

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 3 2020



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Белякова О.В. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри «Менеджмент та підприємництво на морському транспорті» Азовського морського інституту Національного університету «Одеська морська академія»;

Дегтяр О.А. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова;

Марова С.Ф. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри екологічного менеджменту, ректор Донецького державного університету управління;

Музика Ю.Д. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Корнєєв В.В. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів та обліку, Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кучабський О.Г. – доктор наук габіліт., професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету;

Шведун В.О. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 9 від 05.06.2020 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2663-6468 (print)
ISSN 2663-6476 (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Андрієвський О.Г.

ВПЛИВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ.....1

Гацуля О.М.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН
У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....6

Козак І.П.

ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН
У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....11

Москальчук Ю.Г.

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ СТРИМУВАНЬ
І ПРОТИВАГ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ.....18

Плуталова О.Г.

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ
ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ.....24

Серьогіна Н.О.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДУКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ В КОНТЕКСТІ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....30

Смітюх Ю.П.

ТРАНСАКЦІЙНІ ВИТРАТИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ.....38

Таран Є.І.

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....43

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Барзилович А.Д.

ФАРМАКОЛОГІЧНИЙ РИНОК УКРАЇНИ: ДИНАМІКА РОЗВИТКУ
ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ.....47

Безена І.М.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ОСВІТНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ.....53

Берлінець І.А.

МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ КАДРІВ У МЕДИКО-РЕАБІЛІТАЦІЙНІЙ СФЕРІ.....60

Борисов А.В.

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
РОЗВИТКОМ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ.....66

Буканов Г.М.

КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ
ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ.....71

Гриджук І.А.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД.....77

Доллінер П.Я. ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 2014 – ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ 2019 РОКІВ.....	82
Карковська В.Я. ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	89
Касян О.А. НОВА КРЕДИТНА ПРОГРАМА УКРАЇНСЬКОГО УРЯДУ, ЇЇ ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТА ПЕРЕВАГИ.....	94
Козаченко Т.П. ЕКОЛОГІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА ЗАСАДАХ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ.....	100
Кризина О.В. АНАЛІЗ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	105
Кринична І.П., Бараненко Н.О. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ ПОЖЕЖНИХ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ РИЗИКІВ.....	110
Кушнір В.О., Чернобай О.Ю. АНАЛІЗ ДОСВІДУ ЗАХОДІВ З ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ МІЖ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ ТА КАНАДИ.....	117
Леган І.М., Крикун О.Д. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРИВАТНОЇ МЕДИЦИНИ.....	123
Лелеченко А.П. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК УМОВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ.....	128
Ліснєвська Ю.О., Рибкіна С.О. РОЛЬ МАРКЕТИНГУ В УПРАВЛІННІ СУЧАСНОЮ ШКОЛОЮ.....	133
Лукін С.Ю. ДЕМОГРАФІЧНІ ТА ҐЕНДЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ МІСТА В УКРАЇНІ.....	139
Лютий М.О. ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРОЦЕСІВ ВЗАЄМОДІЇ НОСІЇВ ПРИРОДНОГО І ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ.....	145
Мельник Я.В. ІНОЗЕМНІ МОДЕЛІ ТА ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	155
Мойсіяха А.В. СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ.....	164
Платонова І.О. ІНСТИТУЦІЙНИЙ ФАКТОР РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	170
Прав Ю.Г. УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИХ ПРОЕКТІВ.....	175
Псюк М.О. ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АЕРОКОСМІЧНІЙ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	181

Тоточенко Т.В.	
ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ.....	188
Шмагун А.В.	
ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	193
Шпак Ю.В.	
ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ КЛІМАТИЧНИХ ЗМІН.....	198
ПУБЛІЧНА СЛУЖБА	
Немирівська О.Я.	
ПРО ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ.....	204
Форкуца О.А.	
АНАЛІЗ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ЗАСОБАМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО АУДИТУ.....	210
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ	
Голубок М.Г., Шерстюк А.Д.	
ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМ ІМІТАЦІЇ СТРІЛЬБИ ТА УРАЖЕННЯ В СИСТЕМІ БОЙОВОЇ ПІДГОТОВКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	215
Копанчук В.О.	
ОБҐРУНТУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ.....	220
Панченко О.А., Кабанцева А.В.	
ЛЮДСЬКА ПСИХІКА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ НЕБЕЗПЕЦІ.....	226
Сімак С.В.	
УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ І БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	234
Фердман Г.П.	
НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	239
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	244

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andrievskiy O.H.

THE INFLUENCE OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE GOVERNMENT EXECUTIVE BODY OF FOREIGN COUNTRIES ON THE SYSTEM OF GOVERNMENT REGULATION OF THE EMPLOYMENT SPHERE..... 1

Gatsulya O.M.

PECULIARITIES OF INTRODUCTION OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM REFORM..... 6

Kozak I.P.

THE STATE AS A SUBJECT OF IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL CHANGES IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION..... 11

Moskalchuk Yu.H.

THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS OF THE MECHANISM OF RESTRICTIONS AND BALANCES IMPLEMENTATION IN FOREIGN COUNTRIES: THE EXPERIENCE OF POLAND..... 18

Plutalova O.H.

HISTORICAL ASPECTS OF STATE GOVERNANCE OF LAND RELATIONS IN UKRAINE..... 24

Serohina N.O.

PROVIDING PRODUCTIVE EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT..... 30

Smityukh Yu.P.

TRANSACTION COSTS IN CONTEXT ADMINISTRATIVE REFORMS..... 38

Taran Ye.I.

TRANSFORMING THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE..... 43

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Barzylovykh A.D.

PHARMACOLOGICAL MARKET OF UKRAINE: DYNAMICS OF DEVELOPMENT AND FEATURES OF REGULATION..... 47

Bezena I.M.

MECHANISMS OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATIONAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OF THE REGION..... 53

Berlinets I.A.

MODERNIZATION OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF STATE GOVERNANCE TRAINING IN THE MEDICAL-REHABILITATION FIELD..... 60

Borysov A.V.

EVOLUTION OF THE FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF FIRE SAFETY..... 66

Bukanov G.M.

THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A BASIS FOR THE FORMATION OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY AT THE STATE AND REGIONAL LEVELS..... 71

Hrydzhuk I.A.

CURRENT TRENDS OF IMPROVEMENT OF PUBLIC GOVERNANCE SYSTEMS IN THE FIELD OF TAXATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE..... 77

Dolliner P.Ya. PECULIARITIES OF MECHANISMS OF THE STATE ADMINISTRATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE 2014 – FIRST PART OF 2019.....	82
Karkovska V.Ya. ASSESSMENT OF THE ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS IN THE PROCESS OF PROVIDING STAFF SECURITY BODIES.....	89
Kasian O.A. THE NEW CREDIT PROGRAM OF THE UKRAINIAN GOVERNMENT: ITS MAIN ASPECTS AND ADVANTAGES.....	94
Kozachenko T.P. ECOLOGIZATION OF STRATEGIC PLANNING FOR THE DEVELOPMENT OF THE REGION BASED ON STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT.....	100
Kryzyna O.V. ANALYSIS OF RESOURCE SUPPORT OF PATHOLOGICAL AND ANATOMICAL SERVICE OF UKRAINE AT THE CURRENT STAGE OF HEALTH CARE REFORM.....	105
Krynychna I.P., Baranenko N.A. PERSPECTIVES OF PUBLIC GOVERNANCE DEVELOPMENT IN THE FIELD OF FIRE AND ENVIRONMENTAL RISK INSURANCE.....	110
Kushnir V.O., Chernobai O.Yu. ANALYSIS OF EXPERIENCE OF PUBLIC DIPLOMACY MEASURES BETWEEN THE ARMED FORCES OF UKRAINE AND CANADA.....	117
Legan I.M., Krykun O.D. DIRECTIONS FOR IMPROVING STATE REGULATION OF THE PRIVATE MEDICINE MARKET.....	123
Lelechenko A.P. PROVIDING SOCIO-ECOLOGICAL-ECONOMIC SECURITY AS A CONDITION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGION.....	128
Lisnevskaya Yu.O., Rybkina S.O. THE ROLE OF MARKETING IN MODERN SCHOOL MANAGEMENT.....	133
Lukin S.Yu. DEMOGRAPHIC AND GENDER FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SPACE OF THE CITY IN UKRAINE.....	139
Liutyi M.O. INTERPRETATION OF PROCESSES OF INTERACTION OF NATURAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION.....	145
Melnyk Ya.V. FOREIGN MODELS AND EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION PROCESS OF PUBLIC MANAGEMENT.....	155
Moisiiakha A.V. THE ESSENCE AND CONTENT OF NATIONAL POLICY MECHANISMS REALIZATION IN THE SOCIAL AND HUMANITARIAN SPHERE.....	164
Platonova I.O. INSTITUTIONAL FACTOR OF DEVELOPMENT OF STATE REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE.....	170
Prav Yu.H. RISK MANAGEMENT INVESTMENT-BUILDING PROJECTS.....	175
Psiuk M.O. STATE SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF INVESTMENT ACTIVITIES IN THE AEROSPACE INDUSTRY IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION.....	181

Totochenko T.V. IMPROVEMENT OF FUNDING MECHANISMS FOR POSTGRADUATE EDUCATION.....	188
Shmahun A.V. TASKS AND PROSPECTS OF THE UKRAINIAN MODEL OF LANGUAGE POLICY.....	193
Shpak Yu.V. EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF ECOLOGICAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF CLIMATE CHANGE.....	198

PUBLIC SERVICE

Nemyrivska O.Ya. ABOUT SOME FEATURES OF CIVIL SERVICE SYSTEM REFORM: WORLD EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES.....	204
Forkutsa O.A. ANALYSIS OF THE QUALITY ASSURANCE OF SECONDARY EDUCATION BY INSTITUTIONAL AUDIT.....	210

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Golubok M.H., Sherstyuk A.D. PECULIARITIES OF APPLICATION THE SYSTEMS OF IMITATION SHOOTING AND DEFEATS IN THE SYSTEM OF COMBAT TRAINING OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	215
Kopanchuk V.O. RATIONALE OF THE CONCEPT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY IN CONDITIONS OF HYBRID WAR.....	220
Panchenko O.A., Kabantseva A.V. THE HUMAN PSYCHE IN INFORMATION HAZARD.....	226
Simak S.V. IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE INVESTMENT AND CONSTRUCTION COMPLEX AS A MEANS OF SUPPORTING NATIONAL INTERESTS AND SECURITY OF THE STATE.....	234
Ferdman G.P. LEGAL BASIS PROVISION OF TRANSPORT OF UKRAINE.....	239
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	244

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.08

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/01>**Андрієвський О.Г.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

ВПЛИВ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН НА СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Здійснено аналіз організаційної структури державного управління у країнах ЄС та США. Досліджено вплив проведених реформ у структурі органів виконавчої влади зарубіжних країн на систему державного регулювання сфери зайнятості населення. Зазначено, що важливою передумовою ефективного управління сферою зайнятості є децентралізація надання відповідних послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги у сфері зайнятості населення. Визначено, що є різні принципи визначення компетенції міністерств, зокрема: функціональний, галузевий та територіальний. Встановлено, що, незважаючи на законодавчо закріплені повноваження всіх ЦОВВ, виникає необхідність щодо удосконалення функціональної організації, насамперед утвердження провідного місця міністерств і усунення дублювання функцій та чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ. Здійснений аналіз досвіду зарубіжних країн у системі державного регулювання сфери зайнятості населення показав, що ефективна діяльність органів виконавчої влади була започаткована внаслідок проведення певних реформ у їхній структурі. У деяких країнах реформа органів виконавчої влади характеризується як радикальна (повна реорганізація системи влади, «новий державний менеджмент» – Австралія, Нова Зеландія, Великобританія), а інші характеризуються більш вираженим прагматизмом та поступовістю – Німеччина, Фінляндія, Нідерланди. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сучасний зарубіжний досвід засвідчує, що важливою передумовою ефективного управління сферою зайнятості є децентралізація надання відповідних послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги у сфері зайнятості населення. Доведено, що будь-яка модель організаційної структури органів виконавчої влади є успішною в кожній конкретно взятій країні тоді, коли враховує її національні традиції, рівень соціально-економічного розвитку, особливості інституційної структури тощо.

Ключові слова: ринок праці, органи виконавчої влади, державне регулювання, зайнятість населення, організаційна структура.

Постановка проблеми. Ефективна управлінська діяльність центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) є запорукою соціального та економічного розвитку. Протягом останніх двох десятиліть Україна перебуває в стані трансформації економічної та політичної систем, яка призвела до значних змін у сфері виконавчої влади, взаємин влади та народу, сприяла удосконаленню форм управління, соціальних інститутів та структур. Реалізація реформ не оминула й питань зайнятості, які розглядаються як ключові в забезпеченні соціально-економічної стабільності суспільства. Однак сучасний стан функціонування

органів виконавчої влади змушує констатувати необхідність їх систематичного реформування з урахуванням зарубіжного досвіду.

Досвід європейських країн свідчить, що подальший розвиток політичних, економічних, соціальних та інших складників держави залежить від результатів змін у системі державного управління. Тому доцільно звернути увагу на місце органів виконавчої влади серед інших органів державної влади, дослідити вплив організаційної структури органів виконавчої влади на систему державного регулювання сфери зайнятості населення як ключового елемента в забезпеченні

соціально-економічної стабільності суспільства. У світлі цього актуальним є вивчення зарубіжного досвіду побудови організаційної структури органів виконавчої влади й пошук можливостей застосування його в Україні з урахуванням національних особливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній та зарубіжній науковій та експертній спільноті проблематику організаційної структури органів виконавчої влади, а також системи державного регулювання зайнятості населення у зарубіжних країнах досліджували І. Ашмаров, О. Бартош, О. Гургула, В. Дівнич, К. Курсон, М. Туленков, К. Армстронг, Г. Еспінг-Андерсен, Д. Вінкот та інші. В умовах трансформації економічної та політичної систем у сучасній Україні питання дослідження впливу організаційної структури органів виконавчої влади на систему державного регулювання сфери зайнятості населення набуває особливої актуальності, що потребує додаткових досліджень з урахуванням світового досвіду, аналізу сучасного стану недоліків і проблем регулювання сфери зайнятості населення як за кордоном, так і в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка, реалізуючи певну частину повноважень держави, виконує функції, пов'язані з реалізацією положень Конституції держави, її законів та інших нормативних актів. Центральні органи виконавчої влади мають своєрідну систему, основним призначенням якої є виконання та забезпечення виконання положень Конституції та законів держави.

У процесі реалізації центральними органами виконавчої влади своєї діяльності відбувається втілення у життя законів та інших нормативно-правових актів держави, використання важелів державного регулювання та управління процесами суспільного розвитку. Розподіл повноважень між гілками влади та між самими ЦОВВ визначається Конституцією України.

Щодо досвіду європейських країн у підходах до визначення поняття «міністерство», то таким терміном визначають основний різновид центральних органів виконавчої влади, що має дві основні ознаки: 1) міністерства, відповідальні за розробку державної політики; 2) міністерство очолюється членом уряду – політиком, а не державним службовцем. У більшості країн міністерства разом з політичними функціями здійснюють і управлінські функції, хоча в деяких країнах таке розмежування

є чітким. Наприклад, у Швеції міністерства мають своїм завданням лише вироблення політики, тобто обслуговування міністра як політика, як члена уряду, а всі управлінські функції (наприклад, реєстрація, видача ліцензій тощо) виведені організаційно за межі міністерства і їх здійснюють спеціалізовані «виконавчі агенції» [6, с. 49].

Необхідно зауважити, що наявні різні принципи визначення компетенції міністерств, зокрема: функціональний, галузевий та територіальний. Відповідно до функціонального принципу організації міністерство здійснює свою компетенцію в різних галузях життєдіяльності суспільства за однією чи кількома функціями держави (наприклад, міністерство фінансів, міністерство юстиції). Галузевий принцип – коли міністерство зосереджує свою діяльність лише в рамках однієї або декількох галузей (наприклад, міністерство транспорту, міністерство палива та енергетики) [6, с. 49].

Ще один вид організації міністерств – це територіальні міністерства. Наприклад, у Великобританії це Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах Уельсу; в Італії – Міністерство Півдня, а в Греції – Міністерство Півночі. Хоча якщо розглянути ці міністерства (наприклад, територіальні міністерства у справах Шотландії розташовано в Шотландії, так само як міністерства Північної Ірландії і Уельсу, а в Лондоні вони мають лише свої представництва), то за своєю компетенцією вони мало відрізняються від наших обласних державних адміністрацій, але політичне вирішення питань у них підняте на вищій щабель через значну суспільну важливість проблем, за які відповідають ці міністерства [6, с. 50].

Ефективна діяльність органів виконавчої влади була започаткована внаслідок проведення певних реформ у їхній структурі. У деяких країнах реформа органів виконавчої влади характеризується як радикальна (повна реорганізація системи влади, «новий державний менеджмент» – Австралія, Нова Зеландія, Великобританія), а інші характеризуються більш вираженим прагматизмом та поступовістю – Німеччина, Фінляндія, Нідерланди.

У деяких країнах (Великобританії, Новій Зеландії, Австралії) були сформовані програми реформ щодо діяльності органів виконавчої влади, прийняті та впроваджені політичними елітами та державними службами. В інших країнах, хоча фундаментальна основа реформи державного управління була розроблена політичною елітою та центральним урядом, багато заходів прово-

дилися знизу вгору за допомогою експериментів та різноманітних інновацій. Наприклад, у Канаді використовували обидва підходи. Ключовими факторами тут є державна структура, її політична система та конституційна система.

Найрадикальніші структурні реформи здійснюються в англо-саксонських країнах (насамперед у Великобританії, Австралії, Новій Зеландії). Зокрема, в Англії створена трирівнева система центрального управління: міністерства – відомства – децентралізовані структури. Міністерствам призначені функції стратегічного управління у відповідній сфері. Агентства, що укладають угоди з міністерствами, організовують реалізацію конкретних програм. Децентралізовані структури, якими можуть бути як державні, так і приватні установи, безпосередньо надають державні послуги громадянам та юридичним особам. Загалом англо-саксонська модель передбачає переважно пасивний характер державної політики зайнятості, мінімальне втручання держави в ринкові відносини й обмежене застосування заходів державного регулювання. Характерною рисою є висока частка приватних підприємств і громадських організацій у наданні соціальних послуг. У внутрішньому валовому продукті країн із ліберальною моделлю соціальної політики державному сектору економіки належить лише невелика частка. Відповідно, у наданні соціальних послуг висока частка належить не державним органам, а приватним підприємствам і громадським організаціям [10, с. 191].

Особливий інтерес викликає вплив організаційної структури органів виконавчої влади на регулювання сфери зайнятості у Європейському Союзі. Перш за все слід відзначити, що організаційна система органів виконавчої влади держав ЄС та особливості взаємодії окремих її елементів завжди залежать від форми держави, що і зумовлює особливості їх структури та специфіку суб'єктного складу відповідної системи. Водночас є певні єдині організаційні характеристики, що притаманні всім або більшості країн. Держави ЄС, незважаючи на відмінності в організаційній структурі органів виконавчої влади, наділені повноваженнями врегулювати питання, які стосуються сфери зайнятості населення, самостійно на законодавчому рівні з урахуванням національної специфіки та діючої в межах ЄС практики [5, с. 167].

Одне із перших місць у пріоритетах Європейського Союзу останнім часом займає розробка програм зайнятості. Основна роль тут належить Європейській комісії з питань зайнятості і соціального захисту.

На рівні ЄС узгодження основних елементів економічних політик, стратегій зайнятості, макроекономічного діалогу проводиться в рамках Економіко-фінансового комітету через співпрацю з радою з трудових і соціальних питань та за участю представників Європейської ради, Комісії, Європейського центрального банку та соціальних партнерів [4, с. 135].

Комісія та Рада Міністрів щороку аналізують політику зайнятості держав-членів і оприлюднюють «Спільний звіт». Далі Комісія пропонує, а Рада затверджує «Головні напрями щодо зайнятості», на підставі яких країни ЄС розробляють національні «Плани дій щодо зайнятості». Допомагає Раді в цій роботі Комітет зайнятості, також створений згідно з Амстердамським договором на заміну Комітету із зайнятості на ринку праці, створеного 1996 року. Комітет із зайнятості здійснює моніторинг політики держав-членів у сфері зайнятості та ринків праці, сприяє її координації та висловлює свою думку. До нього входять по два представники від кожної держави-члена і два представники від Комісії.

У деяких країнах, наприклад у Франції й Великобританії, існує високий ступінь децентралізації у разі надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення. Деякі унітарні держави, наприклад скандинавські країни, також значно децентралізовані, де значна кількість повноважень була делегована від центральних органів влади на регіональний рівень. У таких унітарних державах ступінь децентралізації може дорівнювати і навіть перевищувати рівень децентралізації федеративної держави [1, с. 134].

Таким чином, у багатьох країнах Заходу в ході здійснення процесу децентралізації держава делегувала місцевим органам влади, недержавним організаціям повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання багатьох видів таких послуг, у тому числі у галузі зайнятості населення [5, с. 167]. У зв'язку з цим для України також є важливим зменшення успадкованої ще з радянських часів надмірної централізації у прийнятті рішень і адмініструванні задля забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і стимулювання їх забезпечення за рахунок мінімальних витрат [2, с. 9]. Такий підхід повинен позитивно позначитись і на ефективності регулювання сфери зайнятості населення.

Оригінальністю відзначається також організаційна структура органів виконавчої влади у скандинавських країнах. Їх специфіка полягає у ліквідації двоїстого характеру (політики й адміністрації) класичного міністерства. Воно зберігає

тут за собою лише завдання формування політики. Функції ж безпосереднього виконання (адміністративні) належать до завдань автономних агенцій. Автономія агенцій полягає у тому, що міністерство не дає їм вказівок у конкретних справах, але міністр визначає загальний напрям політики адміністративної агенції і впливає на формування її бюджету.

Шведське законодавство також передбачило дію державних регіональних компаній, яким відводиться дольова участь у реконверсії підприємств і виробництва, що спрямована на нові товари, підтримку малого і середнього бізнесу, що значною мірою допомагає вирішити проблему працевлаштування.

Доцільно звернути увагу, як організаційна структура органів виконавчої влади впливає на систему державного регулювання сфери зайнятості населення у США. Органів, що називаються міністерствами, у США немає. На думку деяких дослідників, це не є випадковим, оскільки «виконавча влада в США конструювалась як влада президентська, і для засновників американської держави здавалась неприйнятною ідея міністерств – повновладних виконавчих органів» [9, с. 86]. Відповідно, спеціалізовані виконавчі структури створювались як підрозділи президентської влади – департаменти. Нині принцип єдності федеральної виконавчої влади вважається основоположним, і спеціалізовані органи міністерського типу й надалі називаються департаментами.

Особливістю інституційної організації виконавчої влади в США стало досягнення цією країною високого ступеня мобільності за відносно стабільної міністерської системи. Кількість департаментів збільшувалася поступово, реформи, які кардинально змінювали функції виконавчих органів влади, проводилися не часто. Організаційна стабільність департаментської системи пояснюється передусім складним порядком утворення департаментів [7, с. 335]. Модель державного регулювання сфери зайнятості населення у США, як і в багатьох інших англо-саксонських країнах, також характеризується значним ступенем децентралізації, що пов'язане з федеральним устроєм країни та існуванням у кожному штаті власного законодавства щодо зайнятості й безробіття. Ця модель заснована на індивідуалізмі та обмеженому впливі держави і конкуренції [3, с. 44].

Висновки. Отже, становлення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері державної влади натеper виступає як надзвичайно

важливий напрям реформування системи органів державної влади в Україні. Цей напрям видається найбільш важливим, оскільки передбачає необхідність впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади, підвищити ефективність їх функціонування за допомогою реформи управління державою.

На основі проведеного аналізу досвіду зарубіжних країн щодо організаційної структури та діяльності органів виконавчої влади можна визначити, які заходи повинні сприяти розбудові ЦОВВ в Україні. Основні умови, які визначали ефективність структурних та організаційних підходів діяльності органів виконавчої влади в Західній Європі та США, охоплюють взаємозв'язок різних частин та рівнів влади; включають передачу багатьох адміністративних функцій децентралізованим установам; враховують перерозподіл адміністративних функцій з необхідністю висвітлення рівня галузі стратегічного управління або сфери контролю. Загальні функції та повноваження міністерств і державних комітетів повинні конкретизувати політичну (планувально-стратегічну), прогностичну роль міністерств та виконавську спрямованість діяльності державних комітетів. Саме на цій основі мають встановлюватися повноваження конкретних центральних органів виконавчої влади.

Як свідчить сучасний зарубіжний досвід, важливою передумовою ефективного управління сферою зайнятості є децентралізація надання відповідних послуг та забезпечення державою умов конкуренції між суб'єктами, що надають соціальні послуги у сфері зайнятості населення. Саме ці важливі аспекти є упущеннями у функціонуванні вітчизняної системи надання соціальних послуг у сфері зайнятості населення, яка, внаслідок цього не відповідає запитам отримувачів таких послуг.

При цьому слід зазначити, що механічний експорт будь-якого, навіть найбільш успішного зарубіжного досвіду державного регулювання сфери зайнятості населення на чужий ґрунт не гарантує автоматичного успіху. Будь-яка модель організаційної структури органів виконавчої влади є успішною в кожній конкретно взятій країні тоді, коли враховує її національні традиції, рівень соціально-економічного розвитку, особливості інституційної структури тощо. Саме тому спроби механічного перенесення моделей навіть найбільш успішних організаційних структур органів виконавчої влади на український ґрунт, швидше за все, не дадуть очікуваного позитивного результату, адже одними з основоположних

умов ефективного функціонування будь-якої з цих систем є відповідний рівень соціально-економічного розвитку країни, наявність відповідних фінансових, організаційних, нормативно-правових та інших ресурсів.

Поряд із тим науково обґрунтоване врахування позитивного зарубіжного досвіду впливу органі-

заційної структури органів виконавчої влади на систему державного регулювання сфери зайнятості населення сприятиме формуванню гнучкої моделі вітчизняного ринку праці, заснованого на гармонійному поєднанні стимулювання індивідуальних досягнень у праці та соціальних гарантій з боку держави.

Список літератури:

1. Нагорна І.В. Вплив організаційної структури державного управління на процеси реформування в країнах ЄС. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2011. Вип. 8. С. 128–141. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2011_8_11.
2. Данилишин Б.М. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б.М. Данилишин, В.В. Пилипів. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
3. Дівнич В.М. Світові моделі ринку праці та іноземний досвід державного регулювання ринку праці. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 2 (58). С. 43–47.
4. Діденко Н.Г. Ринок праці та стратегія зайнятості в ЄС: досвід регулювання та державного управління. *Держава і ринок*. 2011. № 11. С. 135.
5. Дубич К.В. Механізми державного управління соціальними послугами: зарубіжний досвід та українські реалії : монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2015. 379 с.
6. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
7. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 333–345.
8. Міллер Ж. Політико-адміністративні систем країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Хоунова. Київ : Основи, 2005. 214 с.
9. Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. Москва : НОРМА, 2008. 256 с.
10. Опанащук П.В. Децентралізація надання послуг у сфері зайнятості населення в країнах з ліберальною моделлю регулювання ринку праці. *Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : збірник матеріалів доповідей та тез круглого столу, Київ, 18 квітня 2019 року / за заг. ред. Р.В. Войтович, П.В. Ворони. Київ : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. С. 190–193.

Andrievskiy O.H. THE INFLUENCE OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE GOVERNMENT EXECUTIVE BODY OF FOREIGN COUNTRIES ON THE SYSTEM OF GOVERNMENT REGULATION OF THE EMPLOYMENT SPHERE

The organizational structure of public administration in EU and US countries is analyzed. The influence of reforms in the structure of executive body of foreign countries on the system of government regulation of employment sphere is investigated. It was pointed out, that an important prerequisite for effective management of the employment sphere is the decentralization of the provision of appropriate services and the provision of conditions for competition between the entities providing social services in the employment sphere. It is determined that there are different principles for determining the competence of ministries, in particular: functional, sectoral and territorial. It has been established that, despite the legislative mandate of all executive authorities, there is a need to improve the functional organization, first of all, to adopt the leading position of the ministry and to eliminate duplication of functions and a clear allocation of executive authorities' responsibilities. The analysis of the experience of foreign countries on the system of government regulation of employment sphere revealed that the effective activity of executive bodies was initiated due to the implementation of certain reforms in their structure. In some countries, the reform of the executive bodies is characterized as radical (complete reorganization of the system of government, "new public management" – Australia, New Zealand, Great Britain), while others are characterized by more pragmatism and gradualism – Germany, Finland, the Netherlands. The practical significance of the obtained results is that current international experience demonstrates that an important prerequisite for effective management of employment is the decentralization of the provision of appropriate services and the provision of conditions for competition between entities providing social services in employment sphere. It is been proven that any model of the organizational structure of the executive authorities is successful in each particular country when it takes into consideration its national traditions, level of social and economic development, peculiarities of the institutional structure, etc.

Key words: labour market, executive body, government regulation, employment, organizational structure.

Гацуля О.М.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано особливості конституційних змін, досліджено вплив таких змін на систему публічного управління. Базовими напрямками сучасних конституційних змін визначено розширення правового змісту та сутнісного тлумачення конституційних норм, забезпечення дотримання базових суспільних цінностей у контексті соціальної правової держави. Встановлено, що правовий зміст конституційних змін в Україні вимагає належного інституціонального забезпечення, формування організаційної системи реалізації таких змін. Наведено теоретико-методологічні підходи до практичних завдань у сфері деталізації конституційно-правових змін щодо завдань суспільного розвитку. Встановлено, що державноуправлінські реформи мають реалізовувати завдання публічного управління на основі ціннісних засад конституційного ладу в межах процесу внесення змін до Конституції України, спрямовані на вдосконалення організації державної влади, підпорядковані меті суспільного розвитку.

Наголошено, що склад і суперечливий перебіг конституційних реформ з часу проголошення незалежності України, відсутність консенсусу у суспільстві щодо змісту і форм, поточних цілей і мети конституційного розвитку виявили проблему концептуальних засад публічного управління. Доведено, що натеper конституційна реформа набуває особливого значення у зв'язку з перспективами інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС) та необхідністю врахування досвіду конституційного процесу у країнах-членах ЄС. Встановлено, що практика конституційної реформи в Україні випереджає її теоретичні напрацювання та зумовлює ситуативне формування відповідної нормативної бази діяльності органів публічної влади. Наголошено, що засади імплементації норм Конституції, зокрема визначення основ визнання її норм суспільством, встановлення основ публічного управління (управління державними справами), є основою легітимності влади та водночас виступає запорукою стабільності і наступності основ регулювання суспільних відносин. Акцентовано, що сучасні конституційні зміни також включають і галузеві складники – освіту, охорону здоров'я, соціальну політику загалом, економічні складники тощо. Отже, реалізація конституційної реформи обов'язково передбачає врахування імперативності норм Конституції.

Ключові слова: адміністративна реформа, галузеве управління, Конституція України, конституційні зміни, конституційна реформа, правова держава, публічне управління, трансформація.

Постановка проблеми. Варто вказати на суперечливу природу сучасного процесу трансформації публічного управління, що характеризується проблемою дихотомії процесу суспільної підтримки реформи і доцільності її запровадження, що визначає потребу у реформуванні в державі загалом та водночас завдання для всієї системи публічного управління. Адже побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку.

Поряд із цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках, оскільки про-

цес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам [1, с. 68–70]. Базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності такого середовища, до оптимізації її функціонування [2, с. 40]. Адже сучасна управлінська наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну, самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивним законам, оскільки суспільство існує тільки тоді, коли саме функціонує як складне цілісне утворення [3, с. 112].

Натомість конституційні зміни, які мали виступати як визначений потребами життєдіяльності суспільства феномен публічно-правового регулювання, що проводяться на основі принципів, ціннісних засадах конституційного ладу, спрямовані на вдосконалення державної організації і підпорядковані меті суспільного розвитку, натепер перетворилися на об'єкт квазіполітичних домовленостей. У разі виникнення кризових ситуацій конституційні зміни почали виступати не стабілізаційними чинниками, а засобами політичного тиску, що негативно позначилося на функціонуванні моделі публічно-службових відносин, реалізації державноуправлінських реформ, досягненні цілей суспільного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У межах наукового завдання теоретичної розробки проблеми сучасного реформування в системі публічного управління, зокрема й у сфері конституційного реформування, варто навести праці таких провідних учених, як: В. Бакуменко, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Баштанник, Д. Белов, І. Грицяк, М. Козюбра, А. Колодій, В. Копейчиков, Є. Кубко, В. Лемак, В. Погорілко, Л. Прокопенко, О. Скрипнюк, О. Сушинський, В. Тацій, В. Федоренко, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков та ін. Напрями реформування державного управління окремо дослідили М. Білинська, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, М. Лахижа, Н. Липовська, С. Майборода, Є. Романенко, О. Руденко, В. Стрельцов, Ю. Сурмін, Ю. Шаров, І. Хожило. Водночас складність та суперечливість завдань комплексного реформування на новітньому етапі державотворення потребує додаткового аналізу взаємовпливу конституційного регулювання суспільних відносин і базових цінностей національного суспільного договору 1995–1996 рр., на основі якого була прийнята Конституція України. Перш за все це стосується організації та реалізації державної влади в системі публічного управління на основі конституційних принципів. Також варто вказати на особливості формалізації форми державного правління, трансформації державних інститутів, розмежування компетенцій у системах управління тощо.

Саме тому у межах цього дослідження запропоновано дослідити, розкрити сутність і визначити змістові характеристики сучасних конституційних змін в Україні; виявити основні ідентифікаційні ознаки, властиві процесу загального публічно-управлінського реформування в Україні; обґрунтувати нові теоретико-методологічні підходи до з'ясування та вирішення теоретичних і практич-

них проблем, які виникають у зв'язку із внесенням змін до Конституції України.

Постановка завдання. Метою статті виступає встановлення на основі комплексного аналізу теоретичних положень та чинного законодавства України особливостей формування публічно-правових засад реалізації конституційних змін в Україні, формулювання низки пропозицій та рекомендацій запровадження таких змін в управлінській практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У комплексному розумінні конституційно закріплених функцій сучасної суверенної держави формується система публічного управління, що складається із конституційно закріплених суб'єктів влади, об'єктів влади, правових гарантій та засобів взаємодії на основі норм Конституції. Актуалізуючи публічно-правовий та політичний аспекти влади, доцільно визначити державну владу як реальну спроможність суспільного суб'єкта проводити свою волю у державній політиці та правових нормах, наголошуючи на інтегративній ролі державної влади у суспільстві та ролі державних структур у процесі становлення громадянського суспільства [4, с. 106–108], за умов чого предметно реалізується процес. На нашу думку, реформування публічного управління – це процес комплексного удосконалення системи органів публічної влади, що встановлює ефективний зв'язок із суспільством шляхом прийняття і конституційного закріплення процедур та повноважень органів влади та їх посадових осіб.

У процесі трансформації публічного управління науковці завжди виокремлюють окремі етапи та складники реформування, що історично склалися або закріплені положеннями нормативно-правових актів. Проте досить часто в Україні раніше спостерігався процес квазітрансформації через формальні зміни структури, підпорядкування, сфери повноважень, надання особливих статусів тощо й при цьому не відбувалося якісних перетворень та удосконалення управлінських процедур відповідно до усталених світових та європейських традицій публічного управління. Ю. Кальниш вказує на той факт, що навіть в умовах демократизації системи влади в Україні зберігається пострадянська модель розвитку політичної системи, для якої характерна насамперед гіпертрофована роль держави, реалізована через так звану «вертикаль виконавчої влади», основою якої є уряд з максимально широкими повноваженнями й водночас послаблення ролі інститутів громадянського суспільства [5].

На думку більшості вчених, конституція в будь-якій державі вважається формою суспільного договору, у межах якого закріплюються (регламентуються) політико-правові засади життєдіяльності суспільства, визначаються основи функціонування інститутів держави, встановлюються принципи публічного управління та адміністрування. Саме тому будь-які зміни тексту, змісту і принципів, встановлених конституційними нормами, трансформують усю систему публічного управління. При цьому правники вказують на доцільність розрізняти конституційний договір як характеристику сутності конституції від договору як процедури прийняття конституції, при цьому детермінують саму процедуру прийняття конституційного акта (у тому числі й внесення змін до Конституції) як особливий порядок здійснення державної влади, що певною мірою зменшує вплив народу як джерела влади на процедуру конституційних змін.

Отже, побудова науково обґрунтованої концепції розвитку публічного управління в Україні відповідно до європейських традицій демократичного врядування потребує врахування впливу всіх суб'єктів суспільних відносин, інтереси яких віднесені до сфери конституційних змін. Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка відповідає б європейським стандартам, володіла б значним мобілізаційним потенціалом, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність їх реформування, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин. Ефективність впровадження запланованих змін визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, правових основ перетворень. З'ясування можливих шляхів досягнення цілей реформи залежить також і від аналізу наукового дискурсу з метою його раціонального використання.

У Конституції України 1996 р. закріплено (преамбула), що «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, всім Українським народом права на

самовизначення приймає Конституцію України, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу» [6]. Саме тому важливо вказати на той факт, що у соціальному плані конституційні зміни зумовлені необхідністю вирішення (зняття) суперечностей між потребами розвитку суспільства та тими можливостями, що наведені у Конституції України. Саме тому сутнісний аспект конституційних змін полягає у закріпленні (або уточненні) інституціональних засад реалізації державної влади в системі публічного управління. Маючи правову основу, якою є Конституція, такі зміни відбуваються шляхом цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів, що реалізується в межах національного конституційного процесу. Власне, за будь-якого алгоритму конституційної реформи матеріальна і процесуальна сторони конституційних змін характеризуються вимогами верховенства права і законності, системності, демократизму, легітимності, суспільної підтримки, а також гарантіями суверенності.

Більшість науковців єдина у визначенні алгоритму сучасного конституційного процесу і визначає такі етапи його еволюції: перший (1991–1995 рр.) – формування конституційного ладу незалежної України на основі Конституції УРСР 1978 р.; другий (1995 р.) – прийняття Конституційного договору 1995 р.; третій (1996–2004 рр.) – реалізація положень Конституції України та проведення референдуму щодо внесення конституційних змін; четвертий (2004–2010 рр.) – процес конституційних змін, визначених політичною ситуацією; п'ятий (2011–2013 рр.) – формування політико-правової системи у межах класичної конституційної моделі функціонування держави; шостий (2014–2020 рр.) – конституційні зміни у сфері публічного управління, формування процесу конституціоналізації європейської інтеграції; 2020 р. + – становлення парламентської моделі конституційних змін як домінуючої для всієї системи публічного управління, інкорпорація несистемних критеріїв внесення конституційних змін, «маятниковість» трансформаційного процесу в публічному управлінні.

Фактично конституційні зміни мають бути засобом вирішення політико-правових конфліктів, гарантувати забезпечення громадянської злагоди і консенсусу у суспільстві, адже саме шляхом конституційних змін відбувається коригування форм і методів діяльності органів державної влади, удо-

скональноється державний механізм загалом. Разом із тим дезінтеграція публічноуправлінської системи і стохастичність законодавчого регулювання на фоні ігнорування ключових конституційних норм може призвести до дестабілізації політичної ситуації та формування закритої системи публічного управління, у межах якої конституційні зміни матимуть деструктивний характер.

Важливою проблемою сучасного процесу конституційних змін у форматі трансформації публічного управління є унеможливлення дискусії щодо легітимності оновлених конституційних положень. Перманентна процедура конституційних змін (2000 р. – 2004 р. – 2010 р. – 2014 р. – 2016–2019 рр.) засвідчила проблему легітимності таких змін, як це було під час ухвалення законів «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року та «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 23 лютого 2014 року. Варто закріпити єдину модель як запровадження конституційних змін на основі принципів соціальної, правової держави. При цьому самим змінам варто надати характеру як системного, так і певного «галузевого» спрямування: зміни у сфері соціальної і гуманітарної політики; зміни у сфері економічної політики; зміни у сфері правопорядку і законодавчого забезпечення публічноуправлінської діяльності. Певною мірою такий формат містився у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у контексті закріплення напрямів реформ [7].

У сучасному процесі конституційних змін важливим напрямом є реформа децентралізації – одна з найважливіших для побудови сильної, демократичної, європейської України. Вперше за часи незалежності громади отримали ресурси, повноваження, можливість самим визначати шлях свого розвитку. Реформа розпочиналась заради того, щоб відроджувались українські міста і села, щоб підвищувалась якість життя, щоб люди нарешті відчували, що можуть впливати на владу. Саме на такому контексті конституційних змін наголосив Президент України Володимир Зеленський та визначив першочерговими завданнями у сфері децентралізації внесення змін до Конституції щодо передачі фінансів та повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад. Однак сучасна редакція Конституції України містить єдине посилання на термін «децентралізація» як процес у сфері виключно державної влади.

Вважаємо, що слід погодитися з висновками українських учених-дослідників, зокрема

О. Фісуна, Ю. Кальниша [8, с. 23–35], і визначити закономірності розвитку національної системи публічного управління в Україні. Такий стан, на нашу думку, зумовлений такими факторами, як:

- перманентність системних реформ – політичної, адміністративної, адміністративно-територіальної, реформи у сфері власності, реформи виборчої системи, конституційної реформи, реформи системи місцевого самоврядування, реформи воєнної організації держави тощо;

- аморфність «малих» реформ – реформи ЖКГ, комунальної реформи, земельної реформи, освітньої реформи, реформи охорони здоров'я, пенсійної реформи тощо;

- не досить чітка визначеність завдань зовнішньополітичного спрямування державної політики України в базових законодавчих актах;

- відсутність ефективних загальнодержавних програм розвитку.

Отже, конституційні зміни, масштабність трансформаційних перетворень вимагають прийняття законодавчих актів, які повинні забезпечувати необхідну та достатню правову основу для інституційних перетворень. Результатом реформи з децентралізації влади в Україні має стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посилення ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний обсяг владних повноважень та контроль над власними справами. Впровадження децентралізаційних процесів, своєю чергою, сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Висновки. На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах розвитку системи публічного управління. Адже реалізація мети конституційних змін можлива внаслідок поєднання дослідження концептуальних засад формування політики держави одночасно із встановленням владноформуючих тенденцій в Україні під впливом суспільно-політичних перетворень. Так само важливо виокремити етапи формування системи державного управління в Україні та довести той факт, що фундаментальним принципом стабілізації ситуації в Україні виступає становлення системи публічного управління на основі норм Конституції.

Важливо врахувати той факт, що розвиток України як демократичної правової держави визначається тим, наскільки раціональною є орга-

нізація влади в державі, наскільки реальною є модель реформи публічного управління на основі конституційних змін. Наукове розв'язання такої проблеми дасть змогу удосконалити процес прий-

няття державно-управлінських рішень з позицій суспільного ствердження пріоритетів національного розвитку, позбавивши їх ситуації суспільного відторгнення.

Список літератури:

1. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі. Київ, 2010. 602 с.
2. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Москва, 2001. 296 с.
3. Державне управління: теорія і практика: монографія / за ред. В.Б. Авер'янова, Київ, 1998, 432 с.
4. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе : монографія. Київ, 1995. 180 с.
5. Кальниш Ю.Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. управління. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. Київ, 2007. 37 с.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
8. Фісун О. Трансформації політичного режиму України у порівняльній перспективі. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія. Київ, 2008. 744 с.

Gatsulya O.M. PECULIARITIES OF INTRODUCTION OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM REFORM

The peculiarities of constitutional changes are analyzed, the influence of such changes on the system of public administration is investigated. The basic directions of modern constitutional changes are the expansion of the legal content and essential interpretation of constitutional norms, ensuring the observance of basic social values in the context of the social rule of law. It is established that the legal content of constitutional changes in Ukraine requires proper appropriate institutional support, the formation of an organizational system for the implementation of such changes. Theoretical and methodological approaches to practical tasks in the field of detailing constitutional and legal changes to the tasks of social development are presented. It is established that public administration reforms should implement the tasks of public administration on the basis of the values of the constitutional order within the process of amending the Constitution of Ukraine, aimed at improving the organization of state power, subject to the goals of social development.

The composition and contradictory course of constitutional reforms since the proclamation of Ukraine's independence, the lack of consensus in society on the content and forms, current goals and objectives of constitutional development, and revealed the problem of conceptual foundations of public administration. It is proved that at present the constitutional reform is of special importance in connection with the prospects of Ukraine's integration into the European Union (EU) and the need to take into account the experience of the constitutional process in the EU member states. It is established that the practice of constitutional reform in Ukraine is ahead of its theoretical developments and determines the situational formation of the relevant regulatory framework for public authorities. It is emphasized that the principles of implementation of the Constitution, in particular determining the basis for recognition of its norms by society, establishing the foundations of public administration (management of public affairs) is the basis of legitimacy and at the same time guarantees stability and continuity of public relations. It is emphasized that modern constitutional changes also include sectoral components – education, health care, social policy in general, economic components, etc. Thus, the implementation of constitutional reform necessarily takes into account the imperative nature of the Constitution.

Key words: administrative reform, branch administration, Constitution of Ukraine, constitutional changes, constitutional reform, rule of law, public administration transformation.

Козак І.П.

Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Сучасна постмодерна держава в теперішніх умовах суспільного розвитку зазнає мінливості інституційного простору свого функціонування, в результаті чого відбувається зміна суспільно-політичних відносин між суб'єктами публічного управління. Виходячи із цього, держава має володіти сучасним інструментарієм реагування на мінливість умов, загроз та факторів, які позбавляють її інституційної результативності. Окрема увага має належати політичній та державно-управлінській еліті, яка має виступити форпостом для розроблення та утвердження оптимізаційних принципів, запровадження демократичних процедур реалізації публічного управління, які ґрунтуються на результативній практиці зворотного зв'язку органів публічної влади і суспільства та персональної відповідальності суб'єктів прийняття стратегічних рішень.

У межах цієї статті здійснено аналіз держави як активного суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, розкрито її роль у процесах ініціювання та просування відповідних модернізаційно-трансформаційних змін в інституційній системі, охарактеризовано основні компоненти ресурсного забезпечення інституційного потенціалу держави, наведено відповідні інституційні деструкції, характерні для держави у разі її неспроможності ініціювати інституційні зміни, класифіковано засоби реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, систематизовано основні функції держави щодо здійснення модернізаційно-трансформаційної практики діяльності органів публічної влади у різних сферах суспільного життя.

Артикуляція структурно-функціонального аспекту впливу держави на інституційні зміни та інституційний розвиток у сфері публічного управління зумовлює доцільність деталізації їх змісту та запровадження інституційного управління у сфері публічного управління як структурних елементів його функціональної деконструкції, що тим самим закладає перспективи для подальшого розроблення цієї проблематики у контексті сучасної державно-управлінської науки.

Ключові слова: публічне управління, державні інституції, інституційні зміни, інституціоналізація публічного управління, раціоналізація публічного управління, публічна політика, публічний менеджмент, суспільний розвиток, інституційні зміни, політико-адміністративні відносини, політико-правові системи.

Постановка проблеми. Сучасна постмодерна держава в теперішніх умовах суспільного розвитку зазнає мінливості інституційного простору свого функціонування, в результаті чого відбувається зміна суспільно-політичних відносин між суб'єктами публічного управління. Виходячи із цього, держава, аби бути спроможною належно реагувати на відповідні виклики, забезпечувати ефективність публічного управління, має володіти сучасним інструментарієм реагування на мінливість умов, загроз та факторів, які позбавляють її інституційної результативності. Виходячи із цього, на думку Дж. Бьюкенена, держава як «самостійний» суб'єкт ініціювання просування інституційних змін у сфері публічного управління має володіти відповідним ресурсним забезпеченням, яке включає такі компоненти, як:

1) ефективність систем державного і муніципального управління, їх здатність своєчасно й адекватно оцінювати ситуацію, приймати оптимальні рішення;

2) наявність дієвих механізмів «зворотного зв'язку» між громадянським суспільством і державою;

3) адекватна включеність інтересів усіх суспільних груп у політичний процес, щоб виключити деструктивні прояви в суспільно-політичних і владно-політичних відносинах [1, с. 273].

З огляду на це така конструкція ідентифікації держави як суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління передбачає формування цілісного уявлення про її функціональну роль у такому процесі. Це повністю виключає відповідну «епізодичність» діяльності структурних

інституцій, спрямованих на забезпечення балансу взаємодії суб'єктів публічного управління, від діяльності яких залежить результативність його інституційних змін. У такому відношенні окрема увага має належати політичній та державно-управлінській еліті, яка має виступити форпостом для розроблення та утвердження оптимізаційних принципів, запровадження демократичних процедур реалізації публічного управління, які ґрунтуються на результативній практиці зворотного зв'язку органів публічної влади та суспільства та персональної відповідальності суб'єктів прийняття стратегічних рішень.

У контексті цього аналізу окрему увагу варто зосередити на легітимізації державних інститутів управління в умовах просування та реалізації відповідних змін, які б слугували забезпеченню ефективності управління на всіх рівнях, зберігаючи «функціональність ситуації» в умовах зміни цільового вектора функціонування системи. У такому відношенні держава як активний суб'єкт реалізації інституційних змін має блокувати недопустимість виникнення системних криз у життєдіяльності суспільства. У протилежному випадку послаблення позицій держави щодо забезпечення інституційних змін у сфері публічного управління виступатиме інструментом провокування відповідних інституційних деструкцій, до яких традиційно належать:

1) повний параліч управління і функціонування, викликаний індивідуальними стратегіями порятунку;

2) продовження функціонування бюрократії і силових структур у рутинному режимі в очікуванні нових вказівок, що супроводжується відкладанням відповідальних дій і рішень;

3) активна робота з відновлення державності з перевищенням передбачених законом повноважень [2, с. 1139].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З огляду на це держава як суб'єкт реалізації інституційних змін у сфері публічного управління має передбачати необхідність оптимального поєднання сталості інститутів функціонування держави та стабільну динамічність їх розвитку відповідно до запитів суспільної практики. Виходячи із цього, важлива роль держави артикулюється для апарату органів публічної влади, на який покладається функціональне зобов'язання професійної діяльності відповідно до умов критичної ситуації щодо прийняття «адекватних стратегічних рішень». Саме державно-управлінський апарат у такому відношенні, аби гаранту-

вати оптимізаційну синергію інституційних змін у сфері публічного управління, має слугувати стабілізації ситуації сталого функціонування інститутів держави та налагодження їх зворотної взаємодії із громадськістю. Аналізуючи саме такий контекст суб'єктного статусу функціонування держави щодо реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, окрему увагу варто приділити ідентифікації її спроможності у відстоюванні суспільних благ. Саме тому, на думку Г. Браєн, державу доцільно передусім розглядати як організацію, яка створює фундаментальні колективні блага у формі продукування відповідних засобів, які мають слугувати реалізації інституційних змін, покликаних гарантувати сталість взаємодії суспільства та органів публічної влади. До таких засобів учений відносить: 1) закони і процедури їх дотримання (громадський правопорядок); суспільні блага і послуги, які не можуть бути створені в приватному секторі (дороги, послуги охорони здоров'я та освіти і т.п.); 2) регулювання та координацію економічного життя в разі виникнення «провалів ринку» [3, с. 14]. У такий спосіб ідеться про функціональну спроможність держави виконувати свої традиційні функції щодо запровадження інструментів реалізації публічної політики.

Надзвичайно важливою умовою у результативній діяльності держави щодо реалізації інституційних змін у сфері публічного управління є реалізація «суспільно корисних цілей, які б перетворювались на індивідуальний мотив поведінки державних агентів» [2, с. 270]. У такий спосіб будь-яка реконструкція, в тому числі інституційна, яка пропонується державою, має базуватись на врахуванні ціннісно-мотиваційного складника інтересів суспільства. Це зумовлено тим, що цільова функція держави, яка спрямована на реалізацію владних повноважень щодо інтересів громадян та бізнесу, перестає бути зовнішньою інституцією, перетворюючись на органічний складник спрямування їх діяльності на «соціально-продуктивні» цілі забезпечення ефективності публічного управління. У такому відношенні надзвичайно важливо враховувати складний методологічний аспект, який стосується виникнення «надлишковості» ресурсних повноважень держави щодо виключної реалізації позитивних цілей держави. За відповідних умов держава здобуває можливість ініціювати й просувати інституційні зміни, які не кореспондуються з інтересами суспільства, а тому реєструє стратегічних рішень, які приймаються її інсти-

зудами, спрямований на збереження власної інституційної стабільності її функціонування.

Постановка завдання. Метою цієї статті є здійснення аналізу держави як активного суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління. Досягнення цієї мети зумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: розкрити її роль у процесах ініціювання та просування відповідних модернізаційно-трансформаційних змін в інституційній системі, охарактеризувати основні компоненти ресурсного забезпечення інституційного потенціалу держави, виявити інституційні деструкції, характерні для держави у разі її неспроможності ініціювати інституційні зміни, класифікувати засоби реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, систематизувати основні функції держави щодо здійснення модернізаційно-трансформаційної практики діяльності органів публічної влади у різних сферах суспільного життя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава за умови «опіки» власним ресурсним потенціалом виявляється неспроможною декларувати розширення політичної ренти, а тому її агенти опиняються в ситуації монадологічного функціонування. Таке функціонування характеризує звужений внутрішній спектр діяльності держави, позбавлений спрямованості на зовнішні інституції. За відповідних умов держава, зберігаючи традиційні структурні й функціональні можливості, опиняється в ситуації обслуговування груп громадян з особливими інтересами, які слугують інституційному зміцненню держави, тоді як інтереси інших груп залишаються поза її впливом. Саме тому, на думку Ф. Фукуями, аби забезпечити результативність впливу держави на ініціювання відповідних інституційних змін, її діяльність має «детерминуватися» впливом з боку трьох основних суб'єктів: самих державних агентів, які використовують владу в інтересах максимізації ренти; виборцями, зацікавленими в колективних благах; групами з особливими інтересами» [4, с. 111]. З огляду на це держава, аби виступати активним суб'єктом ініціювання результативних інституційних змін у сфері публічного управління, має продукувати «матеріалізацію» соціальних продуктів, які слугують реалізації загальносуспільних благ. Ресурсна можливість держави за відповідних умов визначається її різнонаправленістю щодо охоплення «комбінації різних інтересів, ієрархізованих відповідно до владного потенціалу та інтересів суспільства» [5, с. 604]. Такий конструкт свідчить про те, що держава, опиняючись у ситуації

конкурентних умов з іншими суб'єктами публічного управління, найбільшою мірою керується соціальною мотивацією на запровадження інституційних змін в інтересах усього суспільства.

Дотримуючись такого технологічного конструкту діяльності держави щодо реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, доцільно виходити із дотримання нею відповідних умов, які гарантують ефективність впливу на неї громадянського суспільства. У такому разі йдеться про тотальне підпорядкування діяльності державних інститутів суспільству, за яким єдиним залишається активна структурно-функціональна роль продукування необхідних інституційних змін у сфері публічного управління. До таких умов Д. Нортм запропоновано віднести:

– *створення попиту на послуги державних агентів у формі надання пільгових умов ведення бізнесу, що є основним та безпосереднім джерелом прибутку (така умова передбачає створення такого інституційного середовища, яке зорієнтоване на продуктивну діяльність, яка заохочує стимули ренторієнтованої поведінки держави);*

– *відсутність спроможності окремих громадян здійснювати контроль над державними організаціями, де переваги громадян виявляються не лише у ході виборів, але й у результаті постійно діючих конкуруючих груп з особливими інтересами, які доводять такі переваги до держави (йдеться про існування відповідних сполучних груп між суспільством та державою, які володіють відповідною мотивацією, завдяки колективним діям спроможні здійснювати організований вплив на державу);*

– *наявність незалежної судової влади як основи сучасної політичної демократії (йдеться про запровадження незалежних судових процедур як гарантії від виникнення анархії та державного свавілля, що тим самим створює несучу конструкцію політичної системи, яка блокує можливість зловживання владою);*

– *встановлення суспільно необхідного порядку влади, який обмежується переважно заходами інституційного порядку (у різних сферах суспільного життя виявляється не досить встановлення ефективної влади, оскільки її результативність визначається спроможністю гарантувати високу якість соціальних благ) [6, с. 333–334].*

Наведені вище умови ставлять питання про функціональну корисність держави для суспільства у напрямі ініціювання та реалізації інституційних змін у сфері публічного управління. Держава як суб'єкт реалізації інституцій-

них змін у сфері публічного управління також має бути спрямована на урівноваження позицій інститутів, які продукують інструментарій забезпечення потреб громадян. Аби гарантувати результативність інституційних змін, держава має здійснювати політику попередження «провальних ідей», заточених під реалізацію внутрішньоінституційних інтересів відповідних суб'єктів. Саме тому в такому відношенні окрему увагу варто приділити аналізу шляхів формування «спільно-розподільних відносин» між державою та суспільством як основними суб'єктами реалізації інституційних змін у сфері публічного управління. Це відповідним чином дасть змогу визначити методологічну перспективу структурно-функціонального впливу держави та окремо суспільства на процеси ініціювання та реалізації практики інституційних змін у сфері публічного управління. З огляду на це держава як суб'єкт реалізації інституційних змін є уособленням форми «спільно-розподільних відносин», яка ілюструє структурну діяльність органів публічної влади, що перебуває в детермінованій залежності від інтересів громадянського суспільства.

У межах аналізу діяльності держави як суб'єкта реалізації інституційних змін, який є уособленням «спільно-розподільних відносин», доцільно виходити із самої генези розуміння інститутів, які є «конкретною формою реалізації спільно-розподільних відносин, які формуються у процесі спільно-розподільної праці» [7, с.101]. У такому разі йдеться про органічну єдність діяльності інституцій, які розподілені між собою відмінністю функцій, а також про міжінституційну єдність між державою та суспільством, які мають спільну генеалогічну мету, однак різний інструментарій її реалізації. Такий контекст розуміння структурно-функціональної ролі держави як суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління свідчить про поєднання індивідуальних дій кожним із його суб'єктів заради реалізації загальносуспільного інтересу. Інституційні зміни, ініційовані державою й підтримані інститутами громадянського суспільства, формують технологічний каркас суспільства, спроможний знімати локальні суперечності у сфері публічного управління. Досягнення певної комплементарності у стосунках між державою та суспільством є запорукою паритетності підтримки інституційних змін незалежно від суб'єктності їх ініціювання.

Держава, ініціюючи й забезпечуючи реалізацію відповідних інституційних змін у сфері

публічного управління, має передусім виходити із спроможності побудувати відповідний каркас стабільності його функціонування з урахуванням внутрішньокорпоративних та зовнішньоцільових інтересів. У такому контексті зміна інституційного вектора систем публічного управління закладає нову органіку для розуміння функціонального змісту результативності інститутів. На підтвердження цього Ч. Вольф указав на необхідність розуміння під ним «своєрідного каркасу, який поєднує всі цеглини у суспільну будівлю та надає їм соціальний характер» [8, с. 321]. Саме інститути держави та структурна зміна форм їх функціонування формують новий суспільний устрій, який задає новітні правила та нормативи для функціонування сфер публічного управління. Це тим самим закладає нову генезу для функціонування й самої держави, яка, забезпечуючи відповідні інституційні зміни у сфері публічного управління, закладає принцип комплементарності для діяльності його суб'єктів.

Держава, визначаючи відповідні «правила гри» для суб'єктів публічного управління, формує відповідний інституційний простір для результативної діяльності органів публічної влади та суспільства в умовах зміни їх цільових векторів функціонування. Виходячи із цього, артикуляція активної ролі держави як суб'єкта реалізації інституційних змін дає змогу розуміти під ним «інституційного регулятора» відповідних відносин, які формуються у процесі запровадження відповідних змін діяльності певних інститутів публічного управління. З огляду на це держава як інституційний суб'єкт з реалізації відповідних інституційних змін являє собою «самостійну інституційну структуру, тобто сукупність інститутів (норм, правил, організацій), а також зв'язків між ними» [9, с. 131]. Такий конструкт інституційного забезпечення держави дає змогу ідентифікувати її як сукупність органів публічного управління, які забезпечують реалізацію публічної політики. У такий спосіб, ініціюючи відповідну зміну у інституційному середовищі, держава вимушена відігравати роль активного інституційного суб'єкта, який має задавати відповідні методологічні рамки. Це свідчить про те, що держава, «виробляючи відповідні інститути, зокрема формальні норми та правила», створює технологічні інструкції, закріплені у формі законів, які мають регулювати інституційний простір в умовах зміни його якісних та кількісних показників [9, с. 131].

У межах цього дослідження окрему увагу варто також приділити структурній ролі держави, яка

має здійснювати відповідний контроль за певними «соціальними трансакціями», які відбуваються у сфері публічного управління. Це безпосередньо стосується того, наскільки інституційний простір в умовах зміни його структурно-функціонального наповнення забезпечує дотримання контрактної взаємодії держави та суспільства. У цьому контексті йдеться про те, наскільки система публічного управління як форма реалізації відповідного інституційного простору відповідає ціннісним установкам держави, методологічним прийомам, які слугують збереженню стабільності взаємодії суспільства та держави. При цьому доцільно виходити із розуміння «інституційного середовища як сукупності системоутворюючих інститутів, що, з одного боку, є результатом діяльності інститутів у формі законів, заходів державної політики, а з іншого – вона сама накладає обмеження на діяльність держави» [10, с. 411]. У такому разі йдеться про певне розбалансування інституційного середовища як результату декларативного впливу держави на функціонування публічного управління. З огляду на це активна роль держави як суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління вимагає від неї «забезпечення та підтримання рівноваги інтересів, створення ефективних інститутів, які б забезпечували результативність публічної політики та контроль за її якістю в умовах деконструкції стратегій сталого розвитку» [11, с. 8].

Виходячи із такого аспекту аналізу держави як активного суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, окрему увагу також варто приділити структурно-функціональній ідентифікації держави як інституційного суб'єкта. На підтвердження методологічної доцільності артикуляції такого аспекту заслуговує концепція Е. Метча, в межах якої класифіковано основні функції держави як інституційного суб'єкта щодо забезпечення відповідних змін у діяльності органів публічної влади. До таких функцій, на його думку, належать такі як:

- *інституціоналізація* (проявляється через створення та формальне закріплення інститутів – законів, суспільних норм та правил, традицій управління і т.п., а також у формуванні «правил гри» – системоутворюючих інститутів);

- *інституціонально-регулююча* (державою законодавчо регулює взаємодію інших інституційних суб'єктів (домогосподарств, фірм, державних закладів і т.д.), створюючи єдине правове поле);

- *інституціонально-координуюча* (здійснюється шляхом «дозованого» державного втру-

чання в економіку з метою забезпечення найбільш ефективного функціонування ринкових структур та взаємодії суб'єктів ринку, а також зниження трансакційного навантаження);

- *інституціонально-розподільча* (полягає в установленні та розподілі ролей, зобов'язань та відповідальності, підтриманні балансу інтересів, а також у рівномірному забезпеченні всіх інституціональних суб'єктів необхідною інформацією і відповідно скороченні інформаційної недостатності);

- *інституціонально-орієнтуюча* (державою визначає вектор розвитку національної економіки, соціальної системи, правових та інших сфер, ініціює відповідні заходи державної політики, зокрема, у сфері економіки);

- *інституціонально-стимулююча* (проявляється у створенні дієвих механізмів державної підтримки, які стимулюють ефективне функціонування різних галузей та окремих суб'єктів господарювання (наприклад, підтримка інноваційних секторів економіки, створення бізнес-інкубаторів, видача пільгових кредитів на розвиток малого бізнесу та ін.);

- *інституціонально-стабілізуюча* (державою покликана формувати сталі умови взаємодії суб'єктів національної економіки, зокрема, шляхом проведення заходів з оздоровлення виробництва, які зазнають стагнації, мінімізації ризиків здійснення економічної діяльності, подолання кризових тенденцій та забезпечення цілісності економічної системи) [12, с. 33–34].

Саме ці функції досить чітко ілюструють інституціоналізацію держави у різних сферах суспільного життя та її безпосередній вплив на реалізацію відповідних інституційних змін у сфері публічного управління, яка покликана виступати стабілізуючим фактором для сталості розвитку держави в умовах зміни цільових та технологічних факторів її функціонування. З огляду на це основним призначенням держави як суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління є формування відповідної цілісності діяльності інститутів публічного управління. При цьому варто виходити також із розуміння публічного управління як інституційної системи, основною властивістю якої є спроможність трансформації (зміни традиційних інститутів, які забезпечують функціонування держави) у просторі та часі. На підставі цього постає доцільність чіткого розуміння того, наскільки інституційні зміни у сфері публічного управління, ініційовані державою, є сервісно-орієнтованими, слугуючи

підвищенню якості її функціонування. Це свідчить про те, що інституційна зміна у сфері публічного управління як органічний складник сталого функціонування держави є порядковим складником унормування її інституційного простору. Саме тому держава, ініціюючи й просуваючи відповідні зміни у діяльності інститутів сфери публічного управління, закладає необхідні формальні (прийняття чи зміна законодавства) та неформальні (зміна ціннісних пріоритетів діяльності інститутів, оновлення принципів, запровадження нової ідеології) зміни, які слугують стабілізуючою умовою ефективного розвитку держави.

У контексті аналізу держави як інституційного суб'єкта та суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління окрему увагу також варто приділити дослідженню мотивації держави щодо ініціювання й просування відповідних змін, покликаних утвердити новітній порядок діяльності органів публічної влади й функціонування публічної сфери держави. На думку Дж. Ходжсона, держава, ініціюючи відповідні інституційні зміни у сфері публічного управління, закладає «новітній порядок діяльності» для органів державної влади, а отже, і для забезпечення її стратегічного розвитку. У такий спосіб ініційовані державою інституційні зміни, змінюючи традиційну динаміку державного та суспільного порядку життєдіяльності суспільства, забезпечують докорінну деконструкцію інституційної системи держави загалом. На підставі цього вченим ідентифіковано основні елементи інституційної системи, які зазнають зміни в умовах реалізації державою її активної трансформаційно-модернізаційної позиції. До таких елементів ним віднесено: а) запозичення та трансплантацію окремих інститутів (формальних норм та правил); б) створення нових інститутів (установ та підрозді-

лів у структурі апарату державного управління [13, с. 29]. Такі елементи інституційної системи, забезпечуючи її трансформацію, носять як стабілізуючий, так і дестабілізуючий характер. Це свідчить про те, що держава, просуваючи відповідні новації інституційних змін, має чітко враховувати методологію їх запровадження, виходячи із того, наскільки це забезпечує реформаційно-модернізаційну синергію для сфери публічного управління та трансформаційно-еклектичну, не гарантуючи підвищення відповідної якості її функціонування.

Висновки. Таким чином, здійснений нами аналіз держави як активного суб'єкта реалізації інституційних змін у сфері публічного управління дав змогу охарактеризувати її роль у процесах ініціювання та просування відповідних модернізаційно-трансформаційних змін в інституційній системі, на підставі цього охарактеризовано основні компоненти ресурсного забезпечення інституційного потенціалу держави, наведено відповідні інституційні деструкції, характерні для держави у разі її неспроможності ініціювати інституційні зміни, класифіковано засоби реалізації інституційних змін у сфері публічного управління, систематизовано основні функції держави щодо здійснення модернізаційно-трансформаційної практики діяльності органів публічної влади у різних сферах суспільного життя. Артикуляція структурно-функціонального аспекту впливу держави на інституційні зміни та інституційний розвиток у сфері публічного управління зумовлює доцільність деталізації їх змісту та запровадження інституційного управління у сфері публічного управління як структурних елементів його функціональної деконструкції, що тим самим закладає перспективи для подальшого розроблення такої проблематики у контексті сучасної державно-управлінської науки.

Список літератури:

1. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Нобелевские лауреаты по экономике. Москва : Таурис Альфа, 2017. С. 270–276.
2. Dosi G. Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*. 2018. Vol. 26. Pp. 1120–1171.
3. Bridging infrastructure gaps. Has the world made progress? Mckinsey Global Insitute. 2018, October. 18 p.
4. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. Москва : АСТ: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2007. 220 с.
5. Хиллман А. Государство и экономическая политика. Москва : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. 879 с.
6. North D. Economic performance through Time. *American Economic Review*, 2014, vol. 84, No. 3, June, pp. 300–361.
7. Olson V. Power and Prosperity: outgrowing communism and capitalist dictatorships. New York : Basic books, 2010. 225 p.
8. Wolf Ch. Jr. Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives. London, Cambridge, Ma. : The MIT Press, 2018. 734 p.

9. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / Под ред. д-ра экон. наук А.А.Грищенко. Харьков : Форт, 2018. 928 с.
10. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории. Санкт-Петербург : Из-во СПбГУ, 2005. 702 с.
11. Goodhart C.A.E. The Changing Role of Central Banks. *BIS Working Papers*. 2019. No. 326. Pp. 8–9.
12. Mattich A. End of Central Banking's Golden Age. *The Wall Street Journal*. 2011. Jan. 31. Pp. 29–57.
13. Ходжсон Дж. Что такое институты? *Вопросы экономики*. 2017. № 8. С. 28–48.

Kozak I.P. THE STATE AS A SUBJECT OF IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL CHANGES IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

The modern post-modern state in the current conditions of social development is changing in the institutional space of its functioning, resulting in a change of social and political relations between the subjects of public administration. Accordingly, the state should have a modern toolkit for responding to the variability of conditions, threats and factors that deprive it of its institutional effectiveness. A specific emphasis should be placed on the political and public administrative elite, which should act as an outpost for the development and adoption of optimization principles, the introduction of democratic procedures for the implementation of public administration, which are based on the effective practice of feedback from public authorities and society and the personal responsibility of entities strategic decisions.

Within the framework of this article, the analysis of the state as an active subject of implementation of institutional changes in the sphere of public administration is carried out, its role in the processes of initiation and promotion of relevant modernization and transformation changes in the institutional system is revealed, the main components of state resources of the institutional capacity of the state are described, the corresponding institutional structures are described the nature of the state in the event of its inability to initiate institutional changes, classified means of implementing institutional changes in the spheres public administration systematically the basic functions of the state to modernization, transformation practices of public authorities in various spheres of public life.

The articulation of the structural and functional aspect of the influence of the state on institutional changes and institutional development in the field of public administration makes it expedient to detail their content and introduce institutional management in the field of public administration as structural elements of its functional deconstruction, thereby provides the prospects for further elaboration of the given context public administration science.

Key words: *public administration, public institutions, institutional changes, institutionalization of public administration, rationalization of public administration, public policy, public management, social development, institutional changes, political and administrative relations, political and legal systems.*

Москальчук Ю.Г.

КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

Закріплення ідеї поділу державної влади та адаптація моделі стримувань і противаг є основами демократичної політики провідних країн світу. Зарубіжний досвід дає змогу зрозуміти переваги і прорахунки вітчизняної системи стримувань та противаг, а також визначити, які заходи необхідно здійснити для оновлення та покращення роботи владних інституцій в умовах сьогодення. З огляду на історико-географічні, економічні та політичні особливості перспективні новації, які застосовані у процесі державного будівництва Польської Республіки, мають пріоритетне значення для наукового дослідження та потребують послідовного й конструктивного аналізу з метою покращення вітчизняної моделі забезпечення реалізації конституційних засад здійснення влади в Україні.

У статті розглянуто систему поділу державної влади та систему стримувань і противаг, які застосовуються в Польській Республіці. Визначено правові основи закріплення системи стримувань і противаг у польському законодавстві. Окрему увагу присвячено позитивним рисам організації влади та результатам процесу децентралізації у Республіці. Виокремлено спільні та відмінні риси в побудові системи стримувань і противаг України та Польщі. Сформувано вимоги до удосконалення української моделі організації влади.

Конструктивні положення, закріплені в польському законодавстві та реалізовані на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, щодо досягнення злагодженості у роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виконавчих органів влади, організації судової гілки влади, зокрема органів конституційного контролю, є важливими напрямками подальших досліджень, спрямувань та пошуків для українських реформаторів, управлінців та вчених.

Позитивна динаміка адаптації моделей, запроваджених сусідньою стороною, щодо втілення прогресивних інструментів модернізації системи державної влади відповідно до сучасних потреб має стати важливим орієнтиром для забезпечення використання зарубіжних напрацювань у процесі удосконалення системи стримувань і противаг в Україні.

Ключові слова: система стримувань і противаг, поділ влади, децентралізація, зарубіжний досвід, форма правління.

Постановка проблеми. Формування системи стримувань і противаг у механізмі державної влади в Україні відбувається відповідно до чинної форми державного правління, законодавчих актів, що віддзеркалюють відношення провідних державних інституцій до процесу розбудови правової держави та громадянського суспільства. Водночас для повноцінного розуміння сучасних основ демократичного розвитку країни та ефективного втілення моделі поділу державної влади необхідно враховувати зарубіжний досвід реалізації системи стримувань і противаг.

В умовах пошуку оптимального підходу до застосування теорії поділу влади на сучасному етапі українського державотворення важливо проаналізувати актуальні європейські практики

застосування принципу розподілу влади та шляхи реалізації її системи стримувань і противаг на прикладі Польщі.

Польський досвід є корисним з огляду на схожі з нашою країною політичні, історико-географічні, євроінтеграційні аспекти розвитку інститутів державного управління. Зважаючи на те, що Республіка Польща досягла значних здобутків у реформуванні системи організації влади, налагодженні ефективного механізму взаємодії органів, що реалізують державну політику, необхідно комплексно підійти до аналізу системи стримувань і противаг сусідньої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань, пов'язаних з організацією механізму державної влади в Україні та зарубіжних краї-

нах, зверталось багато українських дослідників. Питання реалізації системи стримувань і протигаг в європейських країнах розглядалось Н. Жук, Р. Мартинюком, А. Мішиним, М. Марчуком, Н. Гайдаєнко, М. Оніщуком та іншими вченими. Разом із тим проведені ними дослідження не повною мірою розкривають значення та шляхи використання міжнародних напрацювань, зокрема Республіки Польщі, у визначеній сфері для вдосконалення української моделі побудови системи державної влади. Крім того, дослідники не звертаються до комплексного порівняльного аналізу вітчизняних та зарубіжних підходів застосування системи стримувань і протигаг.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення теоретико-прикладних аспектів реалізації механізму стримувань і протигаг у Республіці Польща. Основні цілі, необхідні для досягнення вказаної мети, передбачають:

- визначення особливостей використання систем поділу влади та стримувань і протигаг у моделі державного управління Республіки Польща;

- здійснення порівняльного аналізу української та польської моделі функціонування механізму державної влади з позиції використання системи стримувань протигаг;

- формування рекомендацій для вдосконалення наявного підходу до врівноваження роботи ключових державних інституцій в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження Моделі державного управління прогресивних європейських держав базуються на ключових демократичних засадах: верховенство права, принципи законності, справедливості та врахування громадських інтересів. Процес поступового наближення України до входження в Європейський Союз передбачає гармонізацію українського законодавства із законодавством європейських країн та використання в положеннях законодавчих актів нашої держави кращих міжнародних практик побудови державної влади.

Державотворчі процеси Республіки Польща, на нашу думку, мають багато спільного з рисами українського державотворення, зокрема історичні, ідеологічні чинники, демократичні вектори розвитку тощо. Слідуючи високим стандартам побудови механізму держави, ідея поділу державної влади та система стримувань і протигаг знайшла відображення в ключових нормативних документах законодавства Польщі.

Так, ст. 10 Конституції Республіки Польщі від 2 квітня 1997 року визначає: «1. Державний

устрій Республіки Польщі ґрунтується на поділі і рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади» [1].

Прогресивною практикою реалізації принципу поділу влади є система стримувань і протигаг, що полягає в забезпеченні взаєморівноваженої та контрольованої роботи органів влади шляхом використання різноманітних важелів впливу, визначених законодавством. Визначення питання взаємного збалансування регламентується як і Конституцією Республіки, так і рішеннями судових органів, зокрема Конституційного Трибуналу.

Так, аналізуючи порушене питання, Конституційний трибунал дійшов висновку, що поняття «взаємного збалансування» являє собою взаємовплив різних видів влади, котрий передбачає взаємне доповнення органами своїх функцій і виражається як у співпраці різних гілок влади між собою, так і у взаємному контролі, а також можливості діалогу між ними [2].

Інакше кажучи, механізм поділу влади та стримувань і протигаг чітко прослідковуються в найважливішому законодавчому акті держави та рішеннях органів судової гілки влади, що свідчить про вибір державою класичної моделі розподілу повноважень між владними інституціями та дотримання ключових основ розвитку інституту демократії. Важливо, що позиція Конституційного Трибуналу проголошує не тільки елементи контролю та дотримання балансу в роботі інституцій держави, але і визначає необхідність досягнення конструктивних дій та діалогу.

Виходячи з розуміння устрою Польщі, зауважимо, що ключові елементи державного ладу дають змогу охарактеризувати державу як демократичну, унітарну, парламентську республіку. Така модель побудови держави дозволяє повною мірою реалізувати принципи парламентаризму, правової держави та громадянського суспільства.

Згідно з Основним законом, законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, виконавчу владу – Президент Польської Республіки і Рада Міністрів, судову владу – суди і трибунали (*sady i trybunały*) [1].

Система влади в Польщі є більш розгалуженою порівняно з Україною, ускладненою органами, що наділені обсягом контрольних повноважень, пов'язаних механізмами взаємоконтролю, взаємостимування та взаємозалежності.

Загалом систему стримувань і протигаг у Польщі можна зобразити в табл. 1.

Позитивні моменти в системі державної влади в Польщі в контексті розвитку системи стримувань і протигаг наведені нижче.

Польська система стримувань і противаг

Види органів влади (за поділом на гілки влади)	Перелік повноважень	Нормативне закріплення
Законодавча: – Сейм – Сенат	– формування органів конституційного нагляду; – обрання Голови Ради Міністрів, якщо призначення очільника уряду не зроблено Президентом; – висловлення недовіри міністру; – право розпуску представницького органу територіального самоврядування за порушення Конституції та законів; – участь у призначенні ключових посадовців	Конституція Польщі: – ст. 159 – ст. 171
Виконавча: Президент Республіки Польщі і Рада Міністрів	Президент наділений правами щодо: – формування складу уряду здійснюється спільно з Прем'єр-міністром; – звільнення представника уряду, якому Сейм висловив недовіру; – розпуску парламенту; – формування Конституційного Суду; – визначення складу Верховного Суду за пропозицією Всепольської Судової Ради; – відкладального вето; – розпуску парламенту; – призначення суддів за поданням Національної Ради Юстиції. Рада Міністрів здійснює внутрішню та зовнішню безпеку, координує і контролює роботу органів урядової адміністрації.	Повноваження Президента закріплені у ст. 144 та доповнюються ст. 154 Конституції Польщі Повноваження Ради Міністрів відображені у ст. 146
Судова: суди та трибунали	– формування особового складу Верховного Суду Всепольським з'їздом суддів (затверджується Президентом); – формування професійних суддів; – виконання функції тлумачення законів; – прийняття Конституційним трибуналом рішення у справах про відповідність Конституції законів і міжнародних договорів	Закон «Про організацію Конституційного Трибуналу та порядок розгляду проваджень Конституційним Трибуналом» від 30.11.2016 р.

1. Наявність двопалатного парламенту.

Вважаємо, що закріплення двопалатного парламенту є досить потужним інструментом у прийнятті виважених демократичних рішень, дієвим механізмом парламентаризму та забезпечення існування правової держави.

На думку М.В. Оніщука, такий спосіб формування парламенту підвищує рівень демократичної легітимності та значною мірою звільняє законодавчий процес від мінливих політичних пристрастей, раціоналізує його та вводить його в рамки правової визначеності як компонента верховенства права [3].

З огляду на те, що двопалатний парламент практикується і в унітарних державах, акцентуємо на можливості його закріплення і в Україні.

2. Визначений механізм притягнення Президента до відповідальності.

Так, ст. 145 КП визначено, що за порушення Конституції, закону або за вчинення злочину

Президент Республіки може бути притягнений до відповідальності перед Державним Трибуналом, а обвинувачення Президенту може бути пред'явлене Національними Зборами шляхом прийняття постанови більшістю не менше ніж у 2/3 голосів від загального числа їх членів [1].

На нашу думку, підстави та механізми притягнення Президента Польщі до відповідальності є більш реальними та чіткими порівняно з нормами в Україні.

Не випадково О.В. Радченко акцентує на тому, що конституційний механізм імпичменту в Україні є фактично нездійсненим, у той час як президент України єдиний серед усіх згаданих президентів може самостійно повністю делегітимізувати парламент [4].

3. Високоєфективна модель місцевого та регіонального управління.

Варто наголосити на тому, що система стримувань і противаг знаходить відображення на місцевому рівні, адже злагодженість у роботі органів місцевого самоврядування, виконавчих органів та органів державної влади становить основний суб'єктний склад державного управління, а скоординована робота на різних рівнях територіальної організації безпосередньо впливає на реалізацію програм економічного та соціального розвитку.

У процесі реформування органів управління Польща зосередилася на трьох ключових позиціях: 1) адміністрування, що полягає в контролі за дотриманням законів, визначенні адміністративних правил та норм, ухваленні рішень із конкретних питань; 2) управління процесом перетворень, через розробку політики розвитку та стратегії для усіх сфер суспільного життя; 3) надання громадських послуг [5, с. 119].

Таким чином, у Польщі акцентовано на законодавчому забезпеченні та реалізації функцій управління шляхом проведення стратегічних перетворень, які відповідають проголошеним перспективним планам та досягаються завдяки наданню належного стимулювання та фінансування процесів децентралізації.

Зокрема, законодавством Польщі врегульовано питання розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало змогу органам територіальної влади, на відміну від України, де формування місцевих бюджетів відбувається централізовано, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці [5, с. 61].

Самостійне вирішення організаційних та фінансових питань є основою децентралізації та, відповідно, ефективного управління на місцях. Коли регіони наділили належною ресурсною базою, рівень економічного розвитку Польської республіки значно підвищився, а проведення політики та конструктивних ініціатив на місцевому рівні отримало необхідний імпульс для подальшого розвитку, чого нині повною мірою не вдалося реалізувати в Україні. Навіть в умовах складної епідеміологічної ситуації в Україні влада намагається поглибити прояви централізації, нівелюючи попередні спроби провести розподіл повноважень між центральними та місцевими владними інституціями.

Опрацювання питання організації влади в Польщі та Україні дають змогу виокремити спільні та відмінні риси у побудові структурних елементів системи поділу влади.

Спільні риси польської та української моделі стримувань і противаг полягають у: 1) реалізації процедури призначення та відставки (імпічменту) президента; 2) призначенні ключових державних посадовців; 3) втіленні права щодо накладення вето; 4) реалізації механізму розпуску парламенту; 5) існуванні права законодавчої ініціативи з боку уряду; 6) призначенні професійних суддів; 7) порядку встановлення конституційності законів.

Відмінними ознаками організації законодавчої, виконавчої та судової влади в Польщі та Україні є такі: 1) існування двопалатного парламенту у Республіці Польща, на відміну від однопалатного в Україні; 2) визначення Президента очільником виконавчої гілки влади в Польській республіці, чого не зроблено в Україні; 3) закріплення більш чіткого та ефективного підходу до організації територіального устрою, який слугує децентралізації (ст. 15 Конституції Польщі), а не лише ґрунтується на цьому принципі (ст. 132 Конституції України); 4) наділення органу конституційної юрисдикції в Польщі (Конституційного трибуналу) ширшим колом повноважень (зокрема щодо вирішення спорів щодо компетенції органів влади та встановлення наявності перешкод у здійсненні Президентом Республіки його повноважень), на відміну від Конституційного суду України, якому такі функції не притаманні.

З огляду на вищевикладені позиції вважаємо, що сучасна модель організації влади в Україні потребує:

1) розроблення чіткого алгоритму побудови системи публічної влади та проведення єдиної політики децентралізації, уникаючи подвійних стандартів, винятків та інших варіацій щодо зміни курсу, проголошеного в законах та рішеннях органів влади;

2) здійснення конституційно-правових перетворень та трансформацій у побудові судової влади, особливо механізму конституційного судочинства (на прикладі Конституційного трибуналу у Польщі), діяльність якого має бути спрямована не тільки на досягнення дотримання конституційних засад, але й слідкувати за правомірністю реалізації повноважень ключовими державними інституціями;

3) подальшого розвитку парламентаризму та досягнення прогресивних демократичних перетворень завдяки прозорим та виваженим інструментам законодавчих ініціатив;

4) використання досвіду Польщі в питаннях організації та фінансування влади на місцях, роз-

витуку гнучкої інституціональної моделі розподілу повноважень та налагодження стабільної внутрішньополітичної обстановки.

Висновки. Таким чином, розуміння та використання польського досвіду організації системи поділу влади та стримувань та противаг є корисним елементом для проведення конструктивних перетворень на шляху демократичного розвитку держави, підтримки євроінтеграційних процесів, проведення політики децентралізації та побудови дієвої моделі конституційного судочинства в Україні. Перетворення, що почалися в Польській Республіці наприкінці 90-х, свідчили про чітке розуміння політичною елітою країни питань організації вертикалі влади, яка була закріплена з урахуванням принципів децентралізації та субсидіарності. Це зумовлює необхідність врахування та адаптації польського досвіду щодо організації діяльності державних інституцій та розподілу повноважень між ними, вирішення питання фінансування міс-

цевих органів влади та здійснення заходів державного регулювання, необхідних для досягнення взаємної збалансованості органів влади.

Поєднуючи польський досвід організації влади та національні інтереси України, можна покращити окремі аспекти функціонування системи стримувань і противаг завдяки розвитку основних гілок влади, адекватному застосуванню інструментів конституційного контролю, вирішенню питань розподілу повноважень між органами влади і проведенню прозорої та справедливої державної політики.

Перспективні напрями подальшої роботи мають враховувати зарубіжний досвід, зокрема Польської Республіки, щодо побудови вертикалі державної влади та організації системи стримувань та противаг, яка залежить від державної та регіональної політики, рівень якої визначається розумінням процесу реалізації конституційних положень та принципів.

Список літератури:

1. The Constitution of the Republic Of Poland Dziennik Ustaw. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення 30.04.2020).
2. WYROK z dnia 15 stycznia 2009 r. Sygn. akt K 45/07*. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090090057/T/D20090057TK.pdf> (дата звернення 30.04.2020).
3. The Act of 30 November 2016 on the Status of the Judges of the Constitutional Tribunal. URL: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Akty_normatywne/The_Act_on_the_Status_of_the_Judges_of_the_Constitutional_Tribunal_en.pdf (дата звернення 30.04.2020).
4. Оніщук М.В. Система стримувань і противаг в українській моделі організації влади: проблеми і шляхи вдосконалення. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 91–95
5. Радченко О.В. Система стримувань та противаг гілок влади як ціннісний імператив українського політикуму. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 69–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdu_2008_2_10 (дата звернення – 30.04.2020).
6. Апончик Т.М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 1. С. 118–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_1_23
7. Бегей І.П. Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 57–63.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 13.04.2020).

Moskalchuk Yu.H. THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS OF THE MECHANISM OF RESTRICTIONS AND BALANCES IMPLEMENTATION IN FOREIGN COUNTRIES: THE EXPERIENCE OF POLAND

Consolidation of the idea of state power separation and adaptation of the restrictions and balances model are the foundations of democratic policy of the world's leading countries. Foreign experience allows us to understand the advantages and disadvantages of the domestic restrictions and balances system, as well as to determine what measures need to be taken to update and improve the work of government institutions in today's conditions. The historical, geographical, economic and political features given, the analysis of promising innovations used in the state building of the Republic of Poland are the priority of the research and require consistent and constructive analysis to improve the domestic model of constitutional implementation of power in Ukraine.

The article considers the system of state power separation and the restrictions and balances system applied in the Republic of Poland. The legal basis for consolidating the restrictions and balances system in Polish

legislation is determined. Particular attention is paid to the positive features of the power organization and the results of the decentralization process in the Republic. The common and distinctive features in the construction of the restrictions and balances system of Ukraine and Poland are highlighted. Requirements for improving the Ukrainian model of government organization have been formed.

Constructive provisions enshrined in Polish legislation and implemented at various levels of administrative-territorial organization to achieve coherence in the work of public authorities and local governments, executive authorities, the organization of the judiciary, including constitutional review, are important areas for further research, directions and searches for Ukrainian reformers, managers, and scholars.

The positive dynamics of the models adaptation introduced by the neighboring party to implement progressive instruments of modernization of the state power system in accordance with modern needs should be an important guideline for ensuring the use of foreign developments in improving the system of restrictions and balances in Ukraine.

Key words: *restrictions and balances system, separation of powers, decentralization, foreign experience, form of government.*

Плуталова О.Г.

Донецький державний університет управління

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

Питання завершення земельної реформи, відкриття ринку землі активно обговорюються як у суспільстві, так і на державному рівні. Дискусія має гострий характер, оскільки для українського суспільства земельне питання на ментальному рівні є ключовим і дуже болючим. Для вирішення вказаного питання дослідження історичних аспектів державного управління земельними відносинами в Україні є актуальним та становить науковий інтерес.

У статті висвітлені основні історичні аспекти розвитку та становлення державного управління земельними ресурсами від античних часів до сучасності. Кожен історичний період піддано аналізу з точки зору державної земельної політики, механізмів державного управління земельними ресурсами, а також показано вплив загальних політичних процесів на земельні відносини.

Так, з'ясовано основні аспекти формування управління землею в дохристиянській період, за часів розквіту Трипільської культури та утворення першого державного об'єднання – Скіфії.

Досліджено подальший розвиток державного управління землею у період існування Київської Русі та в часи втрати Україною державності, перебування під управлінням Литви та Польщі.

Приділено увагу аналізу земельних реформ, здійснених державним урядом у період Гетьманщини та в дореволюційний період Царської Росії, до складу якої входили українські землі. Визначено головні ознаки державного управління земельними ресурсами в Україні за радянських часів. Проаналізовано етапи земельної реформи після отримання Україною державного суверенітету.

Автор наголошує на важливості закінчення розпочатої земельної реформи та відкриття вільного ринку землі, акцентує на ключових моментах земельної реформи та ключової ролі держави у впровадженні її результатів. Підкреслюється значення ринкових земельних відносин для подальшого економічного і соціального розвитку держави в умовах європейської інтеграції.

Ключові слова: управління земельними ресурсами, ринок землі, державна земельна політика, земельна реформа.

Постановка проблеми. Реформування земельних відносин невідворотно здійснює вплив на систему державного управління земельними ресурсами в Україні шляхом її удосконалення, а інколи трансформації. З огляду на багатофункціональність землі, її роль в економіці країни та соціальному розвитку суспільства актуальності набувають питання становлення та розвитку системи державного управління земельними відносинами на історичних етапах України. Дослідження вказаних питань дасть змогу встановити причини та тенденції сучасного стану функціонування державного управління земельними відносинами та напрями його подальшого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В основу дослідження покладено наукові напрацювання з питань управління земельними відносинами таких вчених, як І. Бистряков, Ю. Білик, Д. Гнаткович, О. Гуторов, А. Даниленко, Б. Данилишин, О. Дацій, Д. Добряк, С. Дорогунцов,

О. Євграфов, П. Казьмір, М. Корецький, П. Кулич, М. Латинін, О. Мельник, А. Третьак та ін. Водночас у повному обсязі процес формування державного управління на вказаному напрямі протягом певних історичних періодів та причини сучасного стану державної земельної політики не досліджено.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичних аспектів розвитку та становлення державного управління земельними відносинами в Україні від античних часів до сучасності та аналіз сучасного стану державної земельної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок формування управління земельними відносинами в Україні належить до VII–III ст. до н. е. та ознаменований розквітом Трипільської культури. Зайняття землеробством спонукало людство на дослідження земельних ресурсів для розподілення землі для сільськогосподарських потреб,

будівництва житла, скотарства тощо [1, с. 63]. Втім, у чому саме полягало управління землею в ті часи, не можна дослідити через відсутність письмових джерел.

Наступний період характеризується заселенням території сучасної України різними племенами (кіммерійцями, таврами, скіфами, сарматами), а поряд із цим війнами за територію господарювання, у тому числі родючіші землі як основу виробництва в сільському господарстві. За вказаних обставин землекористування було стихійним. Управління процесом фактично не відбувалось [1, с. 57].

Наприкінці VI ст. до н. е. на території сучасної України утворилося перше державне об'єднання – Скіфія. Землекористування вже передбачало певні управлінські операції з окремими земельними ділянками: ділянку, яка після кількох років використання втрачала родючість, вилучали з обігу (так звана «перелогова система»). Такі дії вже потребували певної системи організації земельних відносин. Крім того, за часів скіфів на землю почали поширюватися відносини власності. Більшість землі належала громадам, які щороку перерозподіляли її для використання між окремими родинами. Проте особливістю земельних відносин того часу є поява приватної власності на землю. У подальшому права управління господарським життям людей тих часів (у тому числі земельними ресурсами) належали загальним зборам усіх дорослих членів племені – віче. Саме віче приймали рішення про те, кому, скільки і в якому місці надати землю в користування, регламентували спосіб використання землі. Особливістю управління земельними ресурсами було всебічне врахування природних умов у процесі організації розміщення поселень. Багато віків земельні відносини було врегульоване нормами звичаєвого права [1, с. 63, 70].

З початку IX ст. і до XIII ст. на території нашої країни існувала Київська Русь, яка була феодальною державою. Територіально землі поділялись на княжі (належали до удільних князівств) та громадські (належали громадам). Поступово відбувалася заміна патріархальної родової громади сусідською територіальною громадою. Її члени вже були пов'язані між собою не родинними відносинами, як раніше, а господарсько-територіальними. Розвиток феодальних відносин, прийняття християнства і культурне зближення з Візантією зумовили запозичення візантійського права. На цей час припадає створення першої редакції «Правди Руської», яку започаткував Ярослав

Мудрий. У центрі уваги цього документа були питання про власність на землю і майно, відносини між правителями і підданими, соціальний статус окремих категорій населення. Важливою складовою частиною в системі управління земельними відносинами на території Київської Русі був розвиток наявних і створення нових міст, сіл і хуторів. У системі управління надзвичайно важливе місце належало справлянню податку за використання землі [2].

На історичному шляху розвитку суспільства феодалізація общинних земель призвела до трансформації данини у феодальну ренту у формі відробітків. Але в процесі розвитку продуктивних сил держави з'ясувалось, що ця форма оподаткування мала обмежений характер у господарській еволюції держави. На заміну їй прийшла грошова рента, яка у XII–XIII ст. поширилась по всій Русі. У системі управління земельними ресурсами важливе значення приділялося структурі земельних, у тому числі сільськогосподарських угідь, розглядалися питання розв'язання земельних і майнових спорів, складання проектів організації території, картографічного забезпечення тощо.

Із втратою державності Україна впродовж кількох століть перебувала під управлінням Литви та Польщі. Дотримуючись зразків західних держав, великі литовські князі запровадили створення системи удільних князівств, князі яких не мали жодних особистих прав: вони залишались підлеглими Великому князю. Протягом другої половини XIV–XV ст. на українських землях набуває широкого розвитку магнатське і шляхетське землеволодіння. Протягом другої половини XIV–XV ст. було уніфіковано правовий статус селян, у результаті чого їх стали називати «панськими». Як результат, почало руйнуватись селянське землеволодіння, посилилась феодальна залежність селян, поширився процес їх закріпачення, почала складатись багатогалузева система господарства. У системі управління земельними ресурсами важливе значення мало містобудування, надання багатьом містам магдебурзького права, що, власне, забезпечувало громадянам більшу самостійність і незалежність від органів державної влади. Управління земельними ресурсами було спрямоване на задоволення інтересів пануючого класу коштом поневоленої частини суспільства. Основною формою землекористування були фольварки, які нагадували не що інше, як радянські колгоспи, різні за розмірами. В основу розвитку фольваркового землекористування було покладено так званий «Устава про волоки», згідно з яким уся земля, якою

володіли селяни, поділялась на ділянки – волюки, і кожен двір, наділяючись волюкою, зобов'язаний був відробляти панщину та інші повинності [3].

Посилення закріпачення населення України стало передумовою національно-визвольної боротьби українського народу, піком якої стала Визвольна війна XVII ст. Результатом було знищення великого і середнього феодалного землеволодіння польських магнатів і шляхти, католицької церкви. Їхні землі стали державними та перешли в управління Скарбу Війська Запорізького – складника апарату гетьмансько-старшинської адміністрації. Верховним розпорядником цієї землі був гетьман, на місцях – полковники та сотники [4].

У цей період володарювання землею мало ознаки як приватної власності, так і службово-корпоративної. Так, земля надавалась державою лише після вступу до Війська Запорозького та мала обтяження відбуванням військового примусу. Водночас козаки вільно продавали і купували землю, засновували нові поселення, господарства.

Важливим досягненням у процесі визвольної війни стало визнання селянської власності. Селяни вважали землю своєю власністю і з повним правом розпоряджались нею і результатами своєї праці. Держава не регламентувала права використання землі, але оплата податків на утримання війська та адміністративного апарату була для селян обов'язковою умовою.

Період Гетьманщини XVII–XVIII ст. у державному управлінні земельними ресурсами України характеризується таким чином. Основними формами господарювання на землі стали дрібні землеволодіння, які дали змогу забезпечувати власні інтереси селянам та козакам. Панщина (обов'язковий відробіток) замінена податком (грошовим чиншем). Зростало старшинське землеволодіння, право власності на землю монастирів, купецтва, яким за волею гетьмана надавалися сотні сіл із десятками тисяч дворів. Землеволодіння закріплювалося відповідним документом – грамотою. Іншими засобами отримання землі у власність були займанщина вільних земель, скуповування, інколи примусове, а також насильницьке загарбання.

Після скасування інституту Гетьманщини у 1764 р. Катериною II проведено генеральне межкування – точне визначення земельних володінь поміщиків, козаків, селян, церкви, міст, яке проводилось з 1766 по 1861 рр., а також Генеральний (Рум'янцевський) опис Малоросії в 1765–1769 рр.

Результатом вказаних заходів стало покріпачення селян, яким заборонено переходити від одного власника землі до іншого. Українська старшина здобула права російського дворянства, яка мала право володіти землею і селянами, засновувати підприємства, звільнялась від податків і обов'язкової служби, не могла піддаватися тілесним покаранням. Права українського козацтва поступово обмежувались [5].

Знаковою в питаннях управління землею стала селянська реформа 1861 р., в результаті якої та після проголошення Маніфесту про скасування кріпацтва селяни одержували особисту свободу та забезпечувались земельним наділом у постійне користування з подальшим правом викупу у власність. З цією метою уряд надавав відповідні кредити. Крім цього, формуються сільські громади (поземельні спілки селян), які обирають органи мирського управління. Відтепер питання взаємовідносин у земельній сфері, адміністративні та поліцейські функції вирішуються на місцевому рівні вказаним органом. Селянська реформа на той час, особливо після створення у 1882 р. Селянського поземельного банку, запровадила ринок землі: активізувалась купівля-продаж землі, набувала поширення оренда. Недоліком такого врядування стала залежність селян від сільської громади, без згоди якої неможливо було самостійно вирішувати будь-які господарчі питання, пов'язані із землею, незадоволеним не давали права самостійно вийти з громади, отримати особисті документи тощо.

Таким чином, склалися передумови для перегляду земельно-аграрних відносин. У листопаді 1906 р. головою уряду Царської Росії П. Столипіним розпочата аграрна реформа, метою якої було надати селянам право вільного виходу із сільської громади із закріпленням певного наділу у приватну власність, а також дозволявся викуп у громади надлишків землі на пільгових умовах. Крім цього, уряд гарантував державну землевпорядну та фінансову допомогу.

Столипінська реформа, безумовно прогресивна для того часу, задавала інший вектор розвитку земельним відносинам. Встановлення приватної власності на землю, а також поширення орендних правовідносин сприяло концентрації великої площі землі в руках заможних селян. Поступово формувался прошарок селян-фермерів, які вміли господарювати на землі, і це сприяло розвитку сільського господарства. Водночас поглиблювалась прірва між заможними селянами і біднотою, що разом з іншими чинниками наблизила Лютневу революцію 1917 р.

Декрет про землю від 8 листопада 1917 р. – перший законодавчий акт новоствореної Радянської Росії, до складу якої входила Україна, скасував приватну власність на землю, вона перейшла у державну власність. Поміщицькі, удільні, монастирські, церковні землі з будівлями передавалися в розпорядження волосних земельних комітетів та повітових рад селищних депутатів. Під забороною опинилися продаж, оренда, застава землі. Надра, ліси, води оголошено власністю держави. Селяни одержували землю в користування. Розподіл землі був зрівняльним, за трудовою чи споживчою нормою. Форми господарювання на землі були вільними: подвірна, хутірська, общинна, артільна [6].

Надалі земельна політика радянського уряду України виходила з ідей, сформульованих у Положенні про соціалістичне землевпорядкування і про заходи переходу до соціалістичного землеробства, обговореного на Харківському губернському з'їзді Рад 20 лютого 1919 р. і схваленого Третім Всеукраїнським з'їздом Рад. У цьому законодавчому акті націоналізація землі дістала найчіткіше і завершене правове оформлення, де першою статтею скасовувалась приватна власність на землю і вся земля в межах УРСР вважалась єдиним державним фондом. Принцип єдності земельного фонду, зазначений у Положенні, вказує, що скільки б земля не перерозподілялася між користувачами, вона становить неподільний об'єкт права власності, носієм якого є держава. Створення такого єдиного громадського господарства означало організацію сільського господарства на основі соціалізму з переходом від одноосібних форм землекористування до товариських. Цей висновок напрашується з того, що закон оголосив усі види одноосібного землекористування тимчасовими і такими, що відживають, та орієнтував увесь земельний устрій на першочергову організацію радянських комун і товариств щодо громадського обробітку землі [7, с. 37–38].

Такий напрям земельної реформи здійснювався шляхом землеустрою, який був основним методом управлінських дій держави з реалізації тодішньої земельної політики та включав заходи щодо «остаточного реформування земельних відносин»: 1) міжволосний розподіл земель; 2) розподіл земель у волості з відведенням селам, товариствам, артілям, утворення висілків на вимогу населення; 3) відведення земель державним і громадським установам, заводам, шахтам, фабрикам, дослідним станціям тощо; 4) відведення присадибних земель у сільській місцевості; 5) відведення земель селам і селищам міського типу;

6) уточнення меж між губерніями і повітами; 7) упорядкування земельного фонду, призначеного для розміщення переселенців [7, с. 60–61].

Державна політика у сфері земельних відносин радянської України, яка до 1990 р. перебувала у складі СРСР, зводилась до регулювання землекористування і землеустрою в межах республіки. Загальне державне управління землею в СРСР тривалий час мало такі основні ознаки:

- виключне право державної власності на землю;
- сталість колгоспного землекористування, його безстроковість і безоплатність;
- централізація державного регулювання земельних відносин на всіх рівнях на основі оподаткування, кредитування, цільового фінансування, планування використання земель тощо;
- міжгосподарське і внутрігосподарське землевпорядкування, закріплення право користування землею відповідними державними актами.

Протягом усього часу існування незалежної України питання земельної реформи та відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення було на порядку денному законодавчої та виконавчої гілок влади.

Відправним моментом реформування земельних відносин можна вважати прийняття 18 грудня 1990 р. Верховною Радою Земельного Кодексу. Відповідно до норм цього Кодексу державою визначено нові категорії земель: природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також запроваджено системи використання й охорони земель. Крім цього, передбачено платність землеволодіння і землекористування у вигляді земельного податку та орендної плати, посилено контроль за використанням й охороною земель, внесено зміни до ведення Державного земельного кадастру, порядку вирішення земельних спорів [8].

Надалі земельна реформа в Україні здійснювалася відповідно до Указу Президента України від 30 травня 2001 р. № 372 «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» та вимог нового Земельного Кодексу України, прийнятого Верховною Радою 25 жовтня 2001 р. Метою реформи визначено забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для істотного збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її на самостійний фактор економічного зростання. Крім цього, планувалось розмежувати повнова-

ження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами.

Варто зазначити, що відповідно до п. 15 Розділу Х «Перехідні положення» Земельного Кодексу України відчуження земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва заборонено, тобто введено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який нині триває [9]. Впровадження державою мораторію на розпорядження власниками своїми землями було обґрунтовано передусім відсутністю на той час умов для існування цивілізованого земельного ринку, а саме досконалої нормативно-правової бази, системи обліку та реєстрації земель, механізмів державного контролю за ринковими відносинами у цій сфері тощо.

Протягом майже 19 років існування мораторію влада вживала заходів, спрямованих на впровадження не тільки ефективних механізмів землеволодіння та землекористування, а й на розбудову сучасного ринку землі на засадах ринкової економіки.

Так, Верховною Радою України 31 березня 2020 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», яким з 1 липня 2021 р. передбачена можливість надбання громадянами України право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення площею до 100 га. З 1 січня 2024 р. таку змогу отримають юридичні особи, власниками яких є українці. Вони зможуть купувати до 10 000 га землі. Продаж державних та комунальних земель заборонено. Питання, чи надавати іноземцям право купувати землю, вирішуватиметься на референдумі [10].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що управління земельними ресурсами було завжди важливим і першочерговим для нашої країни, як за часів античності, так і на сучасному етапі. Її роль у розвитку та становленні земельних правовідносин була провідною у досліджувані історичні періоди: за часів розквіту Трипільської культури та утворення першого державного об'єднання – Скіфії, існування Київської Русі, у часи втрати Україною державності, перебуванням під управлінням Литви та Польщі, у період Гетманщини та дореволюційний період Царської Росії, до складу якої входили українські землі, за радянських часів та після отримання Україною державного суверенітету. Ознайомлення з особливостями розвитку та існування цієї системи управління в історичному аспекті дало змогу визначити причини та тенденції її сучасного стану функціонування, а також спрогнозувати кроки та пріоритети, які, на наш погляд, мають бути такими:

- підвищення продуктивності використання земель, забезпечення рівного захисту прав, рівного доступу до ринку землі та необхідних фінансових ресурсів для всіх власників землі та землекористувачів;

- раціональне використання земель;
- підвищення прозорості використання землі, доступу до інформації та запобігання корупції.

Реформування земельних відносин не може тривати постійно. Нині уряд країни прагне завершити земельну реформу і зробити її максимально ефективною, від цього залежить доля української землі на багато років вперед. У зв'язку з цим питання вдосконалення правового, організаційного, економічного механізмів державного управління земельними ресурсами є актуальними завданнями та вектором подальших дій у вказаному напрямі.

Список літератури:

1. Толочко П.П. Давня історія України. Київ, 1997. Т. 2. 496 с.
2. Толочко П.П. Давня історія України. Київ, 2000. Т. 3. 695 с.
3. Собчук В.Д. Устава на волоки. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ustava_voloky (дата звернення 11.05.2020).
4. Мельник О.О. Еволюція земельних відносин доби Козацьчини у XVII–XVIII ст. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2017. № 2(33). С. 314–320.
5. Субтельний О.М. Україна: історія. Київ, 1993. 720 с.
6. Енциклопедія історії України. Київ, 2004. Т. 2. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Dekret_pro_zemlyu_1917 (дата звернення 11.05.2020).
7. Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні : навчальний посібник. Київ, 2002. 280 с.
8. Земельний Кодекс України за станом на 18.12.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12> (дата звернення 10.05.2020).
9. Земельний Кодекс України за станом на 25.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

10. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення 10.05.2020).

11. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. Київ, 1990. Т. 1. 397 с.

Plutalova O.H. HISTORICAL ASPECTS OF STATE GOVERNANCE OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

The issue of completing land reform, opening a land market are being actively discussed both in society and at the state level. The discussion is acute, because for Ukrainian society the land issue at the mental level is crucial and very painful. To address this issue, the study of the historical aspects of public administration of land relations in Ukraine is relevant and of scientific interest.

The article highlights the main historical aspects of the development and formation of state governance of land resources from ancient times to the present. Each historical period is analyzed in terms of state land policy, mechanisms of state governance of land resources, as well as shows the impact of general political processes on land relations.

Thus, the main aspects of the formation of land management in the pre-Christian period, at the time of the heyday of the Tripoli culture and the formation of the first state association – Scythia, were clarified.

The further development of state land governance during the period of the existence of Kievan Rus and during the loss of statehood by Ukraine, being under the control of Lithuania and Poland, is investigated.

Attention is paid to the analysis of land reforms carried out by the state government during the Hetmanate and in the pre-revolutionary period of Tsarist Russia, which included Ukrainian lands. The main features of state governance of land resources in Ukraine in Soviet times are identified. The stages of land reform after Ukraine gained state sovereignty are analyzed.

The author emphasizes the importance of completing the ongoing land reform and opening a free land market. Emphasis is placed on the key points of land reform and the key role of the state in implementing its results. The importance of market land relations for the further economic and social development of the state in the conditions of European integration is emphasized.

Key words: *land resources governance, land market, state land policy, land reform.*

Серьогіна Н.О.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДУКТИВНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглянута категорія продуктивна зайнятість як фактор, що впливає на національну безпеку країни. Проаналізовано сучасні загрози для України в контексті національної безпеки та визначено, що актуальним завданням національної безпеки України є забезпечення стійкості держави та суспільства до загроз гібридного характеру. До ключових ризиків макроекономічного прогнозу України на 2020 рік зараховано загострення військового конфлікту на східному кордоні країни, підвищення безробіття, ризик боргової кризи та падіння реальних доходів населення. Наголошено, що продуктивна зайнятість є важливим показником добробуту населення, економічного розвитку території, який має важливе значення для кожної окремої людини, держави та суспільства загалом. Зазначається, що в Україні відбувається девальвація праці як базового джерела доходів населення, яке дає змогу уникнути стану бідності та гарантувати гідний рівень його життя. Стверджується, що в Україні соціальні перекося за соціально-майновими ознаками є дійсно кричущими, що призводить до усталеного формування двополюсної моделі українського суспільства. Сформульовано висновок, що соціальна нерівність спричинена значною мірою недотриманням законодавства зайнятості, тіньовою діяльністю на ринку праці. Зазначено зміщення акценту в ЄС із політики зменшення безробіття до політики зайнятості, що обґрунтовується зменшенням державних видатків на соціальне страхування на випадок безробіття, забезпеченням сталого економічного зростання та соціальної стабільності в суспільстві. Зазначено, що задля недопущення та запобігання подібних суспільних потрясінь державі необхідно приділяти належну увагу питанням гармонізації інтересів суспільних і національних, виробленню та імплементації продуктивної державної політики у сфері національної безпеки. Зроблено висновок, що в сучасних реаліях суспільного розвитку, в умовах інтенсифікації глобалізаційних процесів у всіх сферах суспільного життя, перманентних фінансово-економічних криз та потрясінь поширення терористичних загроз та воєнних небезпек забезпечення продуктивної зайнятості населення є одним з інструментів не тільки соціально-економічного та сталого розвитку суспільства, світової економіки, але є детермінантою підвищення потенціалу національної безпеки держави.

Ключові слова: державне управління, продуктивна зайнятість, національна безпека, безробіття, бідність.

Постановка проблеми. Сучасні реалії суспільного розвитку кидають Україні серйозні виклики, що загрожують національній безпеці – сфері, процеси в якій вирізняються багатомірністю, складністю, неординарністю, непередбачуваністю та динамічністю. Нині Україна потерпає від наслідків анексії Криму, бойових дій на сході України, які негативно впливають на економічну, політичну, інформаційну, соціально-демографічну та інші суспільні сфери. Ці події, які відбуваються на тлі економічної кризи 2014 року, ескалації загроз міжнародного тероризму, загострення глобальної конкуренції та депресивних процесів у світовій економіці, призвели до появи небувалих раніше в українському суспільстві явищ і

змін, найбільш разючими з яких є погіршення умов зайнятості населення, безпрецедентне підвищення рівнів безробіття і бідності, особливо на сході країни, адже оплачувана робота є основним джерелом доходу для більшості населення країн світу, а продуктивна зайнятість, організація ринків праці може сприяти зміцненню принципів соціальної рівності, згуртованості, демократизму та сталого суспільного розвитку. Підвищення рівня добробуту громадян, особливо соціально незахищених, має бути пріоритетом державної політики в будь-якій країні світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати аналізу наукової літератури дають підстави констатувати, що різні види національ-

ної безпеки, державне управління в цій сфері, а також аспекти зайнятості населення перебувають на вістрі уваги багатьох науковців, дослідників. Зокрема, Г.П. Ситник слушно зазначає, що розв'язувати проблеми національної безпеки необхідно системно, тобто шляхом створення та забезпечення ефективного функціонування системи національної безпеки, яка відображає процеси взаємодії національних інтересів і загроз їх реалізації [1]. А.І. Семенченко [2] розкриває теоретико-методологічні засади стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою. В. Дубич розглядає такі сучасні загрози національній безпеці України, як «тінізація» ринку праці та зайнятості населення [3, с. 58–65], молодіжне безробіття [4, с. 87–94], а також зарахування тіньової зайнятості до серйозної проблеми публічного управління в Україні [5, с. 33–34].

Нині за цими тематиками у вітчизняній науці накопичено значний масив теоретичного матеріалу і практичних доробок. Втім, незважаючи на наявність значного наукового доробку в цих сферах, проблеми забезпечення зайнятості та національної безпеки розвиваються окремо.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначити стан розробки теоретико-методологічної бази забезпечення продуктивної зайнятості в контексті національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. За оцінками МОП, у 2018 році в країнах світу офіційно нараховувалося 172 млн безробітних, що дорівнює 5,0% рівню безробіття [6, с. 19]. За останні роки рівень безробіття суттєво знизився в країнах із високим рівнем доходів населення. Згідно зі зробленими експертними прогнозами, в умовах економічної стабілізації рівень безробіття буде зменшуватися в багатьох країнах світу. Втім, безробіття зростає і зростатиме в країнах із середнім і низьким рівнями доходів, особливо в умовах економічної кризи. Зростаючі глобальні макроекономічні ризики негативно впливатимуть на ринки праці багатьох країн світу: кількість безробітних збільшуватиметься щорічно на 1 млн осіб за рахунок зростання робочої сили, доходи значної частини якої будуть нижче межі бідності. Варто зауважити, що в країнах із низьким і середнім рівнями доходів понад чверть працівників проживала в умовах крайньої та середньої бідності. Хоча за останніх 30 років спостерігається позитивна тенденція до зменшення випадків бідності серед працюючого населення, передбачається, що в країнах із низьким рівнем доходу населення зростання зайнятості буде супрово-

джуватися зростанням кількості працюючих, що потраплять за межу бідності.

Виникнення «раптової» бідності, зумовленої стрімким, неочікуваним і широкомасштабним зубожінням населення України, – нове, небувале для українського суспільства явище, яке містить потенційну загрозу національній безпеці країни. Так, майже 2 млн українців, більшість з яких «ще вчора мали все необхідне – житло, роботу, чітко визначений соціальний статус і були самодостатніми, миттєво втратили все та стали вимушеними переселенцями, фактично – біженцями», – зауважує Е. Лібанова, директор Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України [7]. Експерти Світового Банку уточнюють статистичні дані: в Україні станом на 01.02.2017 р. вимушеними переселенцями стали понад 2,7 млн осіб – 1,7 млн осіб у межах і 1 млн осіб поза межами країни [8, с. 5]. С. Кахконен, директор Світового банку з питань України, Білорусі та Молдови, стверджує, що рівень бідності населення України зріс протягом останніх 5 років з 15% до 25% [9].

Дійсно, продуктивна зайнятість – важливий показник добробуту населення, економічного розвитку території, який має важливе значення для кожної окремої людини, держави та суспільства в цілому. Як свідчить світова практика, такі суспільні потрясіння, як збройні конфлікти, закриття підприємств на певній території, масове біженство, міграція, корупційні прояви, «тінізація» ринку праці, досить негативно позначаються на продуктивності зайнятості населення та економічному зростанні країни. Процеси руйнування економіки помітно активізуються через підвищення рівня соціальної напруженості.

Є підстави стверджувати, що в Україні відбувається девальвація праці як базового джерела доходів населення, яке дає змогу уникнути стану бідності та гарантувати гідний рівень його життя. Так, Л. Шангіна, науковий консультант із Центру Разумкова, також стверджує, що головною причиною бідності в Україні є суспільство, в якому не встановлено гідного рівня оплати праці, людська праця нічого не варта. Не можна назвати мінімальну заробітну плату достойною вартістю праці в Україні. Бідною вважається сім'я, якщо вона витрачає на харчування більше половини свого доходу, а суспільство, в якому більшість сімей мають такі витрати, є бідним суспільством. У світовій практиці такий показник є показником рівня життя: чим меншу частку своїх доходів громадяни витрачають на їжу, тим у заможнішій країні вони проживають. Дослідження світової

економіки свідчать, що витрати більшої частки доходів домогосподарства на харчі є показником бідності. За даними Міністерства сільського господарства США, підрахунки якого використовують міжнародні фінансові організації, найменшу частку доходів на харчі витрачають у США – 6,4%. Менше 10% доходів витрачають на харчі громадяни таких країн Європи, як Великобританія (8,2%), Швейцарія (8,7%), Ірландія (9,6%) Австрія (9,9%). Звісно, що рівні заробітної плати в цих країнах є одними з найвищих у Європі. Якщо порівняти такий показник українців із жителями африканських та азійських країн, то можна виявити, що останні витрачають на харчі менше 50% своїх доходів: Кенія (46,7%), Камерун (45,6%), Казахстан (43%), Алжир (42,5%), Філіппіни (41,9%), Пакистан (40,9%), Гватемала (40,6%) та ін. [10].

Феномен бідності працюючого населення в Україні підтверджується статистичними даними не тільки Держстатслужби України, але й Департаменту статистики МОП. Якщо звернутися до розміщених на вебсайті вказаного Департаменту статистичних даних гідної роботи в розрізі України [11], то можна виявити таке:

- в 2018 р. бідність працюючого населення (working poverty rate) становила 18,2%; рівень безробіття – 8,8% (10,0% – чоловіки, 7,4% – жінки);
- в 2015 р. бідність працюючого населення – 42,6%, рівень безробіття – 9,1% (10,1% чоловіки, 8,1% жінки).

Серйозним викликом, який загрожує національній безпеці України, є кричуща соціальна нерівність – надмірне розшарування населення за доходами, майновими та іншими ознаками. Сучасне українське суспільство є глибоко поляризованим, в якому:

- на «вершині» суспільної піраміди знаходиться порівняно незначна (не більше 5–7%) група заможного населення;
- на «дні» або на межі виживання – не менше чверті населення.

Така нерівність має виразну, стійку тенденцію до поглиблення, вкорінення та є чинником бідності в Україні. Так, за соціологічними даними, розрив між доходами «багатих» і «бідних» українців зростає з 1:10 в 2006 р., 1:30 у 2016 р. до 1:40 у 2017 р. Для порівняння: у країнах ЄС такий показник становить 1:5. Нині різниця в доходах найбідніших і найбагатших верств населення України перевищує 40 разів. Статистичні дані Державної служби статистики України також свідчать, що розрив між багатими і бідними громадянами

країни, який визначається коефіцієнтом диференціації між 10% найбільш забезпечених громадян і 10% найменш забезпечених, є значним та має тенденцію до поглиблення – з 5,0 раза в 2016 р. до 5,3 раза в 2017 р. [12].

О.І. Соскін, український економіст, політолог, стверджує про критичний рівень розшарування українського суспільства на «багатих» і «бідних» та надмірну його поляризацію за соціально-майновими ознаками. Науковець аргументовано доводить, що Україну заповнила «тотальна гегемонія монополістичного корпоративного капіталу». Соціальний зріз українського суспільства, його соціально-майнова структура виглядає таким чином:

75–80% – бідні, яким належить тільки 5% багатства країни;

15–18% – умовно середній клас (10 років тому – 60%!), питома вага багатства якого становить 30–35%;

1–2% – багаті (мільярдери), які володіють 65–70% багатства країни.

Тобто в Україні соціальні перекося за соціально-майновими ознаками є дійсно кричущими, що призводить до усталеного формування двополюсної моделі українського суспільства, в якому на одному полюсі – «багаті» (1–2% представників привілейованої еліти, різних кланово-корпоративних олігархічних груп, доларові мільярдери та мультимільонери), яким належать 65–75% статків, багатства країни, а на другому – «бідні» (75–80%, значна за розмірами, неоднорідна соціальна група зубожілих громадян, «маргіналів», що випали із соціуму), в яких перебуває лише 5% статків, багатства країни [13, с. 95].

На підставі викладеного вище можна виявити ще одну негативну та небезпечну для розвитку українського суспільства тенденцію – «поглинання» бідністю середнього класу, прошарок якого протягом останніх 10 років зменшився втричі. Як відомо, саме середній клас є критерієм стабільності та рушійною силою перетворень у суспільстві, індикатором його соціально-економічного прогресу та демократії. Обов'язковою ознакою середнього класу вважають наявність стабільного доходу населення, який дає змогу забезпечувати високий рівень життя та робота, що відповідає кваліфікації, а також гідно оплачується. Результати низки досліджень, проведених Центром Разумкова [14, с. 257–258], присвячених стратифікації українського суспільства, дають підстави стверджувати, що найбільш серйозними причинами деградації середнього класу в Україні є:

- 1) занижена ціна праці;

2) надмірний рівень тінізації суспільних відносин.

На думку експертів, першочерговими завданнями підвищення ціни праці та протидії тіншовим «схемам» на ринку праці мають бути:

- реальна протидія корупційним проявам, кумівству і фаворитизму;
- встановлення адекватної ціни праці;
- встановлення та підтримка реального діалогу між представниками влади та суспільства щодо вирішення питань гідної праці.

Таким чином, соціальна нерівність спричинена значною мірою недотриманням законодавства зайнятості, тіншовою діяльністю на ринку праці. Нині це питання є болючим для українців, оскільки має виразну тенденцію до поглиблення. Протягом останніх років поляризація населення за статками, доходами, розміром капіталу, наявністю і вартістю нерухомості, іншими критеріями тільки посилюється в українському суспільстві. У той час як більшість пересічних громадян України постраждало в результаті кризи, представники великого бізнесу істотно підвищили свої надприбутки. Згідно з дослідженням, проведеним журналом «Фокус» спільно з інвестиційними компаніями, 100 найбагатших людей в Україні володіють активами в розмірі 26 млрд дол. США, що дорівнює третині загального державного боргу або 68% Державного Бюджету 2019 року. За рік загальний капітал найбагатших українців збільшився на 2 млрд дол. США.

Важливим критерієм, «лакмусовим папірцем» ринку праці, зайнятості населення є якість праці, яка характеризує конкретну працю, її здатність забезпечувати різні форми ефективності. Основними факторами, що визначають якість праці, є умови, стимули та мотивація до праці, системи зарплати та оподаткування, форми розподілу прибутків, рівень освіти, кваліфікації та культури працівника, якість менеджменту, морально-психологічний клімат у трудовому колективі та ін. На думку соціолога В. Боткалюк [16, с. 138], понад два десятиріччя незалежності України, які ознаменувалися здійсненням цілої низки перехідних до ринку трансформацій, зокрема становлення та розвитку ринку праці, не виправдали сподівань та очікувань більшості українців, призвели до деградації праці та, як наслідок, до різкого падіння рівня та якості життя населення. Одним з основних показників якості праці є рівень зайнятості. З початком ринкових реформ безробіття стало невід'ємним атрибутом життя громадян країни. Варто зазначити, що рівень зареєстрованого без-

робіття в Україні менший порівняно з реальним. Відповідно до даних Центрального розвідувального управління США (The Central Intelligence Agency), за показниками рівня безробіття Україна посідає 134-те місце у світі з-поміж 217 досліджуваних країн [17]. Необхідно зазначити, що відповідно до статистичних даних, офіційно опублікованих Державною службою статистики України [18, с. 53; 19, с. 54], показники безробіття населення (за методологією МОП) України мають виразну тенденцію до зниження: з 9,3% у 2016 р. до 8,8% у 2018 р. Разом із тим показники безробіття населення були найвищими в таких областях України, як Луганська (16,6% у 2017 р. та 15,1% у 2018 р.) та Донецька (14,6% та 14,0% відповідно). Доречно також зауважити, що в 2018 р. рівень безробіття населення України (8,8%) в 1,6 раза перевищує глобальний рівень безробіття (5,0%), який визначено експертами МОП [6, с. 18].

Головним інструментом визначення пріоритетів у сфері зайнятості, політики зайнятості держав-членів Євросоюзу є Європейська стратегія зайнятості (European Employment Strategy, далі – ЄСЗ), яку було прийнято в 1997 р. на Люксембурзькому саміті. Метою ЄСЗ є створення нових та якісних робочих місць на території Євросоюзу. ЄСЗ – щорічний програмний документ, що містить елементи планування, дослідження, моніторингу та був запроваджений країнами ЄС як інструмент зменшення безробіття, координації спільних зусиль у сфері зайнятості. Слід зазначити, що в 2005 р. ЄСЗ було переглянуто її пріоритети, якими визначено інтенсивне та стале економічне зростання, створення більшої кількості робочих місць та пропозиції на ринку праці. Нині ЄСЗ складається з таких частин [20]:

1) Рекомендації у сфері занятості (Employment Guidelines – орієнтовні пріоритети, цілі зайнятості, розроблені для держав ЄС Єврокомісією та затверджені Радою ЄС);

2) Спільний Звіт про зайнятість (Joint Employment Report – загальні резюме Національних планів заходів, оцінка стану їх реалізації за показниками, на основі яких розробляються рекомендації на наступний рік);

3) національні програми реформ зайнятості (National Reform Programmes) розробляються та подаються національними урядами до Єврокомісії, яка аналізує їх на відповідність Стратегії «Європа-2020»;

4) Рекомендації для країн ЄС (Country-Specific Recommendations), які базуються на оцінці Національних програм реформ зайнятості в кожній

окремій країні, результати якої публікуються Єврокомісією в Звітах.

Варто зазначити зміщення акценту в ЄС із політики зменшення безробіття до політики зайнятості, що обґрунтовується зменшенням державних видатків на соціальне страхування на випадок безробіття, забезпеченням сталого економічного зростання та соціальної стабільності в суспільстві. Тому досягнення повної зайнятості економічно активного населення є одним із важливих завдань ЄС, її країн у контексті реалізації ними соціально-економічної національної політики. Де-факто, підвищення економічного зростання, зайнятості та доходів населення є «трьома китами» політики розумного, сталого та інклюзивного зростання Євросоюзу та його країн.

З проаналізованого вище стає очевидним, що відносини у сфері зайнятості населення, точніше забезпечення продуктивної зайнятості в реаліях сьогодення України, набуває дедалі важливішого значення в контексті національної безпеки держави, є її детермінантою. Нині система забезпечення національної безпеки України потребує невідкладного осучаснення з урахуванням аспектів продуктивної зайнятості. Ці аспекти власне і включено до *Стратегії національної безпеки України* [21], в якій задекларовано: «Україна захищатиме свої фундаментальні цінності, визначені Конституцією та законами України, – незалежність, територіальну цілісність і суверенітет, гідність, демократію, людину, її права і свободи, верховенство права, забезпечення добробуту, мир та безпеку». Згідно зі ст. 3 Конституції України [22] «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а відповідно до ст. 27 захист життя людини є обов'язком держави. Згідно зі ст. 43 Конституції «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом».

Стратегією [21] визначено дві цілі, однією з яких є утвердження прав, свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до ЄС. Для досягнення цієї цілі передбачається:

1) забезпечити поступальний соціально-економічний розвиток України;

2) сформувати, реалізовувати якісно нову державну політику, спрямовану на ефективний захист національних інтересів в економічній, соціальній, інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки України.

У цьому контексті й обґрунтовується важливість забезпечення продуктивної зайнятості для національної безпеки України. Варто зазначити, що Стратегія [21] спрямована на реалізацію реформ, передбачених Угодою [23], зокрема у вітчизняній сфері зайнятості, широкомасштабної адаптації відповідного українського законодавства до норм і правил ЄС.

У розвитку викладеної вище тези доречно навести виклики, актуальні загрози національній безпеці України, мінімізація та усунення яких асимілюються із забезпеченням продуктивної зайнятості населення, а саме:

а) уповільнення темпів економічного зростання, погіршення умов зайнятості та підвищення безробіття, значного відпливу людського капіталу закордон, інших потрясінь у сферах суспільного життя;

б) корупція, яка поширилася і вкоренилася в усій системі державного управління, спричинюючи її неефективність, зокрема у сфері зайнятості;

в) здійснення державними органами діяльності в корпоративних і особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності, які стосуються права на працю та сфери зайнятості.

Актуалізуючи та конкретизуючи сучасні загрози для України в контексті національної безпеки, доречно було звернутися до міркувань експертів країн-членів НАТО, які вважають, що актуальним завданням національної безпеки України є забезпечення стійкості держави та суспільства до загроз гібридного характеру. До ключових ризиків макроекономічного прогнозу України на 2020 рік співробітники Інституту економіки та прогнозування НАН України зараховують загострення військового конфлікту на східному кордоні країни, підвищення безробіття, ризик боргової кризи та падіння реальних доходів населення. Вони також стверджують, що сучасний ринок праці України характеризується дисбалансом між попитом та пропозицією робочої сили, дисонансом якісної та кількісної підготовки кадрів. За їхніми прогнозами, обсяги трудової еміграції з України зростатимуть, внаслідок чого буде відбуватися

нарошення дефіциту кваліфікованої праці та зростання вартості праці. Такі явища в сукупності призведуть до підвищення структурного безробіття, яке впливатиме на ефективність функціонування економіки України – гальмуватиме її економічне зростання [24; 25].

Перераховані вище суспільні явища мають місце в Україні та містять у собі реальні загрози національній безпеці держави, ускладнюючи реалізацію її національних інтересів. Ціла низка ендогенних, екзогенних факторів і викликів, що кидає сьогодення, вимагають від держави адекватного реагування на них та своєчасного адаптування до змін у мінливому середовищі, що є обов'язковою умовою, детермінантою забезпечення національної безпеки. У сучасних реаліях перелік загроз національній безпеці розширюється – з'являються нові загрози, а старі посилюються, трансформуються, мімікрують та набувають більшої непередбачуваності. Пріоритетом сучасного розвитку українського суспільства є зміцнення національної безпеки, мінімізація загроз внутрішніх і зовнішніх, реальних і потенційних.

Задля недопущення та запобігання подібних суспільних потрясінь державі необхідно приділяти належну увагу питанням гармонізації інтересів суспільних і національних, виробленню та імплементації продуктивної державної політики у сфері національної безпеки. До таких інтересів, безумовно, варто зарахувати потребу в трудових доходах населення, джерелом яких є грошові кошти, отриманих від оплати праці. На сучасному етапі суспільного розвитку основними реальними та потенційними загрозами національним інтересам і національній безпеці в соціально-гуманітарній сфері України, стабільності в суспільстві є неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення. Про це зазначено в ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» [26]. Варто також зауважити, що право на одержання винагороди за працю є одним з основних соціально-економічних прав, гарантованих ст. 43 Конституції України [22] і захищеним законом. У цій статті визначено, що «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею». Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на

працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності.

Забезпечення продуктивної зайнятості – важливий напрям соціально-економічного та суспільного розвитку, об'єктивно складний, комплексний, багатовекторний процес, який пов'язаний безпосередньо з розширенням зайнятості, підвищенням рівня її продуктивності, детінізацією ринку праці, зменшенням рівнів бідності та соціальної нерівності, підвищенням добробуту та якості життя населення тощо. Забезпечення продуктивної зайнятості взаємопов'язано з такими основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України:

- забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки;
- подолання «тінізації» економіки через легалізацію «тіньової» зайнятості;
- реальне підвищення життєвого рівня населення, передусім на основі піднесення вартості оплати праці, своєчасної виплати заробітної плати та гарантованих законом соціальних виплат, посилення цільової спрямованості матеріальної підтримки, зниження рівня безробіття;
- створення умов для подолання бідності;
- збереження та зміцнення демографічного і трудових ресурсного потенціалу країни;
- подолання кризових демографічних процесів тощо.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, необхідно зазначити, що в сучасних реаліях суспільного розвитку, в умовах інтенсифікації глобалізаційних процесів у всіх сферах суспільного життя, перманентних фінансово-економічних криз та потрясінь, поширення терористичних загроз та воєнних небезпек забезпечення продуктивної зайнятості населення є одним з інструментів не тільки соціально-економічного та сталого розвитку суспільства, світової економіки, але є детермінантою підвищення потенціалу національної безпеки держави. Цей факт є основним лейтмотивом переосмислення парадигми забезпечення продуктивної зайнятості населення як складника національної безпеки зарубіжними та вітчизняними науковцями та практиками.

Узагальнення результатів, отриманих у процесі здійсненого вище критичного теоретичного аналізу джерельної бази цього дисертаційного дослідження, дає змогу виявити наявні теоретичні прогалини, окреслити основні

проблемні поля досліджуваної тематики, визначити і конкретизувати питання, які залишаються невіршеними або недостатньо вирішеними та виокремити їх у напрями проведення наукового дослідження, а саме:

- недостатньо розкритим та обґрунтованим кризь призму державно-управлінської науки залишається дотепер поняття «ефективна зайнятість», яке здебільше розуміється як економічна категорія та помилково ототожнюється з категоріями «продуктивна зайнятість», «економічна зайнятість» та ін., його зв'язок із термінами «ринок праці», «безробіття», що потребує здійснення термінологічного аналізу, наукового обґрунтування та наповнення змістом, сутністю з урахуванням реалій сьогодення; етимологічного аналізу потребують

і інші терміни, які є базовими для цього дисертаційного дослідження, зокрема «національна безпека» в контексті забезпечення продуктивної зайнятості та ін.;

- потребують здійснення ретельного аналізу нормативного-правове та інституціональне забезпечення продуктивної зайнятості в контексті національної безпеки, його недоліки, прогалини, колізії з огляду на сучасні реалії розвитку українського суспільства та виклики, які кидає йому сьогодення;

- поглибленого вивчення потребують краща вітчизняна практика, інноваційні підходи до забезпечення продуктивної зайнятості, а також відповідного зарубіжного досвіду, зокрема країн-членів та інститутів Євросоюзу.

Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 748 с.
2. Семенченко А.І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ, 2008. 36 с.
3. Дубич К.В. Соціально-демографічний фактор тінзації ринку праці та зайнятості населення в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 21. С. 58–65.
4. Дубич К.В. Сучасні світові тенденції та українські реалії молодіжного безробіття. *Вісник НАДУ при Президенті України*. 2017. № 3 (86). С. 87–94.
5. Дубич К.В. Тіньова зайнятість населення України як проблема публічного управління. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні, Київ, 25 трав. 2018 р. : у 5 т. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. Т. 5. С. 33–34.
6. World Employment and Social Outlook: Trends 2019. Switzerland: Geneva; the International Labour Office, 2019. 121 p.
7. Якість життя в Україні: оцінки експертів. *Урядовий кур'єр*. 2017. 13 квіт. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/yakist-zhittya-v-ukrayini-ocinki-ekspertiv>.
8. Україна: концепція партнерства з країною на 2017–2021 фінансові роки. Київ : Група Світового банку; [б. в.], 2017. 96 с.
9. Бідних в Україні зараз більше, ніж п'ять років тому – Світовий банк. *Укрінформ*: вебсайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2500636-bidnih-v-ukraini-zaraz-bilse-niz-pat-rokiv-tomu-svitovij-bank.html>.
10. Зануда А. Чому українці проїдають зарплату? *BBC Україна*: вебсайт. 2017. 15 серп. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-40928354>.
11. The latest decent work statistics by country. *The ILO Department of Statistics*: website. 2020. URL: <https://ilostat ilo.org/data/country-profiles>.
12. Доходи та витрати населення. *Документи Державної служби статистики України*: вебсайт. 2020. 20 січ. URL: http://ukrstat.org/uk/express/expres_u.html.
13. Соскін О.І. Народний капіталізм: економічна модель для України : моногр. Київ : Вид-во «ІСТ», 2014. 296 с.
14. Середній клас в Україні: уявлення і реалії / Заг. кер. А. Рачок. Київ : Центр Разумкова, Вид-во «Заповіт», 2016. 258 с.
15. 100 найбагатших людей України. *Фокус Медіа*: вебсайт. 2018. 27 квіт. URL: <https://focus.ua/rating/archive/2018/396336>.
16. Буткалюк В. Качество трудовой жизни рабочих современной Украины. *Соціальні виміри суспільства*. 2014. Вип. 6. С. 137–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/svs_2014_6_12.
17. Unemployment rate. *The Central Intelligence Agency*: website. 2020. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2129rank.html>.

18. Статистичний щорічник України за 2017 рік / За ред. І.Є. Вернера. Київ : Держ. служба статистики України, 2018. 540 с.
19. Статистичний щорічник України за 2018 рік / За ред. І.Є. Вернера. Київ : Держ. служба статистики України, 2019. 481 с.
20. European Employment Strategy. *European Commission*: official web-site. 2019. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101>.
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. *Офіційний Вісник Президента України*. 2015. 3 черв. (№ 13). С. 50. Ст. 874.
22. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР (із змінами, внесеними 6 Законами України в 2004–2019 рр.). *Офіційний вісник України*. 2010. 1 січ. (№ 72/1 Спец. випуск). С. 15. Ст. 2598.
23. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
24. Макропрогноз розвитку економіки України у 2019–2020 рр. *Інститут економіки та прогнозування НАН України*: вебсайт. 2020. URL: <http://ief.org.ua/?p=6317>.
25. Як змінився ринок праці в Україні. *Роботодавець*: інформ.-аналіт. журнал. 2018. 12 груд. URL: <https://robotodavets.org.ua/2018/12/12/yak-zminyvsya-rynok-pratsi-v-ukrayini.html>.
26. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (із змінами, внесеними 12 Законами України в 2006–2017 рр.). *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. С. 38. Ст. 1433

Serohina N.O. PROVIDING PRODUCTIVE EMPLOYMENT IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

The article considers the category of productive employment as a factor influencing the national security of the country. The current threats to Ukraine in the context of national security are analyzed and it is determined that the urgent task of national security of Ukraine is to ensure the resilience of the state and society to hybrid threats. The key risks of Ukraine's macroeconomic forecast for 2020 include the escalation of the military conflict on the country's eastern border, rising unemployment, the risk of a debt crisis and falling real incomes. It is emphasized that productive employment is an important indicator of the well-being of the population, economic development of the territory, which is important for each individual, state and society as a whole. It is noted that in Ukraine there is a devaluation of labor as a basic source of income, which allows to avoid poverty and guarantee a decent standard of living. It is argued that in Ukraine, social distortions on social and property grounds are really glaring, which leads to the steady formation of a bipolar model of Ukrainian society. It is concluded that social inequality is caused largely by non-compliance with employment legislation, shadow activity in the labor market. The shift of emphasis in the EU from the policy of reducing unemployment to the policy of employment is noted, which is justified by the reduction of state expenditures on social insurance in case of unemployment, ensuring sustainable economic growth and social stability in society. It is noted that in order to prevent and prevent such social upheavals, the state needs to pay due attention to the harmonization of public and national interests, development and implementation of productive state policy in the field of national security. It is concluded that in the modern realities of social development, in the conditions of intensification of globalization processes in all spheres of public life, permanent financial and economic crises and shocks, The spread of terrorist threats and military dangers to ensure productive employment is one of the tools not only of socio-economic and sustainable development of society, the world economy, but is a determinant of increasing the potential of national security.

Key words: public administration, productive employment, national security, unemployment, poverty.

Смітюх Ю.П.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ТРАНСАКЦІЙНІ ВИТРАТИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ

Стаття присвячена теоретично-методологічному осмисленню трансакційних витрат модернізації інститутів системи державного управління в контексті впровадження адміністративних реформ, пов'язаних із децентралізацією державного управління, зміною адміністративно-територіального устрою, повноважень місцевих органів влади, формуванням ресурсів та відповідальності місцевих територіальних громад. Процеси невпинної глобалізації економіки підтверджують важливість дослідження трансакційних витрат у період трансформації і структурної перебудови економіки України. Під час дослідження на базі методології неоінституціоналізму використано компаративний аналіз, який дав змогу провести класифікацію трансакційних витрат, осмислити їх тотожність та відмінність у різних державах світу. Обгрунтовано застосування теорії трансакційних витрат як однієї із складових частин неоінституціональної економічної теорії в розробці наукових засад державного управління, проаналізовано особливості трансакційних витрат, їх формування та ведення обліку, взаємодії держави, підприємств, установ, організацій, органів місцевого самоврядування з позиції неоінституціонального підходу під час їх врахування, розкрито причини та наслідки конфліктів такої взаємодії, проаналізовано контрактні ризики учасників трансакцій, запропоновано напрями можливого запровадження трансакційних витрат в обліковій практиці суб'єктів господарювання та доведено необхідність здійснення наукових досліджень у напрямі вдосконалення зазначеної методології трансакційних витрат.

Ключові слова: децентралізація, державне управління, трансакційні витрати, неоінституціоналізм, трансакція управління, реформування, трансформаційні процеси, угода.

Постановка проблеми. Нині в Україні відбувається постійне реформування інститутів державного управління. Впроваджується адміністративні реформи, пов'язані з децентралізацією державного управління, зміною адміністративно-територіального устрою, повноважень місцевих органів влади, формуванням ресурсів та відповідальності місцевих територіальних громад. Однак, як показує досвід, під час впровадження реформ не завжди враховуються всі витрати, які мають місце. Зокрема йдеться про трансакційні витрати.

Під час побудови облікової системи, йдучи назустріч зовнішнім користувачам із метою пріоритетного задоволення інформаційних потреб, ми нехтуємо положенням інституціональної економічної теорії. Класифікаційні ознаки об'єктів дослідження в економічній теорії, теорії бухгалтерського обліку та теорії менеджменту часто відрізняються, послаблюючи тим самим дієвість методології економічної науки, що є підтвердженням розвитку теорії трансакційних витрат [1, с. 27].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відомі вчені-економісти завжди приділяли увагу

дослідженню трансакційних витрат. У неоінституціональній економічній теорії ці витрати посідають вагоме місце. Р. Коуз одним із перших розпочав вивчення цих витрат. Джерелом створення нової парадигми в мікроекономіці та концепції трансакційних витрат стали його статті «Природа фірми» та «Проблема соціальних витрат» [2, с. 33–53, 87–141]. У своїх працях Р. Коуз доводить, що взаємодія суб'єктів господарювання на ринку потребує здійснення певних витрат, які спрямовані на пошук інформації про контрагентів, на проведення перемовин, підготовку та укладання контрактів, захист права власності тощо. Вивченню теорії трансакційних витрат приділяли увагу зарубіжні вчені О.Е. Вільямсон, Е. Сото, Д. Аллен, Д. Норт, Дж. Уолліс, Р.І. Капелюшников та інші. Розвиток ринкових відносин в Україні надав новий поштовх вивченню вітчизняними вченими трансакційних витрат. Зокрема, особливу увагу цим питанням приділяють С.І. Архієреєв, Н.Ю. Іванова, В.П. Кузьменко та В.І. Милошик. Разом із тим більшість таких досліджень здійснюється в межах економічної теорії.

В українській економіці в системі державного управління дослідження трансакційних витрат практично не здійснювалися, незважаючи на значні їх обсяги та суттєвий вплив на фінансові результати. З огляду на те, що трансакційні витрати вивчалися недостатньо, інформація щодо їх розміру і причин виникнення також не бралася до уваги, тому як наслідок нині відсутнє ефективне управління ними.

Значно змінилися механізми господарювання в умовах входження України в ринкову економіку. Настала нагальна потреба вивчення трансакційних витрат. Г.Г. Кірейцев одним із перших звернув увагу на виключно важливість обліку трансакційних витрат. На його думку, виявлення класифікаційних ознак трансакційних витрат стане фундаментом для розроблення методології їх обліку, аналізу та контролю [1, с. 35].

Постановка завдання. Мета статті – вивчення трансакційних витрат у контексті інституціонального аналізу та реформи децентралізації державного управління, а також розкриття сутності трансакційних витрат, розгляд їх класифікації та оцінка можливого запровадження в облікову практику суб'єктів господарювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині в Україні триває впровадження найважливішої реформи, пов'язаної з децентралізацією державного управління. Реформа передбачає зміни адміністративно-територіального устрою, повноважень місцевих органів, формування ресурсів та відповідальності місцевих територіальних громад за власний розвиток. Під час здійснення трансформаційних процесів і переходу економіки України до ринку відбувається зміна та формування нових інституційних структур.

У процесі здійснення реформи виникають трансакційні витрати, які мають значний вплив на загальний результат, оскільки їх величина постійно зростає у зв'язку з трансформаційними процесами в економіці України. Це порівняно нове поняття і єдиного тлумачення його сутності поки що не знайдено, а тому воно потребує наполегливого вивчення та осмислення як із боку теорії, так і практики. Конкурентоспроможність підприємств та організацій прямо пропорційно залежить від чітко налагодженої системи ведення управлінського обліку, зокрема відображення витрат процесу їх діяльності. У сучасній концепції витрат вагоме місце займають трансакційні витрати. Саме тому варто приділити значну увагу обліковому аспекту відображення трансакційних витрат, що сприятиме організації системи їх управлінського обліку.

Важливість дослідження трансакційних витрат у період трансформації і структурної перебудови підтверджують процеси невпинної глобалізації економіки. Р. Коуз у статті «Природа фірми» розкрив причини злиття і поглинання одних підприємств іншими через вертикальну інтеграцію. Він зазначив, що створення таких інтеграційних структур пов'язане з прагненням економії трансакційних витрат, а межа зростання підприємства, установи, організації залежить від того, в який момент її накладні витрати починають перевищувати трансакційні витрати вільного ринку. Це вкотре підтверджує необхідність систематичного обліку трансакційних витрат та здійснення їх порівняльного аналізу з внутрішніми накладними витратами підприємства, установи, організації.

У сучасній економіці нова інституціональна економічна теорія відрізняється тлумаченням трансакційних витрат як основних. Тому починати дослідження змісту, значення і виду трансакційних витрат потрібно з розгляду самого поняття «трансакція».

Трансакція (від лат. *transactio* – «угода, контракт»). У сучасному загальноприйнятому трактуванні це: 1) угода (політична, юридична), із взаємними уступками; 2) банківська операція (в тому числі перевід грошових коштів за кордон) із будь-якою метою.

Трансакція – угода у вигляді контракту. Більш конкретне тлумачення – відчуження і присвоєння прав власності і свободи, прийнятих у суспільстві.

Спеціальний актив (ресурс) – актив або ресурс, який набирає особливу цінність і вагу в рамках цих контрактних угод.

Трансформаційні витрати – це витрати в економічній системі, що є наслідком ліквідації старих інститутів, формування або адаптації нових інститутів. Вони включають у себе всі витрати, пов'язані з укладанням угод та захистом прав. Трансакційні витрати можуть виникати на ринку всередині організації, а також застосувати державний механізм (політичні трансакційні витрати).

Витрати функціонування господарської системи або витрати у зв'язку з передачею права власності або свободи також є трансакційними. Вони віддзеркалюють витрати взаємодії в економічному середовищі поза межами основних витрат на виробництво і використання.

Так само трансакційними є операційні витрати приватних фірм з організації своєї діяльності та взаємодії в цьому економічному середовищі поза межами основних витрат на виробництво і використання: видатки на організацію (реєстрацією)

справи, отримання інформації, ведення перемовин, пошуком постачальників, підписання та оформлення контрактів, ліцензій, забезпечення отримання права власності, юридичне супроводження, подолання перешкод до входження на ринок та опортуністичної поведінки.

Поняття трансакції було введено юристом та економістом Дж.Р. Коммонсом: «Трансакція – це не обмін товарами, а відчуження і присвоєння права власності і свободи, створених суспільством».

На думку О. Уильямсона, «трансакція має місце, коли товар або послуга перетинає кордон суміжних технологічних процесів. Одна стадія діяльності закінчується і починається інша». Це визначення внутрішньої трансакції фірми.

Трансакції мають місце при будь-яких соціально-економічних відносинах. Вони приводять до зменшення витрат за умови, якщо відносини з передачі права власності і свободи персоніфіковано. Разом із розвитком виробництва і обміну відносини стають дедалі більше неперсоніфікованими, витрати обміну ростуть.

Дж. Коммон визначив три основні види трансакцій:

1) *трансакція торгів* (торговельна трансакція) – для здійснення фактичного відчуження і присвоєння прав власності та свободи; під час її здійснення необхідна згода обох сторін, підставою якої є економічний інтерес кожної з них. У трансакції контракту зберігається умова симетричності відносин між контрагентами. Визначальною ознакою торгової трансакції, на думку Коммонса, є не виробництво, а передача засобів (точніше, права власності) від одного економічного агента до іншого. Обмін передбачає здійснення угоди у фізичному вираженні, тобто переміщення благ, а торгова трансакція – це присвоєння одних прав через відчуження інших. Наприклад, ф'ючерні контракти – це приклад торгової трансакції, коли продається і купується право на купівлю або продаж товару в майбутньому, хоча товар може бути вироблений і не вироблений (наприклад, зерно майбутнього врожаю);

2) *трансакція управління*. Ключовим співвідношенням у ній є управління – підпорядкування, що передбачає взаємодію між суб'єктами такого роду, коли право прийняття рішень належить однозначно одній стороні. У цій трансакції управління поведінка буде явно асиметричною, оскільки відповідно асиметричним є правове положення і відносини сторін. Цей вид трансакцій є у всіх внутрішньо підпорядкованих відносинах (фірма, установа, бюрократична організація,

військова частина та ін.). Типові приклади трансакції управління, де поведінка сторін є наслідком асиметричності, – поведінка патрона і клієнта, начальника і підлеглого. Власник фірми, командир, патрон, адміністративний персонал віддають команди, а працівники, підлегли, клієнти, службовці їх виконують, незалежно від того, чи збігається це з їхніми інтересами або думкою;

3) *трансакція раціоналізації*. У ній зі збереженням асиметричності правового положення сторін місце керуючої сторони займає колективний орган, який виконує функцію специфікації прав. Прикладами трансакційних раціоналізацій є такі: Правління розробляє, а Рада директорів затверджує бюджет компанії; Уряд України розробляє бюджет держави, а затверджує його орган представницької влади; рішення арбітражного суду з приводу спору господарських суб'єктів, у результаті якого розподіляються майно або грошові кошти.

Управління в трансакції раціоналізації відсутнє, однак за її допомогою відбувається наділення засобами того чи іншого економічного агента.

Сучасна економічна наука різнилась видами витрат:

1) *трансформаційні*, в межах яких виділяють постійні, змінні, середні, граничні витрати;

2) *трансакційні*, пов'язані з використанням ресурсів під час здійснення трансакцій.

Д. Норт вважав, що трансакційні витрати «складаються з витрат оцінки корисних властивостей об'єкта обміну і витрат забезпечення прав і примусу до їх дотримання». Зазначені видатки є джерелом формування політичних, соціальних та економічних інститутів.

Більшість сучасних вчених-економістів розуміють трансакційні витрати як універсальну категорію, яка відображає відносини, що існують незалежно від типу економічної системи. Такого роду витрати виникають як витрати функціонування будь-якої системи.

У наукових колах використовується кілька визначень трансакційних витрат. Зокрема Р. Коуз вважав: «Покупці і продавці мають знаходити один одного; покупці мають вивчити те, що продавці можуть їм запропонувати, а продавці – що покупці хочуть придбати; обидві сторони мусять вивчити ціни, за якими інша сторона погодиться здійснювати операції, сторони мають вести переговори, виробляти контракти, забезпечувати їх виконання і так далі. Створюватимуться ринки, з'являтимуться спеціалісти – дилери і брокери – для забезпечення процесу обміну. Саме витрати

такої діяльності я називаю трансакційними витратами» [2, с. 33].

Поняття права власності вживається під час трактування трансакційних витрат. Д. Алєн вважає їх витратами на встановлення і забезпечення права власності, хоча Демшець схиляється до думки, що трансакційні витрати – це витрати, що виникають під час передачі права власності, а А. Н. Олейник – що це витрати, пов'язані з обміном та захистом правочинностей.

Зустрічаються і інші трактування трансакційних витрат, а саме: як витрат, пов'язаних із координацією та взаємодією суб'єктів господарювання; що є розплатою економічної системи за недосконалість її ринків.

Враховуючи зазначене вище, до трансакційних витрат в економічній теорії можна зарахувати такі їх групи:

1) витрати на пошук інформації (ми шукаємо продавців, вивчаємо будь-яку інформацію стосовно їх та ситуації, яка склалася на ринку тощо). Якщо ми недостатньо вивчили ситуацію, не отримали повної інформації, то це може привести до додаткових затрат і переплати в ціні за придбані товари чи, навпаки, недоотримання вигоди від продажу товару за заниженими цінами. На вагу терезів тоді лягають затрати від реалізації продукції на умовах зі значною вигодою купівлі-продажу чи втрати часу на пошук інформації і реалізації трансакції;

2) витрати на перемови та укладання угод. Сюди можна зарахувати витрати на обговорення умов підписання угоди, її юридичне супроводження та оформлення.

Нині в Україні в умовах проведення реформ законодавство постійно змінюється. Тому необхідно втрачати багато часу на постійне оновлення нових умов дії контракту і знаходження консенсусу двох сторін під час вивчення і тлумачення нових законодавчих актів з економічної та правової точки зору;

3) витрати на визначення якості. У цій ситуації йдеться про оцінювання якості продукції. В умовах стандартизації до виробленої продукції виставляються жорсткі умови якості, які контролюються за допомогою спеціальної техніки. Відхилення від стандартів не допускається, оскільки йдеться про торгову марку і авторитет відомого виробника. До зазначених витрат можна зарахувати право випускати продукцію, використовуючи відомий бренд, що своєю чергою зобов'язує підприємство дотримуватись якісних норм, встановлених підприємством, яке є власником торгової марки;

4) витрати специфікації та витрати стосовно захисту права власності. До зазначених витрат можна зарахувати витрати щодо підтвердження права власності чи його втрати в разі неякісної специфікації права власності. Крім цього, можуть мати місце втрати від порушення права власності та його відновлення. Враховуючи ситуацію в нашій державі, зокрема щодо неналежного правового захисту, можна припустити, що такі витрати можуть бути відчутними.

На думку Е. де Сото, до таких витрат належать усі витрати, що стосуються реєстрації підприємства, отримання дозволів, ліцензії, юридичної адреси, та інші витрати, пов'язані з дотриманням різноманітних формальностей під час створення і реєстрації підприємства. Крім цього, мають місце обов'язкові в межах закону витрати на сплату податків, дотримання трудового законодавства, судових рішень та інших витрат, які Е. де Сото назвав «ціною дотримання закону». Висока корупційність окремих гілок влади і значне податкове навантаження, відповідно і великі трансакційні витрати, змушують українські підприємства знаходити шпаринки в законодавстві України, щоб вижити. Окремі підприємства намагаються перевести свою діяльність у тіншову економіку. Тому більшість підприємств України готові працювати легально, якщо трансакційні витрати в легальному бізнесі будуть вигіднішими, ніж у нелегальному;

5) витрати опортуністичної поведінки. Під такими витратами розуміють намагання однієї сторони ухилитися від виконання визначених угодою домовленостей і отримати свій додатковий прибуток за рахунок інтересів партнера. Тому в таких ситуаціях підписанти угоди вимушені нести затрати на супроводження ходу виконання угоди та її контроль з одночасним страхуванням ризиків і витрат на випередження і запобігання непередбачених дій своїх партнерів;

6) витрати захисту від осіб, які не є підписантами угоди. Це витрати щодо захисту від сторонніх осіб (крім самих учасників угоди), які хочуть отримати якусь вигоду, використовуючи «слабкі місця» підписаної угоди.

О. Вільямсон класифікує трансакційні витрати відповідно до етапів укладання угод на ті, що є до моменту укладання угоди (*ex ante*), та ті, що настають після цієї події (*ex post*). До перших належать витрати, необхідні для підготовки положень угоди, – це витрати, пов'язані з пошуком відповідної інформації щодо цін, ситуації на ринку, ведення перемовин, вивчення якості товару та складання самої угоди та її підписання; до других – витрати опор-

туністичної поведінки, специфікації та витрати стосовно захисту права власності [3, с. 20–21].

Висновки. В Україні дедалі більшої актуальності набуває неінституціоналізм, зокрема теорія трансакційних витрат, яка дає змогу комплексно дослідити взаємодію державних структур із підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого та іншими платниками податків з урахуванням невизначеності, інформаційної асиметрії, обмеженої раціональності, опортуністичної поведінки, специфічності інтересів, контрактних ризиків тощо. Саме ця теорія дає повну характеристику взаємного співробітництва між державою і та бізнесом у процесі реформування нових інституційних структур.

Підбиваючи підсумки, необхідно зазначити, що трансакційні витрати в Україні досліджу-

валися неповною мірою. Поодинокі намагання окремих вітчизняних вчених класифікувати та узагальнити дослідження не дали очікуваних результатів. Трансакційні витрати на підприємствах, в організаціях, установах України не вивчаються і не обліковуються. Як наслідок, майже на всіх підприємствах, організаціях і установах, на яких проводилися дослідження, трансакційні витрати є дуже високими. Тому було б доцільно продовжувати вивчення і вдосконалення методології трансакційних витрат, ввести визначення трансакційних витрат, їх класифікацію та ведення відповідного бухгалтерського обліку. Зазначене дасть змогу проводити аналітичний та синтетичний облік трансакційних витрат, що своєю чергою сприятиме підвищенню рівня ефективності управлінських рішень.

Список літератури:

1. Кирейцев Г.Г. Глобализация экономики и унификация методологии бухгалтерского учета. Житомир : ЖГТУ, 2008. 76 с.
2. Коуз Р. Фирма, рынок и право. Москва : «Дело ЛТД» при участии изд-ва «Catallaxy», 1993. 192 с.
3. Вільямсон О.Е. Економічні інституції капіталізму: Фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ : «АртЕк», 2002. 472 с.
4. Commons, J.R. Institutional Economics. *American Economic Review*. 1931. Vol. 21. P. 652.
5. Сото Э. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. Москва : Catallazy, 1995. 320 с.
6. Шепеленко О.В. Трансакционные издержки в переходной экономике. Донецк : ДонНУЭТ, 2007. 360 с.

Smityukh Yu.P. TRANSACTION COSTS IN CONTEXT ADMINISTRATIVE REFORMS

The article is devoted to the theoretical and methodological understanding of transaction costs of modernization of public administration institutions in the context of administrative reforms related to decentralization of public administration, change of administrative-territorial structure, powers of local authorities, formation of resources and responsibilities of local communities. The processes of relentless globalization of the economy confirm the importance of studying transaction costs in the period of transformation and structural adjustment of Ukraine's economy. The study based on the methodology of neo-institutionalism has used a comparative analysis, which allowed the classification of transaction costs, to understand their identity and differences in different countries. The application of the theory of transaction costs as one of the components of neo-institutional economic theory in the development of scientific principles of public administration is substantiated, the peculiarities of transaction costs, their formation and accounting, interaction of the state, enterprises, institutions, organizations, local governments from the standpoint of neo-institutional approach, the causes and consequences of conflicts of such interaction are revealed, the contractual risks of participants of transactions are analyzed, the directions of possible introduction of transaction costs in the accounting practices of undertakings and proved the need for research in the direction of improving this methodology of transactional costs.

Key words: decentralization, governance, transaction costs, neo-institutionalism, management transaction, reform, transformation processes, agreement.

Таран Є.І.

Національна академія державного управління при Президентові України

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено процеси трансформації системи державного управління в публічне. Зокрема зазначено, що розвиток держави та демократизація українського суспільства зумовили необхідність впровадження нових цінностей і процесів у діяльність органів влади, зокрема в систему державного управління. Обґрунтуванню цих змін мають передувати наукові дослідження зарубіжних та вітчизняних вчених, а також успішний досвід практичної реалізації змін системи державного управління у високорозвинутих країнах.

В умовах європейської інтеграції України стає актуальною проблематика переходу від концепції державного управління, де головним керівним суб'єктом суспільного розвитку і регулювання суспільних відносин є держава, до системи публічного управління, яка уособлює ширший європейський концепт з інституціями публічної влади до яких належать громадянське суспільство та приватні організації, що діють на рівноправних партнерських засадах із владними інституціями.

Стаття розкриває підходи різних науковців до поняття державне управління, публічне адміністрування та публічне управління. Зокрема визначено, що еволюція управління від державного до публічного пройшла шлях від жорсткого централізованого державного адміністрування до формування такого способу управління, який обмежує монополію держави та включає в себе характерні риси сучасного публічного управління – ефективність, прозорість, етику та справедливість вчинків. На відміну від державного, публічне управління забезпечує співпрацю держави, громадянського суспільства та бізнесу, які взаємодіють між собою з врахуванням потреб одне одного.

Також стаття розкриває відмінності між управлінням у приватній та публічній сферах. Так, у статті зазначено, що мета приватного управління – отримання прибутку від підприємницької діяльності, в той час як робота публічного управління спрямована на підвищення якості життя громадян.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, публічне управління, європейська інтеграція, управління.

Постановка проблеми. Розвиток держави та демократизація українського суспільства зумовили необхідність впровадження нових цінностей і процесів у діяльність органів влади, зокрема в систему державного управління. Обґрунтуванню цих змін мають передувати наукові дослідження зарубіжних та вітчизняних вчених, а також успішний досвід практичної реалізації змін системи державного управління у високорозвинутих країнах.

За такої ситуації та в умовах євроінтеграційного курсу України дедалі більшої актуальності набуває проблематика переходу від концепції державного управління, з головним керівним суб'єктом суспільного розвитку та регулювання суспільних відносин – державою, до публічного управління, яке являє собою ширший європейський концепт і де регулювання процесами суспільного розвитку здійснюється системою інституцій публічної влади, до якої входять, зокрема,

громадянське суспільство та приватні організації (бізнес), що діють на рівноправних партнерських засадах із владними інституціями.

Останнім часом тема публічного управління привертає увагу великої кількості науковців. Це відбувається у зв'язку з процесами децентралізації та європейської інтеграції, яка веде до переорієнтації у вітчизняній науці державного управління з розгляду окремо категорій державного управління, місцевого самоврядування і громадянського суспільства до їх системного бачення в контексті публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідивши наукові розвідки походження поняття «публічне управління», можемо зазначити, що воно було вперше використано англійським державним службовцем Д. Кілінгом у 1972 р. Великий внесок у дослідження публічного управління було зроблено такими західними вче-

ними: Г. Букертом, Б. Гурне, Г. Райтом, К. Полліт-том та ін. Вітчизняні вчені також займаються проблемою розвитку публічного управління. Серед них можемо виділити Е. Афоніна, Л. Гонюкову, В. Козакова, В. Голуб, О. Оболенського, С. Телешуна, С. Чернова тощо. Водночас є потреба дослідити причини і суть трансформації державного управління, яке з демократичними перетвореннями в суспільстві дедалі більше набуває ознак публічності, що і веде до становлення системи публічного управління.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та аналіз процесу трансформації системи державного управління в публічне управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для кращого розуміння процесів, які відбуваються у системі державного управління та її трансформації в бік публічності, розглянемо саме поняття державного управління.

Класична концепція державного управління виокремлює такі його основні риси: управління державними справами, централізація управління, концентрація ресурсів, служіння загальнонаціональним інтересам [12], тобто в центрі державного управління знаходяться держава та її інтереси.

Дослідник В. Авер'янов під державним управлінням розуміє особливий вид діяльності держави, який ґрунтується на здійсненні нею управлінського, тобто організаційного впливу на сфери та галузі громадського життя, що вимагають певного втручання шляхом використання повноважень структур виконавчої влади [5].

О. Оболенський та А. Мельник під державним управлінням розуміють цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан та розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених в її законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленою через діяльність органів державної влади [11, с. 32].

Г. Атаманчук визначає державне управління як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей із метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на державну владну силу [1, с. 33].

Професор Т.О. Коломієць виокремлює вузьке і широке розуміння державного управління. Так, у вузькому розумінні державне управління – це сукупність державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності дер-

жави. У широкому розумінні – це вид соціального управління та специфічної діяльності держави, що дістають вияв у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою її регулювання відповідно до державних інтересів [8].

У монографії «Суспільна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти» державне управління визначено як соціальне явище, форми, методи, принципи і характер якого завжди зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. На практиці це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки через реальні управлінські процеси, що відбуваються у сфері суспільного виробництва, а й опосередковано через свідомість та певні форми знань. Характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських чинників зумовлюються соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними [13].

В Енциклопедичному словнику з державного управління зазначено, що розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Нині аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим, на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого й регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу [6].

Разом із тим в умовах ринкової економіки і з розвитком демократії, управління будь-якою організацією, незалежно від форм власності та напрямів діяльності, реалізовується, враховуючи демократичні суспільні зміни. Через це державне управління зі зміною суспільно-економічних відносин почало також зазнавати змін.

Серед громадян поширювалося невдоволення великою кількістю державних установ, але з низькою якістю надання ними послуг. Для покращення рівня обслуговування населення уряди багатьох країн світу наприкінці ХХ століття провели низку реформ. У цих країнах від державного управління почала відокремлюватися нова форма управління в публічному секторі – «публічне адміністрування». Воно визначається як цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розви-

тку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторингу результатів [7, с. 77].

А. Колодій вважає, що публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, за допомогою якої громадянське суспільство і держава забезпечують самоврядність (самокерованість) всієї системи суспільних відносин та її розвиток [2].

Якщо у державному управлінні об'єктом виступає держава, то у публічному адмініструванні об'єктом є суспільство. До суб'єктів управління в державному управлінні належать органи виконавчої влади (уряд, міністерства, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо), керівники і керівний склад усіх органів (політичні діячі, посадові особи, службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями) [9].

У публічному адмініструванні суб'єктами виступають публічні адміністрації, які являють собою сукупність державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне урядування й адміністрування. До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, адміністративний апарат та виконавчі органи місцевого самоврядування [4, с. 21].

Низка науковців вважають, що публічне адміністрування є перехідною ланкою, яка знаходиться на шляху трансформації державного управління в публічне управління.

Так, О. Босак зазначає, що в державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалася в модель публічного управління («ринкова модель») [3].

М. Міненко вважає, що в державному секторі акценти змінилися з виконання роботи згідно з інструкціями і чіткими правилами на роботу, яка полягає в наданні якісних публічних послуг і досягненні ефективних результатів. Це призвело до того, що відбулася трансформація державного управління в публічне адміністрування, яке згодом трансформувалося в публічне управління [10].

Так, вперше термін «публічне управління» був використаний англійським державним службовцем Д. Кілінгом у 1972 р. На його думку, публічне управління – це пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [15].

Г. Букерт, досліджуючи публічне управління, зазначає, що воно не є якимось нейтральним, технічним процесом, а натомість є діяльністю, яка

тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством [14, с. 26].

Становлення поняття «публічне управління» пов'язують із процесами передачі частини функцій держави органам місцевого самоврядування, приватного сектора та неурядовим організаціям. Тобто відбувається так званий процес «роздержавлення» управління.

Це призвело до того, що виконання управлінських функцій у публічній сфері (сфері суспільних інтересів) може здійснюватися не лише органами державної влади, а й органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями і навіть фізичними і юридичними особами, якщо їх діяльність пов'язана з суспільними справами.

Управління від державного до публічного пройшло шлях від жорсткого централізованого державного адміністрування до формування такого способу управління, який обмежує монополію держави та розширює різноманітність методів управління. До характерних рис сучасного публічного управління належать ефективність, прозорість, етика та справедливість вчинків.

Необхідно визнати, що публічне управління взяло в основу приклади управління з приватного сектора, але порівняно з приватною сферою, управління в публічній сфері має свої особливості.

Основна відмінність між управлінням у приватній та публічній сфері – це те, що приватний управлінець має на меті отримання прибутку від певної підприємницької діяльності, а публічний управлінець своєю діяльністю прямо впливає на якість життя громадян, які мешкають на певній адміністративно-територіальній одиниці чи в державі загалом.

Висновки. Українське громадянське суспільство теж потребує нового підходу до управління, яке б змогло забезпечити ефективне задоволення суспільних потреб. Нині найефективнішою формою такого управління є публічне управління. Публічне адміністрування виступає зв'язком між державним управлінням і публічним управлінням, а також реалізовує його рішення. Якщо основними елементами для державного управління є держава та державна влада, то такими елементами для публічного управління виступають суспільство і публічна влада. На відміну від державного, публічне управління забезпечує співпрацю держави, громадянського суспільства та бізнесу, які взаємодіють між собою з врахуванням потреб одне одного. Для державного управління характерний авторитаризм, а публічне управління реалізується через демократію.

Якщо державне управління реалізує владні повноваження на основі закону, то публічне управління додатково зосереджується на ефективності з метою максимального задоволення потреб населення на основі мінімальних витрат.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
2. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*: Збірник наукових праць. Луганськ : 2012. № 1, ч. 2. С. 60.
3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика* : Збірник наукових праць. 2010. № 2.
4. Демократичне урядування та публічне адміністрування: проблеми вимірювання та аудиту : наук.-метод. посібник / авт. кол.: А.Ф. Колодій, М.З. Бунік, П.М. Петровський та ін. Київ : НАДУ, 2011. 56 с.
5. Державне управління в Україні : навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 272 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
7. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с. С. 77–78.
8. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с. URL: <http://uadocs.exdat.com/docs/index-283028.html?page=9>.
9. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
10. Міненко М.А. Трансформація системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронне фахове видання. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=581>.
11. Оболенський О.Ю. Державне управління : навч. посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
12. Пилипишин В.П. Щодо сутності мети та завдань державного управління в Україні. *Форум права*. 2010. № 2. С. 377–381. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2010-2/10pvrpvu.pdf>.
13. Цветков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні. Політико-правові детермінанти : монографія / Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Київ : «Ін Юре», 2003. 496 с. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.
14. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin : Duncker & Humblot, 2002.
15. Keeling D. Management in Government [Text]. London : Allen & Unwin, 1972

Taran Ye.I. TRANSFORMING THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

The article examines the processes of transforming governance system into public management. It is particularly mentioned that development the state and the democratization of Ukrainian society necessitated introducing new values and processes in the activities of government, particularly in the system of governance. Substantiating these changes should be preceded by scientific research of foreign and domestic researchers, as well as successful experience in practically implementing changes in the system of governance in highly developed countries.

In the context of European integration of Ukraine, the issue of transition from the concept of governance, where the main leading subject of social development and regulation of public relations is the state, to the system of public management, which embodies a broader European concept with public authorities, including civil society and private organizations operating on the basis of equal partnership with government institutions is becoming topical.

The article reveals the approaches of various scholars to the concept of governance, public administration and public management. In particular, it is determined that evolution of government from governance to public management has gone from a rigid centralized governance to forming the mode of government that limits the state monopoly and includes the characteristics of modern public management – efficiency, transparency, ethics and fairness. Unlike governance, public management ensures the cooperation of the state, civil society and business, which interact with each other, taking into account each other's needs.

Besides, the article reveals the differences between management in the private and public areas. Thus, the article states that the purpose of a private manager is making a profit on entrepreneurial activity, while the work of a public manager is aimed at improving the quality of citizens' life.

Key words: governance, public management, public administration, European integration, management.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 615; 338.2

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/09>**Барзилович А.Д.**

МЦ «КіндерКлінік»

ФАРМАКОЛОГІЧНИЙ РИНОК УКРАЇНИ: ДИНАМІКА РОЗВИТКУ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ

У статті висвітлено динаміку розвитку фармакологічного ринку України. Зображено ланцюг створення доданої вартості у фармакологічній промисловості (освіта, ідея, тестування, реєстрація, виробництво, вихід на ринок, логістика, лікування). Відзначено, що спектр препаратів, створюваних в Україні, включає в себе або генеричні (аналоги відомих і визнаних у світі ліків), або традиційні (створені на рослинній основі, без використання нових технологій). Визначено тривалість етапів розроблення нових препаратів (дослідження, клінічні випробування, реєстрація, вихід на ринок). Розкрито основні фази клінічних випробувань лікарських засобів. Дозвіл на проведення клінічних випробувань, реєстрацію сировини і лікарських препаратів дає Державний Експертний Центр МОЗ України. Наведено процедуру реєстрації лікарських засобів в Україні. Представлено ТОП-10 компаній, що займали найбільшу частку фармакологічного ринку у 2018 році. Відображено середньооблікову кількість штатних працівників у фармвиробництві в 2014–2018 роках. Здійснено аналіз обсягів продажу лікарських засобів за 2010–2018 роки та їх обсягу споживання за 2014–2018 роки в Україні. Вказано граничну націнку на деякі групи лікарських засобів. Виокремлено державні органи, а також відповідні нормативно-правові документи, що забезпечують регулювання фармакологічного ринку України. З'ясовано, що державне регулювання на ринку фармакології не містить суттєвих економічних стимулів розвитку інноваційної продукції, дієвих механізмів припинення надходження фальсифікованої продукції на ринок та застосування демпінгу. Встановлено основні виклики зростання експортної конкурентоспроможності українських фармкомпаній: високий рівень залежності від імпорту вітчизняної фармакологічної галузі; недостатня ефективність заходів боротьби з фальсифікованою продукцією; невідповідність виробництва генериків вимогам міжнародних стандартів. Сформовані імпортозамісні заходи із заміни імпортованих лікарських засобів, що дасть змогу, з одного боку, покрити внутрішній попит на розроблення лікарських засобів, а з іншого – сприятиме нарощуванню експортного потенціалу вітчизняних фармакологічних компаній.

Ключові слова: фармакологія, фармакологічний ринок, доклінічні випробування, клінічні випробування, лікарські засоби, виробник, покупець, імпорт, експорт, регулювання.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Демографічна ситуація у світі, незадовільний екологічний стан, військові конфлікти, міграційні процеси, епідемії та пандемії, техногенні катастрофи та природні катаклізми негативним чином позначаються на здоров'ї населення планети. Протистояти цим загрозам можна тільки за наявності сильної, ефективної фармакологічної промисловості.

Однак світовий фармакологічний ринок відрізняється нерівномірністю: у розвинених країнах фарміндустрія самодостатня, тоді як більшість країн, що розвиваються, стикається з пробле-

мою імпортозалежності. В умовах нестабільності зовнішньоекономічної кон'юнктури, фінансово-економічних криз, волатильності на валютних ринках проблеми розробки якісних препаратів та забезпечення ними населення стають питаннями національної безпеки. Тому натеper фармакологічний ринок України потребує вивчення, супроводження та регулювання.

Аналіз останніх досліджень чи публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, на які спирається автор. Проблеми світового досвіду становлення фармакологічної промисловості розглянуто О. Довженко, А. Зауром, С. Інкіжиною, Л. Максимовою, Ю. Солодковським.

Питання розвитку фармакологічного ринку досліджені у роботах таких учених, як П. Галенко-Ярошевський [10], Н. Горчакова [10], А. Гречко [2], Д. Гурак [3], В. Лучка [3], І. Чекман [10].

Метою статті є аналіз динаміки розвитку фармакологічного ринку та встановлення особливостей його регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Фармакологія як наука сформувалася в середині XIX століття. З виникненням людини з'явилися хвороби, мали місце травми. Тому людина шукала і знаходила в оточуючих предметах засоби для зменшення болю, полегшення свого стану. Основним завданням фармакології є вивчення механізмів взаємодії хімічних речовин, у тому числі ліків з біологічними системами (організмом людини, тварин) і виникаючих при цьому фармакодинамічних ефектів. Своєю чергою фармакологія є основою сучасної терапії в широкому сенсі цього слова, що включає клінічні дисципліни – внутрішні хвороби, хірургію, акушерство та гінекологію, психіатрію, дерматологію, інфекційні хвороби тощо.

Від стану та розвитку вітчизняної фармакологічної промисловості безпосередньо залежить

здоров'я нації, тобто практично національна безпека України. Ланцюг створення доданої вартості у фармакологічній промисловості зображений на рисунку 1.

Варто зазначити, що спектр препаратів, що створюються в Україні, здебільшого включає у себе або генеричні (тобто аналоги відомих і визнаних у світі ліків), або традиційні (створені на рослинній основі, без використання нових технологій). Безпосередньо інноваційні розробки в нашій країні здійснюються у недостатній кількості. Подібна робота вимагає великих фінансових вкладень, які у вітчизняних виробників відсутні. З іншого боку, слабкий розвиток у сфері інноваційних розробок зумовлений тим, що зараз в Україні низька конкуренція і багато вільних ніш. Це є підставою для залучення на вітчизняний ринок закордонних компаній, але і тут є перешкода: слабкий економічний розвиток країни, а також низький рівень споживання ліків населенням. За останнім показником Україна посідає одне з останніх місць в Європі [7].

Тривалість етапів розробки нових препаратів можна побачити у таблиці 1.

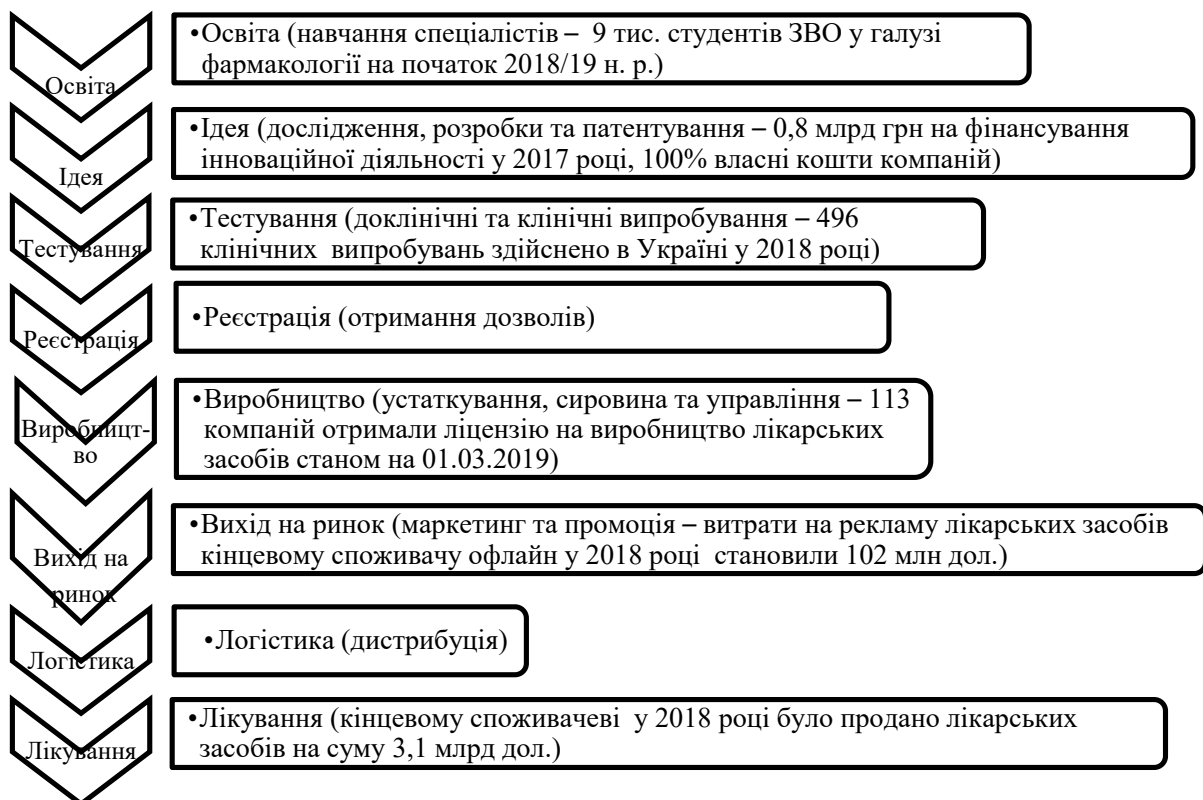


Рис. 1. Схема створення доданої вартості у фармакологічній промисловості

Джерело: складено автором на основі [8; 9]

Тривалість етапів розробки нових препаратів

Етап		Тривалість	Частка бюджету, %
Дослідження	Відкриття та розробка	3–6 років	21
	Доклінічні випробування		
Клінічні випробування	Фаза 1	2 місяці	9
	Фаза 2	2 роки	11
	Фаза 3	4 роки	29
Реєстрація		0,5–2 роки	5
Вихід на ринок	Фаза 4	Без обмежень (певний період часу право на випуск ліків належить виключно розробнику)	17

Джерело: складено автором на основі [8; 9]

За допомогою доклінічних досліджень у фармакології випробування препарату здійснюють у зіставленні з іншими препаратами та проводять на 2–3 видах тварин з урахуванням передбачуваних шляхів введення. При цьому визначають гостру і хронічну токсичність, специфічну активність, вплив на імунну систему, виявляють можливість місцевоподразнювального, склерозуючого, тератогенного, ембріотоксичного, канцерогенного впливів.

Фармацевтичні компанії фінансують більшу частину клінічних випробувань ліків. Клінічні випробування надають багато переваг як пацієнтам, так і державі. Пацієнт отримує безкоштовний лікарський нагляд та інноваційні препарати. Держава зменшує витрати на лікування тяжкохворих пацієнтів, має можливість майбутньої реєстрації лікарських засобів без проведення досліджень та інвестицій у інфраструктуру медичних закладів. Незначна кількість клінічних випробувань в Україні зумовлена складнощами регуляторної політики, ненадійним захистом інтелектуальної власності та оподаткуванням досліджуваних лікарських засобів.

Дозвіл на проведення клінічних випробувань, реєстрацію сировини і лікарських препаратів дає Державний Експертний Центр МОЗ України. Якість препаратів, що випускаються на хіміко-фармацевтичних заводах, зазвичай оцінюють фізико-хімічними, хімічними методами або методами біологічної стандартизації в разі невідомої будови діючих речовин і недостатньої чутливості хімічних методів. Всі ці методи вказані в Державній фармакопеї України [6].

Державна фармакопея України (ДФУ) – це регуляторний документ, що містить загальні вимоги до ліків, ФС (монографії), а також методики контролю їх якості (Закон України «Про лікарські засоби»,

ст. 2 [1]). Державна фармакопея України має законодавчий характер. Вимоги, що висуваються до ліків, є обов'язковими для всіх підприємств та установ України (незалежно від форми власності), що виготовляють, зберігають, контролюють і застосовують лікарські препарати. За випуск фармакопеї та контроль над якістю препаратів відповідальний Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів [5].

Відзначимо, що фармакологічне виробництво в Україні – одне з найбільш розвинених серед країн пострадянського простору. Всього у нас діє 115 виробничих фармпідприємств, серед яких як дочірні компанії великих іноземних компаній (у тому числі UCB Pharma GmbH, Novartis, Johnson & Johnson), так і вітчизняні виробництва («Фармак», «Дарниця», «Екофарм», «Артеріум» тощо). Їхня продукція надходить сумарно до 80 країн світу [7].

При цьому низка українських компаній мають власні патенти. Серед них: «Дарниця» (за даними «Укрпатенту», всього у компанії 60 патентів, з них 25 діючих), «Фармак» (62 і 20 відповідно), Борщагівський ХФЗ (49 і 19), «Лекхім» (8 і 5), «Біофарма» (4 і 2). Звичайно, якщо порівнювати з розвиненими країнами – цифри невеликі, однак їх наявність доводить, що дослідницька діяльність в Україні здійснюється і що в країні є відповідні фахівці. ТОП-10 компаній за часткою на фармакологічному ринку у 2018 році зображено у табл. 2.

Фармвиробництво – найбільш високооплачуваний сектор промисловості в Україні та одна з найоплачуваніших галузей економіки, до якої залучено понад два десятки тисяч працівників. Середньооблікову кількість штатних працівників у фармвиробництві можна побачити на рисунку 2.

Таблиця 2

ТОП-10 компаній, які займають найбільшу частку фармакологічного ринку у 2018 році

Назва	Частка фармакологічного ринку, %
Фармак	5,4
Артеріум	3,5
Teva	3,3
Дарниця	3,3
Sanofi	3,2
Berlin-Chemie	2,9
Юрія-Фарм	2,4
Здоров'я	2,3
КВЗ	2,3
КРКА	2,3
Всього:	30,8

Джерело: складено автором на основі [8]

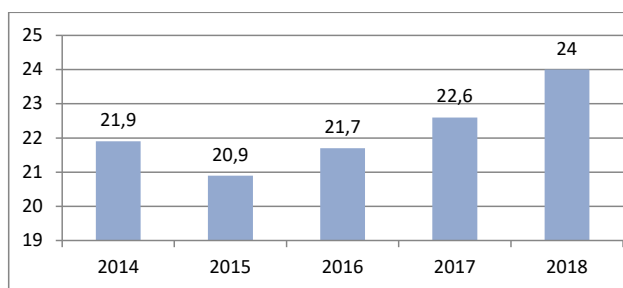


Рис. 2. Середньооблікова кількість штатних працівників у фармвиробництві, тис. ос.

Джерело: складено автором на основі [4; 9]

Як видно з рисунку 2, кількість працівників у фармвиробництві у 2018 році становила 24 тис. осіб, що на 2,1 тис. осіб (або 1,1%) більше порівняно з 2014 роком. Така тенденція свідчить про те, що фармакологічний сектор є одним із найпривабливіших та високооплачуваних в Україні.

За даними дослідження, обсяги продажу лікарських засобів у країні минулого року зросли на 20% – до 70 млрд грн. Зростання у 2018 році порівняно з 2016 роком становило 9,4% – до 1,144 млрд упаковок. При цьому зростання відзначене як у сегменті роздрібного продажу (на 7%), так і в сфері госпітальних закупівель (на 10%) [9]. Обсяги продажу лікарських засобів у 2010–2018 роках зображено на рис. 3.

Як видно з рисунку 3, обсяги продажів мають позитивну тенденцію і поступово повертаються на докризовий рівень.

За кількістю придбаних ліків на одну особу Україна посідає одну з найнижчих позицій серед країн світу. Це можна пояснити низькою купівельною спроможністю українців та неефектив-

ними урядовими програмами компенсації витрат на лікарські засоби. Український ринок має перспективи для зростання та зміни структури споживання, але це залежить від розвитку економіки.

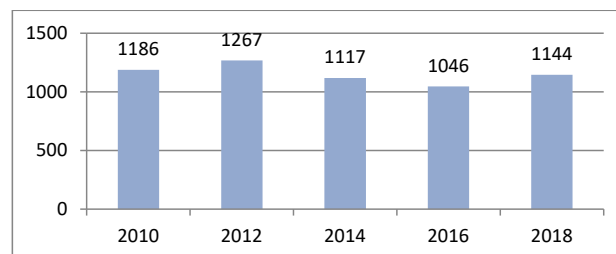


Рис. 3. Обсяг продажу лікарських засобів у 2010–2018, млн упаковок

Джерело: складено автором на основі [4; 8; 9]

За інформацією Міністерства охорони здоров'я України Національний перелік основних лікарських засобів, за яким насамперед закуповують препарати лікарні, складається з 427 препаратів з доведеною ефективністю. Близько 60 з них – популярні ліки, якими найчастіше користуються українці. У грошовому вимірі вони становлять близько 80% від загального обсягу закупівель у регіонах. Запровадження державного регулювання цін на популярні препарати, за попередніми підрахунками, може заощадити близько 214 млн грн. За ці кошти медзаклади зможуть купити більше потрібних ліків з Нацпереліку. Від цього виграють пацієнти – вони отримають ще більше безоплатних ліків під час лікування в стаціонарі.

Необхідно провести такі заходи, що дадуть змогу, з одного боку, покрити внутрішній попит на розроблення лікарських препаратів, а з іншого – сприятимуть нарощуванню експортного потенціалу вітчизняними фармацевтичними компаніями.

1. Виділення державного фінансування через механізм укладення державних інвестиційних контрактів між фармвиробником та Урядом на розроблення імпортозамінних, інноваційних ліків та медичних виробів, а також надання з державного і регіонального бюджетів:

а) субсидій підприємствам на відшкодування частини витрат на реалізацію проектів з організації та проведення клінічних досліджень оригінальних лікарських препаратів;

б) субсидій учасникам промислових кластерів на відшкодування частини витрат під час реалізації спільних проектів з виробництва промислової продукції кластера з метою імпортозаміщення.

Такий механізм, з нашої точки зору, підштов-

хне вітчизняні компанії до створення ефективних фармкластерів і підвищить їх міжнародну конкурентоспроможність, а також збільшить прямі іноземні інвестиції у фармакологічну промисловість.

2. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України необхідно забезпечити жорсткий контроль за цільовим використанням наданих субсидій і кредитів із забезпеченням інноваційними препаратами не тільки іноземних споживачів, але і українського населення.

3. Впровадження системи паралельного імпорту, тобто ввезення оригінальних ліків з-за кордону за умови відсутності безпосередньої згоди на це правовласника товарного знака. Реалізація такого механізму буде сприяти безперервним поставкам необхідної фармацевтичної продукції на вітчизняний ринок і зниженню цін на лікарські препарати за рахунок розвитку конкуренції і свободи переміщення товарів. Однак вважаємо, що паралельний імпорт має здійснюватися під контролем фармацевтичних інспекторатів з метою недопущення зростання обсягів неякісних і контрафактних ліків на ринку. Також доцільно ввести обов'язкове ліцензування для виробників і дистриб'юторів, які здійснюють паралельний імпорт.

4. З метою розширення комерційного сегмента і підвищення продажу вітчизняних препаратів пропонуємо легалізувати дистанційну торгівлю ліками. Її повинні здійснювати тільки аптечні організації, що мають ліцензію на фармацевтичну

діяльність та документ, що підтверджує відповідність інформаційної системи, що використовується для інформування пацієнтів та продажу лікарських препаратів у мережі Інтернет, вимогам із безпеки інформації. Дистанційна роздрібна торгівля буде доступна всім громадянам, які мають можливість замовити ліки дистанційним способом, і поширюватися на всі групи препаратів за винятком наркотичних і психотропних. Важливо при цьому контролювати дотримання законності та правил торгівлі, кількість порушень яких, як правило, збільшується у разі застосування різних торгових інтернет-майданчиків. Отже, наглядові функції повинні бути посилені не тільки на державному рівні, а й в перспективі – на рівні ЄС – у рамках наглядового органу ЄС.

Висновки та пропозиції. З огляду на вищезазначене, очевидно, що потенціал для активного розвитку фармакологічного ринку в Україні є, що підтверджується зростанням обсягів споживання лікарських засобів, чисельності працівників у галузі тощо. Поточні світові тенденції, а також «патентний обвал» додатково підвищують інвестиційну привабливість цієї сфери.

Разом із тим державне регулювання на ринку фармакології не містить суттєвих економічних стимулів розвитку інноваційної продукції, дієвих механізмів припинення надходження фальсифікованої продукції на ринок та застосування демпінгу.

Список літератури:

1. Закон України № 123/96-ВР від 04.04.1996 «Про лікарські засоби». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 26.03.2020).
2. Гречко А.В., Лучка В.В. Стан і перспективи розвитку фармацевтичного ринку України. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2018. Випуск 21. С. 5–12.
3. Гурак Д.Д. Регулювання фармацевтичного ринку України. Досвід і перспективи. URL: <http://spfo.ru/node/508> (дата звернення: 28.03.2020).
4. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 29.03.2020).
5. Державне підприємство «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів». URL: <http://sphu.org/farm-centr> (дата звернення: 27.03.2020)
6. Державний Експертний Центр МОЗ України. URL: <https://dec.gov.ua/> (дата звернення: 27.03.2020)
7. Украинская фармакология: перспективы для инвестирования. URL: <https://kreston-gcg.com/ukrainian-pharmacology-prospects-for-investing/> (дата звернення: 25.03.2020).
8. Фармацевтика України. Інфографічний атлас 2017. URL: https://businessviews.com.ua/ru/get_file/id/the-infographics-report-pharmaceutical-industry-of-ukraine-2017_2.pdf (дата звернення: 28.03.2020).
9. Фармацевтика України. Інфографічний атлас 2019. URL: https://businessviews.com.ua/ru/get_file/id/the-infographics-report-pharmaceutical-industry-of-ukraine-2019.pdf (дата звернення: 29.03.2020).
10. Чекман И.С., Горчакова Н.А., Галенко-Ярошевский П.А. Фармакология. Рецептатура. Практические занятия : учебник для иностранных студентов. Киев : ООО «Рада», 2003. 816 с.

**Barzylovych A.D. PHARMACOLOGICAL MARKET OF UKRAINE:
DYNAMICS OF DEVELOPMENT AND FEATURES OF REGULATION**

The article highlights the dynamics of the development of the pharmacological market of Ukraine. The chain of value creation in the pharmacological industry (education, idea, testing, registration, production, market entry, logistics, treatment) is depicted. It is noted that the range of drugs created in Ukraine includes either generic (analogues of known and recognized in the world of medicines) or traditional (created on a plant basis, without the use of new technologies). The duration of the development stages of new drugs (research, clinical trials, registration, market entry) is determined. The basic phases of clinical trials of medicines are revealed. Permission for conducting clinical trials, registration of raw materials and medicines is given by the State Expert Center of the Ministry of Health of Ukraine. The procedure for registration of medicinal products in Ukraine is presented. The TOP-10 companies that occupied the largest share of the pharmacological market in 2018 were presented. The average number of full-time employees in pharmaceutical production in 2014–2018 is reflected. The volume of sales of medicines for 2010–2018 and their consumption for 2014–2018 in Ukraine was analyzed. The marginal markup for some drug groups is indicated. The state bodies, as well as the relevant regulatory documents that provide regulation of the pharmacological market of Ukraine, have been identified. It has been found that state regulation in the pharmacology market does not contain significant economic incentives for the development of innovative products, effective mechanisms for stopping the marketing of counterfeit products and the use of dumping. The main challenges of increasing the export competitiveness of Ukrainian pharmaceutical companies are identified: high level of dependence on imports of the domestic pharmacological industry; insufficient effectiveness of counterfeiting measures; mismatch of production of generics with the requirements of international standards. Import substitution measures have been formed to replace imported medicines, which will, on the one hand, cover domestic demand for the development of medicines and, on the other, will enhance the export potential of domestic pharmacological companies.

Key words: pharmacology, pharmacological market, preclinical trials, clinical trials, medicines, manufacturer, buyer, import, export, regulation.

Безена І.М.

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОСВІТНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ РЕГІОНУ

Стаття присвячена дослідженню сучасних процесів формування механізмів державного управління розвитком освітньої інфраструктури регіону, які актуалізуються в контекстах реформи з демократизації та децентралізації. За результатами дослідження було відзначено актуальність різних сучасних практик регіонального рівня, серед яких: формування нових концепцій управлінської діяльності в умовах державно-громадського управління та стратегічного розвитку освітньої інфраструктури; відповідальність регіону і територіального органу місцевого самоврядування за ефективне управління соціально-освітньою сферою громади; партнерська взаємодія органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства у структуруванні та новій стратегії розвитку соціально-освітньої інфраструктури; залучення активних громадян до організаційних процесів соціально-освітнього розвитку громади; нові практики реалізації державної політики з бюджетування та інвестування інфраструктурних проєктів у соціально-освітній сфері громади тощо.

У дослідженні проаналізовано державно-громадські управлінські процеси у соціально-освітній сфері громади в ході реформи на прикладах Дніпропетровського регіону; формування механізмів антикризової діяльності та оптимізації в соціально-освітньому векторі роботи регіональної влади; окреслено приклади співпраці органів влади та громадянських інституцій, що спрямована на ефективні зрушення у функціонуванні соціально-освітніх установ та життєдіяльності громади. За результатами дослідження встановлено, що від активної, прозорої і системної дії влади та громадянського суспільства регіону залежить: ефективність заходів із життєзабезпечення і діяльності соціально-освітніх установ регіону; наявність суспільної взаємної довіри до змісту діяльності органів влади та громадян; від комунікативної дії в контекстах «влада-громада» залежить ефективність і якість реалізації важливих місцевих інфраструктурних проєктів у соціально-освітній сфері; позитивні зрушення в соціально-освітній інфраструктурі та послідовне вирішення болючих проблем суспільних галузей громади тощо. Органи державної влади та місцевого самоврядування мають спільно досягнути системності, послідовності дій і результативності у процесах становлення успішних громад регіону, що, відповідно, приведе до позитивних змін комфортності у життєвому середовищі території.

Ключові слова: громада, регіон, стратегія розвитку, інфраструктурні проєкти, мережа закладів, взаємодія, освітні потреби.

Постановка проблеми. Національне суспільство та процеси діяльності публічних інституцій перебувають у надзвичайно динамічному стані розвитку й трансформацій. Державна влада та громадянські інститути суспільства в процесах організаційної діяльності перебувають у постійному тандемі відносин з урегулювання соціальних і гуманітарних проблем регіону.

В Україні проходять широкомасштабні нормативні, структурні та змістовні зміни у повноваженнях державного управління, місцевого самоврядування та розвитку соціально-освітньої галузі держави/регіону. У окреслених аспектах суспільної діяльності особливого значення набувають питання організаційно-регуляторної діяльності

державної влади та механізми, які вона застосовує для трансформацій у сферах життєдіяльності громад та регіонів. За новою основою в державній політиці у сфері освіти постають проблеми стратегії розвитку механізмів державно-громадського управління інфраструктурою та індикаторів ефективності. Змістовим напрямом публічної реформи є перерозподіл повноважень між центром і регіонами у сфері освіти та тісної співпраці між владою й громадськістю щодо підвищення ефективності освітньої системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем механізмів державно-громадського управління розвитком освітньої інфраструктури регіону та шляхи розвитку місцевих

громад знаходять своє відображення у науковому середовищі. З окремих проблем державно-громадського управління національного та регіонального рівнів здійснюють дослідження науковці: В. Луговий, О. Кононенко, С. Лазаренко, В. Куйбіда, В. Майборода, С. Серьогін, Є. Бородин, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко, Л. Юрчук та інші.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити відкритість для громадськості сучасних управлінських процесів організаційної діяльності в освітній сфері регіону, яка спрямована на сталий розвиток освітньої інфраструктури території.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на прагнення суспільства та державних інституцій досягнути нового рівня ефективності в діяльності освітньої системи в країні проходять процеси демократизації через нові моделі державно-громадського управління. Вже сформоване нове нормативне законодавство, яким закріплені сучасні повноваження та відповідальність за органами державної влади і місцевого самоврядування, окреслюються нові механізми державно-громадського управління розвитком соціально-освітньої інфраструктури регіону. Відповідно, внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнято в новій редакції закони «Про освіту» (2017) та «Про повну загальну середню освіту» (2020), здійснюється оновлення нормативно-регуляторної бази – постанови КМУ та накази МОНУ, які осучаснюють чинники освітньої сфери та публічної сфери у концептах державно-громадського управління.

Перерозподіл сфер повноважень/відповідальності окреслив перспективні питання передачі суб'єктів освітньої діяльності на місцевий рівень (дошкільні, загальноосвітні, позашкільні, професійно-технічні, створення органів управління освіти) (таблиця 1) та пошуку нових моделей співпраці між органами державної і місцевої

влади, громадськими інститутами та громадянами. У зазначених питаннях постає ключова проблема, яка пов'язана з організаційною діяльністю публічних інституцій, – підвищення діяльнісної ефективності та відкритості, сприяння розвитку місцевої самоорганізації та долучення до процесів управління громади, структурні зміни системи освіти, становлення автономії закладів освіти, бюджетування їх діяльності, подолання кризових явищ соціально-освітньої інфраструктури території та підвищення стандартів освіти і життя.

У демократичній державі на рівні громади кожен громадянин має право на отримання повної, достовірної і всебічної інформації та можливості участі в процесах управління, прийняття рішень та реалізації стратегічних питань розвитку регіону. У зазначеному контексті актуалізуються механізми відкритості, доступності, розуміння і взаємодії у всіх демократичних процесах публічної діяльності регіону. Адже реформа освіти та моделі державного управління її функціонування мають особливе суспільне значення, тому громадськість має знати і розуміти власні пріоритети, завдання та шляхи досягнення мети освітньої реформи. Відповідно, державно-громадське управління постає одним з основних концептів до якісних і ефективних змін в освітній сфері регіону.

Ми в ході аналітичного дослідження розглядали сучасні механізми демократизації процесів в освітній системі регіону у двох концептах: громадянського самоврядування та державно-громадського управління. Громадське самоврядування в сфері освіти передбачає дотримання права учасників освітнього процесу та громадських інститутів вирішувати питання у освітньому просторі через участь в управлінні закладом освіти на місцевому/державному рівні. Практичними механізмами реалізації цих положень постають: на рівні закладу освіти – органи самоврядування закладу (працівники закладу, здобувачі освіти (учнівське самоврядування), батьківська рада, інші органи

Таблиця 1

Перерозподіл повноважень у освітній сфері (підпорядкування, утримання, розвиток)

Стара модель	Нова модель
Заклади загальної середньої освіти – районний (міський) рівень	Заклади загальної середньої освіти – сільський (міський) рівень
Заклади позашкільної освіти – районний (міський) рівень	Заклади позашкільної освіти – сільський (міський) рівень
Заклади дошкільної освіти – районний (міський, сільський) рівень	Заклади дошкільної освіти – сільський (міський) рівень
Заклади професійної освіти – державний рівень	Заклади професійної освіти – регіональний (обласний) рівень

самоврядування); на територіальному рівні – громадські ради, колегіальні громадські органи; на національному рівні – громадські координаційні ради тощо [1; 2].

Батьківська громада має особливий статус як суб'єкт освітньої діяльності, який постає в сучасних практиках як замовник і громадський оцінювач якості послуги та представник органу батьківської самоорганізації в закладі освіти. Батьківське самоврядування здійснюється родиною учнів з метою захисту прав та інтересів школярів, організації дозвілля та оздоровлення дітей, громадського нагляду (контролю) в межах відповідних повноважень [1; 3]. У закладах загальної середньої освіти регіону здійснюють діяльність батьківські самоврядні інститути (ради класу та закладу), колегіальні органи, які долучаються до процесів організації та управління закладом освіти і вирішення проблемних питань освітнього середовища. Вони активно сприяють розширенню відкритості системи освіти й управління та демократичних процесів у сфері освіти. Батьківські ради можуть розглядати будь-які питання освітньої діяльності та приймати рішення в межах повноважень і чинного законодавства. Її рішення виконуються на добровільних засадах, пропозиції щодо організації освітнього процесу розглядаються керівником закладу, рішення мають дотримувати права та інтереси кожної людини на якісну освіту, втручання в діяльність ради заборонене.

Новим напрямом урядування в освітній сфері постає наглядова (підключальна) рада закладу освіти, яка створюється за рішенням засновника та сприяє вирішенню перспективних завдань розвитку закладу освіти, залучення фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності й контролю їх використання, взаємодії з органами влади та громадськими інститутами. Рада має право: брати участь у визначенні стратегії розвитку закладу освіти та контролювати її виконання; сприяти залученню додаткових джерел фінансування; аналізувати та оцінювати діяльність закладу освіти та його керівника; контролювати виконання кошторису/бюджету закладу освіти і вносити відповідні рекомендації для розгляду керівником закладу освіти; вносити засновнику закладу освіти подання про заохочення/відкликання керівника закладу освіти; здійснювати інші права, визначені чинним законодавством.

У контексті реалізації повноважень органів регіональної державної влади та місцевого самоврядування із виконання державної політики у сфері освіти та забезпечення якості освіти на від-

повідній території необхідне створення умов для доступності дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної та професійної освіти. Вся окреслена організаційна робота має здійснюватися в контекстах отримання зворотної інформації про діяльність і, відповідно, чуттєвого реагування на виклики, які виникають у ході трансформацій у освітній системі регіону. Науковці відзначають, що в перехідний період трансформації управління освітою має кілька аспектів, які необхідно враховувати: рівні управління – центральний, регіональний, місцевий; освітні ступені: державне управління і громадське самоврядування в освіті; способи управління – організаційні, правові, економічні, фінансові [4].

Проведене дослідження рівня «комунікативної дії» органів державної влади регіону та місцевого самоврядування через різні форми каналів інформування громадськості про процеси в освітній сфері: засоби масової інформації (друковані, електронні); цифрові ресурси (Інтернет, сайт, соціальні мережі, інформаційні стенди); колективні зібрання громадян; координаційні громадські ради тощо [5; 6]. Сучасні новітні інформаційні технології значно розширюють можливості для регіональної влади у налагодженні зворотного зв'язку в інтерактивному режимі через збільшення повноти, точності, достовірності, комплексності, оптимальності, прогностичності, своєчасності та оперативності інформації про заплановане і реалізоване. Так, 71 нова об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ) Дніпропетровщини має по декілька каналів інформування громадян про зміст діяльності та канали залучення громадян до вказаних процесів діяльності, які мають позитивні та негативні приклади.

Необхідно відзначити, що особливістю соціально-економічних криз на регіональному і місцевому рівнях, як правило, постає те, що нестійкі ситуації тісно пов'язані з ефективністю політики на загальнодержавному рівні та розбалансованістю місцевого бюджету внаслідок викривлень «доходів-видатків», бази оподаткування і диспропорціями нормативного законодавства. У спадок новим ОТГ перейшла стара структура/мережа освітньої інфраструктури та доходна частина, яка, на жаль, на сучасному етапі не створює позитивних передумов до зміни стратегії розвитку, якості освіти, життєдіяльності і подолання проблем/кризи у соціально-освітній сфері регіону. Підсумовуючи результати моніторингових досліджень, відзначаємо, що в сучасних умовах саме державно-громадське управління

через соціальне партнерство має створювати демократичні процедури з об'єднання суб'єктів діяльності і моделі проходження за різними напрямками співпраці: органи влади – суб'єкти господарювання – громадські організації; суб'єкти господарювання – працівники – самоврядні інституції; жителі – громада тощо.

На нашу думку, останнім часом у розвитку українського публічного простору позначається новим баченням особлива важливість саме технологічних етапів менеджменту в організаційних процесах прийняття актуальних і ефективних управлінських рішень. Адже ми раніше відзначали, що ефективним результатом зазначеного організаційного етапу діяльності органів влади постає питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, спрямованих на покращення рівня життя громадян, «долучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території» [6, с. 199]. Не викликає жодного сумніву, що ключовими чинниками постають суб'єкти визначення рівня ефективності суспільних процесів: громадяни, територіальна громада, суб'єкти господарської і громадської діяльності, публічні інституції влади, зовнішні партнери громади, засоби інформаційної комунікації тощо.

На підтвердження вищезазначеного актуальною є думка, що «моральні світогляди ефективно обмежують волю тоді..., коли вони укорінені в етичне саморозуміння, що скріплює турботу про власне благополуччя із зацікавленістю у справедливості» [5, с. 124]. На нашу думку, сучасний цивілізований світ стимулює зростання суспільної та індивідуальної потреби людини у розширенні життєвих рамок відповідальної свободи діяльності, отриманні ефективних результатів життєтворчості та діяльності, яка окреслює перспективи сталого розвитку суспільства. Отже, виходячи зі змісту положень чинного законодавства України, створено всі правові передумови до залучення громадян у процеси управління місцевої громади.

Але, виходячи із зазначеного напрямку, було встановлено низку проблем управлінського та громадського рівнів: 1) невміння і небажання окремих посадових осіб влади керуватися в роботі певними принципами і переходити до демократичних процедур публічної політики та партнерства з громадянськими інститутами; 2) пасивність та інертність, низький рівень професійності й організованості громадянських інституцій до процедур конструктивної співпраці з органами публічної влади; 3) проблеми із комплексністю

розміщення систематизованої публічної інформації та доступом громадян до неї із забезпеченням повної відкритості влади [7; 8]. Адже державно-громадське управління в демократичному суспільстві окреслюється як системна взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування з громадянськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття актуальних і ефективних управлінських рішень, задоволення суспільних інтересів у сфері освіти.

У зазначеному контексті репрезентуються громадські об'єднання та інститути, що представляють: педагогічних працівників; здобувачів освіти; батьків; роботодавців; інші форми об'єднання. Формами реалізації зазначеного вектора співпраці є робочі групи, дорадчі, громадські, експертні та інші органи, які мають певний перелік повноважень. Ключовими принципами державно-громадського управління є: принцип пріоритету прав і свобод людини, громадянина; верховенства права і справедливості; взаємної поваги і партнерства; репрезентативності та правоможності; обов'язковості розгляду пропозицій всіх сторін; пріоритету взаємоузгоджених процедур; прозорості, відкритості і гласності; обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; взаємної відповідальності сторін.

Останнім часом набули популярності нові неформальні об'єднання громадян, які можуть діяти в тому числі і в соціальних мережах, волонтерські рухи, флешмоби, групи активістів за напрямами інтересів і підтримки петицій/ініціатив тощо. Відповідно, науковці окреслюють основні функції сучасного громадянського суспільства на території громади/регіону: 1) сприяння вільному розвитку та самореалізації особистості, реалізації прав і свобод людини; 2) досягнення суспільного консенсусу/згоди/компромісу щодо шляхів задоволення індивідуальних потреб, інтересів та загального блага; 3) реалізації громадського контролю тощо [9; 10]. Таким чином, взаємини держави і громадянського суспільства орієнтовані на взаємну відповідальність, ведення переговорів та консультування (громадські присяжні, громадські панелі, спільне планування, конференції консенсусу, дорадче голосування, спільні слухання, консультативний комітет, референдуми), розподілення ресурсів, встановлення різних режимів представленості і підзвітності, функціональний розподіл сфер відповідальності.

Одним із напрямів державно-громадського управління в сучасній освітній сфері постає гро-

**Моніторинг ефективного використання цифрових мереж ОТГ регіону
для інформування/залучення громади (у відсотках)**

Інформація	Проекти рішень для громадського обговорення та пропозицій	Інфо про заклади загальної середньої освіти	Інфо про заклади дошкільної освіти	Інфо про заклади позашкільної освіти	Інфо про органи управління освіти	Інфо про місцеві референдуми, опитування, петиції тощо
Розміщено	30	60	60	30	60	0
Відсутня	70	40	40	60	40	100
Підсумок	Потребує систематизації та посилення координації через активізацію долучення громадян до управління процесами діяльності в освітній сфері громади/регіону					

мадський нагляд (контроль), який здійснюється суб'єктами, громадянськими об'єднаннями та іншими інститутами, діяльність яких відповідно до установчих документів здійснюється у сфері освіти, соціального захисту осіб з інвалідністю, професійних об'єднань педагогів, інших суб'єктів освітньої діяльності. Чинним законодавством передбачено їхнє право на: ініціювання та участь у дослідженнях з питань освіти; моніторингові дослідження (якості освіти, якості підручників, раціональність використання бюджетних коштів, комфортність освітнього простору та булінгу); громадські слухання та експертизи; інші заходи культурно-освітнього напрямку. Заходи контролю мають здійснюватися за згоди керівника закладу освіти та мати певні результати ефективності.

Ключова роль у реалізації процесів демократизації і розвитку державно-громадського управління освіти належить відповідно до європейських практик саме органам місцевого самоврядування (далі – ОМС), які є найбільше наближеними до громадян, приймають рішення та враховують інтереси/запити жителів громади/регіону. Практиками комунікації місцевих рад громади/регіону можуть бути різні комунікативні канали: очні (публічні звіти, збори жителів, дорадчі місцеві опитування/референдуми тощо) та дистанційні (цифрові мережі, місцеве радіо, ЗМІ, інформаційні стенди тощо) [8]. У зазначеному контексті необхідно врегулювати питання системи і форм розвитку публічного інформування та долучення громадян до процесів управління стратегіями розвитку громади/регіону.

Продовжуючи дослідження, необхідно відзначити, що з метою консолідованих дій влади та суспільних інститутів, об'єднань громадян чинне законодавство України визначає окремі механізми з громадсько-процесуальних питань: управління державними справами, надання можливості вільного доступу до публічно значимої інформації

про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення комунікативної гласності, доступності до процесів та прозорості у діяльності зазначених органів. А відповідно, регулярне проведення консультацій влади з громадськістю із суспільно значимих питань сприятиме налагодженню взаємодовіри – системного та відкритого діалогу «влада – громадянин».

Узагальнивши сучасні позитивні практики організаційної діяльності в регіоні, відзначаємо, що у будь-якій ОТГ найчастіше виникають проблеми із формуванням актуальної стратегії сталого розвитку території та соціально-освітньої інфраструктури території. Водночас особливістю є реальне розуміння і наявність загальносистемних місцевих соціально-економічних проблем: дисбаланс регіонального/місцевого бюджету; наявна стара мережа, технічний стан будівель і робота соціальних об'єктів та місцевої інфраструктури; ефективний розвиток громадського територіального самоврядування; розширення шляхів консультування та залучення громадян до процесів управління освіти; розширення нової системи відкритості і прозорості закладів освіти регіону; мова освітнього процесу тощо [11; 12]. Тому на сучасному етапі конструктивні зусилля ОМС у контекстах реформи з демократизації і децентралізації акцентовано на досягнення самостійності і самодостатності нових ОТГ, які спільно із соціальними партнерами спрямують зусилля на подолання кризових явищ та розвиток освітньої сфери регіону.

Висновки. Таким чином, отримані результати дослідження свідчать, що реформа з демократизації та децентралізації окреслює актуальність нових механізмів державно-громадського управління освіти і стратегій розвитку регіону/території та активізації позитивних зрушень системи: 1) оптимізація механізмів державно-громадського і міжсекторального партнерства у станов-

ленні відкритої та демократичної моделі управління в освіті (розвиток комунікації і довіри; інституціалізація механізмів; ресурсного синергетизму системи освіти; взаємної ефективної залежності; включення необхідних учасників; чіткості мети і ролі суб'єктів; консультативна і експертна оцінка; тощо); 2) окреслена недосконалість окремих механізмів громадської участі у процесах вирішення проблем місцевого значення, які стримують формування ефективної демократичної системи управління та соціально-освітнього розвитку громади; 3) актуалізація суспільної потреби в інтенсифікації інформаційних процесів, доступності, оптимальності, своєчасності, комплексності та генерації нових інформаційних каналів; 4) моніторингові дослід-

ження місцевих практик з колективної і комунікативної дії, які стануть основним партнерським ресурсом для ефективного розвитку регіону/держави; 5) актуалізація стратегічних аспектів щодо чіткого нормативного врегулювання концепції інформаційного забезпечення офіційних каналів комунікації органів влади та закладів освіти (консультування, петиції, опитування, консультації, експертизи, відповідальності тощо); 6) проведення змін у системі освіти для розвитку здатності у реагуванні на чинники трансформацій (внутрішні, зовнішні, інноваційні). Відповідно, перспективами подальших розвідок у цьому напрямі регіонального рівня є проблема, яка спрямована на антикризові заходи та структуру мережі освітньої системи регіону/громади.

Список літератури:

1. Про освіту : Закон України. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
2. Про повну загальну середню освіту : Закон України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Луговий В. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління). Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 356 с.
5. Хабермас Ю. Постанциональная констелляция и будущее демократии. *Логос*. № 4–5 (39). 2003. С. 105–152. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50332.pdf> і <https://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf>.
6. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник*. 2019. № 3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
7. Юрчук Л. Формування державного громадського управління освітою в сучасних умовах. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2012, випуск 3(14). С. 63–72. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03\(14\)/12ylmosu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_03(14)/12ylmosu.pdf).
8. Лопушинський І.П., Ковнір О.І. Європейський та світовий досвід реформування освіти в процесі децентралізації влади. *Педагогічний альманах*. 2017. Випуск 33. С. 230–235. URL: [file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/pedalm_2017_33_39%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/pedalm_2017_33_39%20(6).pdf).
9. Кононенко О. Участь громадян в управлінні освітою через структури громадянського суспільства. *Ефективність державного управління*. 2017. Випуск 3(52). Ч.1. С. 138–148. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/149457>.
10. Безена І.М. Нові стратегії розвитку територіальної громади як фактор демократизації місцевої влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31 (70), № 1. 2020. С. 97–101. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/1_2020/18.pdf.
11. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

Bezena I.M. MECHANISMS OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATIONAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OF THE REGION

The article is devoted to the study of modern processes, which form the mechanisms of state management of educational infrastructure development in the region. They are relevant in the context of democratization and decentralization reform.

According to the results of the study, the relevance of various modern practices at the regional level was noted, including the following: the formation of new concepts of management in terms of public administration

and strategic educational infrastructure development; the responsibility of the region and the territorial body of local self-government for the effective management of the social and community educational sphere; partnership interaction of public authorities with civil society institutions in the structuring and new strategy for the social and educational infrastructure development; involvement of active citizens in the organizational processes of community social and educational development; new practices of implementation of the state policy on budgeting and investment of infrastructure projects in the community social and educational sphere, etc.

The study analyzes: public administration processes in the community socio-educational sphere during the reform on the examples of the Dnipropetrovsk region; formation of mechanisms of anti-crisis activity and optimization in the social and educational vector of regional authorities' work; examples of mutual cooperation between government bodies and civic institutions are outlined, which is aimed at effective changes in the functioning of social and educational institutions and community life. According to the results of the study, it is determined that the active, transparent and systematic action of the authorities and civil society in the region depends on the effectiveness of measures for the life support and activities of the regional social and educational institutions; the existence of public mutual trust in the content of the activities of the authorities and citizens; the effectiveness and quality of the implementation of important local infrastructure projects in the social and educational sphere depends on communicative action in the context of "authority-community"; positive changes in the social and educational infrastructure and consistent solution of painful problems in the community social branches, etc. Public authorities and local governments must jointly achieve systematic, consistent action and effectiveness in the formation of successful communities in the region, which will lead to positive changes in comfort in the living environment of the territory.

Key words: *community, region, development strategy, infrastructure projects, network of institutions, interaction, educational needs.*

Берлінець І.А.

ВНЗ ЛОР «Львівська медична академія» імені Андрея Крупинського

МОДЕРНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ КАДРІВ У МЕДИКО-РЕАБІЛІТАЦІЙНІЙ СФЕРІ

Медико-реабілітаційна сфера завжди була проблемною. Всі зміни, які відбувалися в державі, ніколи не стосувалися цієї сфери, адже вважалося, що є більш затребувані галузі. Про реабілітацію як частину медичної системи були лише різні розмови, а конкретних дій не приймалося. Лише з 2014 року, коли Росія розпочала військові дії, ця сфера постала в центрі уваги, адже кількість осіб, які потребували медичної реабілітації з кожним місяцем та з кожним днем усе більше зростала.

Будь-яке реформування завжди потрібно починати з нижчого рівня. Тому для того щоб медико-реабілітаційна система працювала ефективно та розвивалася, модернізацію варто розпочати з підготовки кадрів. Адже, яким би реабілітаційний центр не був хорошим, якщо в ньому немає високопрофесійних спеціалістів, він з часом перестане функціонувати. Оскільки довгий час підготовці кадрів у медико-реабілітаційній сфері не надавалося вагомого значення, та з 2014 року ця сфера стала найбільш затребуваною, натепер питання модернізації організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у медико-реабілітаційній сфері набуває неабиякої актуальності.

У статті досліджено проблеми кадрового забезпечення медико-реабілітаційної сфери та проведено детальний аналіз модернізації організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у цьому секторі системи охорони здоров'я.

Інформаційною базою дослідження виступають офіційні статистичні та оперативні дані Державної служби статистики України, Міністерства охорони здоров'я, нормативно-правова база, інформація із глобальної мережі Internet, розробки наукових та медичних організацій, учених і фахівців України та інших країн, а також результати власних досліджень і розрахунків.

Методологічною та теоретичною основою статті є фундаментальні праці і розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем нормативно-правового забезпечення медико-реабілітаційної допомоги, законодавчі та нормативно-правові акти країни. У процесі дослідження застосовувались такі методи: аналітичний (під час дослідження проблем і аналізу модернізації організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у медико-реабілітаційній сфері), діалектичний та абстрактно-логічний (під час узагальнення теоретичних та методичних засад з модернізації організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у медико-реабілітаційній сфері).

Ключові слова: *медико-реабілітаційна сфера, реабілітаційна допомога, кадри, реформа, медицина, державне управління, органи державної влади, децентралізація, проблеми, модернізація.*

Постановка проблеми. Медико-реабілітаційна сфера завжди була однією із найпроблемніших у галузі охорони здоров'я, однак їй ніхто не приділяв належної уваги. Але нині вона посідає вагомий роль у системі державного управління. Особлива увага приділяється вирішенню кадрової політики та якісній підготовці лікарів-реабілітологів. Оскільки для ефективного розвитку цієї сфери необхідно наповнити її високопрофесійними спеціалістами, однак важливим є й друге питання – втримати цих спеціалістів в Україні, тобто забезпечити їх всіма необхідними умовами

для того, щоб вони не мігрували за кордон у пошуках кращих заробітних плат.

Останні події, зокрема військова агресія Росії, свідчать про важливість цієї теми та з кожним роком надають їй усе більшої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання підготовки кадрів для медико-реабілітаційної системи вивчали в своїх працях багато науковців. Особливої уваги заслуговують праці таких учених, як: В.В. Лазоришинець, Г.О. Слабкий, Н.П. Ярош, Л.А. Чепелевська, М.В. Шевченко, А.С. Кутуза, О.М. Ціборовський,

С.В. Істомин, Н.Ю. Кондратюк, Н.Т. Кучеренко, Г.М. Тяпкін та інші.

Однак натеper потребує більш детального дослідження питання модернізації організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у медико-реабілітаційній сфері.

Постановка завдання. Основне завдання статті полягає в дослідженні модернізації організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у медико-реабілітаційній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Натеper медико-реабілітаційна сфера системи охорони здоров'я функціонує з численними проблемами, починаючи з недосконалої нормативно-правової бази і закінчуючи методикою надання реабілітаційної допомоги. Якщо до 2014 року вважали, що реабілітація – це проведення кілька тижнів у радянських оздоровчих санаторіях, то нині це набагато ширше поняття, яке потребує висококваліфікованих спеціалістів.

Серед проблем, які найбільше заважають розвитку та ефективному функціонуванню цієї галузі, можна назвати:

- недосконалу нормативно-правову базу;
- неефективну систему державного управління;
- неякісне інформування про послуги;
- розпорошеність функцій між відомствами;
- віддаленість реабілітаційних центрів від клієнтів;
- корупцію;
- погане забезпечення медико-реабілітаційних центрів необхідними технічними засобами;
- погану поінформованість населення про можливість отримання реабілітаційних заходів;
- швидкоплинність кадрів;
- недостатню кількість високопрофесійних спеціалістів-реабілітологів.

Серед вищеперелічених проблем особливе місце посідає проблема якісного організаційно-правового механізму підготовки кадрів у медико-реабілітаційній сфері. Вирішення цієї проблеми має розпочатися із затвердження відповідних назв професій фахівців, котрі надають реабілітаційну допомогу, шляхом внесення певних змін до Національного класифікатора професій. Деякі зміни в цьому напрямі держава вже намагалася зробити. Так, у 2016 році до Класифікатора внесено зміну № 5, а саме замінили старі назви професій на нові. Таким чином, появились такі професії: «Фізичний терапевт», «Ерготерапевт», «Лікар фізичної та реабілітаційної медицини». Перш ніж змінити

старі професії на нові близько року високопосадовці спілкувалися з представниками іноземних країн стосовно цього питання, однак вони цього рішення не ухвалили, оскільки вважали, що терапевт – це людина, яка не може мати немедичну освіту. Проте в жовтні 2017 року новостворені професії поповнили «Асистент ерготерапевта» та «Асистент фізичного терапевта».

Однак перебудова потребує як залучення нових (бажано якісно підготовлених) фахівців, так і збереження кадрів, котрі тривалий час працювали на «старих» робочих місцях (медсестри лікувальної фізкультури, масажу, інструктори трудової терапії та трудової адаптації) і володіють багатим досвідом. Вони мають працювати далі й водночас потребують стимулів для підвищення свого професійного рівня. Медсестри лікувальної фізкультури та масажу повинні були б перетворитися на асистентів фізичних терапевтів, інструктори трудової терапії та трудової адаптації – на асистентів ерготерапевтів. Тож зміна № 6 до Класифікатора (підготовчий період тривав 9 місяців!) запровадила нові назви професій, одночасно скасувавши старі. Це надавало змогу впорядкувати чинну систему реабілітації і привести її до спільного зі світом знаменника. Аби «зміна вивісок» відбулася безболісно для працівників, Міністерству охорони здоров'я потрібно було швидко опрацювати низку задалегідь визначених старих нормативних документів (більшість із яких створена ще у 90-ті роки ХХ століття) і зазначити, що для всіх фізичних осіб на місцях зберігаються їхній робочий стаж, категорії, заробітна плата, відповідні пенсійні перспективи, «прив'язані» до стажу. Але цього не сталося [1].

Однак поряд із цим змін потребували 15 нормативних документів, які так і не були здійснені, що й спричинило повернення назад усіх скасованих назв професій. У результаті близько року в медико-реабілітаційній сфері був повний хаос, поки в 2018–2019 роках не розробили та затвердили кваліфікаційні характеристики фахівців з реабілітації (лікар фізичної та реабілітаційної медицини, фізичний терапевт, ерготерапевт, асистент фізичного терапевта, асистент ерготерапевта – Наказ МОЗ України від 13.12.2018 р. № 2231). Внесено зміни до Наказу МОЗ України № 385 щодо можливості введення штатних посад згаданих фахівців з реабілітації у закладах охорони здоров'я (Наказ МОЗ від 25.03.2019 р. № 668). Професію «Лікар фізичної та реабілітаційної медицини» внесено до Номенклатури лікарських спеціальностей (Наказ

МОЗ від 22.02.2019 р. № 446). Наказ МОЗ від 13.12.2018 р. № 2332 уможливив перенавчання лікарів на лікарів фізичної та реабілітаційної медицини [2].

Якщо характеризувати зарубіжний досвід з підготовки кадрів у медико-реабілітаційній системі, можемо сказати, що в Європі підготовка лікаря фізичної та реабілітаційної медицини триває 4–5 років резидентури, ерготерапевта – 4 роки бакалаврату (в Північній Америці обов’язково ще 2 роки магістратури), фізичного терапевта – теж 4 роки бакалаврату (в Північній Америці обов’язково ще 2 роки магістратури).

Позитивним є те, що в рамках Програми медичних гарантій з державного бюджету 2020 р. виділено майже 500 млн грн на сферу медичної реабілітації. Проаналізуємо Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю «Фізична терапія, ерготерапія» для першого рівня (бакалаврату) вищої освіти [6].

Основні цілі полягають у підготовці фахівців, здатних вирішувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми, пов’язані з порушеннями функцій органів та систем, зокрема опорно-рухового апарату, нервової, серцево-судинної та дихальної систем, із застосуванням положень, теорій та методів медикобіологічних, соціальних, психолого-педагогічних наук.

Обсяг освітньої програми для бакалавра фізичної терапії, ерготерапії на базі повної загальної середньої освіти становить 240 кредитів ЄКТС. 65% обсягу освітньої програми має бути спрямовано на забезпечення загальних та спеціальних (фахових) компетентностей за спеціальністю «Фізична терапія, ерготерапія», визначених у стандарті. Заклад вищої освіти має право визнати та зарахувати кредити ЄКТС, отримані в межах попередньої освітньої програми підготовки молодшого бакалавра (молодшого спеціаліста):

– за спеціальностями 223 «Медсестринство», 224 «Технології медичної діагностики та лікування» не більше ніж 60 кредитів ЄКТС;

– за іншими спеціальностями не більше ніж 30 кредитів ЄКТС.

Загальний обсяг клінічних практик з фізичної терапії, ерготерапії повинен становити не менше 24 кредитів.

Студенти зможуть вирішувати складні спеціалізовані задачі та практичні проблеми, пов’язані з фізичною терапією та ерготерапією, що характеризуються комплексністю та невизначеністю умов, із застосуванням положень, теорій та методів медико-біологічних, соціальних, психолого-педагогічних наук.

Важливим є те, що будь-яка медична реабілітація повинна проводитися не одним лікарем-реабілітологом, а мультикомандою лікарів, тобто під час підготовки кадрів у цій сфері студентів вчать працювати в команді для отримання спільного позитивного результату. У команді можуть бути різні люди з різними фізичними властивостями, вподобаннями, навичками і розумовими здібностями, однак повинно бути й те, що їх об’єднує як команду – спільні якості, а саме:

- медична – поліпшення здоров’я хворого, якості та тривалості його життя,
- організованість та інтегрованість команди в медичні, державні чи громадські структури для забезпечення пацієнта необхідними реабілітаційними послугами,
- лідерство – рівень впливу лідера на команду з метою досягнення спільного результату,
- емоційна комунікативність – міжособистісні комунікаційні зв’язки,
- психологічний клімат команди – визначає самопочуття кожної особистості.

Крім того, готуючи кадрів для медико-реабілітаційної сфери, їх вчать вмільо виконувати функції під час проведення реабілітаційних заходів з хворими, поділивши їх на три взаємопов’язані групи (таблиця 1).

Як бачимо, студентів вчать дотримуватись та виконувати всі три групи функцій, які взаємопов’язані. Як уже було сказано, кадрів для медико-реабілітаційної системи готують таким чином, щоб вони вмільо працювати в команді.

Таблиця 1

Функції майбутніх лікарів у медико-реабілітаційній системі

ФУНКЦІЇ СТУДЕНТІВ-РЕАБІЛТОЛОГІВ		
Соціально орієнтовані	Медико-орієнтовані	Інтегративні
Надання медико-соціальної допомоги, підготовка нотаріальних документів, сімейна психокорекція, психотерапія, педагогічна корекція.	Медична допомога хворому, надання медико-соціальної допомоги родині хворого, запобігання рецидивам захворювання.	Медико-соціальна експертиза, проведення соціальної роботи, комплексна оцінка стану здоров’я пацієнта багатопрофільною комісією.

Адже в основі будь-якого реабілітаційного центру і реабілітаційного втручання стоїть команда. До неї входить лікар реабілітаційної та фізичної медицини або лікар-невролог, або лікар травматолог-ортопед, або нейрохірург – профільний лікар залежно від відділення та напряму реабілітаційних послуг, які надає заклад. Крім того, туди входять фізичні терапевти, ерготерапевт, соціальний працівник, нейропсихолог або психотерапевт, терапевт мови і мовлення – логопед, низка суміжних спеціалістів і медичних фахівців, які можуть доєднатися, допомогти пацієнту залежно від його потреб. Ефективна модель реабілітаційної команди подана на рисунку 1.

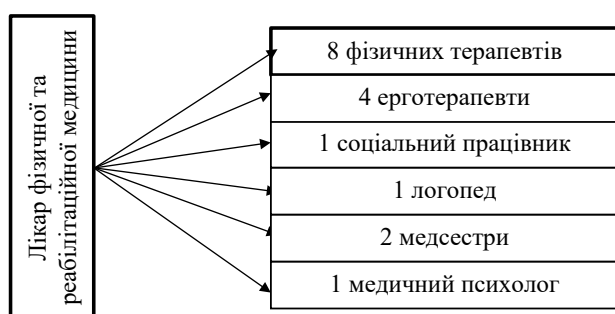


Рис. 1. Ефективна модель команди в медико-реабілітаційній сфері

Позитивним є те, що держава прийняла на законодавчому рівні всі необхідні норми для того, щоб вітчизняні медичні виші готували таких спеціалістів. МОЗ прийняло відповідні накази, процес модернізації розпочато. Зокрема, кафедра фізичної та реабілітаційної медицини Національної медичної академії післядипломної освіти імені П.Л. Шупика вже готує таких фахівців. У 2019 році понад 60 українських лікарів отримали сертифікат «Лікар фізичної та реабілітаційної медицини». Нині можемо спостерігати колосальний ажітаж навколо цієї спеціальності. Наприклад, у січні 2020 року в НМАПО імені П.Л. Шупика стартував новий 4-місячний цикл спеціалізації за цим напрямом. Попередньо планували набрати 32 курсанти, однак на початок місяця уже мали 50 і ще 30 заявок отримали на наступний цикл, який розпочнеться аж 30 серпня наступного року! І серед бажаючих навчатися – не тільки фізіотерапевти чи лікарі ЛФК, які зрозуміли, що їхні колишні функції й навички вже не відповідають сучасним вимогам і уявленням про реабілітацію (адже апаратна фізіотерапія в ній нині займає не більше 15%, натомість на перший план виходить кінезіотерапія, мануальні елементи відновлення здоров'я, психологічний вплив, тобто комплекс заходів) [3].

Надзвичайно важливий крок уперед – розробка навчальних модулів з фізичної та реабілітаційної медицини для студентів медуніверситетів. Вони невеликі (60 годин на 4-му курсі), але дають чітке уявлення майбутнім фахівцям про спеціальність. Ще один успіх – уперше в Україні затверджено інтернатуру за спеціальністю «Фізична та медична реабілітація», яка триватиме 3 роки. І головне, нещодавно внесено доповнення (зміни) до проекту наказу МОЗ, згідно з яким до переліку (котрий, до речі, буде скорочено із 43 до 15) первинних медичних спеціальностей увійшла «Фізична та реабілітаційна медицина» [3].

Слід зазначити, що позитивні зміни спостерігаються і в підготовці інших спеціалістів, які будуть залучені до реабілітаційних процесів. Натепер затверджено бакалаврат для підготовки фізичних терапевтів у закладах МОН та розробка програм підготовки за міжнародними стандартами. Крім того, закінчивши виш, такі спеціалісти отримують дипломи європейського рівня. Дотепер усі, хто вчився, щоб працювати в реабілітаційному центрі після закінчення вишу не йшли туди, оскільки, навчаючись, вони не мали медичної практики, тому й не знали, як підійти до хворого, який потребував реабілітаційних дій. Більшість із випускників ставали масажистами, але ж оздоровчий масаж – це не медична реабілітація.

У 2019 році вперше було здійснено набір на ерготерапевтів, які вже навчаються за новою європейською навчальною програмою. Такий набір хоч і не великий, всього 50 осіб, але буде якісний результат.

Наступним кроком модернізації держава планує провести атестацію кадрів медико-реабілітаційної сфери, яку проводитимуть спеціальні профільні асоціації. Позитивним для української медицини є те, що трастовий фонд НАТО профінансував підготовку 12 лікарів фізичної та реабілітаційної медицини з України за європейською програмою та стажування в клініках Латвії і Литви.

Однак, попри всі досягнення держави в медико-реабілітаційній сфері, все ж нині є проблема також у тому, що побутує не зовсім правильна думка стосовно того, що в Україні забагато вузькопрофільних лікарів. Тому планується замість них більше готувати сімейних лікарів, терапевтів, тобто лікарів загальної практики чи першої ланки. Якщо ці плани справді будуть реалізовані, то через кілька років в Україні буде брак реабілітологів, хірургів, гінекологів. Адже саме такі вузькопрофільні лікарі найбільше щороку покидають країну і виїжджають за кордон. Так,

нині близько 60 тисяч українців здобувають вищу освіту в Європі. Попри це, існують прогнози експертів, що 50% молоді бажає отримати освіту за кордоном. Це при тому, що в медицині 30% кадрового ресурсу становлять пенсіонери.

Звичайно, здобувати освіту за кордоном – це не погано, адже можна перейняти досвід і привезти його в Україну, інше питання: чи захочуть лікарі повертатися на Батьківщину на ті умови і ту зарплату, які пропонує їм їхня рідна держава. Насправді, вища медична освіта як у загальному, так і в частині підготовки лікарів-реабілітологів не є вже й такою поганою, однак містить проблеми. Так, вищі медичні навчальні заклади України ще не досягнули рівня фундаментальної та клінічної підготовки лікарів відповідно до міжнародних стандартів. До основних причин можемо віднести: несвоєчасне оновлення програм підготовки фахівців та застарілу матеріально-технічну базу. Натепер в Україні ще не введено комплексного підходу до підготовки лікарів-реабілітологів, як це зробили інші країни, тобто медики-студенти не мають змоги набути навички за допомогою симуляційних технологій. При кожному вищому навчальному закладі повинні бути інноваційні центри практичної підготовки лікаря, які мають бути обладнані найновішою технікою, де можна було б змоделювати клінічну ситуацію. Це дало би змогу лікарям навчитись виконувати свої прямі функціональні обов'язки та отримати найвищі практичні навички без шкоди пацієнтам, навчитися працювати в команді та багаторазово проходити більшість маніпуляцій.

На жаль, в Україні лікарі-реабілітологи та інших спеціальностей проходять практику в місь-

ких лікувальних закладах, де й розміщені їхні клінічні кафедри. Однак така практика неефективна, оскільки чужий лікувальний заклад не може повністю надати доступ до хворих, а технічна база є застарілою.

У розвинених країнах надають перевагу створенню при медичних закладах власних клінік, де студент-медик працює від теорії-ідеї й до практики. В Україні при Одеському медичному університеті теж така є. Клініка пройшла два державні ліцензування, отримала вищу категорію і стала першим медичним закладом Півдня країни, сертифікованим за європейською системою менеджменту якості ISO. Саме на такій клінічній базі мають навчатися майбутні лікарі. Законом України про вищу освіту передбачено створення таких клінік при медичних університетах, однак так і не реалізовано на практиці цей пункт.

Реальний стан забезпечення кадрами вітчизняної системи охорони здоров'я поданий у таблиці 2 [4].

Як бачимо, в Україні лікарів, які працюють у медико-реабілітаційній сфері, навіть не відносять до окремої групи спеціалістів.

Висновки. З вищесказаного можемо зробити висновок, що в Україні останніми роками відбулася позитивна модернізація організаційно-правового механізму державного управління підготовкою кадрів у медико-реабілітаційній сфері. Українські студенти тепер мають змогу вчитися за новими навчальними програмами та отримувати диплом європейського рівня. Однак поряд з досягненнями у вищій медичній освіті все ще залишилися проблемні сторони, які вимагають вирішення, зокрема технічне та практичне забез-

Таблиця 2

Аналіз забезпечення кадрами вітчизняної системи охорони здоров'я

Групи спеціалістів	Управління охороною здоров'я	Кількість лікарів
	Лікарі-інтерни	13317
	Стоматологія	25651
Медицина невідкладних станів		4213
Первинна медична допомога	Лікарі-терапевти	3277
	Лікарі-педіатри	4398
	Лікарі загальної практики сімейної медицини	15197
	Усього	22872
Вторинна медична допомога	Фахівці за спеціальностями «Внутрішні хвороби»	29529
	Фахівці за спеціальностями «Хірургія»	40905
	Фахівці за спеціальностями «Педіатрія»	13853
Фахівці за спеціальностями «Інші», сюди ж входять лікарі з медико-реабілітаційної сфери		6662
Усього лікарів різних спеціальностей		90949

печення освітнього процесу. Із реформою децентралізації більше повноважень отримали органи місцевого самоврядування. Тому, на наш погляд, ця проблема повинна бути вирішена спільними зусиллями та фінансами органів державної влади та місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Реабілітація: повне перезавантаження чи зміна декорацій. *Ваше здоров'я*. URL: <https://www.vz.kiev.ua/reabilitatsiya-povne-perezavantazhennya-chy-zmina-dekoratsij/>.
2. Фінансування за новими принципами змінює акценти в системі медичної реабілітації. *Ваше здоров'я*. URL: <https://www.vz.kiev.ua/finansuvannya-za-novymu-pryntsyparamu-zminyuue-aktsenty-v-systemi-medychnoyi-reabilitatsiyi/>.
3. Систему реабілітації переводять в активний режим. *Ваше здоров'я*. URL: <https://www.vz.kiev.ua/systemu-reabilitatsiyi-perevodyat-v-aktyvnyj-rezhym/>.
4. Кадровий потенціал медичної галузі забезпечить ефективні реформи. *Ваше здоров'я*. URL: <https://www.vz.kiev.ua/iryna-mazur-kadrovuj-potentsial-medychnoyi-galuzi-zabezpechyt-efektyvni-reformy/>.
5. Державне управління охороною здоров'я України: монографія / Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В., Кутуза А.С., Ціборовський О.М., Істомин С.В., Кондратюк Н.Ю., Кучеренко Н.Т., Тяпкін Г.М. Київ, 2014. 312 с.
6. Наказ № 1419 від 19.12.2018 р. Міністерства освіти і науки України «Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю «Фізична терапія, ерготерапія» для першого рівня (бакалаврату) вищої освіти. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/227-fizichna-terapiya-ergoterapiya-bakalavr.pdf>.

Berlinets I.A. MODERNIZATION OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF STATE GOVERNANCE TRAINING IN THE MEDICAL-REHABILITATION FIELD

Medical rehabilitation has always been a problem. All the changes that have taken place in the country have never been related to this area, as it was considered that there are more in demand industries. Rehabilitation, as part of the medical system, was just different talk and no specific action was taken. It is only since 2014, when Russia launched its hostilities, that this area has become the focus, as the number of people in need of medical rehabilitation has been increasing every month and every day.

Any reform should always start from scratch. Therefore, in order for the medical rehabilitation system to work effectively and develop, modernization should start with training. After all, no matter how good a rehabilitation center is, if it does not have highly professional specialists, it will eventually cease to function. Since, for a long time, training of personnel in the medical and rehabilitation sphere was not given significant importance and since 2014 this sphere became the most demanded, today the question of modernization of the organizational and legal mechanism of state management of training of personnel in the medical and rehabilitation sphere is becoming very relevant.

The article investigates the problems of personnel support of the medical rehabilitation sphere and provides a detailed analysis of the modernization of the organizational and legal mechanism of public administration of training in this sector of health care system.

The official base of the research is the official statistical and operational data of the State Statistics Service of Ukraine, the Ministry of Health, regulatory framework, information from the global Internet, the development of scientific and medical organizations, scientists and specialists of Ukraine and other countries, as well as the results of own research and calculations.

The methodological and theoretical basis of the article are the fundamental works and developments of leading domestic and foreign scientists on the problems of regulatory and legal support of medical and rehabilitation assistance, legislative and regulatory acts of the country. In the course of the study the following methods were used: analytical (in the study of problems and analysis of the modernization of the organizational and legal mechanism of public administration training of personnel in the medical and rehabilitation sphere), dialectical and abstract-logical (in generalization of theoretical and methodological foundations for the modernization of the organizational and legal mechanism of public administration training in the field of medical rehabilitation).

Key words: *medical and rehabilitation sphere, rehabilitation assistance, personnel, reform, medicine, public administration, public authorities, decentralization, problems, modernization.*

Борисов А.В.

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Визначено, що процес розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки в Україні має тисячолітню історію. У давньоруській державі, як і в усьому світі того часу, постійно відбувалися пожежі. Відзначено, що оскільки найчастішою причиною загорянь ставало необережне поводження з вогнем, то основні положення щодо запобігання пожежам стосувалися суворого обмеження та навіть заборони користування вогнем у період літньої посухи. Для підпалювача було визначено таке покарання – він та його сім'я віддавалися в рабство, а їхнє майно переходило у державну скарбницю.

Відзначено, що у XIV–XV століттях на землях України формуються механізми державного управління на основі Магдебурзького права. В литовсько-польський період документом, який вплинув на розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки, став Литовський статут 1588 року.

Обґрунтовано, що механізми державного регулювання пожежної безпеки в Україні XIX століття не набули значного розвитку, доки існувало кріпосне право. В обставинах, які склалися тоді (занепаду економіки, воєнних конфліктів та зростання повстань серед селян), Російське самодержавство у 1861 році скасувало кріпосне право. Зазначено, що з перших днів незалежності України формування механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки було одним із найважливіших напрямів діяльності органів влади. Ці завдання поклалися на відділи пожежної охорони, які згідно із законами України «Про міліцію» і «Про пожежну безпеку» діяли у структурі Міністерства внутрішніх справ України.

Систематизовано та охарактеризовано основні періоди процесу становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки.

Ключові слова: механізми державного регулювання пожежної безпеки, Міжнародний технічний комітет із запобігання і гасіння пожеж, пожежна повинність, робота пожежно-сторожової охорони, Міжнародна асоціація керівників пожежної охорони.

Постановка проблеми. Процес розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки в Україні має тисячолітню історію. У давньоруській державі, як і в усьому світі того часу, постійно відбувалися пожежі. Хаотичність забудови поселень та скупченість дерев'яних будівель створювали чудові умови для поширення вогню. В історичних документах часів Київської Русі трапляються згадки про масштабні пожежі, такі як пожежа у Юр'єві 1095 року, Києві – 1017 та 1124 років, у Чернігові – 1239 року, у Львові – 1339 та 1381 років. Пожежа у Києві 1124 року була настільки нищівною, що місто припинило своє функціонування на кілька років. Тоді ж і почали з'являтися перші спроби регламентувати види протидії виникненню пожеж та їх оперативного усунення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На думку науковців, початок розвитку механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки у Стародавній Русі ототож-

нюється з правлінням Ярослава Мудрого у 1019–1054 роках. Тоді був створений Церковний устав Ярослава – церковно-правовий кодекс Київської Русі, у якому вперше зазначається про боротьбу з вогнем та передбачається відповідальність за умисний підпал [1].

Деякі вчені наводять дані про те, що одна із перших згадок про велику пожежу у Стародавньому Києві датується 1017 роком, а саме згадується міжусобна війна, коли князем Ярославом Мудрим був повністю спалений центр Києва [2].

На думку науковців, поява протипожежних заходів на Русі пов'язана з розвитком великих міст у X–XI століттях, а особливо з початком побудови споруд із каменю.

Мета статті – дослідити еволюцію становлення механізмів державного управління розвитком пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найперші записи про боротьбу з пожежами на Київській Русі трапляються в «Руській правді» –

законодавчому документі, що був виданий у XI столітті за часів правління Володимира Мономаха. Оскільки найчастішою причиною загорянь ставало необережне поводження з вогнем, то основні положення щодо запобігання пожежам стосувалися суворого обмеження та навіть заборони користування вогнем у період літньої посухи. Винні у пожежах суворо каралися. Для підпальвача було визначене таке покарання – він та його сім'я віддавалися в рабство, а їхнє майно переходило у державну скарбницю [3, с. 45].

Починаючи з XV ст. механізми державного регулювання розвитку пожежної безпеки почали розгортатися не лише за напрямом превентивних заходів законодавчого характеру, а і у напрямі охоронних заходів. У 1494–1497 роках Київ отримав Магдебурзьке право. Це давало можливість запровадження самоврядування у місті. Саме тоді і створюються загони пожежно-сторожової охорони, яка мала завдання оберігати Київ від вогню та мародерства під час пожеж. Та зазвичай таким пожежним командам бракувало технічного оснащення та часу на те, щоб загасити полум'я, тому що зведені з деревини будівлі палали так швидко, що охоронці встигали лише констатувати факт загоряння.

Магдебурзьке право для Києва було анульоване у 1781 році після прийняття у Російській імперії «Установлення о губерниях» та повернуте назад у 1798 році. Після цієї події механізмам державного регулювання розвитку пожежної безпеки почала приділятися належна увага, і частота виникнення пожеж справді зменшилася. Вищим органом Києва – Магістратом – було призначено архітектора, який відповідав за будівництво і контролював дотримання пожежної безпеки під час будівництва.

Пожежні варти були розставлені на горах: Юрковиця, Щекавиця, Хоревіця та інших. Також вони були розставлені на тридцятиметровій вежі Магістрату, на деяких церковних дзвіницях [1].

Вагомим фактором виникнення пожеж у містах була безпланова забудова дерев'яними спорудами. Не останню роль відігравали відсутність водопроводу, нестача води, відсутність заходів запобігання пожежам та їх несистемне гасіння.

На теренах України перші пожежники з'явилися на початку 30-х років XIX століття. Спочатку цю роботу виконували солдати внутрішньої служби, які не підходили для строкової. Наказом уряду 1837 року для комплектування пожежних команд можна було набирати людей,

які уже відбули покарання. Пожежники у своєму розпорядженні мали такі пожежні інструменти, як бочки на колесах, ручні насоси, вила, крюки, лопати, сокири та інше. Весь інвентар був пофарбований у зелений колір.

У XIV–XV століттях на землях України формуються механізми державного управління на основі Магдебурзького права. В литовсько-польський період документом, який вплинув на розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки став Литовський статут 1588 року, характерною рисою якого було врегулювання проблем недоторканості особистого майна громадян, відшкодування збитків, завданих пожежами, а також введення штрафів для винних у виникненні пожежі та запровадження страти для паліїв.

Державне регулювання стосовно розвитку заходів пожежної безпеки у XVI–XVII століттях поповнювалося також королівськими наказами, в яких зазначалося про введення пожежної повинності, роботу пожежно-сторожової охорони та відповідальне поводження з вогнем. Значною подією у цей період став випуск правил автора Анджея Фріч-Моджевського «Про запобігання пожежам та їх гасіння», які були надруковані у науковій праці «Про виправлення держави» 1551 року. Вони мали значний вплив на розвиток механізмів державного регулювання пожежної безпеки в містах Європи того часу. У XVII столітті ця робота була перекладена на російську мову та набула широкого застосування на українських землях [4].

Проте в загальному сенсі механізми державного регулювання пожежної безпеки в Україні XIX століття не набули значного розвитку, доки існувало кріпосне право. В обставинах, які склалися тоді (занепаду економіки, воєнних конфліктів та зростання повстань серед селян), Російське самодержавство у 1861 році скасувало кріпосне право [5, с. 150].

Разом зі зміною соціально-економічного устрою суспільства у країні поступово почали формуватися механізми державного управління розвитку пожежної безпеки. Наприкінці XIX століття імперська Росія звернула увагу на здобутки світового прогресу у сфері пожежної справи, у громадськості розпочався широкий пожежний рух, а російські діячі у сфері пожежної безпеки зайняли передові позиції у цій сфері.

У цей період у багатьох державах по-новому почали функціонувати пожежні служби, на що вчинило вплив зростання промисловості, у тому

числі в галузі засобів гасіння вогню та пожежної техніки.

Тоді ж було винайдено та взято у широке застосування новітнє пожежне обладнання та більш ефективні засоби пожежогасіння, такі як: пожежна сигналізація, вогнегасна піна, протипожежний водогін постійного тиску із водозабірними стовпами, метод газового пожежогасіння, система водяного пожежогасіння, центробіжні парові насоси, вогнегасники, дихальні апарати для пожежних, осучаснені пожежні автомобілі та телеграф [6].

8 січня 1841 року вважається однією з основних дат, коли відбулася належна організація професійної пожежної охорони в Києві.

На думку В. Абрамова, Ю. Глуховенка, В. Сметанина, найбільший вплив на формування механізмів державного регулювання пожежної безпеки починають чинити страхові та пожежні громадські організації. У 1892 році на першому з'їзді страхових та пожежних діячів у Санкт-Петербурзі, який був ініційований Російським технічним товариством, було проголошено про початок функціонування Російського добровільного пожежного товариства.

Громадські організації пожежного напрямку роботи починають формуватися і в інших країнах. Деякі з них діють і зараз:

- Міжнародна асоціація керівників пожежної охорони – IAFC, що започаткована у 1873 році;
- Національна асоціація протипожежного захисту – NFPA, що започаткована у 1896 році;
- Міжнародний технічний комітет із запобігання і гасіння пожеж – СТІФ, що започаткований у 1900 році. Першим президентом Комітету було вибрано представника від Російської імперії графа Комаровського.

Завдяки впливу пожежних діячів організуються відкриті міжнародні пожежні з'їзди, конгреси та виставки. У період 1892–1917 років у Росії відбулося вісім з'їздів пожежного напрямку, а у 1912 у Санкт-Петербурзі було проведено VI конгрес Міжнародної пожежної ради [4].

У короткий термін 1921–1922 років владою були прийняті деякі документи державного регуляторного впливу у напрямі пожежної безпеки. Деякими з них є [7]:

- «Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ», в якому були сформульовані також завдання пожежної охорони та її організаційна структура;
- «Про обов'язкове відрахування від прибутків страховими установами РРФСР на утримання місцевих пожежних організацій»;

- «Про місцеві бюджети»;
- «Про організацію підвідділів пожежної статистики у статистичному відділі НКВС»;
- «Положення про Народний комісаріат внутрішніх справ Української РСР»;
- «Про облік пожежного майна в Республіці»;
- «Про виробництво в місячний термін мобілізації коней, придатних для служби в пожежних командах в усіх радянських установах і підприємствах»;
- «Строкове проведення протипожежних заходів у РРФСР»;
- «Про заходи для збереження пожежних об'єктів і утримання їх у бойовій готовності»;
- «Про заходи боротьби з пожежами».

У період до 30-х років тривала регламентація діяльності пожежних команд. На державному рівні забезпечення пожежної безпеки відповідало виробничо-територіальному принципу.

У 1927 році постановою Ради народних комісарів СРСР, у якій зазначалося про запровадження заходів охорони державних і тих, які мають державне значення підприємств, споруд і складів, особиста відповідальність за дотримання пожежної безпеки покладалася на керівників таких об'єктів. А згідно з «Положенням про органи державного пожежного нагляду УРСР» 1927 року попередження пожеж стало обов'язком Народного комісаріату внутрішніх справ УРСР.

Важким періодом для розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки стали 1931–1934 роки – час, коли пожежна охорона тимчасово підпорядковувалася Народному комісаріату комунального господарства Української Радянської Соціалістичної Республіки. Проте у 1934 році, коли змінилися державні оборонні пріоритети, Центральним виконавчим комітетом Ради народних комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік було винесено постанову та утворено Народний комісаріат внутрішніх справ Союзу Радянських Соціалістичних Республік. У структурі цієї організації було відновлено установу, що мала відповідати за пожежну охорону, у вигляді Головного управління пожежної охорони – Народного комісаріату внутрішніх справ Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Тоді ж повною мірою починається процес формування механізмів державного регулювання системи пожежної безпеки з урахуванням оновлених стратегічних напрямів довоєнного часу [7].

З перших днів незалежності України формування механізмів державного регулювання

розвитку пожежної безпеки було одним із найважливіших напрямів діяльності органів влади [8, с. 2]. Ці завдання покладалися на відділи пожежної охорони, які згідно із законами України «Про міліцію» [9] і «Про пожежну безпеку» [10] діяли у структурі Міністерства внутрішніх справ України.

Умови та порядок проходження служби в загонах пожежної охорони регламентувалися Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р. [11].

Вагомим складником пожежної охорони України були воєнізовані та професійні пожежні загоны, які були включені у систему Міністерства внутрішніх справ України. У своїй роботі вони керувалися перш за все Конституцією України [12], потім Законом України «Про пожежну безпеку» [13] та іншими законами України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативними актами Міністерства внутрішніх справ та іншими підзаконними актами [14].

Варто додати, що починаючи з 1994 року пожежні загоны, пожежні частини, інші допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади підпорядковувалися Державній пожежній охороні, яка була спеці-

ально створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.1994 р. [15].

Їхня діяльність скеровувалась Головним управлінням Державної пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ, управліннями і відділами Державної пожежної охорони Головного управління внутрішніх справ у Криму Міністерства внутрішніх справ України, управлінням внутрішніх справ областей та міста Севастополя, Головним управлінням внутрішніх справ у місті Києві і Київській області [16]. Підсумовуючи наведені історичні дані, можемо умовно розділити процес становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки на періоди (див. табл. 1).

Висновки. Тож, підсумовуючи результати огляду дискурсного поля проблематики механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки, можна зазначити, що проблема пожеж завжди була насущною для народів усього світу і під час усіх історичних періодів уряди держав завжди намагалися запровадити нові механізми державного регулювання пожежної безпеки. Проте найбільший розвиток механізми державного регулювання набували у періоди довоєнного та післявоєнного часу, коли існувала загроза масових пожеж та ураження вогнем значних територій, майна та побуту.

Таблиця 1

Періоди процесу становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки

Назва періоду	Часові рамки	Характеристика періоду
<i>Стародавній світ</i>	До н.е.	Введення покарань за необережне поводження з вогнем у Вавилоні та Ассирії. Перші пожежні насоси у Стародавній Греції. Перші пожежні команди у Стародавньому Китаї.
<i>Античність</i>	до 1000 р.	Перший спеціалізований пожежний корпус у Римі. Поява перших механізмів державного управління пожежною безпекою у Римській імперії та Китаї.
<i>Середньовіччя</i>	1000 р. – 1500 р.	Початок будівництва споруд не з дерева, а з каменю. Пільги для ремісників, які самотужки могли боротися з вогнем. Початок становлення механізмів державного регулювання розвитку пожежної безпеки у Київській Русі.
<i>Ранній час</i>	1500 р. – 1800 р.	Поява перших протипожежних заходів в указах руських князів. Передбачення покарання підпалювачам у перших законодавчих актах того часу.
<i>Новий час</i>	1800 р. – 1900 р.	Вперше з'являється головний архітектор у містах, який відповідає за зведення споруд та дотримання заходів пожежної безпеки. Залучення солдатів до участі у гасінні пожеж. Відміна кріпосного права та початок розвитку механізмів державного регулювання пожежної безпеки.
<i>Новітній час</i>	1900 р. – 2000 р.	Поява перших страхових та пожежних громадських організацій. Організація перших міжнародних з'їздів з питань пожежної безпеки.

Список літератури:

1. Борис О.П. Історія становлення Державної пожежної охорони та її роль у формуванні системи цивільного захисту України. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1330>.
2. Історія становлення Головного управління ДСНС України у Києві / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві. URL: <https://kyiv.dsns.gov.ua/ua/Istoriya.html>.
3. Рожков А.П. Пожежна безпека : навчальний посібник для студентів вищих закладів освіти України. Київ : Пожінформтехніка, 1999. 256 с.
4. Борис О.П. Історія становлення державної пожежної охорони та її роль у формуванні системи цивільного захисту України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1330>.
5. Абрамов В.А., Глуховенко Ю.М., Сметанин В.Ф. История пожарной охраны. Краткий курс. Ч. 1. Москва : Академия ГПС МЧС России, 2005. 285 с.
6. Чехов А. Исторический очерк пожарного дела в России. Санкт-Петербург. 1892.
7. Шапиро Л. Пожарные прежде и теперь. Москва : Профиздат. 1937 г.
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. С. 11.
9. Про міліцію : Закон України (втратив чинність 07.11.2015). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
10. Про пожежну безпеку : Закон України (втратив чинність від 01.07.2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12>.
11. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх прав України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р. *Збірник нормативних актів України з питань правопорядку*. Київ : б. в., 1993. 583 с.
12. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
13. Про пожежну безпеку : Закон України (втратив чинність від 01.07.2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12>.
14. Волошин С.М. Стан, проблеми та пріоритети нормативно-правового забезпечення МНС України. *Надзвичайна ситуація*. 2000. № 4. С. 23–26.
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 508. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР940508.html.
16. Балябас В. Державне управління процесом становлення і розвитку пожежно-рятувальної служби України. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2012. Вип. 30. С. 248.

Borysov A.V. EVOLUTION OF THE FORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF FIRE SAFETY

It is determined that the process of development of mechanisms of state regulation of fire safety in Ukraine has a thousand-year history. In the ancient state, as well as all over the world at that time, there were constant fires. It is noted that since the most frequent cause of fires was the careless handling of fire, the basic provisions for fire prevention concerned severe restrictions and even a ban on the use of fire during the summer drought. The following was punished by the arsonist – he and his family were enslaved and their property was transferred to the state treasury.

It is noted that in the fourteenth and fifteenth centuries, on the lands of Ukraine mechanisms of public administration were formed on the basis of Magdeburg law. In the Lithuanian-Polish period the document that influenced the development of mechanisms of state regulation of fire safety became the Lithuanian Charter of 1588.

It is substantiated that the mechanisms of state regulation of fire safety in Ukraine in the nineteenth century did not gain significant development while serfdom existed. In the circumstances of that time – the decline of the economy, military conflicts and the rise of the peasants' uprisings – the Russian autocracy in 1861 abolished serfdom. It was noted that since the first days of Ukraine's independence, the formation of mechanisms of state regulation of the development of fire safety has been one of the most important activities of the authorities. These tasks were entrusted to fire departments, which in accordance with the Laws of Ukraine "On Militia" and "On Fire Safety" operated within the structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

The main periods of the process of formation of mechanisms of state regulation of fire safety development have been systematized and characterized.

Key words: *mechanisms of public management of fire safety, International technical committee on fire prevention and extinguishing, fire safety, work of fire-guard, International Association of fire protection executives.*

Буканов Г.М.Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

У статті проаналізовано концепцію сталого (збалансованого) розвитку як основи формування і реалізації екологічної політики на державному і регіональному рівнях. Державна екологічна політика має визначення системи політичних, економічних, юридичних та інших заходів, які вжиті державою для управління екологічною ситуацією, а також для забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України з метою забезпечення гармонійного та збалансованого розвитку економіки, суспільства і природи. Доведено, що основою стратегії сталого розвитку України є орієнтація системи державного управління на децентралізацію і сталий розвиток регіонів у соціальному, економічному та екологічному аспектах як окремих соціально-еколого-економічних систем. Сталий розвиток передбачає збалансований розвиток, спрямований на задоволення потреб суспільства у соціальній, економічній та екологічній сферах на загальноцивілізаційному, державному та регіональному рівнях. Звідси маємо три основні складники сталого розвитку – соціальний, економічний і екологічний. Тому сталий розвиток передбачає свідоме формування збалансованих відносин між економічним зростанням (економічний складник), турботою про навколишнє середовище (екологічний складник) та здоров'ям людини (соціальний складник).

Визначено, що в межах соціально-еколого-економічної системи, що відповідає певному адміністративно-територіальному утворенню (регіону), може реалізовуватися програма сталого розвитку, яка відображена як у державній екологічній політиці, так і у регіональній екологічній політиці, а отже, саме державне управління покликане забезпечувати належні інституційні умови щодо ризикостійкого розвитку соціально-еколого-економічної системи. Ця система визначена як територія, на якій у необхідному поєднанні функціонують екологічні, економічні й соціальні системи на основі спільного використання природних і виробничих ресурсів. Регіональний рівень може відобразити глобальний (міжнародний) рівень, а державна екологічна політика (загальнонаціональний рівень) зосереджена у регіональній і місцевій екологічній політиці (регіональний рівень), тому державне управління забезпечує інституційні умови щодо сталого (збалансованого) розвитку соціально-еколого-економічної системи.

Ключові слова: збалансований розвиток, стратегія, ресурси, регіон, соціально-еколого-економічна система, «зелена» економіка.

Постановка проблеми. Усвідомлення людством реальної небезпеки екологічної катастрофи, яка загрожує існуванню цивілізації, спонукало до розробки нової концепції сучасного розвитку. Як нова парадигма розглядається сталий розвиток, який доцільно розуміти не лише в контексті зміни стосунків людини і довкілля задля розширення економічного зростання, а і як скоординовану глобальну стратегію виживання людства, орієнтовану на збереження і відновлення природних спільнот у масштабах, необхідних для повернення до меж господарської ємності біосфери. Поява парадигми сталого розвитку, в основі якої лежить збалансування економічного, соціального й екологічного складників та відповідальність суспільства не лише в своїх

межах, але й перед наступними поколіннями, вплинула на формування нової стратегії екологічної політики на державному і регіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам, становленню та дослідженню реалізації екологічної політики в Україні присвячено роботи відомих науковців та фахівців, таких як: В. Андронов, Г. Білявський, Ю. Боковикова, О. Веклич, Д. Ветвицький, Л. Жарова, Н. Коваль, Н. Малиш, Л. Мельник, Л. Стасюк, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та ін. Концептуальні положення і принципи сталого розвитку досліджували вітчизняні вчені, такі як: А. Балашов, С. Домбровська, В. Загорський, Н. Караєва, В. Коврегін, О. Коленов, В. Кучерявий, Т. Перга, А. Помаза-Пономаренко,

І. Сегеда, Ф. Стольберг, О. Чернікова та інші. Проте низка питань досі залишаються малодослідженими, зокрема не досить висвітлено проблему формування регіональної екологічної політики на основі концепції сталого розвитку.

Метою статті є аналіз концепції сталого розвитку як основи формування і реалізації екологічної політики на державному і регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічна політика і її формування та реалізація нині виступає як базовий складник сучасних соціально-еколого-економічних систем, визначаючи перспективи їх сталого розвитку. В українському законодавстві державна екологічна політика визначається як «система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою для управління екологічною ситуацією, забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України та забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи» [10, с. 12]. А в прийнятому Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» метою екологічної політики є досягнення задовільного стану навколишнього середовища шляхом впровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем [7].

Методологічною основою формування державної екологічної політики та її управління виступає концепція сталого (збалансованого) розвитку, на основі якої формуються пріоритети соціального, економічного та екологічного розвитку як у глобальному, так і локальному вимірах.

У 1987 році за результатами роботи Комісії Г. Брундтланд була опублікована доповідь «Наше спільне майбутнє» (“*Our common future*”), в якій і була представлена нова концепція сталого (збалансованого) розвитку як альтернатива розвитку, що базується на необмеженому економічному зростанні [2].

Спираючись на визначення Комісії ООН та науковий аналіз, Г. Дейлі чітко характеризує термін «сталий розвиток» як значення гармонійного, збалансованого, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами (методами

системного підходу), коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками [9].

3. Герасимчук визначила сталий розвиток як процес забезпечення функціонування територіальної системи із заданими параметрами в певних умовах протягом необхідного проміжку часу, що веде до гармонізації факторів виробництва та підвищення якості життя сучасних і наступних поколінь за умови збереження і поетапного відтворення цілісності навколишнього середовища [12, с. 9].

Загалом, на міжнародному рівні (в нормативно-правовому аспекті) концепція сталого розвитку пройшла значний період свого становлення і удосконалення [8, с. 10–11]: 1) 1972 р. – Стокгольмська конференція ООН з питань навколишнього середовища, де представники 113 країн провели першу зустріч на вищому рівні для обговорення екологічних проблем; 2) 1983 р. – створення ООН Всесвітньої комісії з навколишнього середовища і розвитку (комісія Г. Брундтланд); 3) 1987 р. – доповідь Комісії Г. Брундтланд «Наше спільне майбутнє», у якій були сформульовані попередження про необхідність зміни способу життя і діяльності, щоб запобігти подальшому погіршенню стану навколишнього середовища; 4) 1992 р. – ідеї сталого розвитку були офіційно проголошені на Міжнародній конференції з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро (Самміт Землі) *United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit), Rio de Janeiro*. Ця конференція розглядала навколишнє середовище і соціально-економічний розвиток як взаємопов’язані і взаємозалежні галузі. На форумі прийнято рішення про розробку нових міжнародних стандартів у сфері соціально-еколого-орієнтованого управління; 5) 1994 р. – проведення глобального екологічного форуму «Міста і сталий розвиток» (Манчестер, Велика Британія). Демонстрація перших «Програм сталого розвитку» великих міст світу. Проведення конференції «Довкілля і здоров’я» в Гельсінкі (Фінляндія); 6) 1996 р. – проведення глобального екологічного форуму “*Habitat – II*” (Навколишнє середовище) (Стамбул, Туреччина); 7) 1997 р. – підбиття перших підсумків «Ріо – 92» на Нараді «Ріо + 5»; 8) 1998 р. – форум за підтримки ООН «Здорове середовище міста» (Мадрид, Іспанія); 9) 1999 р. – глобальний форум «Здорова планета» (Лондон, Велика Британія); 10) 2000 р. – Саміт

Тисячоліття ООН, на якому 189 держав світу, у тому числі й Україна, затвердили Декларацію Тисячоліття ООН та прийняли зобов'язання досягти Цілей розвитку тисячоліття до 2015 року. Однією з Цілей є забезпечення сталого екологічного розвитку (Ціль 7); 11) 2002 р. – Всесвітня зустріч на вищому рівні зі сталого розвитку у Йоганнесбурзі (ЮАР), результатом якої стала Йоганнесбурзька Декларація зі сталого розвитку та план дій; 12) 2012 р. – Конференція ООН зі сталого розвитку «Ріо+20», на якій були обговорені проблеми «зеленої економіки», сталого розвитку та подолання бідності; 13) 2015 р. – Саміт зі сталого розвитку (Нью-Йорк, США), на якому було схвалено план дій на період після 2015 року, що включає 17 глобальних Цілей та 169 завдань зі сталого розвитку. Нові Цілі та завдання мають комплексний характер і забезпечують збалансованість усіх трьох компонентів сталого розвитку: економічного, соціального та екологічного.

Таким чином, сталий розвиток передбачає збалансований розвиток, спрямований на задоволення потреб сучасного покоління без шкоди для майбутнього у соціальній, економічній та екологічній сферах суспільства на загальноцивілізаційному, державному і регіональному рівнях. Звідси маємо три основні складники сталого розвитку – соціальний, економічний і екологічний.

Економічний складник ґрунтується на вимогах збереження та розвитку сукупного капіталу, за допомогою якого забезпечується створення необхідних для суспільства та індивіда ресурсів у вигляді сукупного соціального доходу, що досягається за рахунок раціонального використання природних ресурсів, енерго- та ресурсоефективних технологій, включаючи видобуток і переробку сировини, технології більш чистого виробництва, виробництва екологічно вигідної продукції, мінімізацію і максимальну переробку відходів.

Сталий розвиток орієнтований на людину і спрямований на збереження стабільності соціальних і культурних систем. Як зазначає А. Балашов, «для досягнення сталого розвитку необхідно створити більш ефективну управлінську систему, що враховує історичний досвід, заохочує плюралізм і орієнтується на людину як суб'єкт розвитку. Спираючись на розширення варіантів вибору людини як головну цінність, концепція сталого розвитку націлює на впровадження принципу участі кожного індивіда в процесах, які формують сферу його життєдіяльності» [1].

На основі резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 проголошені глобальні цілі сталого розви-

тку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, що викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», було видано указ Президента України щодо забезпечення дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року [13].

Стратегічне бачення сталого розвитку України ґрунтується на забезпеченні національних інтересів та виконанні міжнародних зобов'язань України щодо переходу до сталого розвитку. Такий розвиток передбачає [11]: подолання дисбалансів в економічній, соціальній та екологічній сферах; трансформацію економічної діяльності, перехід на засади «зеленої економіки»; побудову мирного та безпечного, соціально згуртованого суспільства з належним врядуванням та інклюзивними інституціями; забезпечення партнерської взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу, науки, освіти та організацій громадянського суспільства; повну зайнятість населення; високий рівень науки, освіти та охорони здоров'я; підтримання довкілля в належному стані, який забезпечуватиме якісне життя та благополуччя теперішнього і майбутніх поколінь; децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів; збереження національних культурних цінностей і традицій.

Отже, стратегія сталого розвитку України передбачає таке: 1) у соціальній сфері – здоров'я, освіту, зайнятість, добробут, соціальну справедливість, забезпечення потреб у чистому довкіллі; 2) в економічній сфері – «зелену економіку», підтримку ресурсо- та енергозберігаючого виробництва, інноваційних технологій тощо; 3) в екологічній сфері – боротьбу зі зміною клімату, збереження морських, водних екосистем і екосистем суші тощо. Основою Стратегії сталого розвитку України є орієнтація системи державного управління на децентралізацію і сталий розвиток регіонів у соціальному, економічному та екологічному аспектах як окремих соціально-еколого-економічних систем.

Ученим Б. Буркинським соціально-еколого-економічна система визначається як територія, на якій у необхідному поєднанні функціонують екологічні, економічні й соціальні системи на основі спільного використання природних і виробничих ресурсів [3]. У деяких наукових розробках цього автора також підкреслюється територіальний аспект, однак соціально-еколого-економічна система ним розглядається як взаємодія природних та господарських територіальних комплексів у процесі природокористування [4].

Іншими теоретиками та практиками (М. Згуровські, В. Макдонован та ін.) також звертається увага на взаємоз'язок і взаємозалежність економічного та природно-ресурсного територіальних компонентів як системоутворюючої ознаки [14].

С. Домбровська, В. Коврегін, А. Помаза-Понмаренко, О. Колєнов під терміном «соціально-еколого-економічна система» розуміють цілісне (інтеграційне) утворення, що поєднує економічну, соціальну, інституційну й екологічну підсистеми, які взаємодіють через обмінні процеси між людською діяльністю та довкіллям [5, с. 10–11].

Дослідник В. Загорський основними ознаками соціально-еколого-економічної системи виділяє такі як: 1) територія, що відрізняється від інших сукупністю природних або історично сформованих економіко-географічних особливостей; 2) просторово-організована форма життєдіяльності населення, що враховує сфери проживання, професійно-трудова діяльність, керована з єдиного політико-адміністративного центру і поєднувана реальними і різноманітними зв'язками (виробничо-трудовами,

політичними, соціально-економічними, етнічними, культурно-побутовими) на основі самоврядування і повної реалізації своїх прав як суб'єкта соціально-політичного життя; 3) велика таксономічна одиниця виробничо-територіального устрою країни і форма організації виробничо-суспільного життя населення; 4) територія в адміністративних межах держави, що характеризується такими основними рисами: комплексністю, цілісністю, спеціалізацією і керованістю [6, с. 87–88].

Таким чином, у межах соціально-еколого-економічної системи, що відповідає певному адміністративно-територіальному утворенню (регіону), може реалізовуватися програма сталого розвитку, яка відображена як у державній екологічній політиці, так і у регіональній екологічній політиці, а отже, саме державне управління покликане забезпечувати належні інституційні умови щодо ризикостійкого розвитку соціально-еколого-економічної системи регіону.

На рис. 1 представлена схема реалізації концепції сталого розвитку.

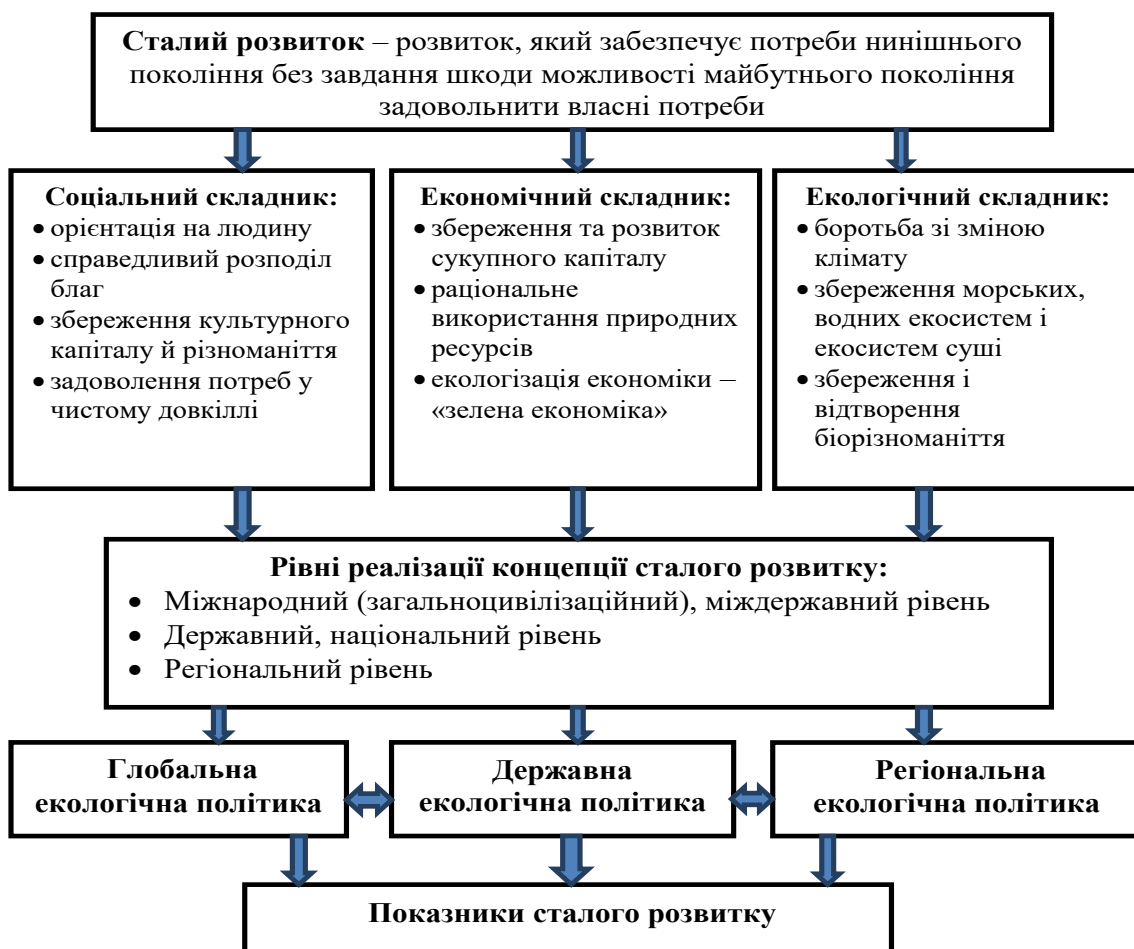


Рис. 1. Модель реалізації концепції сталого розвитку як основи формування екологічної політики на глобальному, державному і регіональному рівнях

Висновки. Визначено, що методологічною основою формування державної екологічної політики та її управління виступає концепція сталого (збалансованого) розвитку, яка передбачає свідоме формування збалансованих відносин між економічним зростанням (економічний складник), турботою про навколишнє середовище (екологічний складник) та здоров'ям людини (соціальний складник). Регіон являє собою відкриту соціально-еколого-економічну систему з певними кордонами, в межах якої взаємодіють її підсистеми, що характеризуються специфічними ознаками та системною організацією, причому соціально-еколого-економічна система являє собою цілісне (інтеграційне) утворення, що поєднує

економічну, соціальну, інституційну й екологічну підсистеми. Таким чином, на регіональному рівні може реалізовуватися програма сталого розвитку, яка відображена у глобальній екологічній політиці (міжнародний рівень), у державній екологічній політиці (загальнонаціональний рівень), у регіональній і місцевій екологічній політиці (регіональний рівень), а отже, саме державне управління покликане забезпечувати належні інституційні умови щодо сталого (збалансованого) розвитку соціально-еколого-економічної системи.

Перспективним напрямом подальших досліджень є визначення рівнів, принципів і функцій державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики у регіонах.

Список літератури:

1. Балашов А. Концепція сталого розвитку в глобальному вимірі та її управлінська операціоналізація. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 3(3). URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/index.html/.
2. Бондар О.І., Хоренжя І.В., Хоренжя А.О. Екологічна безпека та сталий розвиток – основоположні аспекти екологічної політики. *Збірник наукових праць СХУЯЕ та П*. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/znpnu/2010_3/Z35R2S2.pdf.
3. Буркинський Б.В. Екологізація політики регіонального розвитку. Одеса : Інститут проблем ринка і економіко-екологічних досліджень НАН України, 2002. 328 с.
4. Буркинський Б., Галушкіна Т. Глобалізація економіки та національна екологічна доктрина. *Економіст*. 2002. № 9. С. 20–23.
5. Домбровська С.М., Коврегін В.В., Помаза-Пономаренко А.Л., Коленов О.М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2017. 244 с.
6. Загорський В.С. Концептуальні основи формування системи управління сталим розвитком еколого-економічних систем : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 336 с.
7. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року». *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk>
8. На шляху зеленої модернізації економіки: модель сталого споживання та виробництва: дов. / С.В. Берзіна та ін. Київ : Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 138 с.
9. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України Б.Є. Патона. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. 72 с.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page>.
11. Проект Закону України «Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року». *Ліга Закон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html.
12. Стольберг Ф.В., Чернікова О.Ю. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Стратегія сталого розвитку». Харків : ХНАМГ, 2011. 91 с.
13. Указ Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
14. Zgurovsky M. Sustainable development analysis – global and regional contexts. P.1. Global analysis of quality and security of life. Kyiv : NTUU “KPI”, 2010. 184 p.

Bukanov G.M. THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A BASIS FOR THE FORMATION OF STATE ENVIRONMENTAL POLICY AT THE STATE AND REGIONAL LEVELS

The article analyzes the concept of sustainable development as a basis for the formation and implementation of environmental policy at the state and regional levels. State environmental policy defines a system of political,

economic, legal and other measures taken by the state to manage the environmental situation, as well as to ensure the rational use of natural resources in Ukraine to ensure harmonious and balanced development of the economy, society and nature. It is proved that the basis of the strategy of sustainable development of Ukraine is the orientation of the public administration system on decentralization and sustainable development of regions in social, economic and environmental aspects as separate socio-ecological-economic systems. Sustainable development involves balanced development aimed at meeting the needs of society in the social, economic and environmental spheres at the general civilizational, state and regional levels. From here we have three main components of sustainable development – social, economic and environmental. Therefore, sustainable development involves the conscious formation of a balanced relationship between economic growth (economic component), care for the environment (environmental component) and human health (social component). It is determined that within the socio-ecological-economic system, which corresponds to a certain administrative-territorial formation (region), a program of sustainable development can be implemented, which is reflected in both state environmental policy and regional environmental policy, and therefore public administration designed to provide appropriate institutional conditions for risk-sustainable development of the socio-ecological and economic system. This system is defined as an area in which the necessary combination of ecological, economic and social systems based on the joint use of natural and productive resources. The regional level can reflect the global (international), state environmental policy (national level) concentrated in regional and local environmental policy (regional level), and therefore, public administration provides institutional conditions for sustainable (balanced) development of socio-ecological-economic system.

Key words: *balanced development, strategy, resources, region, socio-ecological-economic system, “green” economy.*

Гриджук І.А.

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

На основі аналізу зарубіжного досвіду основних тенденцій розвитку систем оподаткування як складової частини державного управління показано, що країни, які розвиваються, мають більш складну і запутану систему, високі ставки, а тому близько 80% бізнес-структур працюють неофіційно, не сплачують податків. Разом із тим країни прагнуть реформувати власні системи оподаткування, переглядаючи перелік податків з урахуванням принципу зручності оподаткування, збільшується частка непрямих податків. Результати аналізу зарубіжного досвіду показали, що процеси реформування систем оподаткування, як правило, орієнтовані на розширення бази оподаткування на основі підвищення ефективності національної економіки, розвитку середнього і малого бізнесу, формування сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, скорочення частки тіньового сектора економіки. Це може бути досягнуто через забезпечення справедливого й раціонального оподаткування, спрощення структури податків і зниження ставок, підвищення ефективності процедур і механізмів податкового адміністрування, підвищення інформованості і культури платників податків, через гарантований доступ всіх платників податків до прозорих та ефективних механізмів розв'язання податкових конфліктів, а також розвиток міжнародної співробітництва.

Ключові слова: державна політика, державне управління, модернізація, податкове адміністрування, принципи оподаткування, система оподаткування.

Постановка проблеми. Одним із ключових елементів державного управління виступає система оподаткування. Державне управління в цій сфері знаходить вираз через види податків, розмір податкових ставок, визначення об'єктів оподаткування та перелік платників податків, встановлення податкових пільг, механізми оподаткування та забезпечення надходження податкових платежів до бюджетів усіх рівнів та державних позабюджетних фондів. Державне управління системою оподаткування орієнтоване на реалізацію ключових функцій податків, а саме: фіскальної, соціальної (розподільної), регуляторної, контрольної, заохочувальної. Через фіскальну функцію здійснюється формування, акумулювання, мобілізація бюджетних коштів для реалізації державних програм.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-прикладні аспекти реформування системи оподаткування тривалий час вивчаються вітчизняними науковцями в галузі державного управління та економіки. Особливий інтерес представляють наукові праці В. Буряковського, З. Варналій, В. Вишневського, О. Дація, І. Драгана, Т. Єфименко, Б. Кваснюка, І. Лещух, С. Лучковської, Т. Меркулової, І. Стефанюка, А. Шевченка, Ф. Ярошенко та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення на основі аналізу зарубіжного досвіду осно-

вних тенденцій розвитку систем оподаткування як складової частини державного управління.

Виклад основного матеріалу. Механізми забезпечення надходження податкових платежів до бюджетної системи, організаційну систему реалізації податкових відносин прийнято називати податковим адмініструванням. Така категорія (податкове адміністрування) є поширеною в науковій літературі. Складовими частинами податкового адміністрування виступають: принципи побудови системи оподаткування; повноваження органів влади щодо регулювання податкових відносин; визначення основних понять у податковому законодавстві; права і обов'язки платників податків; повноваження фіскальних органів; процедури податкового контролю; відповідальність за порушення податкового законодавства; процедури оскарження рішень і дій фіскальних органів тощо.

Категорією «податкове адміністрування» визначають діяльність відповідних органів державної влади, пов'язану зі здійсненням податкового контролю, а також діяльності щодо притягнення порушників податкового законодавства до юридичної відповідальності. Також у науковій літературі значна увага приділяється аналізу економічних функцій податків [4; 9]. Саме інституційний підхід дає змогу зосередитись на

фіскальній функції податків, податковому адмініструванні. Так, уряди різних країн останніми роками, не знижуючи уваги до усталених суспільних інститутів, також активізувались у напрямі формування інститутів розвитку.

Також розгляд системи оподаткування як інституту суспільства дає змогу структурувати сукупність соціально-економічних відносин, класифікувати суб'єктів і форми їх взаємодії, систематизувати вплив різних чинників тощо. Подібні інститути виступають певною опосередкованою ланкою між конкретною особою і суспільством; організують, спрямовують і стимулюють діяльність певних суспільних груп [5].

У рамках неоінституціоналізму, який набув поширення у кінці XX ст., основною метою «інституту» вбачається оптимізація та економія щодо трансакційних витратах, створюючи тим самим додаткові стимули для суб'єктів господарювання [5]. Саме концепція трансакційних витрат, що, крім самої трансакції, враховує економічну взаємодію (обмін товарами, юридичними зобов'язаннями), – зосереджує увагу на втратах і витратах у процесі економічної взаємодії (проведення переговорів, здійснення контролю, встановлення комунікації тощо).

Інституційний аналіз системи оподаткування дає змогу застосувати до такої системи різні класифікації відповідних трансакційних витрат, зокрема: інформаційні витрати (Дж. Стіглер); пов'язані з опортуністичною поведінкою (О. Вільямсон); витрати вимірювання (Й. Барцель); пов'язані з контролюванням поведінки агента й витрати його самообмеження (М. Дженсен і У. Меклінг); витрати впливу (П. Мілгром і Дж. Робертс); витрати колегіального ухвалення рішень (Г. Хансманн); витрати здійснення переговорів й ухвалення рішень, контролю виконання контракту (К. Далман) тощо. Інституційний аналіз передбачає врахування сукупності правил взаємодії всіх учасників системи оподаткування, виявлення слабких елементів і визначення завдань для державного управління щодо зниження трансакційних витрат у процесі податкового адміністрування.

Із позиції інституціоналізму система оподаткування розглядається як найдавніший і невід'ємний державний інститут, який розвивається разом з іншими суспільними інститутами. Ключові принципи оподаткування були вперше сформульовані А. Смітом («Дослідження про причини і багатстві народів») [5]. Сутність цих принципів розкривається в такому: громадяни повинні брати участь у витратах уряду відповідно до того рівня дохо-

дів, які вони отримують під захистом (за сприяння) уряду; податок має бути точно визначений, розмір податку, спосіб і час сплати мають бути відомі і зрозумілі (для платника та інших); податок має стягуватися у спосіб, найбільш зручний для платника; кожен податок має бути таким, щоб він вилучав у платника можливо менше понад те, що надходить до держави. Зазначені принципи з урахуванням розвитку систем оподаткування та теоретичних досліджень доповнювалися, систематизувалися, конкретизувалися.

У кінці XIX ст. німецький дослідник економічних інститутів А. Вагнер, виходячи з інтересів держави (на відміну від А. Сміта), спираючись на теорію колективних потреб, систематизував основні принципи оподаткування в такий спосіб. Фінансові принципи: достатність, еластичність (рухливість) оподаткування; економіко-господарські принципи: належний вибір джерела оподаткування (дохід або капітал), розумність побудови системи оподаткування (враховує наслідки й умови); етичні принципи (принципи справедливості): загальність оподаткування, рівномірність оподаткування; принципи податкового адміністрування: визначеність оподаткування, зручність сплати податку, максимальне зменшення витрат щодо сплати податків [9].

Виділені А. Вагнером принципи включаються в сучасних класифікаціях щодо організаційних принципів оподаткування, які тісно пов'язані з юридичними й економічними принципами, проте мають свою особливість, зумовлену специфікою процесу податкового адміністрування. Щодо організаційних принципів оподаткування, то виділяють такий їх склад: універсалізація, ефективність, зручність сплати, гласність, розподіл податків за рівнями управління, визначеність, єдність системи оподаткування, одночасність оподаткування.

Щодо змісту зазначених організаційних принципів, то він полягає в такому. Так, універсалізація передбачає єдиний підхід до обчислення податків незалежно від джерела або місця отримання доходу або об'єкта оподаткування. Не допускається впровадження додаткових податків, диференційованих ставок податків, податкових пільг, виходячи з організаційно-правової форми суб'єкта господарювання, форми власності, громадянства фізичної особи, регіону походження статутного капіталу, майна платника податків. Не допускається встановлення податків виходячи з політичних, конфесійних, етнічних, економічних критеріїв тощо.

Принцип зручності для платників податків передбачає, що податок має стягуватися у час і

спосіб, які є найбільш зручними для платників податків. Сплачувати податок має не одержувач доходу, а підприємство, на якому він працює; сплата податку має бути прив'язана до часу отримання доходу тощо.

Розподіл податків за рівнями передбачає, що кожен орган влади (центральний, місцевий) наділяється конкретними повноваженнями щодо встановлення, скасування податків, встановлення пільг тощо. При цьому зарахування податкових платежів до бюджетів різних рівнів може регулюватися Бюджетним кодексом України або щорічним законом про державний бюджет.

Єдність системи оподаткування впливає із принципу єдності фінансової політики та економічного простору держави. Тобто не допускається встановлення податків, які можуть порушити таку єдність (обмежувати – прямо або побічно – вільне пересування товарів, послуг, фінансових коштів; переносити місцеві податки на платників податків інших внутрішньодержавних територіальних утворень – експорт податків).

Принцип ефективності потребує мінімізації адміністративних витрат із формування й регулювання податкових відносин, контролю за дотриманням податкового законодавства (трансакційних витрат). Тобто податки мають надавати стимулюючий вплив на розвиток національної економіки, на господарську активність.

Гласність визначає необхідність офіційно публікувати нормативно-правові акти у сфері оподаткування, надавати роз'яснення та консультації про порядок обчислення і сплати податків.

Принцип визначеності передбачає, що нормативно-правові акти у сфері оподаткування не повинні тлумачитися довільно; вони мають бути зрозумілими і прийматись більшою частиною суспільства. Норми законодавства у сфері оподаткування повинні мати пряму дію, що виключає необхідність видання інструкцій і пояснень, листів та інших документів виконавчої влади; час і спосіб сплати мають бути точно і заздалегідь відомі платникам податків, що визначається стійкістю основних видів податків і податкових ставок упродовж тривалого періоду; система оподаткування має бути також гнучкою, адаптується до зміни соціально-економічних умов.

Визначеність податку передбачає необхідність чіткого визначення абсолютно усіх складових частин оподаткування: платника, об'єкта, податкової ставки, податкової бази, порядку обчислення податку, податкового періоду, строку і порядку сплати податку, що суттєво обмежує свавілля державних органів і посадових осіб під час взаємодії

із платниками податків, знижує ризик порушення прав фізичних та юридичних осіб.

Принцип одночасності щодо оподаткування передбачає унеможливлення оподаткування певного джерела або об'єкта двома або більше податками: один об'єкт може оподатковуватись лише одним видом і лише один раз за визначений податковий період.

Такі принципи є орієнтиром під час реформування сучасних податкових систем, до якого вдаються держави під впливом економічних, соціально-політичних, культурних чинників для підвищення конкурентоспроможності національних економік, здешевлення податкового адміністрування. Зазначені принципи реалізуються також на міжнародному рівні, важливість якого зумовлена впливом інтеграційних процесів: укладання податкових угод для запобігання подвійного оподаткування, що сприяє залученню іноземних інвестицій; взаємодія щодо обміну інформацією, зокрема щодо запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, а також фінансуванню тероризму, запобігання ухилення від оподаткування. Співпраці на міжнародному рівні також потребує розвиток електронної торгівлі, нових фінансових інструментів, які не піддаються традиційному податковому обліку. Міжнародна спільнота ухвалила Конвенцію ООН із протидії корупції [8]. У 1997 р. було прийнято Конвенцію ОЕСР про боротьбу з хабарництвом щодо іноземних державних посадових осіб у сфері зовнішньоекономічної діяльності, за положеннями якої підкуп іноземних посадових осіб кваліфікується як кримінальний злочин. Країни-члени ОЕСР в 1998 р. також ухвалили «Принципи дотримання етичних норм в системі державної служби», а у 2003 р. – Рекомендації щодо розв'язання конфліктів інтересів у сфері державної служби [1].

Процеси реформування систем оподаткування, орієнтовані на зменшення податкових ставок, спрощення законодавства та податкових процедур, дають змогу збільшити надходження податкових платежів, прискорювати накопичення капіталу, стимулюють господарську активність, а також більш справедливо забезпечують перерозподіл доходів між різними соціальними групами. За даними Євростат, у країнах ЄС податкові надходження складають до 40% ВВП. У структурі податкових зборів виділяються три джерела, які забезпечують бюджети країн ЄС, зокрема: надходження від податків на виробництво та імпорتنі мита, надходження від податків на дохід і майно, відрахування до соціальних фондів [6].

У матеріалах Світового банку міститься аналіз понад 170 світових систем оподаткування. Наголошується, що країни, які розвиваються, мають більш складну і запутану систему, високі ставки, а тому близько 80% бізнес-структур працюють неофіційно, не сплачують податків. Разом із тим країни прагнуть реформувати власні системи оподаткування, переглядаючи перелік податків з урахуванням принципу зручності оподаткування, збільшується частка непрямих податків [10]. Зменшується частка прямих податків (виключаючи соціальні внески). Має місце спрощення податку на прибуток, знижується його прогресивність (у США кількість ставок особистого податку на прибуток з 14 скоротилась до 3; у Великобританії залишилось лише 2 ставки особистого податку на прибуток – 25% і 40%, а також пільгова ставка) [10]. Прогресивне оподаткування, яке дає змогу ефективно перерозподіляти доходи між різними соціальними групами, є доволі популярним у різних країнах для досягнення соціальних консенсусу і справедливості, потребує наявності обов'язкової умови, а саме добровільної згоди платників податків у поєднанні з ефективним податковим адмініструванням. Зокрема, США, які вважаються менш «соціальною» державою в порівнянні з європейськими країнами, ставки податку на дохід варіюють від 0% до 35% (залежно від розміру доходу). У результаті цього, за даними Міністерства Фінансів США, має місце така ситуація: 0,1% найзаможніших американців, які отримують 9,1% від загального доходу всіх громадян США, сплатили 17,4% всіх податків, сплачених фізичними особами. Заможні громадяни США (5% від всіх громадян США), чий сукупний дохід дорівнює 33,4%, заплатили 57,1% податків. Інші громадяни, які мають низький рівень доходу (50% громадян країни), отримали 13,4% доходу, проте сплачують лише 3,3% податків [7].

Державне управління у сфері оподаткування має бути спрямовано на підвищення ефективності національної економіки, розширення бази оподаткування, зокрема на основі формування спеціальних системних блоків для середнього та малого бізнесу, стимулів для залучення іноземних інвестицій. У 1990-х рр. провідні країни світу (США, Японія, Великобританія, Франція, Німеччина, Швеція) зменшили ставки податку на прибуток для корпорацій, запроваджують податкові пільги для залучення іноземного капіталу.

Загалом проблема гармонізації систем оподаткування мала гострий характер для країн ЄС. Країни Східної Європи, які приєднувались до

ЄС, завдяки більш низькими ставками податків, спрощеним адміністративним процедурам і дешевій кваліфікованій робочій силі стали вельми привабливими для інвесторів (особливо з країн Західної Європи).

Реформування систем оподаткування передбачає модернізацію податкового адміністрування, підвищення їх технічної оснащеності. Напрямом реформування є спрощення податкового законодавства, внесення в нього більшої ясності, вилучення багатоступеневих і складних вимог до фінансової звітності. Проведена в ряді країн реформа державної служби вирішує також завдання модернізації технічних і організаційних навичок працівників фіскальних служб на основі вдосконалення системи підбору, мотивації, інформаційного забезпечення, навчання, поліпшення методів роботи із приватним сектором.

Процес модернізації податкового адміністрування реалізується із дотриманням загальних принципів реформування державної служби. Важливим елементом модернізації є запровадження відкритої конкуренції для бажаючих зайняти вакансії в державній службі, що потребує необхідних навичок і кваліфікацією. Фіскальним службам надають можливість запроваджувати більш конкурентну систему оплати праці, щоб залучити та зберегти штат співробітників; велику свободу найму і звільнення. Зокрема, в Нідерландах зарплати податківців не поступаються бізнес-сектору.

Реформування систем оподаткування передбачає розширення прав платників податків оскаржити рішення податкових органів, включаючи штрафи для тих податківців, які навмисно порушили права платника податків. У світі успішно розвиваються системи і процедури з вирішення конфлікту інтересів платників податків і податкових органів: створюються спеціальні суди з податкових спорів. Щорічно у США податкові служби виписують понад 32 млн. штрафів, головною причиною яких є повна або часткова несплата податків фізичними особами. Близько чверті цих штрафів успішно опротестовується платниками податків [9], що є показником ефективної роботи судової та позасудової системи вирішення податкових конфліктів.

Важливим напрямом реформування систем оподаткування є вдосконалення процедур боротьби з ухиленням від сплати податків, незаконним виведенням капіталу та іншими податковими правопорушеннями. Зокрема, Служба внутрішніх доходів США регулярно оновлює список незаконних схем оптимізації податків із зазначен-

ням кількості платників податків, причетних до зловживань, бюджетних втрат, кількості розслідуваних справ і результатів попередніх розглядів. Особлива увага приділяється проблемі уникнення податків через некомерційні організації, які деякі платники податків використовують для власного збагачення. Усе це дає змогу представити повний масштаб проблем податкового адміністрування і розробляти плани щодо їх вирішення.

Висновки. Система оподаткування виступає одним із ключових елементів державного управління. Результати аналізу зарубіжного досвіду показали, що процеси реформування систем оподаткування, як правило, орієнтовані на розширення

бази оподаткування на основі підвищення ефективності національної економіки, розвитку середнього і малого бізнесу, формування сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, скорочення частки тіньового сектора економіки. Це може бути досягнуто через забезпечення справедливого й раціонального оподаткування, спрощення структури податків і зниження ставок, підвищення ефективності процедур і механізмів податкового адміністрування, підвищення інформованості і культури платників податків, через гарантований доступ всіх платників податків до прозорих та ефективних механізмів розв'язання податкових конфліктів, а також розвиток міжнародної співробітництва.

Список літератури:

1. Бурденко І. Аналіз стану і напрямки розвитку податкової системи України та її вплив на зростання економіки. *Актуальні проблеми економіки*. 2007. № 4. С. 67–74.
2. Волкова Ю. Удосконалення податкового контролю як елемент формування податкової політики. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 10(65). С. 23–27.
3. Дмитренко Е. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право*. 2011. № 4(18). С. 39–42.
4. Драган І.О. Формування ефективної податкової системи як фактора розвитку малого підприємництва в Україні. Менеджер. *Вісник ДонДУУ*. 2006. № 2(36). С. 200–206.
5. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты / Пер. с англ. Москва : Дело, 2001. 408 с.
6. Офіційний сайт Євростат. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/publications/statistical-books>.
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів США. URL : <https://home.treasury.gov/>.
8. Резолюція 58/4 Генеральної Ассамблеї ООН. URL : https://www.un.org/ru/ga/58/docs/58res_nocte.shtml.
9. Слатвінська М.О. Фіскальна політика: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : Атлант, 2018. 462 с.
10. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Strategies for Improving Resource Mobilization in Developing Countries and Countries with Economies in Transition. Planification Fiscale и Financiere (APFF). URL : <http://unpanl.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004717.pdf>.

Hrydzhuk I.A. CURRENT TRENDS OF IMPROVEMENT OF PUBLIC GOVERNANCE SYSTEMS IN THE FIELD OF TAXATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Based on the analysis of foreign experience of the main trends in the development of taxation systems as a component of public administration. It is shown that developing countries have a more complex and confusing system, high rates, and therefore about 80% of businesses operate informally, do not pay taxes. At the same time, countries are trying to reform their own tax systems, revising the list of taxes taking into account the principle of convenience of taxation, increasing the share of indirect taxes.

The results of the analysis of foreign experience showed that the processes of reforming tax systems are usually focused on expanding the tax base by improving the efficiency of the national economy, development of small and medium businesses, creating favorable conditions for attracting foreign investment, reducing the share of the shadow economy. This can be achieved by ensuring fair and rational taxation, simplifying the tax structure and reducing rates, improving the efficiency of tax administration procedures and mechanisms, raising awareness and culture of taxpayers, through guaranteed access of all taxpayers to transparent and effective mechanisms for resolving tax conflicts, as well as the development of international cooperation.

An important area of tax reform is the improvement of procedures to combat tax evasion, illegal withdrawal of capital and other tax offenses.

The process of modernization of tax administration is implemented in compliance with the general principles of civil service reform. An important element of modernization is the introduction of open competition for those wishing to fill vacancies in the civil service, which requires the necessary skills and qualifications. Fiscal services are given the opportunity to introduce a more competitive pay system to attract and retain staff; greater freedom of employment and dismissal.

Key words: state policy, public administration, modernization, tax administration, principles of taxation, taxation system.

Долінер П.Я.

Донецький державний університет управління

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ 2014 – ПЕРШОЇ ПОЛОВИНИ 2019 РОКІВ

У статті досліджено основні аспекти механізмів державного управління органами прокуратури незалежної України у сучасному стані, періоду попередніх спроб її реформування. Проаналізовано зміни таких механізмів, визначено взаємини прокуратури з іншими органами влади.

Передумови існування та діяльності органів прокуратури незалежної України вивчалися багатьма українськими вченими, однак механізми державного управління прокуратурою сучасних періодів майже не досліджені у науковому середовищі. Лише деякі вчені надали своє бачення стану прокурорської інституції.

У зв'язку з цим аналіз сучасної моделі державного управління органами прокуратури України є пріоритетним завданням, оскільки погіршення криміногенної ситуації, безкарність криміналітету, беззахисність громадян від злочинних посягань насамперед впливає з неналежного його функціонування.

Через те, що державна влада має гарантувати кожному громадянину захист від злочинних посягань, нині величезне значення має потреба посилити боротьбу зі злочинністю, нагляд за законністю, що здійснюється насамперед через удосконалення та запровадження дієвих механізмів державного управління діяльністю правоохоронних органів, передусім органів прокуратури.

Разом із тим замість усунення вад у цих механізмах з метою їх покращення останніми роками їх нова трансформація здійснюється відірвано один від одного і порушується найголовніше – комплексний підхід до їх формування та винайдення необхідних моделей до їх покращення.

Механізми державного управління органами прокуратури та правоохоронними органами, які мають своєю функцією боротьбу зі злочинністю, на тепер змішалися. А тому фактично механізми державного управління не працюють в одному напрямі з метою досягнення ефективних результатів. Зокрема, правовий та організаційний механізми не відповідають указаним цілям.

У статті зроблено висновки щодо грубих протиріч у правовому та організаційному механізмі державного управління органами прокуратури України.

Ключові слова: механізми державного управління, сучасний стан, прокуратура, реформування, координація.

Постановка проблеми. Проаналізувавши сучасний стан протидії злочинності та корупції у державі, можна засвідчити, що він неповною мірою відповідає принципам правової держави, діяльність правоохоронних органів не забезпечує у цьому розумінні захист інтересів людей та держави загалом від злочинних посягань.

Відсутність належної координації боротьби з організованою злочинністю, фактичне позбавлення будь-яких механізмів впливу та притягнення до відповідальності за неналежну організацію роботи у цьому напрямі насамперед пов'язана з неналежною роботою механізмів державного управління правоохоронною діяльністю, у тому числі роботою органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історичні передумови існування та діяльності органів прокуратури незалежної України вивчалися багатьма українськими вченими, зокрема такими як: Л.Р. Грицаєнко, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, В.М. Кравчук, М.В. Косюта, М.І. Мичко, О.Р. Михайленко, Є.М. Попович, Г.П. Сухонос, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, М.К. Якимчук.

Разом із тим механізми державного управління прокуратурою сучасних періодів майже не досліджені у науковому середовищі. Лише деякі вчені, зокрема О.В. Баганець О.В., Г.П. Сухонос, В.М. Кравчук, надали своє бачення стану прокурорської інституції.

Мета статті – дослідження основних аспектів механізмів державного управління органами прокуратури України сучасного періоду 2014 – першої половини 2019 років.

Виклад основного матеріалу. Поширення незаконного обігу зброї, вибухових речовин і боеприпасів, безконтрольна боротьба з цим явищем, суспільно-політичні кризи, пов'язані з військовими агресіями, захопленнями частини територій України, інституційна неузгодженість реформування державних органів, у тому числі судової гілки влади, ще більш негативно впливають на криміногенну ситуацію у державі.

У зв'язку з цим аналіз сучасної моделі державного управління органами прокуратури України є пріоритетним завданням, оскільки погіршення криміногенної ситуації, безкарність криміналітету, беззахисність громадян від злочинних посягань насамперед впливає з неналежного його функціонування.

Згідно зі ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

А тому через те, що державна влада має гарантувати кожному громадянину захист від злочинних посягань, нині величезне значення має потреба посилити боротьбу зі злочинністю, нагляд за законністю, що здійснюється насамперед через удосконалення та запровадження дієвих механізмів державного управління діяльністю правоохоронних органів, передусім органів прокуратури.

Як зазначає О.В. Баганець, треба однозначно констатувати, що триваюча з 2014 року (4 роки) так звана «реформа» правоохоронних органів призвела до виникнення цілої низки проблем у діяльності держави з виконання покладених на неї функцій із забезпечення прав і свобод громадян, а саме: наявна до жовтня 2014 року система правоохоронних органів, де кожен правоохоронний орган у відповідності до покладених на нього галузевими законами обов'язків здійснював відповідні повноваження фактично під керівництвом прокурорів, які здійснювали нагляд за додержанням правоохоронцями законів і одночасно координували їх діяльність по боротьбі зі злочинністю, в т.ч. і корупцією, у зв'язку з чим ними спільно вивчались, як мінімум один раз у рік, і аналізувались питання щодо стану злочинності і протидії їй, з'ясовувались причини її зростання як загалом у державі, так і в окремих регіонах. До речі, такі

узагальнення прокурори зобов'язані були проводити у відповідності до наказів Генпрокурора України один раз на півроку, а аналізи – щорічно, що давало їм підстави для проведення цільових перевірок стану виконання своїх повноважень кожним правоохоронним органом по боротьбі зі злочинністю, за їх результатами керівникам правоохоронних відомств вносили документи прокурорського реагування з метою негайного усунення виявлених недоліків і допущених порушень законодавства та з вимогами притягнути винних службових та посадових осіб із числа керівників цих відомств до відповідальності, аж до звільнення останніх із займаних посад. Окрім того, за результатами таких аналізів і узагальнень прокурорами скликалися і проводилися координаційні наради з керівниками правоохоронних органів та із залученням органів державної влади і місцевого самоврядування як на центральному рівні, так і в областях, на яких у т.ч. заслуховувались пояснення відповідних керівників правоохоронних органів та представників влади [5, с. 1].

У такому разі чітко простежується діяльність багатьох механізмів державного управління, зокрема правового, інформаційного, організаційного, мотиваційного та комплексного.

Так, у разі інформаційного механізму органи прокуратури здійснювали постійний збір інформації щодо дотримання законності в певних сферах, її узагальнення, аналізу тощо.

Під час реалізації організаційного механізму прокуратура здійснювала виконання своїх функцій, у тому числі координації правоохоронних органів, нагляду за дотриманням законів правоохоронними органами у разі здійснення ними своїх повноважень тощо.

Мотиваційний механізм простежувався у разі втілення органами прокуратури своїх повноважень у частині направлення актів реагування та винесення процесуальних рішень.

Правовий механізм закріплював надійні важелі впливу органів прокуратури під час реалізації своїх функцій, дієву відповідальність за невиконання законних вимог прокурора та ефективне реагування у разі неякісного виконання своїх обов'язків з боку суб'єктів, які перебували під наглядом прокурора.

Разом із тим О.В. Баганець зазначає, що, на превеликий жаль, ця система, що давала позитивні результати, протягом останніх років до реформи повністю зламана, всі раніше існуючі, нехай і з деякими проблемами, правоохоронні органи майже зруйновані, основна маса най-

більш професійно підготовлених оперативних працівників, слідчих і прокурорів звільнені з роботи або з посад з різних причин, в основному – необ’єктивних, напрацьований досвід розкриття і розслідування злочинів відкинутий і позабутий, підрозділи прокурорів-криміналістів, які надавали значну допомогу в цьому, як і ті ж спецпідрозділи по боротьбі із організованою злочинністю (УБОЗ), ліквідовані взагалі, організація роботи кожного із відомств, особливо ГПУ, де майже всі керівники центрального апарату та і на регіональному рівні не мають ніякого або достатнього досвіду роботи на займаних адміністративних посадах, ніколи не працювали слідчими та не знають взагалі, що таке прокурорський нагляд, а тим більше у формі процесуального керівництва, не володіють необхідними навичками в сфері організації роботи як із розкриття злочинів, так і з їх розслідування, підготовка слідчих і прокурорів перебуває на вкрай низькому професійному рівні, а оперативно-розшукові підрозділи усунуті від розкриття злочинів, які вже зареєстровані в ЄРДР. Все це загалом перешкоджає виконанню покладених на них повноважень [5].

Погоджуючись певною мірою з такими тезами О.В. Баганця, все ж таки вважаємо, що першопричинами допущених порушень законів та погіршення криміногенної ситуації у країні є саме порушення наявних механізмів державного управління.

Замість усунення вад у цих механізмах з метою їх покращення останніми роками їх нова трансформація здійснюється відірвано один від одного і порушується найголовніше – комплексний підхід до їх формування та винайдення необхідних моделей до їх покращення.

Механізми державного управління органами прокуратури та правоохоронними органами, які мають своєю функцією боротьбу зі злочинністю, натепер змішалися. А тому фактично механізми державного управління не працюють в одному напрямі з метою досягнення ефективних результатів. Зокрема, правовий та організаційний механізми не відповідають указаним цілям.

Навіть законодавчі акти щодо діяльності прокуратури є абсолютно не тотожними та не відповідають одним одному.

Конституція та Закон України «Про прокуратуру» у редакції 2014 року по-різному визначали функції прокуратури. А в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» взагалі передбачена компетенція прокуратури, яка суперечить її спеціальному закону.

Таким чином, можна констатувати грубі прогрічення у правовому механізмі державного управління органами прокуратури України.

Організаційний механізм державного управління прокуратурою також є зламаним та протирічить її правовому механізму.

Так, від органів прокуратури вимагаються результати роботи, які не властиві цій інституції, а повинні бути результатом роботи правоохоронних органів. Звіти керівництва прокуратури повинні констатувати не результати боротьби зі злочинністю та корупцією інших правоохоронних органів, а визначати конкретну роботу прокурорів щодо нагляду за дотриманням законів у цій сфері, додержання конституційних прав громадян та поновлення їхніх прав у разі виявлених порушень.

Є невизначеним та заплутаним також організаційний механізм державного управління в частині добору кадрів на вакантні посади до органів прокуратури, а також у частині вжиття заходів заохочення та стягнення до працівників прокуратури за вчинення ними дисциплінарних проступків, невиконання чи неналежного виконання ними своїх службових обов’язків.

Так, після набрання чинності Закону України «Про прокуратуру» широких повноважень у сфері добору кадрів, вжиття заходів заохочення та стягнення до працівників прокуратури набули органи прокурорського самоврядування та фактично вказані питання були виведені з повноважень безпосереднього керівництва працівників прокуратури.

При цьому з керівництва органів прокуратури не знято персональну відповідальність за результати роботи підконтрольних їм органів та безпосередніх працівників.

Вказане позбавлення керівників органів прокуратури фактичного права не тільки підбирати собі необхідних фахівців з конкретним досвідом і вмінням працювати на тій чи іншій посаді, як це прийнято в більшості європейських держав, а навіть мати будь-який вплив на цей процес, усунення Генерального прокурора та керівників регіональних прокуратур від застосування заходів дисциплінарного характеру до підпорядкованих прокурорів, позбавило одночасно спроможності органів прокуратури забезпечувати на високому рівні виконання покладених на них повноважень [5].

Незважаючи на положення статті 1 Закону України «Про прокуратуру», де зазначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції

з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, фактично Генеральний прокурор, керівники регіональних прокуратур та військових прокуратур регіонів позбавлені можливостей самостійно добирати і навіть призначати керівників регіональних і місцевих прокуратур, їх перших заступників і заступників на адміністративні посади, керівників структурних підрозділів їх апаратів. Вони лише затверджують своїми наказами прийняті з цього приводу рішення одного з органів самоврядування – Ради прокурорів, яка складається з прокурорів місцевих прокуратур, жоден із яких не повинен перебувати на час призначення на адміністративній посаді, та двох членів, які не є працівниками органів прокуратури.

Крім того, незалежність цього органу самоврядування із самого початку закладена у неправильному визначенні правового механізму управління у зв'язку з тим, що відповідно до статті 71 Закону України «Про прокуратуру» Рада прокурорів здійснює свої повноваження на громадських засадах [4].

Тобто рядові працівники – члени Ради прокурорів після виконання своїх обов'язків на громадських засадах знову повертаються до виконання своїх безпосередніх прокурорських функцій. Також можна поставити під сумнів досвід цих працівників до вирішення таких важливих питань, зокрема під час внесення рекомендацій про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, своїх посадових обов'язків тощо.

А тому можна констатувати суб'єктивний підхід до виконання членами Ради прокурорів своїх обов'язків, а також неспроможність належного захисту прав прокурорів у разі порушення їх незалежності з боку керівництва [5].

Вказані порушення організаційного механізму управління також негативно впливають на стан трудової і виконавчої дисципліни.

Збій у правовому механізмі державного управління проявляється також у тому, що у новому Законі України «Про прокуратуру» у редакції 2014 року, на відміну від попереднього Закону 1991 року, відсутні критерії щодо підбору кандидатів на посади керівників місцевих і регіональних прокуратур і їх заступників, а також заступників Генерального прокурора.

Погіршенням ситуації у цьому механізмі державного управління став вплив політичного механізму, тобто не взаємодія механізмів у русі ефек-

тивної роботи та результатів, а накладення одного механізму на інший, тобто визначення пріоритетності політичного механізму державного управління над правовим.

Йдеться про внесені в 2016 році до Закону України «Про прокуратуру» зміни щодо критеріїв до посади Генерального прокурора України, а саме виключення необхідності цій посадовій особі необхідного досвіду роботи в органах прокуратури та можливість її роботи без вищої юридичної освіти.

Зазначені зміни стали можливими у зв'язку з пануванням у Верховній Раді України фракції «Блоку Петра Порошенка», лідер якої Ю.В. Луценко і призначений надалі Генеральним прокурором України.

При цьому не враховано специфіки організаційного механізму управління прокуратурою в частині того, що Генеральний прокурор України є насамперед процесуальною особою відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України, а не політичною фігурою, що має здійснювати реформування прокурорської системи.

Генеральний прокурор, згідно з правовим механізмом державного управління, зобов'язаний особисто виконувати конкретні прямі процесуальні обов'язки, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, лише він має право направляти до парламенту подання про надання згоди на притягнення народних депутатів до кримінальної відповідальності, на їх затримання і взяття під варту, особисто доповідати на засіданнях Регламентного комітету про наявність достатніх доказів вини нардепів та підстав для надання такої згоди, скеровувати до Вищої Ради правосуддя подання про дачу згоди на затримання і взяття під варту суддів, а до Вищої кваліфікаційної комісії суддів – подання про відсторонення суддів від займаних посад, реалізувати свої повноваження про визначення підстав для зміни підслідності того чи іншого кримінального провадження, скасовувати незаконні й обґрунтовані постанови прокурорів та слідчих.

При цьому позитивних змін зазнав організаційний механізм у частині питання щодо порядку звільнення з посади Генерального прокурора.

Так, 21.12.2016 закріплено зміни до статті 63 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких Президент України видає указ про звільнення Генерального прокурора з посади на підставі та в межах подання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів чи Вищої ради правосуддя.

Інший механізм звільнення Генерального прокурора можливий через висловлення йому недовіри більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Таким чином, механізм звільнення Генерального прокурора став більш захищеним від втручання у його роботу одноосібних представників влади.

Після призначення Генеральним прокурором України особи, що не мала досвіду роботи в прокуратурі, деформація організаційного механізму державного управління тривала завдяки наявним «пробілам» уже у правовому механізмі щодо висування критеріїв до певних керівних посад органів прокуратури. Зазначені вади надали можливість призначати в регіональні прокуратури та центральний апарат Генеральної прокуратури України осіб без будь-якого досвіду в органах прокуратури, а лише за наявності вищої юридичної освіти і стажу роботи в галузі права.

Порушенням нормального функціонування організаційного механізму є також виділення з-під адміністративного керівництва Генерального прокурора всією системою прокуратури окремої структури Антикорупційної прокуратури. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури хоча і є за посадою заступником Генерального прокурора, але фактично йому не підконтрольний.

Суттєвою деформацією організаційного механізму управління органами прокуратури, на який також вплинули неузгодженості з правовим механізмом, стало значне обмеження компетенції прокуратури в тих напрямках, які властиві органам прокуратури країн Європи.

Зокрема, статтею 25 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура продовжила здійснювати нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Ці ж вимоги фактично до цього були залишені і в Кримінальному процесуальному кодексі України у редакції 2012 року, де частиною 2 статті 36 за прокуратурою закріплено здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [2].

Доречно зауважити, що частиною 1 статті 214 КПК України за прокуратурою також закріплено обов'язок невідкладного після подання заяви повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, внесення відомостей до Єдиного реєстру

досудових розслідувань, та розпочати розслідування. Аналогічний обов'язок цією ж нормою закріплено за слідчим.

Змінами до Конституції України у 2016 році у цьому напрямі пунктом 2 статті 131-1 за прокуратурою закріплено функцію у вигляді організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Однак у Кримінально-процесуальному кодексі України у редакції 1960 року статтею 227 прокурор, здійснюючи нагляд за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства, мав право вимагати від органів дізнання і досудового слідства для перевірки кримінальні справи, документи, матеріали та інші відомості про вчинені злочини, хід дізнання, досудового слідства і встановлення осіб, які вчинили злочини; перевіряв не менш як один раз на місяць виконання вимог закону про приймання, реєстрацію і вирішення заяв та повідомлень про вчинені або ті, що готуються, злочини [3].

Тобто вказані повноваження починаючи з 2012 поступово звужувались, а тим часом питання дотримання органами Національної поліції та іншими правоохоронними органами вимог законодавства під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення залишилось фактично у правовому пробілі.

Фактично будь-який державний орган не має права вимагати від правоохоронних органів для перевірки матеріали за фактами заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення.

Вказане у тому числі призводить до переважання слідчих суддів у вирішенні питань внесення даних до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Крім того, обов'язок прокурора, передбачений ст. 214 КПК України, в частині самостійного виявлення з будь-якого джерела обставин кримінальних правопорушень фактично не можливий до виконання.

Аналогічним чином організаційний механізм управління в прокуратурі піддався значній деформації під час здійснення її працівниками покладених на вказану структуру функцій.

Зокрема, функція нагляду за додержанням законів органами, що провадять дізнання та досудове слідство, яке здійснюється у формі процесуального керівництва, суттєво обмежила та звузила зміст повноважень прокуратури. Вказані деформації насамперед в організаційному та пра-

вовому механізмах призвели до погіршення стану розслідування кримінальних правопорушень та фактичної безкарності винних у цьому слідчих і оперативних працівників.

Безкарність цих службових осіб пов'язана насамперед із позбавленням органів прокуратури належних засобів реагування до осіб, які неналежно здійснюють свої обов'язки, щодо проведення досудових розслідувань та виконання окремих процесуальних, слідчих та оперативних дій, а також відсутність механізмів відповідальності за невиконання законних вимог прокурора з боку цих же осіб.

Так, якщо за невиконання вказівок, тобто законних вимог прокурора, раніше у різний час були встановлені як кримінальна, адміністративна та дисциплінарна відповідальність, то нині, у тому числі судячи з судової практики розгляду справ за фактами невиконання законних вимог прокурорів, будь-якої відповідальності не встановлено.

Вказані прогалини суттєво впливають на погіршення стану боротьби зі злочинністю.

Наявність у прокурора права в необхідних випадках особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії та безвідповідальність слідчих та оперативних підрозділів змушує процесуальних керівників здебільшого самостійно проводити слідчі дії, зокрема в актуальних багатоепізодних провадженнях про злочини економічної спрямованості, якими інтересам держави завдаються мільйонні збитки [5].

Важливим елементом організаційного механізму управління є якісний підхід до загальних вимог щодо призначення кадрів відповідно до вертикальної структури керівництва інституції.

Разом із тим згідно зі статтею 27 Закону України «Про прокуратуру» 2014 року вимоги, що висуваються до рядових працівників та керівного складу, мають різний змістовий підхід.

Зміни у законодавстві, насамперед КПК України та спеціальному законі щодо прокуратури, фактично почали хаотичну трансформацію перекладення повної відповідальності за стан роботи у підрозділах системи прокуратури на рядових працівників.

Важливо знати, що з часу реформування прокуратури починаючи з 1995 року Парламентська Асамблея Ради Європи неодноразово рекомендувала Україні прийняти новий закон про прокура-

туру, в якому переглянути, а не скасувати, як це зробили в 2014 році, повноваження поза межами кримінального судочинства.

Тобто будь-яких конкретних вимог щодо позбавлення чи обмеження тих чи інших функцій прокуратури в Україні Рада Європи не висувала, окрім так званого «загального нагляду», який ліквідований у 1996 році з прийняттям Конституції України.

Згідно з п. 9 «Перехідних положень» Конституції України у редакції до 2016 року прокуратура продовжувала виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Таким чином, до повного позбавлення прокурорів функції так званого «загального нагляду» необхідно було створити відповідні органи державного контролю (прийнявши для цього необхідні закони) і зазначені повноваження прокурорів передати новим державним органам.

Рекомендацією СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам щодо ролі прокуратури поза системою кримінальної юстиції передбачено, що в тих державах, де національна правова система надає прокурорам певні обов'язки і повноваження поза системою кримінальної юстиції, їхня місія полягає в тому, щоб представляти загальні або публічні інтереси, захищати права людини та основоположні свободи і забезпечувати тим самим верховенство права.

Висновки. Таким чином, закріпивши нові зміни у правовому механізмі, порушено організаційний механізм управління, що потягло порушення системи захисту прав і свобод людини.

Так, зміни у правовому механізмі обмежили прокурорів у реалізації певних повноважень, позбавивши цілу низку категорій соціально незахищених громадян, а саме: пенсіонерів, безробітних та інших, можливості звертатись до органів прокуратури за захистом порушених прав і інтересів. У подальшому прокурорів позбавлено можливостей представляти в суді інтереси будь-яких категорій громадян та залишено за прокуратурою повноваження представляти в судах лише інтереси держави, однак у виняткових випадках.

Список літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996. 1996. № 30. С. 141.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* від 08.03.2013. 2013. № 9–10. С. 474.

3. Кримінально-процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 12.01.1961. 1961. № 2. С. 15.
4. Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради України* від 16.01.2015. 2015. № 2–3. С. 54.
5. Баганець О.В. Концепція вдосконалення діяльності правоохоронних органів України. 12.03.2019. URL: <http://baganets.com/blogs-baganets/koncepc-ja-vdoskonalennja-d-jalnost-prav.html>.

Dolliner P.Ya. PECULIARITIES OF MECHANISMS OF THE STATE ADMINISTRATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE 2014 – FIRST PART OF 2019

The article examines the main aspects of the mechanisms of state administration of the prosecutor's office of independent Ukraine in its current state, the period of previous attempts to reform it. There were analyzed the changes in those mechanisms, and determined the relationships between the prosecutor's office and other authorities.

The preconditions for the existence and activity of the prosecutor's offices of independent Ukraine have been studied by many Ukrainian scholars, but the mechanisms of state administration of the prosecutor's office of modern periods have hardly been studied in the scientific community. Only a few scholars have provided their views on the state of the prosecutor's office.

In this regard, the analysis of the current model of state administration by the Prosecutor's Office of Ukraine is a priority, as the deterioration of the criminogenic situation, impunity for crime, vulnerability of citizens from criminal encroachments primarily stems from its improper functioning.

Due to the fact that the state authorities must guarantee every citizen protection from criminal encroachments, today it is of great importance to strengthen the fight against crime, law enforcement, which is carried out primarily through the improvement and implementation of effective mechanisms for state administration of law enforcement agencies, first of all prosecutor's office.

At the same time, instead of eliminating the shortcomings in these mechanisms in order to improve them, in recent years their new transformation is carried out in isolation from each other and violates the most important: a comprehensive approach to their formation and invention of necessary models for their improvement.

The mechanisms of state administration of the prosecutor's office and law enforcement agencies, which have the function of combating crime, are currently mixed. Therefore, in fact, the mechanisms of state administration do not work in one direction in order to achieve effective results. In particular, the legal and organizational mechanisms do not meet these objectives.

The article draws conclusions about gross contradictions in the legal and organizational mechanisms of state administration by the Prosecutor's Office of Ukraine.

Key words: *governance mechanisms, current state, prosecutor's office, coordination, reforming.*

Карковська В.Я.

Національний університет «Львівська політехніка»

ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто актуальні проблеми оцінювання діяльності державних службовців у процесі забезпечення кадрової безпеки органів державної влади. Найбільш дієвим способом, що дає змогу в майбутньому оцінити зміни результуючого показника в процесі проведення забезпечення кадрової безпеки органів державної влади, є побудова факторної моделі. Наведено методику реалізації моделі, яка дасть змогу органам державної влади вести більш поглиблений аналіз і моніторинг у сфері кадрової безпеки. У разі вдосконалення кадрової безпеки в державній сфері слід усвідомити, що для досягнення найбільшого ефекту необхідно не тільки виявити проблему і знайти шлях її вирішення, а також систематизувати та відобразити принцип зміни процесів. Це дасть можливість виявити ті загрози, які повторюються періодично. Тоді є можливість розробити програми протидії загрозам. Зазначено, що побудована модель буде відображати найбільш важливі процеси, а також бути основою в оцінюванні можливих загроз. Для створення моделі, що надалі сприятиме ефективній її реалізації, необхідно виконувати певні умови, такі як: дотримання правил і норм службовцями відповідних органів державної влади; високий рівень знань службовців державних органів і висока якість виконуваної ними роботи; врахування всіх важливих чинників впливу. Обґрунтовано застосування в процесі розроблення факторної моделі такі показники, як: коефіцієнт належного виконання всіх норм і правил у державному органі влади; коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм службовцем; коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм під час проведення перевірки в державному органі влади службовцем організації, що здійснює перевірку; коефіцієнт безпеки органів державної влади, який охоплює всю статистичну звітність щодо порушень такого державного органу. Застосування розглянутої факторної моделі дасть змогу кожному підрозділу органів державної влади та організаціям, що здійснюватимуть перевірку їхньої діяльності, проводити ефективний моніторинг. Наявність у моделі досліджуваних факторів вказує на те, що процес контролю досить багатосторонній і в ньому участь бере велика кількість об'єктів і суб'єктів.

Ключові слова: кадрова безпека органів державної влади, побудова факторної моделі, механізм оцінювання діяльності державних службовців, фактори, коефіцієнт безпеки органів державної влади.

Постановка проблеми. Найбільш дієвим способом, що дає змогу в майбутньому оцінити зміни результуючого показника в процесі забезпечення кадрової безпеки органів державної влади, є побудова факторної моделі. Створення такої моделі дасть змогу органам державної влади вести поглиблений аналіз і моніторинг у сфері кадрової безпеки.

Оцінювання результатів службової діяльності – це перевірка рівня якості виконання державним службовцем поставлених йому завдань та посадових обов'язків на підставі показників результативності та ефективності.

Згідно із ЗУ «Про державну службу» [7] під результативністю слід розуміти рівень досягнення проголошених цілей у відповідності до

задекларованих. Своєю чергою під ефективністю слід розуміти співвідношення між витратами на впровадження діяльності та досягнутими результатами.

Також важливим елементом оцінювання державного службовця є ступінь дотримання державним службовцем правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції.

Результати роботи державного службовця щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання ним поставлених завдань. Результати оцінювання є підставою для прийняття керівництвом рішення щодо його преміювання та кар'єрного зростання, а також, що не менш важливо, потреби та напрями професійного навчання. Таким чином, можна констатувати, що



Рис. 1. Механізм оцінювання діяльності державних службовців у процесі забезпечення кадрової безпеки органів державної влади

оцінювання результатів роботи державного службовця є ключовим елементом його мотивування, захисту і аж ніяк мірою виявлення його слабких сторін з подальшими негативними наслідками.

Саме тоді, коли оцінювання ефективності та результативності роботи сприйматиметься кризь призму позитивних тенденцій, можна буде спостерігати зниження рівня загроз кадровій безпеці державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На процес забезпечення кадрової безпеки в державній сфері впливає досить багато факторів [2; 6]. Будь-який процес з часом необхідно вдосконалювати.

Під час вдосконалення кадрової безпеки в державній сфері слід усвідомити, що для досягнення найбільшого ефекту необхідно не тільки виявити проблему і знайти шлях її вирішення, а також систематизувати та відобразити принцип зміни процесів [1; 3]. Це дасть можливість виявити ті загрози, які повторюються періодично. Тоді є можливість розробити програми протидії загрозам.

Важливим фактором у разі проведення будь-якого процесу вдосконалення є його безперервність. Процес зміни діяльності, що залежить від декількох факторів, у більшості об'єктів або суб'єктів буде завжди мати параболічний графік. Це пояснюється сутністю людської природи (наприклад, властивим людині бажанням отримати більший результат за менші кошти) [8].

Державні органи влади шукають шляхи вдосконалення процесу нагляду та моніторингу, на противагу – службовці шукають усе більш витончені способи, щоб уникнути притягнення до відповідальності за неправомірні дії (при цьому кошти для усунення реально наявної проблеми завжди відсутні) [4; 5].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження моделі оцінювання діяльності державних службовців у процесі забезпечення кадрової безпеки органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Перевага моделювання полягає в можливості проводити постійний аналіз зміни як результуючого показника кадрової безпеки, так і внутрішніх чинників, від

яких вона залежить. Завдяки правильно побудованій моделі з'являється можливість не тільки знайти причину виникнення проблеми, а й з огляду на взаємозв'язок факторів виявити спосіб вирішення проблеми.

Варто зазначити, що побудована модель буде відображати найбільш важливі процеси, а також бути основою в оцінюванні можливих загроз. Для створення моделі, що надалі сприятиме ефективній її реалізації, необхідно виконувати певні умови, такі як:

- дотримання правил і норм службовцями відповідних органів державної влади;
- високий рівень знань службовців державних органів і висока якість виконуваної ними роботи;
- врахування всіх важливих чинників впливу.

Отже, факторну модель можна відобразити таким чином:

$$Y_{kb} = X_1 \times X_2 \times X_3, \quad (1)$$

де Y_{kb} – це коефіцієнт належного виконання всіх норм і правил у державному органі влади. Чим вищий коефіцієнт, тим вищий рівень відсутності порушення в державному органі влади;

X_1 – коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм службовцем;

X_2 – коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм під час проведення перевірки в державному органі влади службовцем організації, що здійснює перевірку;

X_3 – коефіцієнт безпеки органів державної влади, який охоплює всю статистичну звітність щодо порушень такого державного органу.

Розглянута факторна модель належить до типу мультиплікативних моделей. Для подальших досліджень необхідно описати процес і ступінь впливу кожного з факторів на результуючий показник.

Першим фактором є коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм окремого підрозділу службовця. Цей коефіцієнт обчислюється шляхом відношення рівня знань (P_3) такого службовця до рівня порушень (P_n), допущених цим службовцем:

$$X_1 = P_3 / P_n. \quad (2)$$

Рівень знань буде виражений у відсотках і розраховується залежно від результатів щорічного тестування для всіх службовців, яке необхідно проводити в органах державної влади. Найвищий бал – 100%. Нижня допустима межа кількості балів для допуску службовця до роботи – 50%. На основі цього визначатимуться межі для першого коефіцієнта.

Рівень порушень – це відношення кількості порушених службовцем норм і правил (стосовно нормативних документів) до загальної кількості норм і правил, яких службовець мусить дотримуватися на робочому місці. Отже, описаний показник матиме такий вигляд:

$$P_n = \begin{cases} \frac{\alpha}{\sum_{n=1}^i n} \times 100\%, & \text{при } \alpha < \sum_{n=1}^i n, \alpha \neq \sum_{n=1}^i n. \\ P_n = 100\%, & \text{при } \alpha \rightarrow \sum_{n=1}^i n, \end{cases} \quad (3)$$

де α – кількість порушених службовцем підрозділу державного органу влади норм і правил; $\sum_{n=1}^i n$ – загальна кількість норм і правил, зафіксованих документально, які службовець зобов'язаний виконувати; P_n – рівень порушень, допущених одним службовцем.

Слід зазначити, що, виходячи з цієї формули, обов'язково повинна виконуватися низка зауважень:

– $\alpha < \sum_{n=1}^i n$ – ця умова не може бути порушена через те, що службовець не може порушити правил більше, ніж їхня кількість у зазначених нормативних документах;

– $\alpha \neq \sum_{n=1}^i n$ – порушення цієї умови призведе до абсолютного невиконання всіх норм і правил в особі одного службовця;

– $\alpha \rightarrow \sum_{n=1}^i n$ – ситуація несприятлива внаслідок систематичного недотримання прописаних норм і правил службовцем;

– $P_n \rightarrow 100\%$ – у разі невиконання службовцем правил. Чим нижче значення показника, тим вища свідомість і тим вищий рівень відповідальності у окремого службовця.

Другим фактором, що впливає на коефіцієнт належного виконання норм і правил, є коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм під час проведення перевірки в державному органі влади службовцем організації, що здійснює перевірку.

Важливість такого коефіцієнта дуже висока. Оскільки від рівня освіченості інспектора і його вміння проводити відповідну діяльність залежить те, наскільки зможуть дозволяти собі окремі підрозділи органів державної влади не дотримуватися правил і норм, зазначених у нормативних документах. Також, що не менш важливе, це дотримання відповідного рівня безпеки проведення такого виду діяльності.

Обчислити коефіцієнт дотримання і виконання правил і норм під час проведення перевірки в державному органі влади службовцем організації, що здійснює перевірку, можна на основі співвідношення рівня знань (P_3) службовця організації, що здійснює перевірку, та рівня розкриття злочинів (P_{p3}), допущених підрозділом державного органу влади:

$$K_{oe} = \frac{P_{p3}}{P_3}. \quad (4)$$

Рівень знань службовців організації, що здійснює перевірку, виражається у відсотковому вимірі і розраховується залежно від результатів щомісячного тестування для всіх службовців, які проводяться в організації, що здійснює перевірку. Слід зазначити, що періодичність тестування у службовців органів державної влади нижча, оскільки для його проведення необхідною умовою є відрив від основної діяльності як мінімум на один день. Крайнім верхнім пороговим значенням під час проведення тестування є 100% значення, а нижнім пороговим значенням, що допускає службовця до роботи, є 50% значення.

Рівень розкриття – це відношення кількості невиконаних службовцем підрозділу державного органу влади норм і правил стосовно нормативних документів, до загальної кількості норм і правил, яких службовці повинні дотримуватися у підрозділі державного органу влади. Математично значення цього показника матиме такий вигляд:

$$P_{p3} = \begin{cases} \frac{\beta}{\sum_{n=1}^i НП_n} \times 100\%, & \text{при } \beta \leq \sum_{n=1}^i НП_n, \beta \neq \sum_{n=1}^i НП_n \\ 100\%, & \beta \equiv \sum_{n=1}^i НП_n. \end{cases} \quad (5)$$

де β – кількість невиконаних службовцем підрозділу державного органу влади норм і правил; $\sum_{n=1}^i НП_n$ – загальна кількість норм і правил ($n=1\dots i$), зафіксованих документально, які службовець підрозділу державного органу влади зобов'язаний виконувати.

Реалізація системи рівнянь передбачає виконання низки таких умов:

– $\beta \leq \sum_{n=1}^i НП_n$ – передбачає неможливість перевищення кількості порушень більше ніж їхня кількість у нормативних документах. Отже, відкидається можливість дублювання порушень;

– $\beta \neq \sum_{n=1}^i НП_n$ – порушення цієї умови буде свідченням абсолютного невиконання всіх норм і пра-

вил службовцем підрозділу державного органу влади;

– $\beta \rightarrow \sum_{n=1}^i НП_n$ – свідчить про зростання порушень службовцем підрозділу державного органу влади норм і правил.

У разі невиконання в підрозділі державного органу влади норм і правил $P_{p3} \rightarrow 100\%$. Отже, чим нижче значення досліджуваного коефіцієнта, тим краще в підрозділі державного органу влади дотримуються чинного законодавства і тим вищий рівень кадрової безпеки підрозділу.

Третім досліджуваним фактором під час побудови моделі є коефіцієнт безпеки органів державної влади, який охоплює всю статистичну звітність щодо порушень такого державного органу.

Натепер цей показник розрахувати неможливо через відсутність реальних і загальнодоступних статистичних даних щодо порушень органів державної влади. Однак створення відповідної бази даних є можливим.

З теоретичної точки зору цей показник включатиме низку таких показників:

– кількість порушень під час проведення всіх перевірок за календарний рік (K_{np});

– кількість перевірок конкретного підрозділу державного органу влади за календарний рік (Π_k);

– середній відсоток проведеного тестування конкретного підрозділу державного органу влади за календарний рік (\bar{m}).

Отже, математично коефіцієнт безпеки органів державної влади, який охоплює всю статистичну звітність щодо порушень такого державного органу (K_6), матиме такий вигляд:

$$K_6 = \bar{m} \times \frac{\Pi_k}{K_{np}}. \quad (6)$$

У зв'язку із відсутністю спеціалізованого підрозділу щодо систематизації статистичної інформації порушень у діяльності органів державної влади досліджувану модель можна застосовувати на практиці без урахування третього показника.

Висновки. Застосування розглянутої факторної моделі дасть змогу кожному підрозділу органів державної влади та організаціям, що проводимуть перевірку їхньої діяльності, здійснювати ефективний моніторинг. Наявність у моделі досліджуваних факторів вказує на те, що процес контролю досить багатосторонній і в ньому участь бере велика кількість об'єктів і суб'єктів. Подальше дослідження щодо показника безпеки вкрай важливе, оскільки він не тільки допоможе проводити більш глибокий аналіз, але і сприятиме

підвищенню ефективності роботи підрозділів органів державної влади. Також варто відзначити, що досліджувана факторна модель дасть змогу проводити детальний аналіз у разі виникнення проблем, пов'язаних з кадровою безпекою органів державної влади.

Список літератури:

1. Yaremko I., Karkovska V. Assessment of Governmental Bodies Officials Activity Results Based on Factor Model Development. *Economics, entrepreneurship, management*, 2017. Vol. 4. No.1, pp. 83–89.
2. Банчук-Петросова О.В. Теоретичні основи сучасної державної кадрової політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2013, № 7.
3. Галаз Р.І. Еволюція поняття «кадрова безпека підприємства». *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*, 2013, № 10, с. 340–343.
4. Іванова К.В. Теоретичні засади формування державної служби України: зміст, форми та методи стратегічного державного управління. 2016.
5. Івануса А.І., Василичин Я.І. Модель проєкту підвищення ефективності кадрової політики в силових структурах. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*, 2014, № 10, с. 94–98.
6. Кобринський В.Ю., Іващенко В.О. Державний контроль у сфері національної безпеки України : монографія. Переяслав-Хмельницький : «Видавництво К С, 2008.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 15.02.2019).
8. Рачинський А. Стратегічна роль персоналу органів державної влади у подоланні кризи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*, 2011, № 1. С. 48–56.

Karkovska V.Ya. ASSESSMENT OF THE ACTIVITIES OF CIVIL SERVANTS IN THE PROCESS OF PROVIDING STAFF SECURITY BODIES

The article deals with the actual problems of evaluating the activity of civil servants in the process of ensuring the personnel security of public authorities. The most effective way of assessing changes in the resultant indicator in the process of ensuring personnel security of public authorities in the future is to build a factor model. The methodology for the implementation of the model, which will allow the authorities to conduct more in-depth analysis and monitoring in the field of personnel security, is presented. When improving personnel security in the public sphere, it should be realized that to achieve the greatest effect, it is necessary not only to identify the problem and find a way to solve it, but also to systematize and reflect the principle of changing processes. This will allow you to identify those threats that are repeated periodically. Then there is an opportunity to develop programs to counter threats. It is stated that the constructed model will reflect the most important processes and also be the basis for assessing possible threats. To create a model that will further facilitate its effective implementation, certain conditions must be met: compliance with the rules and regulations by officials of the relevant public authorities; high level of knowledge of employees of state bodies and high quality of their work; consideration of all important factors of influence. In the process of developing a factor model, such indicators as the coefficient of proper implementation of all rules and rules in the state authority are substantiated; the coefficient of compliance and enforcement of rules and regulations by the employee; the coefficient of compliance and enforcement of rules and norms when conducting a check in a public authority by an employee of the organization conducting the check; a government security factor that covers all statistical reporting of violations of a government agency. The application of the considered factor model will allow each subdivision of public authorities and organizations that will check their activity to carry out effective monitoring. The presence in the model of the investigated factors indicates that the control process is quite multilateral and involved in a large number of objects and entities.

Key words: *personnel safety of public authorities, construction of factor model, mechanism of evaluation of civil servants activity, factors, safety factor of public authorities.*

Касян О.А.

Дніпровський державний аграрно-економічний університет

НОВА КРЕДИТНА ПРОГРАМА УКРАЇНСЬКОГО УРЯДУ, ЇЇ ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТА ПЕРЕВАГИ

У статті розкрито новий кредитний інструмент державного регулювання в аграрному секторі економіки, визначено основні його особливості. Проаналізовано стан аграрних виробників та досліджено їхнє ставлення до цього нововведення.

3 лютого 2020 року Уряд дав старт Державній програмі «Доступні кредити 5–7–9%», чим викликав дуже різну реакцію з боку всіх суб'єктів аграрного сектору економіки. Деякі дослідники почали висловлювати свою думку з приводу цього питання.

Більшість робіт були спрямовані на пошук недоліків. Звичайно, початок був не зовсім вдалим, але до Порядку надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва постійно вносяться зміни.

Ця Програма передбачена для створення і розширення власного мікро- та малого бізнесу під рекордно низькі відсотки – 5, 7 або 9% на суму до 3,0 млн грн строком до 5 років. Виходячи з критеріїв відбору, скористатись пільговими кредитами зможе більшість аграрних підприємств. Під 5–7 відсотків зможуть взяти кредит фермерські господарства та приватні підприємства, а товариства з більшим розміром економічної потужності – під 9 відсотків, але якщо в планах розширення штату, то цей відсоток може бути зменшено максимум на 4 пункти, тобто в кінцевому результаті можна отримати також 5 відсотків річних.

Щоб узяти кредитні кошти, необхідно виконати певні умови та мету застосування, переважно інвестування буде спрямоване на модернізацію та оновлення господарських активів, що своєю чергою повинно покращити ефективність виробництва, а також покращити ситуацію з використанням захисту родючості ґрунтів.

Виникла ідея здійснити аналіз нової програми кредитування та порівняти її із системою, яка працювала до 2020 року. Щоб порівняння було більш інформативним, прийнято рішення проаналізувати економічну вигоду від зниження відсоткової ставки за рахунок розширення штату працівників. Витрати на одного працівника розраховані з урахуванням мінімальної заробітної плати та мінімальної суми податкового зобов'язання за його утримання.

Аналіз нової системи кредитування порівняно із системою кредитування 2019 року проведено на основі даних Національного банку України. Наведені основні переваги, які передбачені запропонованою програмою кредитування.

Ключові слова: державне регулювання, суб'єкти підприємництва, аграрний виробник, нова кредитна програма, відсоткова ставка, аграрний сектор.

Постановка проблеми. Державний механізм регулювання відносин в аграрному секторі є досить різноманітним. Ключову роль у ньому відіграють кредитні інструменти впливу на економіку. За допомогою кредитної політики держава може дати значний поштовх до розвитку в сільському господарстві, а за невдалих рішень бути першопричиною відставання та занепаду. Особливо чутливими до таких змін завжди були малий та мікробізнес, а особливо аграрні виробники, позаяк виробництво сільськогосподарської продукції має свої специфічні риси, які роблять такий вид діяльності досить ризиковим.

У 2020 році Уряд зробив великий крок до налагодження економічних процесів в аграрній сфері.

Була введена в дію нова програма кредитування. На жаль, нині не всі підприємства встигли скористатися вигодами такого нововведення. Тому потрібно більш детально розібратися в особливостях нової програми, а також зрозуміти її вигоди. Щоб більш наглядно продемонструвати переваги нової системи, пропонуємо порівняти її зі старою та розглянути різні варіанти кредитування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою з питань кредитного механізму державного регулювання сільського господарства, а також висвітленням стану та напрямів удосконалення кредитного інструменту займалися різні вітчизняні науковці та експерти з питань реформ, серед яких – Я. Вінокуров, В. Некрасов, О. Короб-

кова, О. Бабій та ін. Проте, віддаючи належне роботам цих фахівців, залишилися невирішеними деякі питання, відсутнє чітке порівняння старої та нової систем кредитування, а також аналіз основних вигід.

Формулювання цілей статті. Мета статті – вивчити основні аспекти нової кредитної програми «Доступні кредити 5–7–9%», яку впровадили для підтримки малого та середнього бізнесу, та наочно відобразити всі вигоди.

Для досягнення поставленої мети поставлені завдання: ознайомитись з основними аспектами функціонування державної програми підтримки мікро- та малого підприємництва; порівняти дві програми кредитування та визначити головні переваги нового впровадження.

Виклад основного матеріалу. У лютому 2020 року Уряд запустив державну програму «Доступні кредити 5–7–9%», яка розрахована на 5 років з моменту запуску. Тобто до січня 2025 року вона передбачена для створення і розширення власного мікро- та малого бізнесу під рекордно низький відсоток – 5, 7 або 9%. Це має позитивно вплинути на розвиток аграрного сектору в Україні. Основні моменти цієї програми були описані в Порядку «Надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва» (далі – Порядок) [6].

Відповідно до цього Порядку суб'єктом мікропідприємництва та малого підприємництва (далі – суб'єкт підприємництва) вважається фізична особа-підприємець або юридична особа, річний дохід якої від будь-якої діяльності не перевищує 100 млн гривень.

Показник річного доходу підприємства в аграрному секторі визначається на підставі офіційних звітних даних такого суб'єкта підприємництва за останні чотири квартали (для суб'єкта підприємництва, що подає квартальну звітність) або за останній звітний рік (для суб'єкта підприємництва, що подає річну звітність) [6].

Максимальний строк кредитування не перевищує:

1) п'яти років – на реалізацію інвестиційного проекту;

2) двох років – на фінансування оборотного капіталу.

Максимальна сума кредиту (кредитів), що надається суб'єкту підприємництва протягом строку, не перевищує 3 млн гривень.

Для отримання державної підтримки суб'єкт аграрного сектору економіки повинен відповідати таким критеріям:

1) аграрний виробник є фізичною особою-резидентом, зареєстрованим в установленому законом порядку як фізична особа-підприємець, або юридичною особою – резидентом, учасники (засновники) якого є фізичними або юридичними особами – резидентами України та кінцеві бенефіціарні власники (контролери) якого є фізичними особами – резидентами України;

2) суб'єкт підприємництва зареєстрований на території України (крім тимчасово окупованих територій);

3) для діючого бізнесу – суб'єкт підприємництва підтвердив, що за останній звітний рік його господарська діяльність є прибутковою. Для новоствореного бізнесу (стартап) суб'єкт підприємництва повинен мати бізнес-план щодо реалізації інвестиційного проєкту;

4) сільськогосподарське підприємство разом з учасниками групи пов'язаних з ним контрагентів за останні три календарні роки не отримував державної допомоги, що перевищує суму, еквівалентну 200 тис. євро;

5) забезпечити збереження не менше 60 відсотків фонду оплати праці та 80 відсотків чисельності персоналу порівняно зі станом на 1 березня 2020 р.;

6) відсутність станом на 1 березня 2020 р. проблемних кредитів [6].

Кредити, за якими може бути надана державна підтримка, повинні передбачати інвестиційні цілі, пов'язані із провадженням господарської діяльності суб'єктом підприємництва, а саме:

– придбання та/або модернізацію основних засобів суб'єктом підприємництва, за винятком придбання транспортних засобів (крім тих, що будуть використовуватися в комерційних та виробничих цілях);

– придбання нежитлової нерухомості з метою провадження суб'єктом підприємництва господарської діяльності без права передачі такої нерухомості в платне або безоплатне користування третім особам;

– здійснення будівництва, реконструкції, ремонту в приміщеннях, у яких суб'єкт підприємництва провадить основну господарську діяльність (крім офісних приміщень), які на праві власності або користування належать суб'єкту підприємництва;

– придбання об'єктів права інтелектуальної власності, пов'язаних із реалізацією суб'єктом підприємництва інвестиційного проєкту;

– фінансування оборотного капіталу, коли необхідність у такому оборотному капіталі є

невід’ємною частиною витрат на інвестиційний проект, обсягом не більше ніж 25 відсотків вартості проекту, що фінансується за рахунок кредитних коштів;

– фінансування оборотного капіталу аграрним виробником для покриття його постійних (регулярних) витрат, що періодично виникають у процесі провадження ним господарської діяльності та не залежать від зміни обсягів його виробництва (витрати на оплату заробітної плати працівників, орендних та комунальних платежів, послуг з охорони виробничих та офісних приміщень суб’єкта підприємництва, податків, зборів та інших передбачених законодавством обов’язкових платежів, та витрати на інші цілі, необхідні для збереження робочого стану основних засобів та збереження товарів, матеріалів і запасів суб’єкта підприємництва);

– кредитні кошти (крім тих, що надаються на фінансування оборотного капіталу суб’єкта підприємництва або на рефінансування його заборгованості за кредитом) надаються шляхом їх перерахування уповноваженим банком на рахунок контрагента суб’єкта підприємництва, який для цілей реалізації відповідного інвестиційного проекту здійснює продаж, постачання товарів, надає послуги або виконує роботи;

– частка участі суб’єкта підприємництва власними коштами в реалізації інвестиційного проекту (крім здійснення рефінансування заборгованості суб’єкта підприємництва за кредитом, наданим на реалізацію інвестиційного проекту), за яким надається державна підтримка, повинна становити:

а) для суб’єкта підприємництва, що належить до категорії діючого бізнесу, – не менше 20 відсотків вартості інвестиційного проекту;

б) для суб’єкта підприємництва, що належить до категорії новоствореного бізнесу (стартап), – не менше 30 відсотків вартості інвестиційного проекту.

Відповідно до порядку в аграрному секторі частіше за все будуть використовуватись 3 кредитні ставки (5–7–9%).

Щоб більш наочно ознайомитись з критеріями, які відповідають кожному відсотку, пропо-

нуємо звернути увагу на результати, які подані в таблиці 1.

Розмір річного доходу від господарської діяльності суб’єкта підприємництва визначається за останні чотири звітні календарні квартали для суб’єктів підприємництва, що подають квартальну звітність, або за останній звітний рік – для суб’єктів підприємництва, що подають річну звітність. Розрахунок зазначеного показника здійснюється на підставі даних офіційної фінансової звітності за звітний період, що передує даті отримання кредиту.

Для аграрних виробників із розміром річного доходу від нуля до 50 млн гривень (включно) на дату укладення кредитного договору компенсаційна процентна ставка встановлюється на рівні 7 відсотків річних. У разі виконання вимоги щодо приросту нових робочих місць (збільшення середньої чисельності працівників), зокрема створення не менше двох нових робочих місць протягом першого повного календарного кварталу кредитування сільськогосподарського підприємства, компенсаційна процентна ставка знижується до рівня 5 відсотків річних та застосовується в наступному календарному кварталі.

Надалі протягом строку кредитування за умови збереження суб’єктом підприємництва робочих місць на рівні звітного (попереднього) календарного кварталу або створення нових робочих місць компенсаційна процентна ставка залишається на рівні 5 відсотків річних.

У разі зменшення фактичної кількості робочих місць на останній день місяця звітного (попереднього) календарного кварталу компенсаційна процентна ставка за кредитом, наданим суб’єкту підприємства, на наступний календарний квартал збільшується на 1 процентний пункт за кожного штатного працівника, який був скорочений/звільнений протягом звітного (попереднього) календарного кварталу, але в будь-якому разі розмір компенсаційної процентної ставки за кредитом, наданим підприємству, не може бути вищим 7 відсотків річних.

Таблиця 1

Відсоткові ставки державної програми кредитування підприємств

Критерії	Відсоткові ставки		
	5%	7%	9%
Розмір річного доходу від господарської діяльності підприємства, млн грн	від 0 до 50 (включно)	від 0 до 50 (включно)	від 50 до 100 (включно)
Мінімальний приріст робочих місць на підприємстві, чол.	2		

Для аграрних виробників з розміром річного доходу від 50 до 100 млн гривень (включно) на дату укладення кредитного договору компенсаційна процентна ставка встановлюється на рівні 9 відсотків річних.

Для підприємств, до яких застосовується компенсаційна процентна ставка 7 або 9 відсотків річних, протягом строку кредитування компенсаційна процентна ставка зменшується або збільшується за результатами щоквартального перегляду уповноваженим банком на 0,5 процентного пункту за кожне створене/скорочене суб'єктом підприємництва нове робоче місце, але не може бути нижчою 5 відсотків річних та не може бути вищою 7 або 9 відсотків річних відповідно.

Суб'єкт аграрного сектору сплачує відповідний розмір компенсаційної процентної ставки за кредитом щомісяця.

Щоб більш детально ознайомитись із різницею старої та нової систем кредитування, пропонуємо звернути увагу на порівняльну таблицю (табл. 2).

За основу розрахунку покладено статистичні дані НБУ, а саме середню суму позики, яку використовували аграрні виробники у 2019 році (1,5 млн грн), а також максимальну суму позики (3 млн грн), яку зможуть взяти підприємства, виходячи з особливості кредитної програми.

Для порівняння також взята середня відсоткова ставка по кредиту (17%), згідно з даними НБУ за 2019 рік, а також ставки, передбачені новою програмою кредитування (5–7–9%).

Витрати на утримання працівника становлять:

- виплату мінімальної заробітної плати станом на 01.04.2020 (4723 грн.);
- нарахування Єдиного соціального внеску (22%);
- за останні 3 роки зарплата зростала приблизно на 13%, тому для більшої точності розрахунків будемо збільшувати зарплату щороку.

Термін кредитування взятий максимальний відповідно до умов кредитної програми «Доступні кредити 5–7–9%» (5 років).

Виходячи з даних таблиці, можна зробити такі висновки.

1. Для бізнесу із доходом до 50 млн грн найвигіднішим є кредит під 7% річних, з таблиці 2 видно, що вигода становить 58,82% порівняно з кредитом 2019 року.

Також можна зрозуміти, що наймати 2 додаткові штатні одиниці тільки заради отримання ставки в 5% не є ефективним з точки зору витрат. Зрозуміло, що 2 додаткові працівники зможуть позитивно вплинути на виробництво та принести набагато більше вигоди, та без нагальної потреби

Таблиця 2

Порівняння кредитних систем 2020 і 2019 років

Категорії	Для бізнесу з доходом від 0 до 50 млн грн			Для бізнесу з доходом від 50 до 100 млн грн		
	17%	7%	5%	17%	9%	5%
Відсоткова ставка, %	17%	7%	5%	17%	9%	5%
Сума кредиту, грн	1500000,00			3000000,00		
Термін кредиту, р.	5					
Сплата відсотків						
1 рік, грн	231625,00	95375,00	68125,00	463250,00	245250,00	136250,00
2 рік, грн	180625,00	74375,00	53125,00	361250,00	191250,00	106250,00
3 рік, грн	129625,00	53375,00	38125,00	259250,00	137250,00	76250,00
4 рік, грн	78625,00	32375,00	23125,00	157250,00	83250,00	46250,00
5 рік, грн	27625,00	11375,00	8125,00	63750,00	29250,00	16250,00
Всього за 5 років, грн	648125,00	266875,00	190625,00	1304750,00	686250,00	381250,00
Витрати на утримання додаткового співробітника						
Кількість додатково найнятих працівників, люд.	0	0	2	0	0	8
Мінімальна зарплата, грн	4723,00					
Податки, грн	1039,06					
Індекси щорічного зростання зарплати, %	113%					
Всього за 5 років на 1 люд.	448076,50					
Підсумкові результати						
Витрати всього, грн	648125,00	266875,00	1086777,99	1304750,00	686250,00	3965861,97
Витрати порівняно зі старою системою, %	x	-58,82	67,68	x	-47,40	203,96

збільшувати штат працівників не вигідно. Хоча якщо порівняти витрати на кредит зі ставкою в 17% ($648125,00 - 190625 = 457500,00$ грн.), то держава компенсує навіть із запасом витрати на утримання 1 штатної одиниці, що полегшує навантаження на підприємство ($457500 > 448076,50$).

2. Для бізнесу з доходом до 100 млн грн, відповідно, кращим варіантом є кредит під 9% річних, з таблиці 1 видно, що новий кредит на 47,40% ($618500,00$ грн) ефективніший від кредиту 2019 року.

З приводу кредиту під 5% можна зробити висновок, що вплив на зниження податкової ставки за рахунок розширення штату не є раціональним інструментом, якщо основною метою підприємства є заощадження коштів. Навіть зниження ставки більше ніж в 3 рази, порівнюючи зі ставкою за 2019 рік, не приносить бажаного результату. Але все ж таки нова кредитна програма може повністю компенсувати утримання 2 штатних одиниць, якщо порівнювати зі ставкою в 17% ($1304750,00 - 381250,00 = 923500,00$ грн.), адже витрати на 1 людину за 5 років становитимуть приблизно $448076,50$ грн, а витрати на 2 штатні одиниці $896152,99$ грн ($448076,50 * 2$).

Отже, держава дає декілька варіантів розвитку, з яких кожен зможе вибрати для себе підходящий. Нові кредитні ставки стимулюють залучати кредитні ресурси в розвиток власного бізнесу. Якщо підприємство хоче підвищити свою ефективність та покращити стан основних чи обо-

ротних засобів, воно зможе вибрати кредит під 7% (для підприємств з доходом до 50 млн грн) та 9% (для підприємств з доходом до 100 млн грн). А якщо паралельно є ціль збільшити свій штат працівників, то навіть у цьому разі держава буде допомагати і знижувати відсоткову ставку на 0,5% за кожного.

Висновки. Впровадження нової кредитної програми «Доступні кредити 5–7–9%» дало новий поштовх до розвитку підприємств в аграрному секторі економіки. Звичайно, для отримання цього кредиту потрібно дотримуватись певних вимог, які були перелічені вище. Але це все ж значний крок уперед і більшість аграрних виробників зможуть скористатись цією кредитною програмою. Наскільки це нововведення буде вдалим, ми вже дізнаємось незабаром на практиці. Проведений аналіз показав, що за допомогою нових відсоткових ставок можна зберегти майже до 60% грошових коштів, якщо порівнювати витрати на обслуговування кредиту в 2019 році. Таке нововведення не тільки сприятиме покращенню виробництва за рахунок інвестування в модернізацію основних та оборотних засобів, а і створюватиме нові робочі місця, що своєю чергою буде скорочувати безробіття, а це також дуже великий позитивний момент. Планується видати понад 50 тисяч доступних кредитів, створити до 90 тисяч нових робочих місць і залучити близько 2 млрд грн внутрішніх інвестицій у сферу малого бізнесу.

Список літератури:

1. Бабій О. Як стати учасником державної програми «Доступні кредити 5–7–9%»: переваги та ризики. *Дело*. 2020. URL: <https://delo.ua/business/5-7-9-364139/>.
2. Вінокуров Я. Чому кредити в Україні дорогі та як можна їх здешевити. *Громадське телебачення*. 2020. URL: <https://hromadske.ua/posts/chomu-krediti-v-ukrayini-dorogi-ta-yak-mozhna-yih-zdesheviti>.
3. Дані статистики фінансового сектору / Національний банк України. 2020. URL: <https://bank.gov.ua/statistic/sector-financial/data-sector-financial#1ms>.
4. Коробкова О. Підводні камені фермерського кредитування. *Економічна правда*. 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/04/10/646848/>.
5. Некрасов В. Як «Доступні кредити 5–7–9%» виявилися недоступними для нового бізнесу: експеримент ЕП. *Економічна правда*. 2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/03/6/657777/>.
6. Порядок «Надання фінансової державної підтримки суб'єктам мікропідприємництва та малого підприємництва» / *Законодавство України*. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/28-2020-%D0%BF>.

Kasian O.A. THE NEW CREDIT PROGRAM OF THE UKRAINIAN GOVERNMENT: ITS MAIN ASPECTS AND ADVANTAGES

In the article a new credit instrument of government regulation in the agricultural sector is discussed and its principal features are determined.

3rd February 2020 the government has launched the State Program “Available credits 5–7–9%” which caused a very different reaction from all transactors of the agricultural sector of the economy. Some researchers have begun to express their opinions on this issue. Most of the work was aimed at searching disadvantages. In spite of the fact that the beginning was not very successful, the Procedure for providing financial state support to microenterprises and small business entities is constantly being changed.

This program is provided to create and expand the micro and small businesses at a record low interest rated 5, 7 or 9% amounting up to 3.0 million UAH for a term of 5 years. Based on the selection criteria most agricultural enterprises will be able to take advantage of soft loans. Farms and private enterprises will be able to take out a loan at 5–7 percent interest; companies with higher economic power can do it at 9 percent interest but if they have plans of staff expansion this percentage can be reduced by maximum of 4 points, i.e. finally it is possible also to get 5 percent interest per annum.

In order to obtain credit funds, it is necessary to fulfill certain conditions and the purpose of application, mainly investment will be pointed at modernization and renewal of economic assets, which in turn should improve production efficiency as well as improve the situation with the use and protection of fertile soils.

The idea was to analyze the new credit program and compare it with the system functioned until 2020. To make the comparison more informative it was decided to analyze the economic benefits of lowering interest rates based on staff expansion. The costs per employee are calculated taking into account the minimum wage and the minimum sum of tax liability after its withholding.

A state of agrarian producers is analyzed and their attitude towards this novation is carried out. The analysis of the new crediting system is conducted in comparison with the crediting system of 2019 on the basis of data of the National Bank of Ukraine. The main benefits provided by the proposed credit program are outlined.

Key words: *government regulation, business entities, agrarian producer, new credit program, interest rate, agricultural sector.*

Козаченко Т.П.

Національна академія державного управління при Президентові України

ЕКОЛОГІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА ЗАСАДАХ СТРАТЕГІЧНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ

У статті досліджується проблема врахування екологічного складника стратегічного планування шляхом інтеграції екологічних ініціатив у стратегічні рішення щодо соціально-економічного розвитку регіонів. Актуальність статті зумовлена змінами умов стратегічного планування, пов'язаними із трансформаційними перетвореннями політичного, економічного та соціального характеру, що відбуваються в країні у зв'язку із процесами децентралізації; загостренням екологічних проблем, які майже не враховуються в документах стратегічного планування. Визначено місце та значущість екологізації як необхідної умови переходу до екологічно збалансованого розвитку регіону. У статті подано короткий аналіз сучасних проблем стратегічного планування, реальний шлях екологізації стратегічних рішень у контексті регіонального розвитку, що пов'язаний із запобіганням негативного впливу на довкілля та здоров'я населення. Зазначено, що реальний шлях екологізації стратегічного планування розвитку регіонів пов'язаний зі зниженням шкідливого впливу на здоров'я населення як найважливішого компонента якості життя. Значущість цього впливу зумовлена утворенням в регіонах України зон екологічної напруженості, що в низці випадків наближаються до критичної позначки. Наведено відмінності між поняттями «екологічна ситуація» і «екологічна обстановка», зокрема, що є об'єктами оперативного управління та стратегічного планування. Як один з основних інструментів екологізації стратегічного планування пропонується інтегрування стратегічної екологічної оцінки у процес розробки стратегічних напрямів розвитку регіону. Завершують статтю пропозиції автора щодо екологізації стратегічного планування розвитку регіону на засадах стратегічної екологічної оцінки.

Ключові слова: стратегічне планування, розвиток регіону, екологізація, екологічні ініціативи, стратегічна екологічна оцінка.

Постановка проблеми. Забезпечення збалансованого розвитку регіонів є одним із пріоритетних напрямів регіональної політики України на сучасному етапі її трансформаційних перетворень. У цих умовах одним із найбільш ефективних інструментів адаптації державної політики до таких динамічних умов є стратегічне планування. Саме планувальна діяльність визначає вектори і пріоритети розвитку країни чи окремого регіону на довгострокове майбутнє, визначально впливаючи на її історичну перспективу.

Зазвичай у стратегічному плануванні основна увага приділяється ресурсному і виробничому потенціалу розвитку регіонів. Водночас екологічний аспект присутній лише за формальною ознакою та оцінюється не завжди об'єктивно, оскільки зазвичай вважається чинником, що обмежує економічний розвиток. У результаті відбувається перенасичення територій природоємними господарськими об'єктами і, як наслідок, загострення екологічних проблем та переростання їх в економічні та соціальні.

Щоб уникнути подібних ситуацій, екологічне обґрунтування планувальних рішень необхідне вже на стадії стратегічного планування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання стратегічного планування, у тому числі розвитку регіонів, досліджено у працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких – С. Романюк, Н. Сментина, В. Вакуленко, В. Горбулін, Ю. Шаров, В. Тертичка, О. Машков, Н. Нижник, Р. Акофф, А. Акер, П. Друкер та ін. Ідеї екологічного управління та підґрунтя формування екологізації в державному управлінні містяться в наукових працях О. Олефіренко, Г. Марушевського, К. Машненкової, М. Хилька, Т. Галушкіної, В. Задорського, Н. Реймерс тощо.

Однак натепер науково-методичне забезпечення такого роду обґрунтувань істотно відстає від потреб практики. У сучасних умовах вирішення найважливіших проблем раціоналізації природокористування та захисту навколишнього природного середовища дуже часто набуває форми протистояння екологічного радикалізму з екологічним нігілізмом уже на стадії стратегіч-

ного планування, що надалі відображається на реалізації рішень, далеких від оптимальних. Тому вирішення завдань раціоналізації природокористування та управління екологічною обстановкою в принциповому відношенні піднімається на регіональний рівень, що вимагає нових підходів до стратегічного планування розвитку регіонів.

Метою статті є обґрунтування необхідності екологізації стратегічного планування розвитку регіонів шляхом інтеграції стратегічної екологічної оцінки в процеси планування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Динамічна руйнація довкілля під впливом деструктивної антропогенної діяльності стала підставою для Г. Дейлі, який зробив такий висновок: «Дуже ймовірно, що ми вступаємо в еру, коли зростання збільшує екологічні й соціальні витрати швидше, ніж воно збільшує блага виробництва. Зростання, яке нарощує витрати більше, ніж воно збільшує блага, є неекономічним зростанням, і його необхідно так і називати» [1, с. 180]. Ця нова ера, що характеризується негативними тенденціями в розвитку земної цивілізації, свідчить про об'єктивну необхідність екологізації суспільного життя.

Трансформації зміни політичного, економічного і соціального характеру, що відбулися в нашій країні, істотно змінили цілі, завдання та умови стратегічного планування регіонального розвитку. Проте сучасне стратегічне планування, яке здійснюється вже в ринкових умовах, успадкувало низку проблем, які притаманні періоду планової економіки. До таких належить і питання «екологізації» стратегічного планування, якій як раніше, так і тепер не приділяється належної уваги.

Це питання полягає в тому, що завдання раціоналізації природокористування, збереження природної різноманітності й управління екологічною обстановкою майже не розглядаються в документах стратегічного планування, що надалі істотно ускладнює оптимальне вирішення цих задач у взаємозв'язку із завданнями соціально-економічного напрямку на етапі регіонального планування.

Відомо, що стратегічне планування визначається як визнаний світовою практикою елемент системи управління, який дає змогу створювати умови та використовувати наявний потенціал територіальної соціально-економічної системи для її перспективного збалансованого розвитку [2, с. 51]. Крім того, як зазначає Н. Сментина, стратегічне планування допомагає приймати поточні рішення на базі аналізу досягнутих результатів з урахуванням пріоритетів та стратегічних цілей збалансованого розвитку та визнає екологічні

проблеми у складі пріоритетних для збалансованого розвитку територіальної соціально-економічної системи, а також сприяє більш чіткому визначенню завдань, що стоять перед територіальною громадою [3, с. 46; 4, с. 36].

Варто зазначити, що регіони з їх інституційними, техніко-технологічними, культурно-освітніми, комунальними та іншими засобами життєдіяльності разом з осередками управління мають перелік індивідуальних рис у плануванні, зокрема: існування в представницькому органі управління розширеного діапазону інтересів, які вимагають використання методів і системних технологій для визначення переваг діяльності регіонального управління; наявність особливих рис у взаємодії органу регіонального управління в середовищі його діяльності. О. Панухник наголошує, що стратегічне планування регіону – це спосіб побудови діяльності для досягнення впровадження поставленої цілі. На теперішньому етапі стратегічне планування повинно стати незалежною технологічною компонентою формування орієнтиру загальної процедури розвитку регіональних соціально-економічних систем [5].

Досліджуючи тему стратегічного планування розвитку регіонів, не можна оминати таке важливе питання, як використання ресурсів. У такому контексті територіальні ресурси розглядаються не як загальні розміри території, а як співвідношення площ з різноманітним функціональним призначенням, що забезпечують не тільки всебічні потреби населення, а й екологічну рівновагу в ландшафті. Деякі варіанти використання територіальних ресурсів (наприклад, коли майже вся територія ландшафту або навіть регіону більш високого рангу розорана і має дуже високу щільність населення) може призвести до крайньої скупченості населення, погіршення екологічної обстановки та нестійкості ландшафтів, до екстремальних проявів стихійних природних процесів [6, с. 15]. У таких випадках може погіршуватися регіональна екологічна обстановка та деградувати середовище життєдіяльності населення. У зв'язку з цим завдання збереження природних комплексів, що забезпечують збереження природної різноманітності, стійкість сприятливого стану екологічної обстановки і середовища життєдіяльності населення, стає актуальною вже на рівні стратегічного планування.

Щодо екологічної обстановки Г. Карпова та В. Разумовський вважають, що перш за все необхідно відзначити різноманітність природних і техногенних факторів, взаємодія яких визначає

її формування. Зокрема, вони відзначають поширену плутанину понять «екологічна ситуація» і «екологічна обстановка», які часто вживаються як синоніми, що безумовно неправомірно. Термін «екологічна ситуація» відображає стан і динаміку середовища регіону або конкретної території в нетривалий період часу (кілька годин, добу, кілька діб), часто в зв'язку з будь-якими екологічно негативними подіями або явищами. Термін «екологічна обстановка» характеризує стан навколишнього середовища за значно тривалий будь-який звітний період (сезон, рік, п'ятиріччя). Екологічна ситуація через її мінливість є об'єктом оперативного управління, тоді як екологічну обстановку слід розглядати як об'єкт стратегічного планування. Включення прогнозованої регіональної екологічної обстановки в склад категорій стратегічного планування дасть змогу розглядати перспективи економічного розвитку регіону в рамках параметрів екологічної ємності його території [7, с. 120–122].

Реальний шлях екологізації стратегічного планування розвитку регіонів пов'язаний зі зниженням шкідливого впливу на здоров'я населення як найважливішого компонента якості життя. Значимість цього впливу зумовлена тим, що в регіонах України практично немає жодного регіону, в якому за останні десятиліття не утворилися б зони екологічної напруженості, що наближаються в низці випадків до критичної позначки.

Екологізація в механізмі державного управління розвитку регіонів визначається як необхідна умова й одночасно основний складник процесу переходу до сталого розвитку регіонів. Вона супроводжується зрушенням центру економічного аналізу з витрат і проміжних результатів на кінцеві результати економічної діяльності і далі на прогнозовані тенденції розвитку. По суті, вона означає екологізацію всього соціально-економічного укладу та розвитку суспільства і перехід до нового типу економіки.

Деякі вчені екологізацію розглядають як процес проникнення ідей, знань, законів екології, екологічного мислення в інші сфери науки, виробництва, в життєдіяльність суспільства, держави. Але здебільшого у наукових роботах процес екологізації, головним чином, пов'язується з виробничо-господарською діяльністю, спрямованою на оздоровлення довкілля.

Варто звернути увагу на тлумачення суті процесу екологізації В. Кравціва, який зазначає, що ключова ідея екологізації полягає в тому, щоб перетворити екологічні вироби та послуги на

вигідні для національної економіки товари. Вона здійснюється через систему організаційних заходів та інноваційних процесів, реструктуризацію сфери попиту, технологічну конверсію, раціоналізацію природокористування, трансформацію природоохоронної діяльності. Стратегічними цілями екологічної політики він вбачає екологізацію виробництва, екологізацію свідомості населення та екологізацію управління [8, с. 98, 101]

К. Машненко стверджує, що теоретико-методологічна основа дослідження поняття «екологізація» відіграє важливу роль у розвитку державного управління, склад якого містить фундаментальні та прикладні концепції екологізації, які представлені й обґрунтовані в класичних і сучасних працях вітчизняних і зарубіжних учених у галузі економічного і екологічного моделювання виробничих процесів, збереження природного середовища та його використання, що склали теоретичний базис обґрунтування концепції екологізації [9, с. 18].

Екологічна статистика могла б стати дуже важливим інструментом екологізації, якщо б застосовувалися системні підходи та використовувалися результати аналізу статистичних екологічних даних для аналізу причин та прогнозування. Але, як зазначає проф. В. Задорський, усе зводиться до «шуму форуму» навколо погіршення екологічної ситуації. Далі він акцентує увагу на тому, що основним принципом екологізації є системний підхід, який розглядає вдосконалення природно-технічних систем на всіх рівнях ієрархії – від джерел забруднення довкілля до споживачів з урахуванням взаємодії і взаємного впливу всіх складників. Аналіз такого роду дає змогу з'ясувати взаємозв'язки між способами вдосконалення технологічних процесів і проблемами – зменшення ризику, збитків природі. Основне завдання – гармонізація відносин природи і техніки, а в ідеалі – створення технічних систем з високими технічними характеристиками за збереження або навіть відтворення сприятливого екологічного фону і забезпечення необхідних екологічних якостей на кожному ієрархічному рівні [10].

Одним з інструментів сприяння екологізації, збалансованого розвитку, прогнозування та виявлення екологічних небезпек є стратегічна екологічна оцінка, що спрямована на реалізацію та охорону екологічних прав та інтересів людини шляхом інтеграції екологічних пріоритетів у плани і програми еколога-економічного та соціального розвитку суспільства ще на стадії формулювання цілей [11]. Всебічний аналіз потенційних та/чи фактичних екологічних ризиків планованої діяльності для

довкілля дає змогу не тільки змоделювати негативні впливи на екосистеми й здоров'я людини до їх появи, а також розробити систему заходів для запобігання або пом'якшення їх наслідків.

Крім того, стратегічну екологічну оцінку визначено і як основний інструмент реалізації державної екологічної політики, що передбачає запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище та встановлення відповідності запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [12]. В Україні діяльність щодо стратегічної екологічної оцінки регулюється відповідним законом [13].

Стратегічна екологічна оцінка як інструмент встановлення відповідності впливів на стан довкілля критеріям екологічної безпеки та іншим екологічним показникам дає змогу: проводити оцінку рішень до їх прийняття на всіх рівнях; враховувати екологічні фактори та кумулятивні впливи на навколишнє середовище під час реалізації декількох проєктів у рамках одного планованого стратегічного документа; корегувати екологічні наслідки різноманітної діяльності на ранніх стадіях. Процедура стратегічної екологічної оцінки дає можливість розглянути важливі

альтернативи систематичним, відкритим для всіх зацікавлених сторін методом.

Вважаємо, що впровадження стратегічної екологічної оцінки в процес стратегічного планування розвитку регіонів сприятиме запобіганню (або зниженню) антропогенного навантаження через комплексне використання ресурсів і компромісне розв'язання проблем збереження довкілля та економічного розвитку суспільства.

Висновки. Отже, екологізація стратегічного планування розвитку регіонів передбачає, що інтеграція екологічних ініціатив значною мірою вплине на якість процесу стратегічного планування екологічно збалансованого розвитку регіонів України та прийняття зважених екологічно збалансованих управлінських рішень. Нині триває процес набуття досвіду щодо участі дослідників і фахівців зі стратегічної екологічної оцінки в практиці стратегічного планування розвитку регіонів. Вкрай актуальним є розроблення відповідного теоретико-методологічного та прикладного наукового інструментарію. Все це сприятиме створенню достатньої бази для ефективної інтеграції екологічних ініціатив у процес стратегічного планування.

Подальші розвитку в перспективі можуть стосуватися розроблення структурної моделі стратегічної екологічної оцінки.

Список літератури:

1. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку. Київ : Інтелсфера, 2002. 312 с.
2. Івашків Ю.Д. Основні етапи теоретичного розвитку механізмів державного управління стратегічним плануванням на регіональному рівні. *Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління»*. №2 (11). 2014. С. 47–51.
3. Сментина Н.В. Роль стратегічного планування у забезпеченні сталого розвитку територіальних соціально-економічних систем. *Scientific Researchers*. 2016. Вип 3. С. 43–49.
4. Сментина Н.В. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : Атлант, 2015. 365 с.
5. Панухник О.В. Методичне забезпечення стратегічного планування в регіонах України. *Актуальні проблеми економіки*. 2011. № 1(91). С. 152–157.
6. Исаченко А.Г. Экологическая емкость ландшафта, ее отношение к глобальной продовольственной проблеме и подходы к оценке. *Известия РГО*. 2001. Т. 133. Вып. 6. С. 1–18.
7. Карпова Г.А., Разумовский В.М. Проблемы экологизации планирования регионального развития. *Журнал правовых и экономических исследований*. 2016. № 1. С. 118–123.
8. Кравців В.С., Фурдичко О.І. Регіональна екологічна політика в умовах перехідного періоду: досвід Львівської області. *Регіональна політика: методологія, методи, практика*. Львів : ІРД НАН України, 2001. С. 103–116.
9. Машненко К. Концепт «Екологічна держава» в контексті сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 21–29.
10. Задорский В. Экологизация – альтернатива экологическому алармизму. 2011. URL: //blog.liga.net/user/vzadorskiy/article/6372# (дата звернення: 16.03.2020).
11. Марушевський Г.Б. Стратегічна екологічна оцінка стратегії регіонального розвитку (на прикладі Дніпропетровської області). *Теорія та історія державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4(23). С. 51–61.
12. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2511-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2019. № 26. Ст. 215.

13. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення: 16.03.2020).

Kozachenko T.P. ECOLOGIZATION OF STRATEGIC PLANNING FOR THE DEVELOPMENT OF THE REGION BASED ON STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

The article explores the problem of accounting for the environmental component of strategic planning by integrating environmental initiatives into strategic decisions on the socio-economic development of regions. The relevance of the article is due to changes in the conditions of strategic planning associated with the transformational transformations of a political, economic and social nature taking place in the country in connection with the processes of decentralization; aggravation of environmental problems, which are almost not taken into account in strategic planning documents. The place and significance of greening as a necessary condition for the transition to an environmentally balanced development of the region is determined. The article presents a brief analysis of modern problems of strategic planning, a real way of greening strategic decisions in the context of regional development, associated with the prevention of negative impacts on the environment and public health. It is noted that the real way of greening the strategic planning of regional development is associated with reducing the harmful effects on public health as an essential component of quality of life. The significance of this influence is due to the formation of zones of environmental tension in the regions of Ukraine, which in some cases approach critical levels. The differences between the concepts of “environmental situation” and “environmental status”, in particular; what are the objects of operational management and strategic planning. As one of the main tools for greening strategic planning, integration of strategic environmental assessment into the process of developing strategic directions for the development of the region is proposed. The article is completed by the author’s proposals on the ecologization of strategic planning for the development of the region based on strategic environmental assessment.

Key words: *strategic planning, development of the region, greening, environmental initiatives, strategic environmental assessment.*

Кризина О.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті проаналізовано стан ресурсного забезпечення патологоанатомічної служби (далі – ПАС) в Україні на сучасному етапі реформування галузі охорони здоров'я.

Під час перебудови всіх розділів медицини заслуговує великої уваги подальше удосконалення патологоанатомічної служби та підвищення ефективності її діяльності, що сприятиме удосконаленню охорони здоров'я України.

Переведення галузі на нові умови господарювання вимагає ширшого використання результатів патологоанатомічних досліджень як об'єктивного критерію оцінки кінцевих результатів діяльності закладів охорони здоров'я. Насамперед необхідно провести аудит усіх підрозділів ПАС як комунальної, так і відомчої медицини і приватних служб. Разом із тим потребує перегляду система оплати праці медичного персоналу патологоанатомічної служби залежно від обсягу роботи, складності та відповідальності за проведені дослідження.

Патологоанатомічна служба України протягом останніх десятиліть не змінювала структуру. У своїй діяльності служба спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я.

У сучасних умовах ПАС в Україні забезпечує прижиттєве та посмертне діагностування захворювань, патологічних процесів, контроль якості лікувально-діагностичної роботи в закладах охорони здоров'я, підвищення кваліфікації лікарів лікувальної мережі, забезпечує достовірну статистичну інформацію про причини смерті в закладах охорони здоров'я.

Відповідно до наказу МОЗ України від 14.03.2011 р. № 142 патологоанатомічні послуги надаються у закладах охорони здоров'я вторинного та третинного рівнів [1].

Найгострішою проблемою служби є проблема фінансування, яке здійснюється натеper за «залишковим принципом» [2].

План реалізації медичної реформи в Україні передбачає переведення діагностичних лабораторій на нову модель фінансування вже в 2019 р. Про це свідчить інтерв'ю заступника Міністра охорони здоров'я України П. Ковтонюка інформаційній агенції «Інтерфакс-Україна» від 11.01.2018 р. Тобто діагностичні лабораторії отримуватимуть фінансування не з медичної субвенції, а за свої послуги, надані закладам охорони здоров'я та населенню.

Ключові слова: патологоанатомічна служба, державне управління, державна політика, реформування галузі охорони здоров'я.

Постановка проблеми. У сучасних умовах патологоанатомічна служба в Україні забезпечує прижиттєву і посмертну діагностику хвороб, патологічних процесів, контроль якості лікувально-діагностичної роботи в закладах охорони здоров'я, підвищення кваліфікації лікарів лікувальної мережі, забезпечує органи статистики достовірною інформацією про причини смерті в лікувальних закладах.

Наявна нормативно-правова база України не відповідає вимогам ПАС (застарілі завдання та функції), що своєю чергою впливає на організаційну структуру, фінансування, матеріально-технічне, кадрове забезпечення служби та неврегульованість низки організаційно-технологічних механізмів.

Усе це гальмує та ускладнює управління та забезпечення якості проведення досліджень у роботі ПАС України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблем, що існують нині в ПАС України, все більше прикута увага не лише лікарів і науковців, а й всього суспільства з огляду на ситуацію, яка склалася і в Україні, і в усьому світі з коронавірусом. Виникає багато питань і, на жаль, багато з них залишаються нерозкритими, багато з них перебувають на рівні теоретичних міркувань. Особливої уваги заслуговують праці українських і зарубіжних авторів, таких як: С.В. Горюнова, Б.Е. Єшмуротов, А.І. Іскандаров, В.Л. Коваленко, О.О. Коваленко, А.С. Котуза, Д.Р. Кулдашев, Л.Г. Роша та ін.

Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження серед основних методів використані історичний, системно-структурний і порівняльно-правовий. Історичний метод дослідження застосовано під час вивчення формування основних нормативно-правових джерел із регулювання й тенденцій організації органів ПАС. Системно-структурний метод дослідження використовувався для вивчення наукових точок зору з приводу системи органів ПАС на сучасному етапі реформування галузі охорони здоров'я України. За допомогою порівняльного методу проведений аналіз ресурсного забезпечення ПАС.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу ресурсного забезпечення патологоанатомічної служби в Україні та розробка рекомендацій з удосконалення її функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Патологоанатомічна служба України – це важлива частина системи охорони здоров'я, що забезпечує прижиттєву і посмертну діагностику хвороб, патологічних станів і процесів, контроль якості надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я та підвищення кваліфікації лікарів, забезпечує органи статистики достовірною інформацією про причини смерті в медичних закладах. Діяльність ПАС спрямована на реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, що передбачає проведення заходів, спрямованих на: забезпечення прижиттєвої і посмертної діагностики хвороб, патологічних станів і процесів; забезпечення експертизи і контролю якості діагностики та лікування на основі клініко-патологоанатомічних співставлень на всіх рівнях надання медичної допомоги; розробку та впровадження сучасних методів прижиттєвої діагностики та оцінки ефективності лікування захворювань; забезпечення достовірних даних державної статистики смертності населення та смертельних ускладнень медичних дій; наукову розробку матеріалів патологоанатомічних досліджень; зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення.

Основою діяльності патологоанатомічної служби є встановлення морфологічного субстрату захворювань, патологічних процесів і станів на різних рівнях структурної організації (організмowego, системного, органного, тканинного, клітинного, ультраструктурного, молекулярного) та стадіях хвороби.

Нині ПАС змушена функціонувати в умовах розпорошення і без того обмеженого бюджетного фінансування між численними патологоанатомічними відділеннями комунальних закладів охорони

здоров'я, які зберігають з радянських часів організаційну структуру та штатний розклад майже в незмінному вигляді, попри автономізацію закладів охорони здоров'я внаслідок змін законодавства та скасування нормативно-правових актів, що визначали цю структуру та штати.

Розпорошення бюджетного фінансування залишає патологоанатомічній службі можливість застосування лише рутинних методик морфологічного дослідження, які не завжди надають необхідну інформацію для призначення сучасного лікування, особливо онкопатології [5].

Галузевий наказ було скасовано у 2015 році, а нового регулюючого роботу патологоанатомічної служби України досі немає. Було розроблено і підписано Наказ МОЗ України № 900 від 17.04.2020 року «Про затвердження Порядку проведення патологоанатомічного розтину». Цим наказом затверджено «Порядок проведення патологоанатомічного розтину».

Основні показники діяльності патологоанатомічної служби в Україні були видані у формі довідника [4] за даними державних та галузевих статистичних звітів закладів МОЗ України. Але ці дані не є повними, оскільки не було враховано результати роботи та дані звітів відомчих та приватних закладів (підрозділів) Служби, результати клінічної роботи працівників патологоанатомічних кафедр вищих навчальних закладів.

Станом на 01.01.2020 року структура Служби складається з:

- центру (м. Хмельницький), патологоанатомічних відділень університетських клінік, високоспеціалізованих установ (Інститут раку, ОХМАТДИТ, центр ендокринної хірургії та трансплантації ендокринних органів тощо);

- 15 патологоанатомічних бюро у таких областях: Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Львівській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Хмельницькій, Чернівецькій, Чернігівській. В інших областях патологоанатомічні бюро відсутні;

- 409 патологоанатомічних відділень багатопрофільних лікарень, з яких 226 припадає на центральні районні лікарні та районні лікарні, 8 – на дитячі обласні лікарні, 3 – на пологові будинки, 8 – на психонаркологічні лікарні;

- 18 диспансерів, з яких 13 – онкологічні диспансери та 5 – туберкульозні диспансери, 8 – патологоанатомічні відділення (лабораторії) науково-дослідних інститутів, університетських клінік (лікарень);

– консультативно-діагностичні кабінети лікарів-патологоанатомів [3].

Посади лікарів, середнього, молодшого медичного та іншого персоналу патологоанатомічної служби встановлюються відповідно до рекомендованих штатних нормативів закладів охорони здоров'я з урахуванням обсягу роботи, категорій складності патологоанатомічних розтинів, патоморфологічного дослідження операційного і біопсійного матеріалів, норм часу, кількості медичних закладів, що обслуговує патологоанатомічне бюро (центр) або патологоанатомічне відділення (лабораторія) тощо.

Посади лаборантів устанавлюються з розрахунку 1,5 посади на кожну посаду лікаря-патологоанатома. Посади фельдшерів-лаборантів можуть устанавлюватися у межах посад лаборантів, передбачених у п. 2.1. 3. У кожному патологоанатомічному бюро вводиться 1 посада старшого лаборанта бюро.

Посади молодшого медичного персоналу устанавлюються з розрахунку 0,7 посади на кожну посаду лікаря-патологоанатома, але не менше 2 посад на одне патологоанатомічне відділення (лабораторію) [4].

Забезпечення патологоанатомічної служби лікарями-патологоанатомами протягом 2015–2019 років характеризується зменшенням. Так, число штатних посад усіх патологоанатомів у 2015 році становило 1395,3, а у 2019 році цей показник зменшився на 32,8 посади (24,07%) і становить 1362,25 штатної посади.

Стосовно посад «дитячих» патологоанатомів, то їх у 2015 році було 129,5, а у 2019 році їх число збільшилося на 6,5 посади (4,7%) і становить 136,0 штатної посади.

Проаналізувавши число зайнятих посад патологоанатомів за п'ять років, спостерігається така динаміка: у 2015 році їх було 1142,8 а у 2019 році їх уже стало 1099,0, що на 43,8 (4%) менше від 2015 року.

Кількість фізичних осіб патологоанатомів загалом у закладі на зайнятих посадах у 2015 році становила 743, а у 2019 цей показник становить 731, що на 12 (9,8%) осіб менше.

Відносно «дитячих» патологоанатомів спостерігається збільшення числа фізичних осіб на зайнятих посадах. Так, у 2015 році їх було 66, а у 2019 їх уже стало 70, що на 4 (5,7%) більше.

Забезпеченість лікарями-патологоанатомами з розрахунку на 100 тисяч населення залишається незмінною протягом усіх десяти років, що аналізуються, й становить 0,3.

Для ефективного проведення реформи медичної галузі України насамперед необхідно провести аудит стану Служби та її ресурсів, потім створити робочу групу для розробки основного галузевого наказу і винести його на громадське обговорення.

В Україні аналіз кадрового забезпечення Служби частково досліджувала Л.Г. Роша, а інших досліджень ми не знайшли [3]. У Російській Федерації низка публікацій наголошують на дефіциті кадрів у медицині загалом та у Службі також, проте детальний аналіз кількості патогістологічних досліджень не враховує кадрове забезпечення Служби. Інших публікацій із зазначеної проблеми не виявлено.

Ключовою фігурою у ПАС є лікар-патологоанатом. Ефективність роботи лікаря-патологоанатома залежить від його професійних та особистих якостей: високого професіоналізму, виконавчої дисципліни, вміння логічно мислити, здійснювати об'єктивні, науково обґрунтовані і достовірні патологоанатомічні дослідження та клініко-патологоанатомічний аналіз, ініціативи, організаторських здібностей та вміння спілкування з людьми, відповідальності за виконану роботу, дотримання норм лікарської етики, гуманності, вихованості, високого рівня культури тощо.

Ще й досі патологоанатомічні відділення окремих закладів охорони здоров'я розташовані в будівлях в аварійному стані без водопостачання та водовідведення, в деяких закладах патологоанатомічні розтини проводять не лікарі-патологоанатоми, а сумісники лікарі – спеціалісти з інших спеціальностей, у багатьох закладах охорони здоров'я на патологоанатомічний розтин направляється лише частина померлих з тих, які підлягають розтину.

Неможливо вимагати від патологоанатома незалежного, об'єктивного та неупередженого оцінювання якості надання медичної допомоги окремими лікарями-спеціалістами у випадках смерті хворих, якщо він працює в одному закладі охорони здоров'я з цими самими лікарями-спеціалістами. До того ж не у всіх комунальних закладах охорони здоров'я проводять відео- та аудіофіксацію патологоанатомічного розтину, бо чинне законодавство не висуває такої вимоги, а бюджет не передбачає на це коштів [7].

В умовах проведення медичної реформи бюджетне фінансування отримують лише акредитовані діагностичні лабораторії, тобто ті, які мають приміщення, оснащення, кадровий склад та організацію виробничих процесів згідно з акредитаційними вимогами. Інакше це може неми-

нуче призвести до втрати нею фінансування у разі переходу з медичної субвенції до оплати медичної послуги.

Єдиним способом вирішення цієї проблеми в межах наявного поки що фінансування є концентрація бюджетних коштів у патологоанатомічному бюро, яке на сучасному рівні проводитиме патологоанатомічні дослідження для всіх закладів охорони здоров'я області та надаватиме платні послуги згідно з договорами.

Пріоритетними напрямками розвитку патологоанатомічної служби в Україні мають стати:

- покращення матеріально-технічного, фінансового, кадрового і ресурсного забезпечення організаційних структур ПАС;
- технічна модернізація та оптимізація роботи закладів і підрозділів ПАС на принципах організаційної, професійної та економічної ефективності;
- розвиток і удосконалення прижиттєвої патоморфологічної діагностики захворювань;
- впровадження в роботу закладів і підрозділів ПАС сучасних високотехнологічних імуногістохімічних, молекулярно-генетичних, ультраструктурних методів досліджень, інформаційних, телекомунікаційних технологій і телепатології;
- стандартизація порядку, автоматизація і комплексне інформаційне забезпечення патологоанатомічних досліджень та технологічних лабораторних процесів, розробка і впровадження системи технологічних стандартів, уніфікованих протоколів на основі сучасних досягнень науки, міжнародних стандартів і протоколів;
- удосконалення організаційних структур закладів і підрозділів ПАС, створення та розвиток патологоанатомічних бюро, консультативно-діагностичних і референтних центрів патоморфологічної діагностики;

– забезпечення якості патологоанатомічної діагностики шляхом ліцензування, атестації, акредитації, стандартизації і сертифікації патологоанатомічних закладів (підрозділів), впровадження систем контролю та управління якістю патологоанатомічних досліджень відповідно до міжнародних стандартів якості.

Висновки. У сучасних умовах для виконання ПАС України завдань і функцій необхідні:

1. Для ефективного проведення реформи медичної галузі України насамперед варто провести аудит фактичного стану патологоанатомічної служби та її ресурсів.
2. Модернізація матеріально-технічної бази служби, її відповідність рівню розвитку світової медичної науки і практики охорони здоров'я.
3. Незалежність професійної діяльності працівників ПАС.
4. Постійне належне фінансування, матеріально-технічне і кадрове забезпечення служби на пріоритетних засадах.
5. Впровадження і використання в патологоанатомічній практиці сучасних високотехнологічних діагностичних методів імуногістохімії і молекулярної патології, автоматизованого гістологічного лабораторного обладнання (гістопресори, станції для заливки, автоматизовані ротаційні мікротомі, автостейнери тощо), сучасних інформаційних, телекомунікаційних технологій і телепатології.
6. Впровадження систем контролю та управління якістю патологоанатомічних досліджень відповідно до міжнародних стандартів якості (стандартів ISO тощо), централізація та створення патологоанатомічних закладів (бюро) і референтних центрів патоморфологічних досліджень.

Список літератури:

1. Наказ МОЗ України від 14.03.2011 р. № 142. URL: http://moz.gov.ua.portal.dn_20110314_142.hmt.
2. Роша Л.Г. Система оцінки елементів патологоанатомічної служби в Україні в нових економічно-правових умовах. *Science of the XXI century: problems and prospects of researches*. 2017. Vol. 3. Pp. 33–35.
3. Діяльність патологоанатомічної служби в Україні : довідник / головний редактор Вороненко Ю.В., Київ. 2017. 47 с.
4. Статистичні дані системи Міністерства охорони здоров'я України за 2019 рік. URL: ukrmedstat@medstat.gov.ua.
5. Мальков П.Г. Основы обеспечения качества в гистологической лабораторной технике / Франк; 2-е изд. Москва : ГЭОТАР-Медиа, 2014. 176 с., KPI (Key performance indicators) How to Assess the Quality of a Pathology Service. Report of a meeting to discuss the evaluation of medical laboratories in the context of health service reform. URL: <http://www.rcpath.org/clinical-effectiveness/kpi/KPI.htm>.
6. Роша Л.Г. Кадрове забезпечення патологоанатомічної служби України (аналіз показників за 2007–2016 роки). *Український журнал медицини, біології та спорту*. 2018. Т. 3, № 6. С. 228–233. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ujmbs_2018_3_6_38.
7. Медичні лабораторії. Вимоги до якості та компетентності (EN ISO 15189:2015, IDT): ДСТУ ISO 15189 : 2015. Чинний від 2016.01.01. Київ : Держспоживстандарт України, 2016. IV. 17 с. (Національний стандарт України).

Kryzyna O.V. ANALYSIS OF RESOURCE SUPPORT OF PATHOLOGICAL AND ANATOMICAL SERVICE OF UKRAINE AT THE CURRENT STAGE OF HEALTH CARE REFORM

The article analyzes the state of resource provision of the Pathological Anatomical Service (hereinafter – PAS) in Ukraine at the present stage of health care reform.

During the restructuring of all branches of medicine, further improvement of the pathological service and increasing the efficiency of its activities deserves great attention, which will contribute to the improvement of health care in Ukraine.

The transition of the industry to new economic conditions requires a wider use of the results of pathological examinations as an objective criterion for assessing the final results of health care facilities. First of all, it is necessary to conduct an audit of all units of the PAS, both municipal and departmental medicine and private services. However, the system of remuneration of medical staff of the pathological service needs to be revised depending on the scope of work, complexity and responsibility for the research.

The Pathological Service of Ukraine has not changed its structure in recent decades. In its activities the service is aimed at implementing state policy in the field of health care.

In modern conditions PAS in Ukraine provides in-life and post-mortem diagnosis of diseases, pathological processes, quality control of medical and diagnostic work in health care facilities, advanced training of doctors of the medical network, provides reliable statistical information on causes of death in health care facilities.

According to the Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 14.03.2011 No. 142, pathological services are provided in health care facilities of secondary and tertiary levels [1].

The most acute problem of the Service is the problem of funding, which is currently carried out on a “residual basis” [2].

The plan for the implementation of medical reform in Ukraine provides for the transfer of diagnostic laboratories to a new funding model in 2019. This is evidenced by the interview of Deputy Minister of Health of Ukraine P. Kovtonyuk to the news agency “Interfax-Ukraine” from 11.01.2018. Diagnostic laboratories will receive funding not from the medical subvention, but for their services provided to health care facilities and the public.

Key words: *pathological service, public administration, public policy, health care reform.*

Кринична І.П.

Державний університет телекомунікацій

Бараненко Н.О.

Ягеллонський університет (Краків, Польща)

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ ПОЖЕЖНИХ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ РИЗИКІВ

Основні проблеми у сфері розподілу відповідальності в сфері пожежних ризиків між державою та суб'єктами інших форм власності зумовлені прорахунками в організації центральними та місцевими органами виконавчої влади забезпечення належного рівня пожежної безпеки в Україні, що дало змогу окреслити перспективи розвитку державного управління у сфері страхування пожежних та екологічних ризиків. З'ясовано, що особлива і досить вагомим роль у забезпеченні безпечного, раціонального та відповідального господарювання має належати нині страховій справі. Адже за свідченням міжнародної практики саме вона і створює умови для стримування ризиків на прийнятному та економічно обґрунтованому для суспільства рівні. Доведено, що зростання техногенного ризику пов'язано з поширенням господарської діяльності шляхом додаткового розміщення нових виробництв, транспортних та трубопровідних магістралей, залучення в господарську діяльність нових видів ресурсів (у тому числі корисних копалин) тощо. Звідси виникає нагальна необхідність застосування нових страхових механізмів, які наблизять людину до виконання функцій управління ризиками і, відповідно, підвищуватимуть стійкість природних, соціальних, господарських і техногенних систем, що своєю чергою буде зменшувати економічні втрати. Це стосується сучасних механізмів страхування, які мають стати у нашій країні більш безпеко-орієнтованими, ефективними і масштабними.

Запропоновано здійснити розвиток страхового ринку за моделлю «ймовірнісного страхування». Такий підхід до страхування, на відміну від «традиційного умовного страхування», буде мотивувати і стимулювати страхувальника на виконання встановлених законодавством вимог, правил, норм, стандартів на об'єкті страхування, тим самим зменшуючи ризик реалізації небезпеки, а як наслідок, підвищення рівня безпеки самого об'єкта за рахунок зменшення можливих причин небезпечної ситуації.

Також запропоновано створення низки державних страхових компаній із 100% власністю держави, але умовами найму на роботу, рівнем оплати праці і методами роботи, як у приватних страхових компаніях. При цьому для забезпечення економічної безпеки держави, збільшення її економічного потенціалу пропонується внести зміни до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність на ринку цедентів і цесіонарієв, щодо обов'язкового цедування у державних страхових компаніях України за договорами ексцеденту збитків за окремим (одичним) ризиком – WXL (working excess of loss).

Ключові слова: державне управління, страхування, ймовірнісне страхування, пожежні ризики, екологічні ризики.

Постановка проблеми. Головна увага під час здійснення управління у сфері техногенної безпеки має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні зруйнувати механізм, що блокує можливість ефективних дій у системі національної безпеки.

Основною метою страхування ще донедавна було лише відшкодування збитків, що виникають внаслідок реалізації обмеженого кола страхових випадків. Однак уже нині у світовій практиці

створюються такі страхові механізми, які зосереджуються не тільки на функціях відшкодування, але і концентруються на стимулюванні запровадження превентивної стратегії. Тобто страховій справі в Україні у разі відповідної організації має належати певна роль у підтриманні ефективного розвитку економіки з одночасною структурною її перебудовою у бік підвищення безпечності. Усе це має відбуватися за рахунок поліпшення інвестиційного клімату та створення у кінцевому під-

сумку прийнятних безпечних умов для життєдіяльності населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами розвитку страхової справи, страхування пожежних та екологічних ризиків та аналізом страхового ринку займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.Д. Базилевич, К.С. Базилевич [1], О.М. Віленчук, Д.І. Дема, І.В. Демянюк [2], С.С. Осадець, Т.М. Артюх, О.О. Гаманова [3], В.В. Бегун, С.П. Буравльов [4], І.О. Харченко, Т.М. Скоробагатько, Р.В. Климась, О.П. Якименко [5], а також І.М. Абдурагімов [6], П. Йохансен (Johansen P.) [7], Питер Ваккер (Peter P. Wakker), Ричард Талер (Richard H. Thaler), Амос Тверски (Amos Tversky) [8], Деніел Канеман [9; 10], Барбара С. Липпиат (Barbara C. Lippiatt), Стивен Ф. Вебер (Stephen F. Weber) [11]. Але при цьому не досить дослідженими залишилися питання розподілу відповідальності у сфері пожежних та екологічних ризиків між державою та суб'єктами інших форм власності, що нині є актуальним.

Формування цілей статті. Застосування нових страхових механізмів державного управління у сфері страхування пожежних та екологічних ризиків, які наближатимуть людину до виконання функцій управління ризиками і, відповідно, підвищуватимуть стійкість природних, соціальних, господарських і техногенних систем та зменшуватимуть економічні втрати.

Виклад основного матеріалу дослідження. У 1979 році Paul Johansen у своїй статті “Early Models Describing the Fire Insurance Risk” [7] зазначав, що питання щодо страхування пожежних ризиків поставало у новій історії людства ще близько 180 років тому.

У 1835 році Теодор Джозеф Барроіз опублікував свою працю, яка була презентована Королівському науковому товариству сільського господарства та мистецтв міста Лілль (Франція), в якій автор зазначав, що спочатку у 1815 році у Франції було створено декілька страхових компаній, які займалися оцінкою ризиків виникнення пожеж у будівлях і помешканнях та їх страхуванням. Також він поділив ризик пожежі на два елементи: ризик спалаху та ризик розповсюдження та зазначив, що проведено декілька видів математичних розрахунків щодо визначення індивідуальних ризиків у разі пожежі, а страхові компанії є єдиними, хто знає як їх більш-менш достовірно розраховувати. Модель Т.Дж. Барроіза у дискретному випадку складається із серії одиниць або клітин ризику, кожна клітина має один поверх і 10 метрів площі. Він припустив, що: 1) ризик роз-

повсюдження є постійним; 2) імовірність того, що вогонь пошириться від однієї оселі до сусідів є ланцюговим процесом. Через сто років це припущення Т.Дж. Барроіза буде мати назву «ланцюги Маркова», або «марківський процес» [19].

Дещо пізніше, у 1907 році, Сергій фон Савіч у німецькому виданні “Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft” («Журнал для всієї страхової галузі») опублікував статтю, назву якої можна перекласти як «Вплив розмірів пожежного ризику на ставку страхового тарифу», де описав однорідне тривимірне поле ризику з рівнем ризику виникнення пожежі в кожній точці і з рівним ризиком поширення в усіх напрямках. Це вказує на те, що ризик розповсюдження вогню з однієї точки поля в іншу залежить від відстані між двома точками. Математично це означає, що ризик розповсюдження дорівнює qr , де q – постійна і r – відстань. Інтегруючи цей вираз по колу, ми знайдемо фактор, що виражає ризик поширення сукупності в полі. Якщо $q = 0$, то не існує ризику поширення пожежі, а у разі надзвичайно легкозаймистих товарів, коли $q = 1$, ми знайдемо коефіцієнт поширення пожежі, рівний розміру поля. Він також вважав, що ризик поширення пожежі однаковий як на верхні, так і на нижні поверхи житлових будівель, але це наукове бачення було помилковим, що було доведено сучасними дослідженнями у теорії розвитку пожеж І.М. Абдурагімова та ін. [12]. При цьому фон Савіч розрахував і надав прогресивну на той час таблицю із визначеними розмірами страхових премій за ризик виникнення пожежі у квартирах 5- та 8-поверхових будівель. Рівень ризику виникнення пожежі збільшується з розміром застрахованого об'єкта, точно таким же чином, як смертність зростає з віком. Останнє наочно приведено у розрахунковій таблиці у книзі Д.І. Деми та ін. «Страхові послуги» [2, с. 521–524].

Дещо інший підхід до страхування ризиків було запропоновано як розвиток теорії перспектив лауреатом Нобелівської премії Д. Канеманом разом із А. Тверски у 1974 році у статті “Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases” [9], а також у 1979 році у статті “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk” [10]. Продовженням розгляду цієї теорії стосовно страхової справи стала стаття “Probabilistic Insurance” [8], написана А. Тверски разом із Ричардом Талером і Питером Ваккером у 1997 році, у якій детально було досліджено практичне застосування теорії перспектив у страхуванні ризиків та обговорені питання *ймовірного страхування*.

Відмінність *ймовірнісного страхування* від *умовного страхування* полягає у тому, що за *ймовірнісного страхування* страхувальник виплачує страховику дещо нижчу страхову премію в абсолютному вираженні або її частину, сподіваючись на те, що страховий випадок не настане і йому (страхувальнику) не доведеться виплачувати другу частину страхової премії страховику. У разі настання страхового випадку *страхувальник* виплачує страховику залишок страхової премії (за договором страхування) і отримує при цьому неповне покриття своїх збитків. Але при цьому є вірогідність того, що страхова компанія, внаслідок випадково зробленого вибору (обумовленого знову ж таки договором страхування) взагалі не виплатить страхової суми, а покриття всіх понесених збитків (у разі настання страхового випадку) повністю буде покладено на страхувальника, також до них будуть додані втрати від уже сплаченої частини страхової премії. Такий підхід, звісно, визиває супротив у особи, що приймає рішення (ОПР, decision makers). Але, як уже було показано Д. Канеманом і А. Тверски у 1981 році у статті «Формування рішень та психологія вибору» [13], «для того щоб ОПР перестала уникати ризикованих рішень (і навпаки, почала надмірно приймати їх на себе), альтернатива повинна бути представлена у вигляді чистих фінансових втрат» [14, с. 136].

Виходячи з цього твердження, ми можемо зробити висновок, що необхідно надавати decision makers альтернативи, які будуть містити у собі чисті фінансові втрати, «зашифровані» у вигляді: 1) збитків внаслідок ймовірної пожежі; 2) збитків від сплати частини страхової премії страховику; 3) збитків від дії державних органів – припис або рішення суду щодо примусового усунення виявлених порушень, які можуть привести до пожежі; 4) збитки від сплати повної страхової премії і реверсному покритті страховиком втрат страхувальника. У разі такої комбінації альтернатив можливе стимулювання decision makers до прийняття ризикованих рішень щодо вибору *ймовірнісного страхування*.

Як розвиток теорії і практики *ймовірнісного страхування* можна запропонувати мотивуючу функцію decision makers до виконання на конкретному фізичному об'єкті вимог встановлених законодавством норм, правил, стандартів, які ведуть до зменшення ризику настання страхового випадку, в обмін на гарантії несплати другої частки страхової премії за умови їх виконання, що призведе до зменшення самого ризику виникнення страхового

випадку. Таким чином, страховик, тобто страхова компанія, зможуть підвищити рейтинг безпеки такого об'єкта. Своєю чергою це може привести до збільшення капіталізації такого об'єкта, що у довгостроковій перспективі призведе до збільшення прибутку у разі його можливої ліквідації (продажу, передачі в оренду, передачі у заставу і т.д.).

При цьому досягається відразу декілька цілей: 1) знижується ризик виникнення небезпеки (будь-якої із уже названих), а отже, і страхового випадку; 2) знижується ризик настання несприятливих наслідків для самого об'єкта страхування, суб'єкта страхування, яким у такому разі є як страховик, так і страхувальник; 3) підвищується рівень безпекового простору держави; 4) підвищується капіталізація конкретних фізичних об'єктів, що призводить до збільшення національного багатства; 5) держава менше витрачає фінансових та інших засобів на подолання наслідків реалізованих небезпечних ситуацій, а тому сама держава несе менші матеріальні збитки у разі реалізації небезпечних ситуацій.

Серед негативних проявів глобалізації страхового ринку слід відзначити: ризик перетоку коштів за кордон; можливість переходу абсолютної влади над національним страховим ринком до транснаціональних правлінь страхових корпорацій; підвищення ризиків щодо впливу на вітчизняний ринок економічних послуг міжнародних криз, які перманентно відбуваються у світовому економічному просторі тощо.

Зазначені обставини потребують уваги до проблеми і чіткого визначення національних інтересів для утримання дійового нормативно-правового механізму щодо захисту вітчизняного страхового ринку, адже реальна ситуація зі страхуванням ризиків та своєчасним відшкодуванням збитків під час їх виникнення показує, що у більшості розвинених країн цим процесом уже охоплено 90–95% випадків. В Україні, на відміну від них, охоплено лише 10% ризиків, а частка українського сектору страхового ринку в загальноєвропейському обсязі страхових послуг становить лише 0,05%. Незважаючи на номінальне зростання обсягів страхового ринку він нині наближається лише до 1–2% від ВВП, аналогічний показник для розвинених країн – від 8 до 12% [20–22]. Тому реалії українського страхового ринку такі, що здебільшого страхування ризиків проходить внаслідок «компенсуючої» міри в обмін на те, щоб уникнути проведення перевірки з боку контролюючих державних органів. У разі здійснення так званого «добровільного страхування» об'єкт гос-

подарювання звільняється від проведення планових та позапланових перевірок. Але ж, як показує практика, процес страхування проходить здебільшого формально, на ті суми, які не відповідають справжньому стану небезпеки об'єкта страхування та ймовірності її реалізації на ньому.

Страхуючи який-небудь об'єкт, власник або суб'єкт господарювання decision makers передає свій ризик за певну платню страховику, тобто страховій компанії в обмін на те, що він *нічого не буде робити* за цих умов у напрямі підвищення безпеки об'єкта страхування. Таке ставлення до процесу страхування не може не приводити до шахрайства і зловживання з боку суб'єктів страхування (страховика і страхувальника), а також і посадових осіб, які мають те чи інше відношення до процесу страхування. Всі ці негативні прояви, на нашу думку, необхідно почати вирішувати з *ймовірнісного страхування*, яке було описане вище і яке не розвинуто у страховій справі України.

За даними Всесвітньої метеорологічної організації, середні витрати на попередження негативних наслідків у 15 разів менші від витрат на їх ліквідацію. Показовим може бути приклад витрат на ліквідацію повені в Закарпатті в 2008 році. Кабміном було виділено 4,5 млрд грн, фактично витрачено 3,7 млрд грн. За програмою запобігання, яка була розроблена за участю фахівців Європи після паводку 2006 року, було потрібно 80 млн грн, яких свого часу на виконання робіт із запобігання наслідків повені не знайшлося [4, с. 41].

Аналіз стану страхової справи і ринку страхових послуг довів, що зростання техногенного ризику пов'язане з поширенням господарської діяльності шляхом додаткового розміщення нових виробництв, транспортних магістралей (у тому числі трубопроводних), залучення в господарську діяльність нових видів ресурсів (у тому числі корисних копалин) тощо. Країни Європейського Союзу своїми нормативними документами тільки значення індивідуального ризику обмежують величиною 10^{-6} .

Проведений впродовж останніх років поточний аналіз інформації щодо виникнення техногенних ризиків показує, що ризик постраждати людині в навколишньому світі від техногенної катастрофи становить $(4,0-5,0) \cdot 10^{-6}$, у тому числі загинути – $(1,0-2,0) \cdot 10^{-6}$, бути пораненим – $(2,0-3,0) \cdot 10^{-6}$. Стан справ у цій сфері в нашій країні на порядки гірший, ніж загалом на планеті [23].

Так, ризик постраждати тільки від надзвичайної ситуації техногенної природи в Україні ста-

новить близько $4 \cdot 10^{-5}$. Особливої уваги потребують галузі та підприємства, які належать у цьому плані до «критичних» (що мають неприпустимий або вищий за середній у нашій країні рівень ризику) секторів економіки. Дослідження показують, що серед зазначених «критичних» об'єктів насамперед слід відзначити підприємства вугільної, коксохімічної, нафтохімічної і хімічної промисловості, а також металургії. В зоні неприпустимого або високого (за європейськими нормами) ризику щорічно перебуває близько 50 галузей виробництва. Зазначимо, якщо ризик перевищує значення 10^{-3} (один випадок на рік на тисячу населення), то за рекомендаціями ВООЗ ситуація потребує міжнародного втручання.

Аналіз щільності аварій в Україні, що траплялись із будівельними і металевими конструкціями, також дає досить тривожну характеристику. Показники зазначеної щільності (кількість аварій впродовж року) відповідали значенню $5 \cdot 10^{-5}$, що на порядок вище, ніж у країнах Європейського співтовариства [23].

Таким чином, надвисока небезпека нашої виробничої сфери потребує, крім адміністративного, ще й економічного регулювання ризиків – це ринковий механізм сучасності. Окрім того, є важливий складник, що безпосередньо впливає на формування ризиків. Йдеться про дослідження причин виникнення надзвичайних ситуацій у техногенній сфері, які складаються з: проектно-конструкторських помилок (включаючи недосконалість попередніх досліджень); виробничих недоліків (у тому числі низької якості виготовлення, складання, монтажу, пуску, налагодження, експлуатації тощо).

Отже, нині надзвичайно актуальним для нашої країни стає перехід на основи управління безпекою, що має базуватися на значеннях гранично прийнятного ризику. Світова практика вказує на два шляхи встановлення гранично прийнятного ризику, а саме декларативний і такий, що обґрунтовується. Декларативний встановлюється через нормативно-правове поле, виходячи із запозиченої практики інших країн. Гранично прийнятний ризик – такий, що обґрунтовується та визначається через наукові дослідження, наприклад шляхом співставлення окремих видів ризику з рівнями природного ризику. Кінцеве значення оптимального гранично прийнятного ризику встановлюється балансовими розрахунками між витратами, які необхідно нести на підтримання зазначеного рівня безпеки і величинами відвернутих збитків. Цей напрям мав би стати пріоритетним.

Нинішня передова практика страхування переходить від суто відшкодування збитків, викликаних страховими випадками, до становлення багатопланового економічного інструменту, що стимулює підвищення рівня безпеки і покращення умов праці. Поглиблюється гармонізація у використанні добровільної та обов'язкової форм страхування. Це відбувається завдяки тому, що страхувальник (власник можливого джерела небезпеки) стає більш економічно зацікавленим у жорсткому запровадженні в країні загальновизнаного, а тому і невідворотного правила щодо обов'язкового повного відшкодування збитку, нанесеного майну, навколишньому природному середовищу, життю і здоров'ю людей.

Новим і дійовим етапом на шляху широкомасштабного запровадження в нашій країні фундаментальних засад ризик-орієнтованого підходу в управлінні з метою запобігання небезпек та сприянню страхової справи у пом'якшенні наслідків від негативних подій має стати становлення невідвратною відповідальності через відшкодування збитків державними службовцями (насамперед високого рангу) за неналежну якість і неефективність виконаних ними обов'язків. Цьому має передувати розробка пакета законодавчих актів щодо захисту споживачів послуг, контролю стану продукції та умов праці, охорони навколишнього середовища та поновлюваних і неповновлених ресурсів країни. Окрім цього, мають бути запроваджені механізми обов'язкового проходження через усі інстанції позовів, висунутих органам державної влади, щодо відшкодування ними заподіяних збитків.

У 2019 році до Державного реєстру фінансових установ [15], який функціонує на підставі однойменного із 2003 року [16], включено 255 суб'єктів господарювання, які здійснюють страхові послуги разом із відокремленими підрозділами [23].

Із них тільки ВАТ «ОРАНТА» є правонаступницею Укрдержстраху – страхової організації, яка здійснювала страхування, в тому числі і різних видів ризиків на всій території УРСР, усі інші страхові організації є приватними компаніями, кінцевими вигодо-здобувачами яких є приватні особи, які здебільшого навіть постійно не перебувають на території України.

У цьому є велика прогалина державного управління як у системному підході до забезпечення керованості об'єктами державного управління, яке проявляється у втраті «видимості» об'єкта керування, так і у нормативно-правовому регулюванні,

яке по суті веде до втрат державою можливого прибутку від проведення страхової діяльності. Це виражається в отриманні фактичного прибутку приватними страховими компаніями, причому має місце вивід грошової маси за територію України у різні способи, такі як перестраховання у нерезидентів України та ін. Усі закони України, розпорядження, постанови, по суті, спрямовані на регулювання діяльності приватних компаній, з яких на потреби забезпечення пожежної, техногенної, екологічної безпеки Україна нічого не має. При цьому за державний коштом здійснюється гасіння пожеж, що виражається частково у сумах побічних збитків, завданих пожежами, проводиться ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, проводяться заходи щодо попередження підтоплень, паводків, зсувів та ін. Також страхові компанії, які у законному порядку у відповідності до Закону України «Про страхування» [17], Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [18] проводять свою діяльність, але є лише «спостерігачами» і не більш того. Україна втрачає великий ринок надання фінансових послуг та не дбає про забезпечення своєї фінансової, пожежної, техногенної та екологічної безпеки.

Унаслідок того, що в Україні є багато підприємств і виробництв, які не мають велику коштовність та великий ризик реалізації небезпечної події, здійснення перестраховання з точки зору теорії прийняття рішень потрібно було б проводити як пасивне, тобто передачу ризиків вітчизняним страховиком (цедентом) іноземним страховикам (цесіонаріям). Але, зважаючи на високий «тіньовий» складник української економіки, існування сірих схем виводу грошей за кордон, недосконалість правової системи і слабкість спеціальних державних органів, які повинні боротися із корупцією і забезпечувати економічну безпеку держави, такий вид цедування категорично не підходить для сучасних реальних умов України.

Тому є нагальна потреба у створенні декількох державних страхових компаній, діяльність яких, умови найму на роботу, рівень заробітної плати, методи і форми менеджменту будуть такі ж самі, як і у звичайних приватних страхових компаніях, з тією ж різницею, що прибуток від їхньої діяльності буде надходити до державного бюджету України напряму. При цьому законодавчо треба встановити, що договори цедування мають проводитися тільки у цих державних страхових компаніях за непропорційною формою, за якою цедент сам буде до певного рівня покривати збитки, а у

разі їх перевищення вище встановленої квоти покриття буде здійснюватися цесіонарієм (державною страховою компанією) за договором ексцеденту збитків за окремим (одиничним) ризиком – WXL (*working excess of loss*).

Запровадження у вітчизняну практику нової методичної бази дасть змогу створити передумови для успішної реалізації засад адміністративної реформи, підвищення рівня безпеки життєдіяльності населення і еволюційного досягнення у перспективі рівнів ризику, що є прийнятним у промислово-розвинених країнах, та, відповідно, належним чином реалізувати політику в сфері національної безпеки. Саме це має забезпечити умови для гармонійного входження нашої соціально-економічної системи у нову промислово-технологічну епоху з подальшим сталим її розвитком.

Висновки. За результатами дослідження визначено основні напрями удосконалення державного управління процесами забезпечення пожежної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу, а саме: доопрацюванню проекту закону щодо засад державно-приватного партнерства, який передбачатиме запровадження в управлінську практику нових оцінок ризиків щодо визначення шляхів дієздатної підтримки вже організованого партнерства та реалізації сучасних методів ефективного управління системними ризиками; дослідження причин виникнення пожеж та надзвичайних ситуацій у техногенній сфері, які складаються з: проектно-конструкторських помилок, виробничих недоліків; створення ефективної методичної бази, яка б давала можливість встановлювати у нових для України напрямках ризику та визначати об'єми можливих економічних збитків; створити єдині

вимоги і взаєморозуміння з країнами ЄС, які ратифікували Протокол безпеки, дати змогу покращити безпеку підприємств за рахунок більш жорстких заходів вирішення транскордонних проблем та поліпшення інвестиційного клімату; розподілу відповідальності у сфері пожежних ризиків між державою та суб'єктами інших форм власності.

При цьому уперше у державному управлінні України запропоновано здійснити розвиток страхового ринку за моделлю «*ймовірнісного страхування*». Такий підхід до страхування, на відміну від «*традиційного умовного страхування*», буде мотивувати і стимулювати страхувальника на виконання встановлених законодавством вимог, правил, норм, стандартів на об'єкті страхування, тим самим зменшуючи ризик реалізації небезпеки, а як наслідок – підвищення рівня безпеки самого об'єкта за рахунок зменшення можливих причин небезпечної ситуації.

Проаналізувавши індивідуальні та колективні ризики виникнення пожеж, настання інших небезпечних подій, реальний стан сучасного страхового ринку України, ми пропонуємо створення низки державних страхових компаній із 100% власністю держави, але умовами найму на роботу, рівнем оплати праці і методами роботи, як у приватних страхових компаніях. При цьому для забезпечення економічної безпеки держави, збільшення її економічного потенціалу ми пропонуємо внести зміни до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність на ринку цедентів і цесіонаріїв, щодо обов'язкового цедування у державних страхових компаніях України за договорами ексцеденту збитків за окремим (одиничним) ризиком – WXL (*working excess of loss*).

Список література:

1. Страхування : підручник / За заг. ред В.Д. Базилевича. Київ : Знання, 2008. 1019 с. (Київському національному університету імені Тараса Шевченка – 175 років). ISBN 978-066-346-449-7.
2. Страхові послуги : навчальний посібник / Д.І. Дема, О.М. Віленчук, І.В. Демянюк, за заг. ред Д.І. Деми. 2-е вид. перероб. та допов. Київ : Алерта, 2013. 526 с.
3. Страхові послуги : підручник / С.С. Осадець, Т.М. Артюх, О.О. Гаманова та ін. ; за наук. ред. С.С. Осадця, Т.М. Артюх. Київ : КНЕУ, 2007. 484.
4. Ризик-орієнтований підхід та страхова справа / В.В. Бегун, С.П. Буравльов. *Надзвичайні ситуації*. № 3. 2011.
5. Харченко І.О. Аналіз індивідуальних ризиків загибелі людей в Україні / І.О. Харченко, Т.М. Скоробагатко, Р.В. Климась, О.П. Якименко. *Наук. вісн. УкрНДІПБ*. 2006. № 2 (14). С. 5–16.
6. Абдурагимов И.М. Еще раз о принципиальной невозможности выполнения расчетов пожарных рисков детерминированными методами. Москва. *Пожаровзрывобезопасность*, 2013, т. 22, № 6. ISSN 0896-7493.
7. Johansen P. Early Models Describing the Fire Insurance Risk. *Astin Bulletin*, 10(3). 1979, p. 330–334. DOI: 10.1017/S0515036100005973.
8. Peter P. Wakker, Richard H. Thaler, Amos Tversky. Probabilistic Insurance. *Journal of Risk and Uncertainty*, 15:7–28. 1997. Pp. 7–28.
9. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. Amos Tversky; Daniel Kahneman. *Science, New Series*, Vol. 185, No. 4157. (Sep. 27, 1974), pp. 1124–1131.

10. Kahneman, D., and A. Tversky. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, 1979. No. 47, pp. 263–291.
11. Managing the Economic Risks of Fire. Barbara C. Lippiatt. Stephen F. Weber. Office of Applied Economics. Computing and Applied Mathematics Laboratory. March 1992. URL: <http://fire.nist.gov/bfrlpubs/fire92/PDF/f92092.pdf>.
12. Абдурагимов И.М. Физико-химические основы развития и тушения пожаров / И.М. Абдурагимов, В.Д. Говоров, В.Е. Макаров. Москва : ВИПТШ МВД СССР, 1980.
13. Tversky A., Kahneman D. The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 1981. Vol. 211, pp. 453–458.
14. Рудык Н.Б. Поведенческие финансы, или между страхом и алчностью. 2004. 271.
15. Державний реєстр фінансових установ. URL: <https://nfp.gov.ua/ua/Storinka-ND-DRFU-621-drfu.html>.
16. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України : Розпорядження «Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ» від 28.08.2003 № 41. *Офіційний вісник України* від 03.10.2003. 2003 р., № 38, стор. 193, стаття 2048, код акта 26397/2003.
17. Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1996, № 18, ст. 78.
18. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 року № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради* (ВВР), 2015, № 23, ст. 158.
19. Марков А.А. Распространение закона больших чисел на величины, зависящие друг от друга. *Известия физико-математического общества при Казанском университете*. 2-я серия. Том 15. 1906. С. 135–156.
20. Левченко В.П. Проблеми та перспективи розвитку страхового ринку України в умовах фінансової нестабільності. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/znps/2011_1/pdf/11lvpofi.pdf.
21. Бабицкий А. Рейтинг крупнейших страховых компаний мира. URL: <http://www.luxury.net.ru/world-market>.
22. Козьменко О.В. Перспективи розвитку страхового ринку України після світової фінансової кризи. URL: http://www.papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Insurance_Market_Development.
23. Случаи обрушения зданий за рубежом в 2011–2013 годах. *РИА Новости* URL: <http://ria.ru/spravka>.

Krynchna I.P., Baranenko N.A. PERSPECTIVES OF PUBLIC GOVERNANCE DEVELOPMENT IN THE FIELD OF FIRE AND ENVIRONMENTAL RISK INSURANCE

The main problems in the division of responsibility in the sphere of fire risks between the state and other entities are caused by miscalculations in the organization of central and local executive authorities on ensuring the proper level of fire safety in Ukraine, which allowed to outline the prospects for the development of public administration in the field of fire insurance environmental risks. It has been found out that the insurance business must play a special and sufficiently important role in ensuring a safe, sound and responsible economy. According to international practice, it creates the conditions for risk containment at an acceptable and economically justified level for society.

It is proved that the increase of anthropogenic risk is connected with expansion of economic activity by additional placement of new production facilities, transport and pipeline highways, attraction of new kinds of resources (including minerals) into economic activity and so on. Hence, there is an urgent need to apply new insurance mechanisms that will bring people closer to performing risk management functions and, accordingly, will increase the resilience of natural, social, economic and technogenic systems, which in turn will reduce economic losses. This applies to modern insurance mechanisms, which should become more secure, efficient and large-scale in our country.

It is proposed to develop the insurance market on the model of "probabilistic insurance". Such an approach to insurance, unlike "traditional conditional insurance", will motivate and encourage the policyholder to comply with the requirements, rules, norms, standards at the object of insurance, thereby reducing the risk of realization of the danger, and as a consequence – improving the level of safety by reducing the possible causes of a dangerous situation.

Also, it is proposed to create a number of state-owned insurance companies with 100% state ownership, but with employment conditions, wages and methods of work as in private insurance companies. In order to ensure the economic security of the state, increase its economic potential, it is proposed to amend the regulatory acts regulating the activity on the market of cedants and assignees, regarding compulsory cessation in the state insurance companies of Ukraine under the contracts of loss of interest for a separate (single) risk – WXL (working excess of loss).

Key words: public administration, insurance, probabilistic insurance, fire risks, environmental risks.

Кушнір В.О.

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

Чернобай О.Ю.

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

АНАЛІЗ ДОСВІДУ ЗАХОДІВ З ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ МІЖ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ ТА КАНАДИ

У статті досліджено досвід заходів з публічної дипломатії між Збройними силами України та Канади. Зокрема, визначено, що, окрім потужної підтримки України у протидії гібридній агресії з боку Російської Федерації на міжнародній арені, Канада здійснює підтримку українських державних інституцій у проведенні реформ щодо посилення обороноздатності країни та продовжує ініціювати інші програми підтримки. Публічна дипломатія – одна зі складових частин стратегічних комунікацій, на яку покладено ключове завдання – формування іміджу держави та її інституцій на міжнародному рівні через транслявання державного/інституційного гранд-нарративу. Досвід Канади вказує на те, що, розробляючи стратегічні документи, держава має залучати представників усіх верств суспільства, враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін та працювати на засадах співробітництва, партнерства та компромісу, які стали основою сучасного політичного та економічного діалогу у внутрішніх та зовнішніх відносинах розвинених країн.

Надання консультацій та допомоги з боку Міністерства національної оборони Канади є одним із важливих напрямів удосконалення публічної дипломатії на міжвідомчому рівні. Нині в Міністерстві оборони України організовано роботу радників з Канади, один з яких є радником стратегічного рівня. Завдяки залученню іноземних радників консультативно-дорадча допомога надається за такими напрямками, як здійснення демократичного цивільного контролю над оборонними силами, впровадження реформ щодо єдиного керівництва силами оборони, розвиток системи управління силами оборони, удосконалення системи військового керівництва, впровадження системи оперативного управління та формування професійного цивільного складу Міністерства оборони України.

Аналіз досвіду публічної дипломатії між Збройними силами України та Канади свідчить про те, що вони є важливим елементом спеціального партнерства між Україною та Канадою. Цей аспект двосторонніх відносин підкріплений наявністю у Канаді великої української громади, що сприяє налагодженню та підтримці партнерських відносин з регіонами та містами України в найрізноманітніших сферах, включаючи військову.

Ключові слова: стратегічні комунікації, публічна дипломатія, військове співробітництво, збройні сили, зв'язки з громадськістю.

Постановка проблеми. Згідно з Концепцією стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України, затвердженою наказом Міністерства оборони України від 22.11.2017 № 612, публічна дипломатія – це комунікація уряду країни з іноземною аудиторією, що має на меті донесення ідей та ідеалів, особливостей інституцій та культури, а також національних цілей і поточної політики країни, яка здійснює заходи публічної дипломатії. Згідно з п. 2.9 вищезазначеного документа, публічна дипломатія є однією з основних складових частин стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України поряд зі зв'язками з гро-

мадськістю, зв'язками з громадськістю у воєнній сфері, інформаційними та психологічними операціями у військовій сфері [1].

Беззаперечним є той факт, що публічна дипломатія – нова зброя України в умовах гібридної війни, разом із тим зазначене поняття потребує глибоких досліджень, що дасть змогу знайти та впровадити на практиці ефективні механізми для протидії гібридній війні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання системи державного управління Канади та публічної дипломатії досліджували С. Белей, С. Віднянський, С. Гловацька, Д. Кулеба, О. Іваницька, М. Кулінич, О. Максимова, В. Мартинюк,

Н. Романюк, О. Розумна, М. Трофименко, Т. Черненко тощо. Однак з урахуванням реалій сьогодення проблематика статті є актуальною та потребує подальшого дослідження у цій сфері.

Постановка завдання. У статті автори ставлять мету – дослідити і проаналізувати досвід заходів з публічної дипломатії між Збройними силами України та Канади з метою удосконалення військового співробітництва з державами-членами НАТО за напрямом стратегічних комунікацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українсько-канадські відносини мають тривалу історію. Канада стала однією з перших країн, яка визнала незалежну Україну. Це відбулося 2 грудня 1991 року, а вже у 1994 обидві держави установили відносини особливого партнерства, прийнявши спільну Декларацію, в якій зазначено, що Україна та Канада оголошують про свій намір:

- розвивати відносини між собою як дружні держави на засадах особливого партнерства;

- проводити двосторонні та багатосторонні консультації з найважливіших питань міжнародних відносин, що стосуються інтересів обох Сторін;

- розвивати тісні двосторонні відносини з широкого кола питань і в найкоротші строки визначити шляхи, якими вони реалізують своє особливе партнерство. З цією метою вони створять найсприятливіші умови для прискорення розвитку контактів у всіх відповідних галузях, особливо у галузях політики, економіки, безпеки, науки, культури та охорони навколишнього середовища на основі принципів взаємної вигоди;

- послідовно створювати і практично реалізовувати ефективну договірно-правову базу для розширення двосторонніх відносин;

- співпрацювати в галузі превентивної дипломатії в рамках діяльності Організації Об'єднаних Націй, Ради з безпеки і співробітництва в Європі та її Форуму, співробітництва з питань безпеки, а також у рамках програми НАТО «Партнерство заради миру»;

- підтримувати міжнародні зусилля, спрямовані на припинення гонки озброєнь і досягнення ядерного роззброєння України під ефективним міжнародним наглядом і контролем;

- утримуватись (без застереження стосовно їх договірних зобов'язань) від надання допомоги третій стороні, що бере участь у конфлікті з іншою Стороною-учасницею цієї Декларації;

- підтримувати надання Україні гарантій забезпечення її національної безпеки, які мають

бути надані ядерними державами у формі багатостороннього документа і набути чинності після приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї як без'ядерної держави;

- розглядати процес регіонального співробітництва як гарантію стабільності в Європі без сфер впливу і виступати за збереження і поглиблення рівноправного співробітництва з усіма країнами регіону, що відповідає принципам і положенням Статуту Організації Об'єднаних Націй та Хельсінського Заключного акта;

- визнавати позитивну міжнародну функцію, яку вони виконують через свою участь у силах ООН з підтримання миру та місії превентивної дипломатії НБСЄ, і продовжувати співробітничати в посиленні ефективності їх заходів у цій галузі;

- розвивати співробітництво в галузі захисту і поліпшення стану навколишнього природного середовища, запобігання транскордонним забрудненням, зменшенню і ліквідації наслідків промислових аварій та стихійних лих;

- продовжувати співробітництво в подоланні наслідків Чорнобильської катастрофи та в поліпшенні рівня безпеки ядерних реакторів в Україні з метою недопущення подібних аварій у майбутньому;

- розвивати взаємовигідне економічне співробітництво, в тому числі торговельне, на засадах рівності, недискримінації і взаємної вигоди;

- створити необхідні умови для такого співробітництва шляхом забезпечення послідовного застосування Угоди про торговельні та комерційні відносини та зобов'язання розглянути питання про захист іноземних інвестицій, нових технологій та прав на інтелектуальну власність;

- розглядати в оперативному порядку і на постійній основі конкретні пропозиції щодо внесення відповідних змін у законодавство, економічне і торговельне регулювання обох країн, які створили б найсприятливіші умови для взаємного інвестування і створення спільних підприємств;

- створювати сприятливі умови для розвитку такого співробітництва;

- розуміти, що ефективного економічного і торговельного співробітництва між Україною і Канадою можна досягти лише шляхом залучення приватного бізнесу;

- сприяти і розвивати прямі контакти між їхніми громадянами і приватними організаціями, виходячи з переконання, що справжнє партнерство не може існувати без свободи народів розвивати такі контакти;

– заохочувати участь областей і провінцій, підприємств, організацій та громадян обох країн у якнайширшому економічному, науковому, гуманітарному та культурному співробітництві;

– активно співпрацювати з метою прискорення взаємного поширення інформації про національні досягнення у галузі культури, науки і освіти, популяризації нових досягнень у цих сферах і розширення культурних, спортивних та інформаційних обмінів;

– вирішувати будь-які спори, що можуть виникнути між ними, відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй шляхом двосторонніх консультацій та переговорів [2].

Після окупації Російською Федерацією частини території України – Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та воєнної агресії на Сході України відносини між державами набули особливого значення. Так, Канада неодноразово надавала гуманітарну допомогу у район проведення Операції Об'єднаних сил.

Зазначимо, що 3 квітня 2017 року була підписана домовленість про оборонне співробітництво між Міністерством оборони України та Міністерством національної оборони Канади і Збройними силами Канади. Метою цієї Домовленості є співробітництво в таких сферах, як:

- 1) оборонні дослідження, розробки та виробництво;
- 2) матеріальне забезпечення галузі оборони;
- 3) оборонна логістика;
- 4) оборонна політика і політика безпеки;
- 5) військова освіта та підготовка кадрів;
- 6) будь-які інші питання у галузі оборони, що можуть бути взаємно вирішені Учасниками.

Відповідно, взаємодія між Учасниками може включати, але не обмежується зустрічами уповноважених цивільних або військових посадових осіб, наукових експертів, а також проведення навчальних заходів, тренувань, конференцій, практикумів та семінарів [3].

Важливо підкреслити, що договірно-правова база між Україною та Канадою нараховує чинних 52 двосторонні договори.

Окремо вважаємо за доцільне розглянути культурно-гуманітарні аспекти співробітництва між Україною та Канадою, що висвітлені у Спільній Декларації про особливе партнерство між Україною і Канадою та в Угоді про дружбу та співробітництво між Україною і Канадою [4; 5].

Відповідно до положень Спільної Декларації сторони зобов'язалися «активно співпрацювати з метою прискорення взаємного поширення

інформації про національні досягнення у галузі культури, науки й освіти, популяризації нових досягнень у цих сферах і розширення культурних, спортивних та інформаційних обмінів» [4].

У статті 13 Угоди про дружбу та співробітництво наголошується на важливості культурних та спортивних обмінів для взаєморозуміння між народами та міститься положення про продовження двостороннього співробітництва у галузях культури і спорту. Сторони також зобов'язалися сприяти «розвиткові безпосереднього співробітництва між освітніми, архівними, культурними, творчими та спортивними організаціями двох країн, а також між асоціаціями і товариствами в цих галузях». Частина друга статті 14 Угоди регулює двосторонні обміни в культурно-гуманітарній сфері, зокрема в ній говориться, що сторони «сприятимуть розширенню контактів між політичними партіями, профспілками, фондами, школами та вищими навчальними закладами, організаціями із захисту прав людини, релігійними, жіночими та молодіжними організаціями, екологічними та іншими асоціаціями» [5].

Окремо підкреслимо, що у 1971 році в Канаді була запроваджена офіційна політика багатокультурності, спрямована на підтримку та взаємодію культур різних національностей. У зв'язку з цим у 1982 році до Канадської хартії прав і свобод були внесені зміни, які зафіксували мету збереження та примноження багатокультурної спадщини країни. Основні напрями канадської політики у сфері розвитку культури визначаються Законодавчим Актом Канади про багатокультурність, який був прийнятий у 1985 році. Відповідно до такого Акта всі представники канадського суспільства мають право зберігати та поширювати своє культурне надбання та культурну спадщину. Актом визнається, що багатокультурність є фундаментальною характеристикою канадської культурної спадщини, а одним з основних завдань канадського суспільства є заохочення участі окремих осіб та різних етнічних громад до формування канадської ідентичності. З метою реалізації політики багатокультурності у 1973 році був заснований Департамент канадської спадщини (Department of Canadian Heritage). До юрисдикції Департаменту належать питання багатокультурності, захисту прав людини, збереження культурного надбання тощо. Департамент відповідальний за розробку та впровадження національної політики та національних програм щодо культурного розвитку та культурної спадщини Канади, а також канадської ідентичності на основі принципів багатокультурності.

Також особливості українсько-канадського співробітництва в культурно-гуманітарній сфері зумовлені наявністю 1,2-мільйонної української діаспори в Канаді, що має надзвичайно розвинену систему громадських та культурних організацій, наукових та дослідницьких установ, музеїв, художніх колективів, мистецьких об'єднань тощо. Це спричиняє прямі міжособистісні контакти між громадянами наших країн, а також безпосереднє співробітництво між такими організаціями в Канаді та подібними установами в Україні.

До таких установ у Канаді належать, зокрема, такі:

- Село спадщини української культури, поблизу м. Едмонтон, провінція Альберта;
- Канадський інститут українських студій, м. Едмонтон, провінція Альберта, відділення Інституту є в м. Торонто;
- Український центр засобів і розвитку при коледжі Гранта МакЕвана, м. Едмонтон, провінція Альберта;
- Українсько-Канадський Архів-Музей Альберти, м. Едмонтон, провінція Альберта;
- Український музей Канади, м. Саскатун, провінція Саскачеван, відділення музею є в м. Торонто;
- Прерійський центр дослідження української спадщини при Університеті Саскачевану, м. Саскатун, провінція Саскачеван;
- Інститут Св. Петра Могили, м. Саскатун, провінція Саскачеван;
- Центр Українсько-Канадських студій при Манітоському університеті, м. Вінніпег, провінція Манітоба;
- Український культурно-навчальний центр «Осередок», м. Вінніпег, провінція Манітоба;
- Музей Тараса Шевченка, м. Торонто;
- Музей пам'яті Голодомору, м. Гамільтон, провінція Онтаріо, тощо.

Українців, які почали емігрувати в Канаду з 1880-х років, разом з іншими народами та національними меншинами вважають одними із співзасновників канадської держави. У зв'язку з цим більшу частину пам'яток українського народу, що існують у Канаді, офіційно вважають частиною культурної спадщини Канади, що підкріплено офіційною державною політикою багатокультурності країни. Загалом кількість об'єктів, пов'язаних з історією українського народу в Канаді, сягає близько 1000. Серед них є 6 українських церков і 12 будівель та історичних місць, що внесені до переліку канадських пам'яток національного, провінційного чи муніципального значення.

Щороку в різних містах Канади відбуваються майже 10 українських фестивалів: найдавнішим є Канадський національний український фестиваль (м. Дофін), започаткований з 1965 року, а Український фестиваль у м. Торонто є найбільшим українським фестивалем Північної Америки.

Окремо зупинимось на можливостях, що дає чинна Технічна угода між Міністерством оборони України та Департаментом національної оборони і Збройних сил Канади щодо проведення заходів військової підготовки в Україні [7]. Відповідно до зазначеного документа інструктори-військовослужбовці Департаменту національної оборони Канади і Збройних сил Канади можуть безпосередньо здійснювати навчання військовослужбовців Збройних сил України. У рамках операції UNIFIER близько 200 канадських військовослужбовців із 2015 року проводять заняття з українськими військовими та представниками силових відомств. За цей час навчання за участю представників збройних сил Канади пройшли більше 17 тис. військовослужбовців Збройних сил України.

Важливим напрямом розвитку публічної дипломатії є співробітництво у галузі освіти та підготовки військовослужбовців ЗС України канадськими військовими-інструкторами та цивільним персоналом. Збройні сили Канади є надійним партнером України в реалізації постійної Програми воєнної підготовки та співробітництва (МТСП), розпочатої 1993 року.

Практично втілює Програму Школа мовної підготовки Збройних сил Канади (The Canadian Forces Language School (CFLS)) – інституція, яка забезпечує лінгвістичну підготовку військовослужбовців Збройних сил Канади. З 1994 року навчання у Школі мовної підготовки Збройних сил Канади пройшли тисячі офіцерів Збройних сил України. У програмі навчання – не лише заняття з англійської та французької мов, а й ґрунтовний обмін досвідом між військовослужбовцями 40 країн світу, вивчення канадської культури, обмін інформацією про культуру і звичаї країн-партнерів програми.

З 2018 року освітня програма запрацювала й за межами Канади – у Міжнародному центрі миротворчості та безпеки, що у підпорядкуванні Національної академії сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного. Пілотний проєкт із вивчення іноземних мов, до якого залучені викладачі Мовної школи Збройних сил Канади, успішно сприяє загальному розумінню та поліпшенню співробітництва між військовослужбовцями Збройних сил України та Канади у межах місії UNIFIER.

Станом на січень 2020 року представники Збройних сил України навчаються у Командно-штабному коледжі сухопутних військ Канади, Королівському військовому коледжі Канади за міжнародною програмою з підготовки офіцерів та Мовній школі Збройних сил Канади (м. Сент-Жан та м. Гатіно) на курсах вивчення англійської та французької мов.

Забезпечення консультативно-дорадчої допомоги від Міністерства національної оборони Канади – один із важливих напрямів удосконалення публічної дипломатії на міжвідомчому рівні. На цей час в Україні організовано роботу шести радників від Канади, з них одного стратегічного, за такими напрямками:

- 1) впровадження демократичного цивільного контролю над силами оборони;
- 2) впровадження реформ щодо об'єднаного керівництва силами оборони;
- 3) розвитку системи управління силами оборони;
- 4) удосконалення системи військового керівництва силами оборони;
- 5) впровадження системи оперативного управління;

б) формування професійного цивільного кадрового складу Міністерства оборони України.

Яскравим прикладом успішності публічної дипломатії та поваги до загальнолюдських цінностей є побудова на території Міністерства оборони України Меморіального комплексу «Зала пам'яті», де вшановують загиблих у боях за Україну військовослужбовців усіх військових та правоохоронних формувань. Комплекс був відкритий 14 жовтня 2018 року. В основу церемоніалу та окремих елементів композиції покладено досвід увічнення загиблих військовослужбовців Канади у Залі пам'яті Парламенту Канади.

Висновки. Отже, аналіз досвіду заходів з публічної дипломатії між Збройними силами України та Канади вказує на те, що вони є важливим елементом відносин особливого партнерства між Україною і Канадою. Цей аспект двосторонніх зв'язків підкріплюється наявністю в Канаді численної української громади, яка сприяє налагодженню і підтриманню партнерства з регіонами і містами України у найрізноманітніших сферах, включаючи військову.

Список літератури:

1. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України: затв. наказом Міністерства оборони України від 22.11.17 № 612. URL: http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf.
2. Спільна Декларація про особливе партнерство між Україною та Канадою. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=124_002.
3. Домовленість про оборонне співробітництво між Міністерством оборони України та Міністерством національної оборони Канади і Збройними силами Канади. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124_053-17.
4. Спільна Декларація про особливе партнерство між Україною та Канадою. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124_002.
5. Угода про дружбу і співробітництво між Україною і Канадою. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124_001.
6. Офіційний сайт Посольства України в Канаді. URL: <https://canada.mfa.gov.ua>.
7. Технічна угода між Міністерством оборони України та Департаментом національної оборони і Збройних сил Канади щодо проведення заходів військової підготовки в Україні. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124_051.

Kushnir V.O., Chernobai O.Yu. ANALYSIS OF EXPERIENCE OF PUBLIC DIPLOMACY MEASURES BETWEEN THE ARMED FORCES OF UKRAINE AND CANADA

The article examines the experience of public diplomacy between the Armed Forces of Ukraine and Canada, and identifies that, in addition to Ukraine's strong support for counteracting hybrid aggression in the international arena, Canada has continued to assist Ukraine in reforming and strengthening its defense capabilities and initiating new programs. Public diplomacy is one of the components of strategic communication, the key task of which is to shape the image of the state and its institutions at the international level through the broadcasting of the state/institutional grand-narrative.

In January 2020 representatives of the Armed Forces of Ukraine are studying at the Canadian Army Corps Command Staff, the Royal Military College of Canada under the International Officer Training Program, and the Canadian Armed Forces Language School (St. Jean and Gatineau) in English and French.

Provision of advisory and assistance from the Ministry of National Defense of Canada is one of the important areas for improving public diplomacy at the interagency level. So far, six advisers from Canada have been organized in Ukraine, one of them strategic, in the following areas:

- the implementation of democratic civilian control of the defense forces;*
- implementation of reforms on the unified leadership of the defense forces;*
- development of a system of management of the defense forces;*
- improving the military leadership system;*
- implementation of the operational management system;*
- formation of a professional civilian staff of the Ministry of Defense of Ukraine.*

A striking example of the success of public diplomacy and respect for human values is the construction of a memorial complex in the Ministry of Defense of Ukraine, which commemorates soldiers of all military and law enforcement units killed in the battle for Ukraine. The complex was opened in October 14, 2018. The ceremonial and the individual elements of the composition are based on the experience of perpetuating the fallen Canadian servicemen in the Hall of Fame of the Parliament of Canada.

Thus, an analysis of the experience of public diplomacy activities between the Armed Forces of Ukraine and Canada indicates that they are an important element of the special partnership between Ukraine and Canada. This aspect of bilateral relations is underpinned by the presence in Canada of a large Ukrainian community, which facilitates the establishment and maintenance of partnerships with regions and cities of Ukraine in a wide variety of fields, including the military.

Key words: *strategic communications, public diplomacy, military cooperation, armed forces, public affairs.*

Леган І.М.

Державний університет «Житомирська політехніка»

Крикун О.Д.

Міжрегіональна академія управління персоналом

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРИВАТНОЇ МЕДИЦИНИ

У статті проведено комплексне дослідження сутності та значення ринку приватної медицини. Висвітлено суттєві особливості системи охорони здоров'я як вкрай важливого сектора соціально-економічного життя населення держави. Охарактеризовано ряд факторів, що істотно впливають на функціонування ринку приватної медицини в Україні. Доведено, що оскільки приватна система медичних закладів бере участь у реалізації не тільки приватних, а й соціально-публічних інтересів, то виникає необхідність державного регулювання та контролю реалізації цих інтересів. Проведено огляд основних цілей, шляхів та напрямів державного регулювання ринку приватної медицини України. Проаналізовано, що перспективи розвитку ринку приватної медицини залежать не стільки від макроекономічних і соціальних параметрів, скільки від державної політики в області реформування медичної галузі. Доведено участь держави у розвитку ринку приватної медицини шляхом видачі ліцензій на здійснення господарської діяльності в медичній практиці як фізичним особам-підприємцям, так і юридичним особам. Охарактеризовано можливість участі у системі страхування медичних закладів недержавної форми власності. Окреслено, що необхідних кроків держави щодо розвитку державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я недостатньо. Суттєвими причинами цього є неготовність держави до такого виду співробітництва, відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади, неналежне їх кадрове забезпечення, відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного підприємництва. Підтверджено, що наявність розвинутого ринку приватної медицини полегшить навантаження на державну систему охорони здоров'я шляхом обслуговування частини громадян, спроможних самостійно сплачувати за лікування. Виявлено, що зміни у стратегії державного управління приватними медичними закладами є необхідною передумовою розвитку кардинально нового розвинутого та потенційно здорового суспільства.

Ключові слова: приватна медицина, медичні заклади, медичні послуги, приватні медичні заклади, система охорони здоров'я, ринок приватної медицини, ринок приватних медичних послуг.

Постановка проблеми. Перспективи розвитку ринку приватної медицини залежать не тільки від макроекономічних і соціальних параметрів, а також і від політики, яку проводить держава в області реформування медичної галузі. Держава підтримує розвиток ринку приватної медицини: щорічно МОЗ України видає близько 2000 ліцензій на здійснення господарської діяльності в медичній практиці фізичним особам-підприємцям і юридичним особам. Крім того, один із законопроектів із питань запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, внесений до парламенту України, передбачає можливість участі в системі страхування медичних установ недержавної форми власності. Але кроків,

яких вживає держава щодо розвитку державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, недостатньо. Причиною цього є неготовність держави до такого співробітництва, недосконалість системи керування розвитком державно-приватного партнерства, відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади, неналежне їх кадрове забезпечення, відсутність ефективного механізму надання державної підтримки у сфері державно-приватного підприємництва [1]. Наявність розвинутого ринку приватної медицини полегшить навантаження на державну систему охорони здоров'я, оскільки він обслуговує частину громадян, спроможних самостійно сплачувати за лікування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у дослідження проблем здоров'я населення як фактора економічного зростання було зроблено такими вітчизняними вченими: В. Геєць, О. Грішновою, І. Курило, Н. Левчук, Е. Лібановою, О. Макаровою, І. Манцуровим, В. Онікієнко, О. Осауленко, С. Пирожковим, Н. Рингач, А. Сердюк, В. Стешенко, В.Т аралло, А. Філіпенко та іншими. Водночас досі недостатньо дослідженими залишаються питання державного регулювання ринку приватної медицини в Україні та дієвих напрямів його удосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження напрямів удосконалення державного регулювання ринку приватної медицини в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні стан закладів приватної медицини в загальній системі охорони здоров'я України характеризується незначною увагою держави до розвитку ринку приватної медицини, і, як наслідок, відказом (з її боку) від активної участі в організації державно-приватного партнерства. Водночас медичні працівники ринку приватної медицини, так само як державні медичні працівники, сприяють досягненню спільної мети – відновленню й збереженню найбільшої цінності населення, його здоров'я. Саме тому в інтересах держави – зміна її відношення до ринку приватної медицини, проведення політики рівності підходів як до медичних працівників приватної медицини, так і їхніх пацієнтів.

Державне регулювання ринку приватної медицини має включати сукупність організаційно-правових норм та механізмів державних органів, що спрямовуватимуться на координацію діяльності, яка сприятиме забезпеченню заходів політичного, економічного, правового, соціального, медичного характеру. Розвиток ринку приватної медицини залежить від стану економіки, законодавчих ініціатив у галузі охорони здоров'я, розвитку державно-приватного партнерства, нормативно-правових аспектів діяльності, пов'язаних у тому числі з охороною приватної власності.

Першочерговим напрямом удосконалення державного регулювання ринку приватної медицини є включення до Указів Президента України, Постанов уряду України, Законів України, які стосуються реформи охорони здоров'я, декларування повної рівноправності приватної і державної медицини в усіх сферах діяльності. Із цією метою на всіх рівнях державних органів управління охороною здоров'я доцільним є створення під-

розділів із розвитку ринку приватної медицини. Окрім того, на законодавчому рівні мають бути чітко зумовлені обмеження для суб'єктів приватної медичної діяльності з надання медичних послуг та медичної допомоги певного виду. Встановлення таких обмежень для суб'єктів приватної медичної діяльності зі здійснення окремих видів медичної допомоги та надання окремих медичних послуг є не тільки цілком обґрунтованим, а й необхідним заходом. Адже одна справа, коли приватні медичні установи концентруються в таких напрямках медицини, як стоматологія, офтальмологія, гінекологія, косметологія, пластична хірургія. І інша справа, коли приватний сектор охорони здоров'я допускається до лікування небезпечних захворювань, що вимагає особливого державного контролю. І хоча в науковій літературі висловлюється думка, що таке обмеження необґрунтоване й стримує розвиток підприємницької ініціативи, в тому числі у сфері приватної медицини, однак характерна для сфери медичних послуг соціальна і, деякою мірою, політична спрямованість не завжди сприймає комерційний підхід у питанні визначення виконавця медичної допомоги та медичних послуг.

Той факт, що у відношенні приватних медичних установ відсутні спеціальні законодавчі заборони і обмеження на здійснення ними окремих видів діяльності, вказує на те, що в Україні створені рівні можливості для функціонування медичних установ різних форм власності. Це, у свою чергу, свідчить про недосконалість і прорахунок у правовому регулюванні ринку приватної медицини. З огляду на це обов'язковим є створення на законодавчому рівні такого ставлення до приватної медицини, за якого вона сприймалася б не як звичайний різновид підприємницької діяльності, а як необхідна і невід'ємна частина системи охорони здоров'я, що виконує важливу соціальну функцію, яка сприятиме введенню приватної медицини в жорсткі правові межі.

З огляду на це слід обмежити діяльність приватних медичних закладів за допомогою прямого перерахування в законодавчих документах з охорони здоров'я видів медичної допомоги та медичних послуг, надання яких є забороненим для суб'єктів приватної медичної діяльності, включивши до переліку цих послуг лікування небезпечних захворювань й вчинення медичних маніпуляцій, які потребують особливого державного контролю, а також створення на всіх рівнях державних органів управління охороною здоров'я підрозділів з розвитку ринку приватної медицини.

Серед основних проблем, які стримують розвиток ринку приватної медицини в Україні, є відсутність необхідних приміщень. Адже більшість приватних медичних центрів розміщено в житлових будинках, у яких існує безліч обмежень щодо санітарних норм. Тому серед напрямів державного регулювання необхідним є стимулювання розробки та впровадження регіональних програм із будівництва спеціальних приміщень під медичну діяльність. При цьому цільові договори оренди приміщень для здійснення приватної медичної діяльності повинні укладатися строком не менше, ніж на 10 років або безстроково.

Заслугує на удосконалення та підтримку з боку держави й система приватного страхування здоров'я. Встановлено, що на сучасному етапі вона значно ускладнює державну підтримку населення, яке не здатне оплатити вартість лікування, адже не забезпечує загальнодоступний мінімум надання медичної допомоги та необхідний рівень централізації фінансових засобів, що, у свою чергу, перешкоджає державі здійснювати прямий контроль над витратами галузі й призводить до підвищення вартості медичних послуг. З огляду на це з метою досягнення оптимального розподілу ресурсів у сфері охорони здоров'я необхідно на загальнонаціональному рівні під контролем держави здійснити централізацію страхових внесків (гарантія від інфляції попиту) та контроль над формуванням витрат у медицині (гарантія від інфляції пропозиції).

Відкриття страховими компаніями власних клінік є ще однією тенденцією для розвитку ринку приватної медицини та вдосконалення його державного регулювання. Зокрема, оскільки страхова компанія виступає посередником між лікарем і пацієнтом, вона зацікавлена у скороченні термінів лікування та виплат за лікарняними з метою зниження обсягу необґрунтованих страхових виплат і забезпечення якнайшвидшого одужання пацієнта. У зв'язку з низькою якістю медичних послуг і застосуванням щодо пацієнта значних, а іноді і необґрунтованих лікувально-діагностичних втручань, відносини між наявними медичними закладами і страховими компаніями загострюються. Одним із варіантів вирішення цієї проблеми є створення медичного закладу, повний контроль за яким буде здійснювати страхова компанія. Це дасть можливість регулювати ціни і якість наданих послуг [3]. Яскравим прикладом можна вважати медичну мережу «Добробут».

У сучасних умовах держава покладає на себе функцію контролю якості та безпеки діяльності

закладів охорони здоров'я і приватних медичних організацій. Між тим сфера технічного регулювання повинна бути обмежена тільки завданнями захисту життя і здоров'я населення. У зв'язку із цим державне регулювання має застосовуватися лише в тих випадках, коли воно не може здійснюватися самою приватною медичною організацією під тиском ринку або суттєво підвищує безпеку пацієнтів і працівників. За таких умов технічне державне регулювання може здійснюватися через м'які механізми, такі як обов'язкове декларування та добровільна державна сертифікація. Обов'язкове декларування передбачає обов'язок підприємця повідомити державному органу влади інформацію щодо безпеки наданих ним послуг. Декларування заміняє собою контроль, який проводиться інспекторами з виїздом до приватного медичного закладу. Ефективність декларування підтверджується практикою у сфері оподаткування. У свою чергу, добровільна державна сертифікація може здійснюватися в тих випадках, коли виникають побоювання, що громадяни не зможуть здійснити самостійно правильний вибір постачальника послуг, що пов'язано з їхньою високою технологічною складністю. У цьому випадку держава в добровільному порядку та за відповідну плату здійснює сертифікацію послуг, які надаються на ринку приватної медицини, що дозволяє закладам приватної медицини залучити споживачів, які довіряють державному органу сертифікації. Необхідність у добровільній державній сертифікації найбільш дієва на початковому етапі розвитку ринку, коли пропозиція приватних сертифікаційних послуг відсутня.

Наступним важливим напрямом удосконалення державного регулювання ринку приватної медицини, поряд із технічним регулюванням, є цивільно-правове. Пріоритет повинен віддаватися диспозитивним правовим нормам, зокрема тим, які діють лише у випадках, не врегульованих цивільно-правовими договорами. У даний час цивільне законодавство тяжіє до встановлення імперативних норм, що регулюють діяльність охорони здоров'я, договір же встановлює лише ті особливості надання медичних послуг, які не врегульовані законодавством України, включаючи накази відповідних відомств. Розвиток громадянського законодавства в даній сфері має здійснюватися випереджальними темпами, з урахуванням досвіду розвинених країн світу. Відмова ж від реформи цивільного законодавства може призвести до затримки розвитку ринку приватної медицини. У цьому випадку можливі й нега-

тивні соціальні наслідки, в тому числі збільшення тіньової медичної сфери.

Держава повинна здійснювати стимулювання приватних постачальників до обмеження їхньої участі в наданні так званих громадських послуг, тобто послуг, які за своєю природою не можуть бути надані окремим споживачам, а надаються всьому суспільству. Перелік таких послуг повинен бути максимально скорочений, виходячи зі світової практики, а послуги повинні, за можливості, надаватися приватними медичними організаціями, які отримали державне замовлення в результаті відкритого конкурсу. Ні за яких умов держава не повинна обмежувати діяльність приватних медичних закладів із надання альтернативних громадських послуг.

Слід зазначити, що приватні медичні організації також не повинні виконувати функції соціальної допомоги. Такий вид допомоги має покладатися на державу, яка може вводити спеціальні субсидії, що дозволяють громадянам придбати медичні послуги на вільному ринку. На конкурсній основі держава може укладати відповідні цивільно-правові договори із приватними медичними організаціями на пільгове обслуговування тих чи інших соціально не захищених верств населення у випадках, коли пряме субсидування таких пацієнтів призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Підвищенню ролі ринку приватної медицини в розбудові загальної системи охорони здоров'я України може сприяти об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів держави й бізнесу. Складовими частинами державно-кооперативного механізму фінансової сталості охорони здоров'я є:

- соціально відповідальний бізнес;
- державно-приватне партнерство;
- соціальний діалог.

Так, соціальна відповідальність бізнесу передбачає добровільну позитивну реакцію підприємців на вирішення соціальних проблем суспільства. Такий підхід зумовлює не тільки виконання роботодавцем наявних нормативних правил і законів, але і бажання сприяти поліпшенню соціально-економічної ситуації понад вимог, визначених у законодавчих актах. У зв'язку з тим, що соціальна політика України майже не враховує весь спектр корпоративної підтримки медицини, домінуюча роль у ній належить саме державі. Однак держава не в змозі повною мірою забезпечити розвиток інфраструктури медичного обслуговування населення, що вимагає зміни статусу медичних закладів із бюджетного на автономний, що зна-

чно розширить участь недержавних організацій у ринкових відносинах та забезпечить детінізацію фінансування охорони здоров'я.

Саме тому окремим питанням розвитку та регулювання ринку приватної медицини з боку держави є необхідність у детінізації та легалізації цього сектору, оскільки частина коштів потрапляє в медичну галузь прямо від пацієнтів, ці гроші залишаються в тіні, з них не виплачуються податки, що підтверджується висновками міжнародних експертів [5]. Легалізація може бути ефективною в разі створення певного лікарняного фонду, до якого пацієнти матимуть змогу перераховувати «вдячність» разом із персоналізацією даних медичного співробітника. А далі кожен медик отримуватиме частину грошей із цього перерахування, а також сплачуватиме відповідні податки.

З огляду на вищезазначене одним із найважливіших питань, яке сьогодні потребує державного регулювання, є норми податкового кодексу, які різними способами створюють певні перепони, наприклад, будь-яке підприємство чи бізнес в Україні не може прямо сплатити кошти медичному закладу за послуги, які отримують його співробітники. Іншим питанням є податок на додану вартість, адже сьогодні норма Податкового кодексу України має суперечливі значення щодо податку на додану вартість із приводу медичної послуги. Наприклад, податок на додану вартість має бути нарахований на такий вид медичної допомоги, як профілактичний огляд, що суперечить профілактичному напрямку медицини взагалі [4].

Для вдосконалення податкової системи України повинні враховуватися також:

- 1) принципів завдання розвитку ринку приватної медицини, яка повинна мати диференційний характер, а також враховувати особливості міжнародного ринку медичних послуг та забезпечувати для українських медичних закладів, як мінімум, рівні конкурентні умови під час діяльності на цьому ринку;
- 2) відмінності в рентабельності різних видів медичної діяльності; не повинні створюватись необґрунтовані конкурентні переваги;
- 3) необхідність забезпечення умов для оптимального відтворення об'єктів інфраструктури охорони здоров'я з урахуванням їхньої високої фондоемності та амортизації;
- 4) стимулювання застосування ресурсозберігаючої і екологічно орієнтованої медичної техніки й технологій.

Висновки. Для розвитку співпраці суб'єктів ринку приватної медицини з державою слід при-

вести також у відповідність нормативно-правову базу, що регламентує діяльність приватних медичних закладів та знайти рішення проблем, які пов'язані з реалізацією норм Закону України «Про державно-приватне партнерство» у сфері охорони здоров'я. Зокрема, як доречно стверджують С. Підгайця та Т. Сіташ, «у межах державно-приватного партнерства доцільно ввести соціальні замовлення приватним медичним закладам і установам на ті діагностичні та лікувальні медичні послуги, які поки що не готові надавати державні та комунальні медичні заклади. Залучення бізнесу до виконання державних і місцевих програм соціально-економічного розвитку в межах державно-приватної взаємо-

дії сприятиме задоволенню медичних потреб населення» [2]. З огляду на це необхідною є розробка дієвої системи сприяння розвитку ринку приватної медицини як соціально значущого сектору економіки, в основі якої має бути відповідний комплекс заходів щодо пільгового оподаткування, кредитування, оплати комунальних послуг, партнерського рівноправ'я державних і приватних закладів охорони здоров'я тощо. Суттєвим механізмом управління з підвищення ефективності охорони здоров'я може стати розвинення конкуренції за надання медичних послуг та допомоги за рахунок засобів бюджетного фінансування, приватного сектору та медичного страхування.

Список літератури:

1. Урсол Г.М. Приватний сектор системи охорони здоров'я – активний резерв підвищення доступності та якості надання медичної допомоги: досвід Кіровоградської області. *Буковинський медичний вісник*. 2014. Т. 18, № 4(72). С. 177–181.
2. Підгаєць С.В., Сіташ Т.Д. Проблеми та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в системі охорони здоров'я. URL : <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/9944/1/97.pdf>.
3. Вовк С.М. Інституційна трансформація сучасних механізмів державного управління охороною здоров'я. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*: зб. наук. пр. 2017. Харків : Вид-во НУЦЗУ. № 2(70). С. 208–216.
4. Карлаш В.В. Державне регулювання реформуванням системи охорони здоров'я України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 15. С. 121–124.
5. Karlash V.V. Problems of government regulation in the health of Ukraine. *Public management*. 2019. № 2(17). P. 78–84.

Legan I.M., Krykun O.D. DIRECTIONS FOR IMPROVING STATE REGULATION OF THE PRIVATE MEDICINE MARKET

The article conducts a comprehensive study of the nature and significance of the market of private medicine. The essential features of the health care system as an extremely important sector of the socio-economic life of the population of the state are highlighted. A number of factors that significantly affect the functioning of the market of private medicine in Ukraine are described. It is proved that since the private system of medical institutions participates in the realization of not only private but also social and public interests, there is a need for state regulation and control of the realization of these interests. The review of the main goals, ways and directions of state regulation of the market of private medicine of Ukraine is carried out. It is analyzed that the prospects for the development of the private medicine market depend not so much on macroeconomic and social parameters as on the state policy in the field of health care reform. The participation of the state in the development of the market of private medicine by issuing licenses for economic activity in medical practice to both natural persons-entrepreneurs and legal entities is proved. The possibility of participation in the insurance system of non-state medical institutions is characterized. It was emphasized that the necessary steps of the state to develop public-private partnership in the field of health care are not enough. The main reasons for this are the unwillingness of the state to this type of cooperation, the lack of clear division of powers between public authorities, their inadequate staffing, the lack of an effective mechanism for providing state support in the field of public-private entrepreneurship. It is confirmed that the presence of a developed market of private medicine will ease the burden on the state health care system by serving some citizens who are able to pay for treatment themselves. It was found that changes in the strategy of public administration of private medical institutions are a necessary prerequisite for the development of a radically new developed and potentially healthy society.

Key words: private medicine, medical institutions, medical services, private medical institutions, health care system, private medicine market, private medical services market.

Лелеченко А.П.

Національна академія державного управління при Президентові України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК УМОВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

У статті порушено питання забезпечення безпеки на рівні регіону, які є досить складними і пов'язаними з реформами в політичній, економічній, соціальній, духовній сферах. Це особливо актуальним є нині, коли відбувається перенесення центру ваги секторальних реформ на рівень регіонів і посилення їх ролі в реалізації соціально-економічної та екологічної політики держави шляхом забезпечення соціально-еколого-економічної безпеки та визначення її впливу на сталий розвиток територій.

У статті подано аналіз поглядів дослідників, наукові праці яких торкаються висвітлення певного виду (соціальної, екологічної, економічної) безпеки. З'ясовано, що виникає необхідність розгляду інтегрального поняття «соціально-еколого-економічна безпека» як однієї із найважливіших потреб сталого розвитку регіонів. У контексті дослідження розглянуто інтегральний агрегований індекс – соціально-еколого-економічний, за допомогою якого можна комплексно судити про розвиток регіону. З огляду на це кожен соціальний, екологічний чи економічний проєкт, кожне управлінське рішення мають підкріплюватися відповідним технологічним забезпеченням з урахуванням соціально-еколого-економічної безпеки.

На підставі аналізу встановлено, що соціально-еколого-економічну безпеку необхідно розуміти не тільки як таку, що встановлює порушений взаємозв'язок людини і природи та гармонізує їх співіснування, сприяє розміреному, розумному використанню людиною наявних на території ресурсів, а й забезпечує баланс на рівні, до якого людина може адаптуватися фізично, без збитків (політичних, соціальних, економічних).

Автором подано власне визначення поняття «соціально-еколого-економічна безпека регіону» та розкрито особливості її забезпечення на основі сталого розвитку.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, регіональна політика, сталий розвиток, соціально-еколого-економічна безпека, організаційно-економічний механізм природокористування, екологічна свідомість, стабільність соціальної ситуації.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Натепер людство зіткнулося із протиріччями між зростаючими потребами і нездатністю біосфери забезпечити їх, не руйнуючись. Ставиться під загрозу не тільки задоволення життєво важливих потреб та інтересів майбутніх поколінь, а й сама можливість існування. Ідеї сталого розвитку можуть відіграти важливу роль у визначенні регіональних пріоритетів, стратегій їх соціально-економічного розвитку та перспектив подальшого реформування економіки регіонів.

Домінантою основоположного вектора регіональної політики сталого розвитку виступає імператив збереження функціонування екосфери на безпечному і достатньому рівні для реалізації потреб людства.

Проблеми забезпечення безпеки на рівні регіону досить складні і пов'язані з реформою у політичній, економічній, соціальній, духовній сферах. Це особливо актуальним є нині, коли відбувається перенесення центру ваги секторальних

реформ на рівень регіонів і посилення їх ролі в реалізації соціально-економічної та екологічної політики держави шляхом забезпечення соціально-еколого-економічної безпеки та визначення її впливу на сталий розвиток територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання управління екологічною, соціальною та економічною безпекою країни і її регіонів перебувають у центрі уваги багатьох учених. Цим проблемам присвячені праці таких відомих науковців: В. Андрєєвої, Є. Грабко, О. Дребота, Т. Іванової, М. Згуровського, І. Мойсеєнка, В. Пономарьова, А. Саламатова, М. Хвесика та ін. Проте наукові праці згаданих учених торкаються переважно окремих аспектів і найчастіше мають загальноописовий характер щодо висвітлення певного виду (соціальної, екологічної, економічної) безпеки. Для більш детального аналізу виникає необхідність розгляду інтегрального поняття «соціально-еколого-економічна безпека» як однієї із найважливіших потреб сталого розвитку регіонів.

Мета дослідження. Головною метою є авторське теоретико-методологічне обґрунтування засадничих принципів та пріоритетних напрямів забезпечення соціально-еколого-економічної безпеки як умови сталого розвитку регіону.

Виклад основного матеріалу дослідження. Парадигма сталого розвитку передбачає динамічний процес послідовних позитивних змін, спрямованих на забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного аспектів, і лежить в основі формування підходів до вирішення проблем територіальних утворень. Пріоритетним підходом у здійсненні реформ на рівні регіону має бути переконання – відмовитися від ототожнення розвитку території з її господарським розвитком. Не можна вважати регіон територією, що розвивається тільки за ознакою підвищення економічних показників. Сталий розвиток має бути націлений на досягнення високої якості та безпеки життя населення, чистого довкілля за позитивної динаміки комплексу індикаторів сталого розвитку – показників, які дають змогу судити про стан або зміни економічної, соціальної або екологічної змінної. У контексті нашого дослідження ми розглянемо інтегральний, агрегований індекс – соціально-еколого-економічний, за допомогою якого можна комплексно судити про розвиток регіону. З огляду на це кожен економічний проект, кожне економічне рішення має підкріплюватися відповідним технологічним забезпеченням з урахуванням соціально-еколого-економічної безпеки.

Зважаючи на це, А. Саламатов доречно зауважує про те, що економіка повинна бути екологічно безпечною, а екологія – економічно доцільною [5]. У цьому аспекті найбільшу актуальність і значимість отримує модель розвитку країни і її регіонів, заснована на поєднанні соціальної, екологічної та економічної політики.

На думку іншого науковця [2], така модель сталого розвитку можлива лише у разі становлення ноосфери (сфери розуму), де мірилом національного й індивідуального багатства стануть духовні цінності і знання людини, яка живе в гармонії з навколишнім середовищем.

А оскільки це перспектива далекого майбутнього, то в умовах сьогодення пропонується реалізувати ідею безпеки як однієї із найважливіших базових потреб людства. Відповідно до Конституції «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [4, ст. 3]. Тобто поняття безпеки суттєво розширюється. Безпека стає всеохоплюючою категорією, що поєднує

більшість проблем захисту населення від будь-яких загроз. Безпека насамперед є результатом активної внутрішньорегіональної соціальної і політичної стабільності, ефективного економічного розвитку регіону.

Саме в межах регіону можливе налагодження оптимального поєднання соціального, екологічного та економічного видів безпеки, які тісно взаємопов'язані і впливають один на одного в єдиному понятті «соціально-еколого-економічна безпека». Відповідно, стан кожного виду безпеки виступає і як умова, і як наслідок розвитку та функціонування двох інших.

Вихідною тезою зазначеного є визнання соціально-еколого-економічної безпеки як основної передумови сталого розвитку регіону, що включає в себе сукупність дій та комплекс відповідних заходів, процесів, які забезпечують запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз регіональним інтересам. Соціально-еколого-економічна безпека встановлює порушений взаємозв'язок людини і природи та гармонізує їх співіснування, а також сприяє розміреному, розумному використанню людиною наявних на території ресурсів. Соціально-еколого-економічна безпека розкриває інтегральний потенціал території як важливий чинник її сталого розвитку.

Таким чином, синтез усіх вищеперерахованих характеристик дає змогу розуміти соціально-еколого-економічну безпеку не тільки як таку, що встановлює порушений взаємозв'язок людини і природи та гармонізує їх співіснування, сприяє розміреному, розумному використанню людиною наявних на території ресурсів, а й забезпечує баланс на рівні, до якого людина може адаптуватися фізично, без збитків (політичних, соціальних, економічних).

Соціально-еколого-економічна безпека у регіональному вимірі передбачає виявлення її особливостей, зумовлених наявністю, окрім узагальнюючих критеріїв гарантування такої безпеки, специфічних підстав, які впливають на посилення або послаблення стану безпеки в окремо взятому регіоні. Серед факторів соціально-еколого-економічної безпеки сталого розвитку регіону слід виділити такі:

– економічні – рівень економічного розвитку окремо взятого регіону та його диспропорції, які так чи інакше виникають між регіонами; економічна самостійність, що насамперед має виявлятися у здійсненні контролю за ресурсами регіону і можливості найбільш повного використання його конкурентних переваг; стабільність регіо-

нальної економіки, що передбачає надійність усіх елементів економічної системи, захист усіх форм власності, створення гарантій для ефективної підприємницької діяльності; стримування впливу дестабілізуючих факторів; здатність до розвитку і прогресу, тобто можливість самостійно реалізувати і захищати регіональні економічні інтереси;

– соціальні – фактори опосередкованого впливу економіко-географічного положення регіону на посилення диференціації політичної орієнтації представників єдиної нації, які мешкають у різних регіонах країни. Тобто такий фактор передбачає достатню кількість матеріальних благ, соціальних гарантій, необхідних для життєдіяльності та відтворення потенціалу населення, яке проживає в тих чи інших регіонах, а також представництво політичних уподобань, що має чітко виражений регіональний характер. У цьому сенсі показовою є різновекторна спрямованість, наприклад, мешканців західноукраїнських областей, чий історико-культурний розвиток закономірно вплинув на формування в них ціннісних орієнтацій, споріднених із західноєвропейськими, та жителів центральних і східних областей України, мовні та культурні особливості яких тісно пов'язані з Російською Федерацією. Відповідно, формуються і зовнішньополітичні погляди людей, які проживають у цих регіонах[1];

– екологічні – збереження оптимального середовища проживання, розширене відтворення відновлюваних ресурсів біосфери, розвиток альтернативних технологій виробництва; екологізація всіх сфер людської діяльності, розвиток організаційно-економічного механізму природокористування, природоохоронно-ресурсна рентабельність; розвиток екологічної свідомості, культури.

Забезпечення соціально-еколого-економічної безпеки регіону можливе тільки тоді, коли враховуються інтереси всіх учасників процесу регіонального розвитку – підприємств, галузей, міст, районів тощо.

Пріоритетними завданнями регіональної політики, спрямованої на підвищення соціально-еколого-економічної безпеки, є розробка і реалізація довгострокових програм розвитку регіональної економіки: її реструктуризація із переважним розвитком як галузей найбільш прибуткових і перспективних на поточний момент, так і галузей, які мають довгострокові економічні переваги у загальній системі територіального розподілу праці; сполучення розвитку соціальної сфери за рахунок власних регіональних коштів із державним регулюванням і субсидуванням соціального

розвитку регіонів [3]; захищеності природного середовища і життєво важливих інтересів людини від можливого негативного впливу господарської та іншої діяльності, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, їх наслідків.

У ході реалізації зазначених завдань з метою забезпечення соціально-еколого-економічної безпеки регіону необхідно дотримуватися принципів спрямованих на:

- удосконалення правової бази щодо забезпечення прийняття однозначних рішень у разі виникнення конфліктних ситуацій між центром і регіонами;
- збереження ресурсного потенціалу, відновлення і розвиток виробничого потенціалу регіону;
- розвиток самостійної бюджетно-фінансової політики регіонів;
- підготовку кваліфікованих кадрів адміністративного менеджменту;
- проведення комплексної екологічної оцінки території;
- ведення екологічного моніторингу;
- створення кадастру природних ресурсів у вигляді баз даних і комплексу карт, складених із використання ГІС-технологій, на яких відображаються характеристики природних ресурсів території і її районування за природними властивостями компонентів довкілля;
- здійснення спеціалізованої системи публічного управління.

Поряд із вищевикладеним варто визначити базові показники, які характеризують рівень розвитку соціально-еколого-економічної безпеки будь-якого регіону, комплексна оцінка яких дасть змогу говорити про рівень такого виду безпеки регіону. Тільки у цьому разі аналіз соціально-еколого-економічної безпеки регіону буде відображати кількісні та якісні зміни в соціальній, екологічній та економічній сферах. Складність розробки подібної методики пов'язана із набором і врахуванням безлічі різноспрямованих показників.

В основі об'єктивної оцінки соціально-еколого-економічної безпеки регіону пропонується використовувати процедуру індикативного аналізу, який дає змогу не тільки оцінити рівень безпеки окремого регіону, але і порівняти його з іншими регіонами, а також відстежити його зміни під впливом окремих загроз. Відповідно до індикативного методу аналізу сутність оцінки соціально-еколого-економічної безпеки регіону реалізується у системі індикативних показників (індикаторів) соціально-еколого-економічної без-

пеки, значення яких відображає ступінь впливу певної загрози на такий вид безпеки регіону.

Система публічного управління соціально-еколого-економічною безпекою в контексті сталого розвитку регіону передбачає формування індикаторів, які стосуються різних сфер життєдіяльності, у тому числі інвестиційної, виробничої, науково-технічної, зовнішньо-економічної, фінансової, енергетичної, демографічної, продовольчої, інфраструктурної, екологічної, і головне – рівня якості життя населення та ін. Саме в межах регіону показник якості життя населення повинен виступати, з одного боку, інтегральним індикатором соціально-економічного розвитку регіону, і з іншого – критерієм оцінки соціально-еколого-економічної безпеки регіону.

З цією метою пропонуємо виділити блоки індикаторів, які характеризують рівень якості життя населення, зокрема, блоки комплексних (приватних) показників, таких як: соціально-економічний розвиток; рівень підприємницької активності; збалансованість розподілу доходів; екологічно безпечний рівень навколишнього природного середовища; матеріальне благополуччя і рівень споживання; демографічна ситуація; забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури; стабільність соціальної ситуації; здоров'я населення.

Показово, що відмінності між регіонами у розрізі кожного блоку показників досить специфічні і виявляють особливості соціально-економічного розвитку кожного з регіонів України. Для територій із відносно сприятливою якістю життя (вищою середнього по Україні) – регіонів-лідерів, характерний високий загальний рівень соціально-економічного розвитку, в основному за рахунок високого ВРП на душу населення, великих обсягів інвестицій і значних витрат на соціальну політику.

Методологічно важливо у разі визначення індикаторів якості життя населення регіонів забез-

печити проведення інформаційно-аналітичних та математико-статистичних досліджень цього процесу, що є одним із необхідних складників оцінки соціально-еколого-економічної безпеки території. Комплексний аналіз якості життя населення регіонів визначається у динаміці по роках і у взаємному зіставленні, що надає додаткові аргументи бізнесу та місцевим органам влади під час прийняття управлінських рішень і визначає ступінь загрози соціально-еколого-економічній безпеці регіону. Загалом найбільш високі показники інтегральних індексів якості життя для окремих регіонів означають наявність реального потенціалу у використанні наявних екологічних, економічних, соціальних, адміністративних ресурсів, і це створює підстави для підвищення їх конкурентоспроможності, формування драйверів сталого розвитку регіонів.

Висновки. Проведене нами дослідження дало змогу запропонувати визначення поняття «соціально-еколого-економічна безпека регіону» як такого стану динамічної рівноваги та захищеності, за якого наявні можливості захисту території від негативного впливу зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів базуються на «розумному» балансі між підтриманням сприятливого екологічного середовища, темпами економічного зростання та забезпеченням соціальних стандартів і гарантій в умовах сталого розвитку регіону. Приймаючи цей підхід базовим для регіонального рівня, пропонується продовжити та поглибити теоретико-методологічні дослідження індикаторів соціально-еколого-економічної безпеки в регіональному вимірі, розробити універсальний інтегральний показник рівня соціально-еколого-економічної безпеки, який найбільш повно відображав би стан соціально-еколого-економічної безпеки кожного окремо взятого регіону України і став би реальною часткою національних інтересів нашої держави.

Список літератури:

1. Грабко Є.В. Забезпечення соціальної безпеки в Україні: регіональний аспект. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-02/10gevura.pdf> (дата звернення: 23.03.2020).
2. Дребот О.І. Сталий розвиток чи еколого-економічна безпека? *Зб. наук. статей III-го Всеукр. з'їзду екологів з міжнар. участю*. Вінниця, 2011. Т. 2. С. 677–680. URL: <http://eco.com.ua/> (дата звернення: 23.03.2020).
3. Козаченко Г.В., Пономарьов В.П., Ляшенко О.М. Економічна безпека підприємства: сутність та механізм забезпечення : монографія. Київ : Лібра, 2003. 280 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 23.03.2020).
5. Саламатов А.А. Экологизация экономической подготовки старших школьников в системе профильного обучения : дис. ... д. пед. н. : 13.00.01. Челябинск, 2010. 418 с.

Lelechenko A.P. PROVIDING SOCIO-ECOLOGICAL-ECONOMIC SECURITY AS A CONDITION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGION

The article is addressed issues of security at the regional level, which are quite complex and related to reforms in political, economic, social, spiritual spheres. It's especially true for today, when the center of gravity sectoral reforms is being shifted to the level of regions and their role in implementation of socio-economic and environmental policy of state is being strengthened by providing socio-ecological and economic security and determine its impact on the sustainable development of territories.

It is analyzed researchers analytical vies that tested social, environmental, economic security. Considering that there is a validity of reviewing integrated concept of socio-ecological-economic security, as one of the most significant needs of old development. In the context of our study, it is considered integrate aggregate index – socio-ecological-economic, by which one can comprehensively judge the development of the region.

Given this, every social, environmental or economic project, every management decision should be backed up by appropriate technological support, taking into account socio-ecological and economic security.

Based on the analysis it is established socio-ecological and economic security should be understood not only as one that established the interconnectedness of man and nature and harmonized their coexistence, promotes moderate, reasonable use of human resources available in the territory, but also ensured a balance at the level, to which a person could adapt physically, without loss (political, social, economic).

The author presented her own definition of the concept of “socio-ecological and economic security of region” and revealed the features of its provision on the basis of sustainable development.

Key words: *socio-economic development, regional policy, sustainable development, socio-ecological-economic security, organizational and economic mechanism of nature management, ecological consciousness, stability of social situation.*

Ліснєвська Ю.О.

«Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Рибкіна С.О.

Дніпровський державний аграрно-економічний університет

РОЛЬ МАРКЕТИНГУ В УПРАВЛІННІ СУЧАСНОЮ ШКОЛОЮ

Маркетинг як спосіб управління з використанням спеціальних інструментів і процедур є особливо ефективним у практиці навчальних закладів, включаючи середні школи. У статті представлена сутність маркетингової діяльності керівника школи та характеристика маркетингових стратегій на сучасному ринку освіти. На основі аналізу визначень категорії «освітня послуга» автори розкривають її особливості як чинника формування особистісних якостей людини й умови її адаптації до динамічних змін у навколишньому середовищі. Визначені специфічні риси маркетингу у сфері освіти і виокремлена низка особливостей елементів маркетингового комплексу освітніх організацій. Показано, що застосування маркетингового інструментарію в управлінні школою забезпечує їй низку конкурентних переваг за умови, що маркетингові стратегії розроблені з урахуванням особливостей суб'єктів оточення. Значну увагу в статті звернено на гносеологічний аспект проблеми освітньої послуги. Автори публікації аналізують визначення освітньої послуги в працях польських науковців, які розглядають освітню послугу як дію, що призводить до набуття знань і компетенцій одержувачем послуги. Показано правомірність цього визначення, що узгоджується зі стратегією класичного комерційного маркетингу послуг, сформульованою в 70-і роки ХХ ст. Такий підхід застосовують також інші дослідники, що підтверджує його наукову продуктивність. Автори статті підкреслюють суб'єктно-об'єктний характер процесу надання послуг в освіті, відповідно до якого в центрі уваги перебуває індивід – одержувач освітніх послуг. Сформульовані напрями і завдання маркетингової діяльності керівника школи. Показані переваги застосування концепції маркетингу взаємин у сфері освіти. Автори підкреслюють, що для сучасного керівника школи необхідне постійне підвищення кваліфікації та оновлення знань у сфер маркетингу.

Ключові слова: маркетинг, освітня послуга, маркетинг освіти.

Постановка проблеми. В інформаційному суспільстві освіта відіграє особливу роль, тому рівень і якість знань, отриманих дітьми та молоддю, мають вирішальне значення для їхньої подальшої професійної кар'єри та життєвої ситуації. Розвиток освітніх послуг в Україні досяг високого рівня, однак «Звіт про людський розвиток – 2019» показав негативні тенденції зростання. За період з 2013 по 2019 рік за рівнем розвитку населення Україна перемістилася з 79-е на 88-е місце серед 189 держав світу. Проблема уповільнення динаміки людського розвитку, в тому числі й освітнього рівня населення, вимагає прийняття невідкладних рішень, серед яких не останню роль відіграє модернізація сфери освіти. Початок системному перетворенню навчального і управлінського процесів в української школі покладений Реформою загальної середньої освіти. У результаті зросли вимоги до керівників шкіл, трансформовано їхні завдання. Директор школи має стати сучасним,

ефективним менеджером, чие основне завдання полягає не тільки в тому, щоб приймати рішення, планувати й організовувати шкільну роботу, керувати фінансами, але також керувати маркетингом освітніх послуг. Однією з ключових компетенцій директора школи стає базова кваліфікація в маркетингу, знання основних методів і прийомів маркетингової діяльності. Маркетингове управління школою поєднує в собі традиційні цінності і принципи шкільного адміністрування з інноваційним підходом до управління персоналом, підвищення якості освітньої послуги і маркетингу. Традиційно на ринку освітніх послуг школа обслуговує не тільки учнів, але і батьків, учителів і місцеву громадськість. Проте в ХХІ столітті нові технології змінюють сприйняття світу, стиль життя, освіту і системи цінностей. Імідж школи має постійно розвиватися, інакше в добу Інтернету вона не зможе зберегти свою позицію «скарбниці знань, вироблених людством». Використання маркетингу в управлінні освітньою

організацією дає змогу досягти задоволення конкретних соціальних потреб суспільства і виконання місії школи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Імплементация маркетингу у діяльність організацій освітньої сфери є предметом досліджень багатьох всесвітньо відомих учених, як Ф. Котлер, К. Фокс, Р. Беккер, Т. Шульц, К. Геллерт, Д. Синк, а також зарубіжних авторів С. Афанасьєва, Н. Багаутдінової, С. Білого, П. Лоранжа, М. Лукашенко, О. Панкрухіна, С. Шапкіна. Вагомий внесок у розробку проблем маркетингового управління суб'єктами ринку освітніх послуг внесли також українські дослідники С. Білоусова, С. Вільчинська, Л. Волокітіна, С. Ковальчук, А. Дмитрів, В. Зарубіна, А. Костюченко, Т. Оболенська, В. Сиченко, С. Григораш, Т. Сорочан, С. Телетова. Застосування маркетингової концепції досліджено переважно у сфері вищої освіти, однак специфіка маркетингу освітніх послуг на рівні середньої школи не отримала достатнього висвітлення.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз особливостей освітньої послуги і застосування маркетингу у сфері середньої освіти, а також обґрунтування доцільності застосування маркетингової концепції у управлінні школою.

Виклад основного матеріалу. Насамперед вимагає з'ясування трактування категорії «освітня послуга», на якій базується загальна концепція маркетингу в освіті. Є певні відмінності між категоріями «освіта» і «освітня послуга». Припускається, що перший термін – освіта є більш широким і розуміється як свідомо, організована дія, мета якої полягає у тому, щоб викликати замірені зміни людської особистості. Комерційна вартість цієї діяльності не приймається до уваги, отже, можна розглядати, наприклад, освітню діяльність батьків або недержавних організацій як освіту. Про освітню послугу можна говорити лише тоді, коли з'являються комерційні відносини. На думку польських маркетингологів Р. Зелінського і К. Левандовського, такий підхід застосовується до всієї системи освіти незалежно від того, є вона публічною чи непублічною, оскільки завжди є платник за послугу [14, с. 45]. У системі державної освіти платник – це державний бюджет або відповідні органи. Дослідження сутності і особливостей освітніх послуг – це досить нова наукова галузь, не так широко розроблена, як загальна теорія послуг. Згідно з визначенням Ф. Котлера, послуга, в тому числі освітня, – це будь-яка діяльність, яку одна сторона може запропонувати іншій; вона нематеріальна і не призводить до володіння чим-небудь [5].

Польські автори відзначили суттєві відмінності між «сервісом» і «освітнім обслуговуванням» і сформулювали визначення освітньої послуги: освітня послуга – це дії, які призводять до набуття знань, компетенцій або навичок одержувачем послуги [13, с. 47]. Ця дефініція узгоджується із загальним визначенням послуги, оскільки набуття компетенцій викликане бажанням задовольнити потребу, що є усвідомленим дефіцитом компетенцій, необхідних для функціонування у суспільстві. Оскільки освітня послуга є невід'ємним елементом розвитку, слід також зазначити, що спонсор освітньої послуги буде очікувати принаймні часткового відшкодування витрат, понесених у вигляді податків з доходу, який одержувач освітніх послуг отримує у майбутньому завдяки підвищенню компетенції.

Освітня послуга, – зазначає С. Телетова, – це «комплекс навчальної і наукової інформації, який створюється у процесі діяльності педагогічного колективу навчального закладу і передається учню, студенту чи слухачеві у вигляді суми знань загальноосвітнього і спеціального характеру, а також практичних навичок для подальшого застосування у професійній роботі з метою задоволення різноманітних потреб особистості, суспільства, держави» [9, с. 118]. У характеристиці освітніх послуг, опрацьованій В. Сиченко, показані їх відмінні риси: сезонність, висока вартість, відносна тривалість виконання, довгий термін виявлення результатів та їх залежність від суб'єктивних чинників (майбутня робота, життя випускника), необхідність подальшого супроводу послуг, залежність доступності послуг від місця їх надання і місця проживання потенційних споживачів, неможливість перепродажу тощо [7].

З представлених визначень можна зробити висновок, що поняття «освітній маркетинг» належить до діяльності з управління навчальним закладом в умовах ринкової економіки. Освітній маркетинг припускає дослідження попиту на освітні послуги і певні знання понад встановлені державою стандарти. Він також впливає на розвиток освітніх потреб громадян за допомогою розробки і впровадження концепції надання якісного освітнього продукту. Слід розрізняти освітній і педагогічний маркетинг – діяльність, спрямовану на дослідження освітнього середовища, створення і розвиток ринку освітніх послуг і стимулювання попиту на них [9, с. 120].

Сутністю маркетингу освітніх послуг є максимальний облік і задоволення потреб замовників; досягнення цієї мети забезпечується завдяки вза-

ємодії всіх аспектів. Прагнення до задоволення очікувань одержувачів послуг покладене в основу низки моделей якості обслуговування. Однією з найбільш часто згадуваних у літературі є модель якості обслуговування К. Гронрооса, одним з ключових аспектів якої є порівняння того, що отримав клієнт, з його очікуваннями. П. Брекельманс вважає, що саме маркетингова діяльність освітньої організації забезпечує необхідну відповідність запитів споживачів до якості наданих освітніх послуг. Вона спрямована на оцінку, розробку і впровадження додаткових освітніх програм, які створюють необхідні умови для розширення взаємодії між основними замовниками освітніх послуг та безпосередньою освітньою організацією у реалізації її стратегічних завдань [1, с. 134].

Маркетинг – це не тільки набір практичних дій, застосування відповідних методів і прийомів, але насамперед спосіб мислення про організацію, її роль і завдання, які забезпечують її виживання і розвиток [3, 26]. Маркетинг визначає обсяг задоволення потреб і впливає на стиль життя споживача; купуючи продукт, клієнт фактично купує задоволення. Саме задоволення учнів та їхніх батьків (а може, передусім батьків) відіграє все важливішу роль у функціонуванні освітніх установ. Задовольнити ці очікування непросто, тому що сучасна реальність ставить перед системою освіти нові проблеми і виклики. У зв'язку з цим питання ефективного управління освітніми установами, в тому числі маркетинг, стають усе більше актуальними.

Керування школою – це управління процесами, які активно сприяють формуванню в суспільстві позитивного сприйняття обов'язкової шкільної освіти. Найкращим визначенням специфіки школи є те, що управління спрямоване на задоволення потреб і постачальника послуг, і клієнта. Іншими словами, це досягнення внутрішніх і зовнішніх цілей шкільної організації шляхом найкращого задоволення потреб і очікувань усіх зацікавлених груп (співробітників, учнів, батьків та інших суб'єктів такого ринку), притому, що головною метою школи залишається всебічний розвиток учня [11, с. 10]. Надання освітніх послуг має починатися з аналізу попиту потенційних клієнтів, вивчення ринку освітніх послуг, дослідження ринку праці, визначення цілей розвитку і вироблення стратегії маркетингових дій.

Реалізація державної політики реформування у сфері загальної середньої освіти «Нова Українська школа» на період до 2029 року вимагає застосування провідних ідей менеджменту. Реформа

передбачає системну трансформацію навчального й управлінського процесів у навчальних закладах. Маркетингове управління школою – це концепція управління, в основу якої закладені як традиційні цінності і принципи шкільного адміністрування, так і практичні методи інституціонального управління сучасною організацією.

Перш за все маркетинг освіти скерований на безпосередніх споживачів освітніх послуг школи – учнів і їхніх батьків. Слід зазначити, що такий підхід помітно звужує коло зацікавлених груп населення всередині і поза школою, на які також поширюються поняття «споживач», «покупець» і «клієнт». Безперечно, споживач – це безпосередній одержувач продуктів або послуг школи, тобто учні. Однак школа опосередковано, через випускників, виходить зі своїми освітніми продуктами на ринок праці. Тому певною мірою споживачами школи є також підприємства й організації, що приймають її випускників. Отже, маркетинг освіти застосовується на ринку освітніх послуг, суб'єктами якого є різні групи зацікавлених споживачів.

Маркетинг у сфері освіти обґрунтовує О. Панкрухін, зазначаючи, що це – філософія взаємин і взаємодій споживачів, посередників і виробників освітніх послуг. Маркетинг освіти дає змогу найбільш ефективно задовольнити потреби: а) особистості – в задоволенні освітніх запитів; б) організацій-замовників – у підвищенні компетентності кадрового потенціалу; в) суспільства загалом – у розширеному відтворенні інтелектуального потенціалу; г) навчальної установи – в отриманні прибутку [6, с. 24].

Наукове розуміння специфіки маркетингу освіти представляє трактування Ф. Котлера і К. Фокс: це «дослідження, планування, здійснення і контроль за ретельно укладеними програмами, задумами, щоб викликати добровільний обмін цінностями з цільовими ринками з метою реалізації цілей навчальних закладів» [13].

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що головною метою маркетингу у системі освіти є досягнення комплексного соціального та економічного ефекту. Маркетинг освіти – це одна з підсистем управління діяльністю навчальної установи, орієнтована на формування такої системи взаємин між освітніми організаціями, споживачами їх послуг та іншими учасниками процесу, яка забезпечить максимальне погодження їхніх інтересів [2].

На ринку послуг ефективність роботи послугодавців залежить не тільки від їхніх власних зусиль,

але і від взаємодії з клієнтами. Успіхи досягаються шляхом взаємного обміну та виконання обіцянок – основоположного принципу маркетингу взаємин. Концепція маркетингу взаємин базується на принципі індивідуалізації контактів організації зі своїми клієнтами, розвитку та підтримуванні довгострокових відносин, дбання про їхню якість і, нарешті, формування партнерських відносин. Маркетинг взаємин називають також партнерським, або інтерактивним маркетингом.

Американський учений, экс-президент Американської Асоціації маркетингу Л. Беррі виділив п'ять аксіологічних елементів маркетингу взаємин: розвиток послуги, адаптація послуги до очікувань окремого клієнта, збагачення послуги особливими перевагами (доданою вартістю), цінове стимулювання лояльності споживачів та інтенсивна маркетингова діяльність стосовно власних співробітників [10, с. 236].

У сфері освіти переваги маркетингу взаємин ще більш очевидні: високі навчальні результати школи можливі тільки в умовах зацікавленого співробітництва всіх суб'єктів навчального процесу. Маркетинг взаємин забезпечує запровадження базових цінностей та організаційної культури школи в цей процес, підтримку зв'язків між вчителями, учнями та їхніми батьками, а також між школою, державою і суспільством. Інструментарій маркетингу відносин в освіті включає перш за все управління вартістю товару (освітньої послуги) в очах споживача, тобто формування у споживача сталого переконання, що придбання товару є вигідним, а витрати на його придбання менші, ніж потенційна вигода від такого товару. У наш час усе більшого значення набирає брендинг – управління маркою і формування марочного капіталу, що передбачає суб'єктивне сприйняття споживачем товару значущого, престижного, цінного незалежно від його об'єктивних характеристик; це стає можливим, коли у споживача виникає стає позитивне відношення до товару (послуги). Крім того, важливою ділянкою маркетингу є управління взаєминами з клієнтами і формування споживацької лояльності [4, с. 23].

Застосовуючи маркетинг відносин, школа отримує два практичні результати: по-перше, формує позитивний імідж та зміцнює свою репутацію в соціальному просторі, по-друге, зберігає стабільний попит на свої освітні послуги [4, с. 24]. Відомо, що всі маркетингові дії в будь-якій галузі пов'язані з виробленням конкретної стратегії. Маркетингові стратегії школи мають урахувати маркетингове оточення школи: учнів, випус-

кників школи, батьків кандидатів до навчання у школі, батьків учнів школи, осіб, які приймають рішення, впливові установи (шкільна рада), громадські формування (батьківський комітет), державні органи, яким підпорядковується школа, керівні органи місцевого самоврядування, батьківські асоціації і т. д., ринок праці (пов'язаний із залученням у школу самих талановитих учителів), засоби масової інформації, які висвітлюють роботу школи [12, с. 4].

Директор сучасної школи в повсякденній роботі здійснює численні функції професійного менеджера, насамперед: управління персоналом; маркетинг; брендинг, метою якого є створення марки школи, і персональний брендинг; аналіз ринку освітніх послуг; прогнозування і розробку довгострокових стратегій; управління навчальним процесом з акцентом на якість навчання; координування зв'язків із засобами масової інформації і соціальними мережами [12, с. 5]. Ці та інші обов'язки керівника школи вимагають постійного підвищення кваліфікації та оновлення знань у сфері маркетингу, яка охоплює:

- маркетингові дослідження;
- формування маркетингової стратегії школи;
- керування створенням та підтримкою марки школи, її репутації, рейтингу на ринку освітніх послуг;
- формування іміджу директора школи, відповідного до очікувань зацікавлених груп;
- інтернет-маркетинг з особливим акцентом на використання соціальних мереж;
- графічний дизайн, який є невід'ємним елементом організаційної культури навчального закладу;
- міжособистісне спілкування, комунікацію з клієнтами школи, суб'єктами навколишнього середовища, вчителями та іншими працівниками школи;
- зв'язки з громадськістю.

Чому школи повинні сформувати і послідовно здійснювати маркетингову стратегію? Перш за все у центрі маркетингових стратегій завжди перебуває клієнт школи. А в умовах ринкової економіки маркетингове управління школою не тільки призводить до задоволення наявного попиту на освітні послуги, але й дає змогу прогнозувати розвиток потреб клієнтів у майбутньому. Таким чином, застосування маркетингового інструментарію в управлінні школою забезпечує їй низку конкурентних переваг, у тому числі: цільове дослідження попиту на освітні послуги, вплив на розвиток потреб громадян у освітніх послугах.

гах, розробку бренду (марки) школи, формування позитивного іміджу школи і її рейтингу, розробку і впровадження концепції підвищення якості освітньої послуги, оптимізацію організації навчального процесу відповідно до очікування споживачів [8, с. 177].

Маркетингова стратегія школи – це набір практичних дій, визначених її директором, завдяки яким школа здійснює свої стратегічні цілі, пов'язані з ринком освітніх послуг, брендом школи і її репутацією. На жаль, нині слід визнати, що маркетингові стратегії добре освоїли переважно недержавні навчальні заклади. Саме вони проводять інтенсивні рекламні кампанії, спрямовані на залучення клієнтів, залучають до роботи творчо мислячий, добре мотивований персонал, здійснюють суворий контроль за якістю освітніх послуг, всебічно підтримують репутацію школи. Державні школи рідко мають фінансові засоби для покупки професійних маркетингових послуг, тому роль керівника школи у створенні маркетингової стратегії її розвитку є надзвичайно важливою.

Висновки. Узагальнюючи положення про маркетингову діяльність керівника навчальної установи, варто відзначити, що якісне науково-методичне і нормативне забезпечення; формування служби маркетингу; збір, обробка і використання

маркетингової інформації значною мірою будуть залежати від фінансових можливостей навчальної установи, підтримки з боку співпрацюючих організацій або спонсорів. Іншою формою маркетингової діяльності є заходи, безпосередньо пов'язані з менеджером і персоналом школи. Цей вид діяльності повинен включати всі представницькі функції директора і його колег, різні зустрічі, офіційні доповіді, урочисті заходи із запрошеними гостями, організацію днів «відкритих дверей», освітні ярмарки і семінари для громадськості. У школах такі форми маркетингу зазвичай здійснюються у разі незначних витрат або самими працівниками, або згідно з їхніми розробками.

У разі використання термінів «маркетинг освіти» або «маркетингове управління» фактично синтезуються дві точки зору, два світи і два способи сприйняття школи. Одним з них є світ організації та управління – світ директора школи, другим – шкільне середовище. Перший світ пов'язаний з управлінням, а другий – з маркетингом [12, с. 7]. Маркетингове управління школою не є набором жорстких правил організаційної поведінки. Маркетингове управління школою є відповіддю на питання про те, як керувати школою, щоб вона не втрачала своєї унікальної ролі і водночас не перетворювалася на скансен індустріального типу в інформаційному суспільстві.

Список літератури:

1. Брекельманс П. Маркетинг. Управление в образовании: проблемы и подходы : практическое руководство / под ред. П. Карстанье, К. Ушакова. Москва, 1995. С. 123–145.
2. Гребенников О.В. Концепция маркетинга в системе непрерывного профессионального образования. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-marketinga-v-sisteme-nepretyvnogo-professionalnogo-obrazovaniya> (дата звернення: 04.04.2020).
3. Друкер П. Эффективный руководитель. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2018. 240 с.
4. Захарова И.В. Маркетинговые инструменты в современном вузе: тенденции исследований. *Высшее образование в России*. 2018. Т. 27. № 6. С. 20–30.
5. Котлер Ф., Андерсен А.Р. Стратегический маркетинг некоммерческих организаций. Ростов-на-Дону : Феникс, 2007. 854 с.
6. Панкрухин А.П. Маркетинг образовательных услуг в высшем и дополнительном образовании : учебное пособие. Москва : Интерпракс, 1995. 240 с.
7. Сиченко В.В. Сутність та особливості маркетингу освітніх послуг в Україні. *Державне будівництво*. Київ, 2007. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_23 (дата звернення: 05.03.2020).
8. Сорочан Т.М. Підготовка керівників шкіл до управлінської діяльності: теорія та практика : монографія. Луганськ : Знання, 2005. 384 с.
9. Телетова С.Г., Телетов А.С. Педагогический маркетинг в деятельности учебных заведений. *Маркетинг и менеджмент инноваций*. 2011. Т. 2. № 3. С. 118–124.
10. Berry L. Relationship Marketing of Services – Growing Internet, Emerging Perspectives. *Journal of the Academy of Marketing Science*. 1995. Vol. 23. No. 4.
11. Fazlagić J. Marketingowe zarządzanie szkołą. Warszawa : CODN, 2003.
12. Fazlagić J. Dlaczego w zarządzaniu szkołą potrzebny jest marketing. *Mazowiecki Kwartalnik Edukacyjny Meritum*. 2014. No. 4 (35). S. 2–7.
13. Kotler P., Fox K. Strategic Marketing for Educational Institutions. New York : Prentice-Hall, Inc., 1995. 758 p.

14. Zieliński G., Lewandowski K. Determinanty percepcji jakości usług edukacyjnych w perspektywie grup interesariuszy. *The Journal of Management and Finance*. 2012. No. 3(3). S. 41–54.

15. Żebrok P. Marketing w publicznych placówkach oświatowych. *Edukacja humanistyczna*. Szczecin: 2015. No. 2 (33). S. 107–121.

Lisnevskaya Yu.O., Rybkina S.O. THE ROLE OF MARKETING IN MODERN SCHOOL MANAGEMENT

Marketing as a method of management using special tools and procedures is especially effective in the practice of educational institutions, including secondary schools. The article presents the essence of marketing activities of the head of the school and the characteristics of marketing strategies in the modern education market. Based on the analysis of the definitions of the category “educational service”, the authors reveal its features as a factor in the formation of personal qualities of man and the conditions of his adaptation to dynamic changes in the environment. The specific features of marketing in the field of education are determined and a number of features of the elements of the marketing complex of educational organizations are singled out. It is shown that the use of marketing tools in school management provides it with a number of competitive advantages, provided that marketing strategies are designed taking into account the characteristics of the environment. Considerable attention in the article is paid to the epistemological aspect of the problem of educational services. The authors of the publication analyze the definition of educational service in the works of Polish scholars who consider educational service as actions that lead to the acquisition of knowledge and competencies by the recipient of the service. The legitimacy of this definition is shown, which is consistent with the strategy of classical commercial marketing of services, formulated in the 70s of the twentieth century. This approach is also used by other researchers, which confirms its scientific performance. The authors of the article emphasize the subject-object nature of the process of providing services in education, according to which the focus is on the individual recipient of educational services. The directions and tasks of marketing activity of the head of school are formulated. The advantages of applying the concept of relationship marketing in the field of education are shown. The authors emphasize that the modern head of the school needs constant training and updating of knowledge in the field of marketing.

Key words: marketing, educational service, education marketing.

Лукін С.Ю.

Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації

ДЕМОГРАФІЧНІ ТА ГЕНДЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ МІСТА В УКРАЇНІ

У статті проаналізовані демографічні та гендерні особливості розвитку публічного простору міста на основі теоретико-методологічного та функціонального підходів.

Встановлено, що саме публічний простір міста слугує об'єднуючою ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у фізичному та соціальному плані, забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста. З'ясовано, що функціональний вимір розглядається як можливість для різних форм комунікації між жителями міст, а також ефективних форм комунікації під час отримання публічних послуг та ведення ефективного діалогу населення із представниками органів влади, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками органів державної влади, підприємств, установ і організацій щодо реалізації стратегій розвитку на певній території.

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

Для вдосконалення механізмів формування та реалізації гендерної політики у дослідженні публічного простору в Україні запропоновано такі шляхи вирішення цієї проблеми: конкретизувати принципи формування та реалізації гендерної політики на регіональному та місцевому рівнях; продовжити проведення гендерної експертизи проєктів нормативно-правових актів; удосконалити гендерно-статистичну звітність на регіональному рівні; посилити контроль громадських організацій за виконанням державних зобов'язань у сфері дотримання рівних прав і можливостей чоловіків та жінок; збільшити представництво жінок у органах державної влади на державному й регіональному рівнях шляхом просвітницьких заходів та популяризації діяльності жінок у органах влади; посилити вплив мас-медіа на формування суспільної гендерної свідомості тощо.

Ключові слова: публічний простір, суспільний простір, громадський простір, територія, приватна сфера, гендер, демографічні чинники.

Постановка проблеми. З розвитком сучасних технологій у великих містах, процесами урбанізації та субурбанізації (приміські території), збільшенням міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, а також з огляду на демографічні особливості та міграційні процеси внаслідок економічних криз, воєнних дій на Сході України, необхідним є здійснення системного аналізу розвитку публічного простору міста з урахуванням соціальних, економічних, політичних, демографічних та гендерних особливостей.

Водночас у наукових публікаціях у сфері публічного управління та адміністрування ще не

сформовано цілісного підходу до сутності публічного простору, хоча західноєвропейська наукова думка активно досліджує ці просторові форми протягом кількох останніх десятиріч.

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

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Натепер поняття «публічний простір» у наукових дослідженнях з публічного управління та

адміністрування є не досить 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. уже 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 системний аналіз вивчення цього поняття з урахуванням усіх сучасних технологій та реформ у публічному управлінні. Поняття розвитку міста багатогранне й різноаспектне, тому цей процес постійно вивчається науковцями. Просторовий розвиток міста та його функції досліджуються у працях З. Герасимчук, Т. Ніщик, Л. Руденко; проблемам соціально-економічного розвитку міст присвячено праці багатьох економістів, зокрема О. Бойко-Бойчук; актуальні питання забезпечення екологічної безпеки міст в умовах сталого розвитку постійно в зоні уваги таких вчених, як Ю. Голік, О. Ілляш, Л. Гришина, С. Доценко; проблеми формування організаційної структури управління розвитком міст висвітлено у працях В. Мамонової; питання гендерних і демографічних особливостей у публічному просторі розглядалися у наукових працях О. Димченко, Ю. Виставної, О. Гладун.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теоретико-методологічного та функціонального підходів проаналізувати демографічні та гендерні особливості розвитку публічного простору міста.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування публічного простору міста українськими науковцями зазвичай розглядалося у таких наукових напрямках, як: культурологія, соціологія, архітектура. Так, у дослідженнях українських учених часто публічний простір міста отожднюється із такими поняттями, як «суспільний простір», «громадський простір» або ж навіть «соціальний простір».

Як слушно зазначає М. Грищенко, «публічний простір відіграє провідну роль у функціонуванні міста. Визначений фізично, він пов'язує між собою розрізнені міські осередки (забезпечуючи логістичну функцію); у соціальному вимірі він відіграє соціально значущу роль інтеграції міського населення, забезпечуючи умови для створення незапланованої анонімною взаємодії «незнайомців». Саме тому публічний простір міста слугує об'єднуючою ланкою міста, саме він забезпечує його цілісність у фізичному та соціальному плані,

забезпечуючи створення міської спільноти, відображаючи соціальний прояв міста» [3, с. 31–38].

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

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

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

За останні десять років ми можемо спостерігати суттєві демографічні та гендерні зміни у публічному просторі нашої країни. Ці суттєві зміни є відчутними у сільській місцевості та у великих містах України.

Важливими у наукових дослідженнях залишаються питання, присвячені вивченню саме таких аспектів розвитку публічного простору щодо демографічних і гендерних змін у суспільстві, як:

- вплив глобалізації та ринкових трансформацій на розвиток міст, проблеми та перспективи розвитку малих міст та сільських населених пунктів;
- просторові соціально-економічні зміни у великих містах, трансформація публічних просторів та ін.

Також у деяких наукових працях проаналізовані питання, в яких висвітлюється як міста по-різному адаптуються до викликів економічних трансформацій та демографічних змін.

Як слушно зазначає О. Гладун [2], особливістю демографічних структур як у великих містах, так і у сільській місцевості України є розривність, яка зумовлена різкими коливаннями рівнів народжуваності і смертності внаслідок соціальних потрясінь. Вона породжує хвилеподібні коливання вікової структури у часі, зумовлюючи соціально-економічні наслідки, пов'язані з різницею в чисельності поколінь, які вступають у певні, зумовлені віком соціальні групи, і виходять із них (школярі, працездатне населення, пенсіонери тощо). Соціальні катастрофи ХХ століття порушили нормальний хід демографічного розвитку країни, залишивши диспропорції у статевій та віковій структурах у публічних просторах міст і сільської місцевості.

Так, аналіз статистичних даних засвідчив, що співвідношення за статтю і віковими групами населення України постійно змінюється в часі. У другій половині ХІХ ст. діяла загальна тенденція до паритетного вирівнювання співвідношення між чисельністю чоловіків та жінок. Причому до російсько-японської війни загалом кількість чоловіків переважала кількість жінок, що пояснюється великою смертністю жінок під час пологів, неналежними санітарно-гігієнічними умовами та ставленням до жінок взагалі. За даними перепису населення 1897 р., в Україні фіксувалася повна гармонія у співвідношенні статей: на 100 українок припадав 101 українець. А вже після 1906 р. і дотепер завжди кількість жінок перевищувала кількість чоловіків [2].

На статеву диспропорцію дуже сильно вплинули соціальні катастрофи першої половини ХХ століття, особливо війни, під час яких спостерігалася надсмертність чоловіків. Вплив цих катастроф з часом зменшується, але диспропорція змінюється вкрай повільно, що вже пояснюється надсмертністю чоловіків у працездатному віці [2].

На початок 2018 р. чисельність чоловіків становить 86,0% від чисельності жінок. За прогнозними розрахунками фахівців ІДСД НАН України, співвідношення чоловіків та жінок не вирівняється навіть через п'ятдесят років [8].

Статевий дисбаланс, який виник унаслідок Другої світової війни, був особливо великим і зрештою визначав кількість шлюбів і народжуваність. У своїй статті А. Перковський і С. Пирожков вказують: «У 1946 році статево-вікові пропо-

рції в Українській РСР серед дорослого населення працездатного віку склалися так: на кожні 100 жінок 1928–1917 років народження, тобто віком 18–29 років, було тільки 36,4 чоловіка» [2].

Основу розвитку будь-якої країни становить економічне зростання. Елементом економічної системи є ринок праці, функціонування якого багато в чому зумовлене демографічною ситуацією. Питання полягає не тільки у співвідношенні ємності ринку праці та кількості робочої сили: ситуацію визначає вікова структура робочої сили і всього населення. Економічна ситуація зумовлює можливість повноцінного фінансування соціальних програм, дитячих (дошкільних та шкільних) установ, вищих навчальних закладів, медичних установ, надання дотацій Пенсійному фонду тощо. Обсяг і структура таких витрат залежать від вікової структури населення, зокрема від співвідношення зайнятого та інших категорій населення. У демографії, на відміну від статистики ринку праці, для визначення цих параметрів використовують критерії віку без прив'язки до положення особи на ринку праці. Для загального аналізу населення розділяють на три великі вікові групи: молодші від працездатного віку, працездатного та старші за працездатний [2].

Тому, вивчаючи гендерні і демографічні особливості відкритого і закритого публічного простору міста, важливим є врахування і розподіл населення саме за такими віковими групами, як молодша вікова група від працездатного віку, працездатна вікова група та старша за працездатну вікова група.

Публічний простір і далі не лишається доступним для всіх однаковою мірою. Обмеженнями є гендер і належність до певної спільноти. Урбанізація, здавалося б, намагається стерти ці обмеження, та насправді вона лише посилює їх. Економічний розвиток міста не робить публічний простір більш безпечним для жінок. Пересування їх, як і раніше, залежить від часу, мети перебування, оточення, певного району міста.

Для урбанізованих регіонів України характерні різні тенденції змін. Урбанізовані регіони мають 6 різних міграційних паттернів: міграційна модель столичного урбанізованого регіону з найвищим рівнем постіндустріальних трансформацій та найвищим рівнем життя населення (Київський регіон); міграційна модель урбанізованого регіону з високим рівнем постіндустріальних трансформацій (Харківський регіон); міграційна модель індустріального урбанізованого регіону з високим рівнем добробуту населення та низьким

рівнем безробіття (Дніпропетровський регіон); міграційна модель приморського портово-промислового та туристично-рекреаційного урбанізованого регіону з високим рівнем добробуту населення (Одеський регіон); міграційна модель індустріального та туристично-рекреаційного урбанізованого регіону (Львівський регіон) [1].

Міграційний приріст населення характерний для міжрегіональних центрів Києва та Одеси, що передусім пов'язане з їхнім статусом та специфічним географічним положенням. Максимальний міграційний приріст характерний для приміських територій навколо Києва, Харкова, Львова та Одеси. Головними факторами внутрішньорегіональних та міжрегіональних міграційних потоків є статус столичності; рівень доходів населення; розвиток кон'юнктурних галузей господарства; рівень безробіття; географічне положення. Такі чинники, як стан забруднення навколишнього середовища та соціальне середовище проживання населення (поширення соціальних негараздів, злочинності, захворюваності, наркоманії, алкоголізму тощо), практично не впливають на міграційну поведінку населення України [1].

Отже, головними викликами розвитку міських поселень України є несприятливі зміни демографічної ситуації та економічні трансформації. Найбільш стійкі до демографічних та економічних викликів міста в Україні – це столиця держави (що суттєво випереджає інші міста України за всіма критеріями), міжрегіональні центри Харків, Дніпро, Одеса (які водночас мають істотні демографічні загрози) та Львів, міста із розвитком кон'юнктурних галузей промисловості (передусім галузей паливно-енергетичного комплексу та металургії із загрозами значного забруднення довкілля, а також окремі центри харчової промисловості), розвиненою сферою послуг (передусім транспортних та туристичних послуг). Найбільш вразливі міста – невеликі, переважно моноспеціалізовані та периферійні міста, для яких характерні демографічні проблеми та згорання промислового виробництва.

Розглядаючи питання гендерних аспектів у публічному просторі, нам би хотілось зазначити, що гендерна рівність є основою для ефективного управління (good governance). Формування та реалізація політики на всіх рівнях менш ефективні, якщо гендерний аспект не береться до уваги. А це, своєю чергою, гальмує розвиток у політичній, соціальній і, що особливо важливо в умовах кризи, економічній сферах. Нині це твердження вже майже стало аксіомою.

Нині гендерна політика не повинна реалізуватися відокремлено і має бути інтегрована як невід'ємний складник інших політик. Тільки так можна досягти реальних зрушень. Адже справедливий розподіл і рівний доступ до ресурсів завжди буде мати вирішальне значення для забезпечення гендерної рівності. Гендерна нерівність дуже поширена у всіх сферах економічного життя і призводить до великих втрат щодо продуктивності та рівня життя окремих людей та економіки загалом. Гендерна рівність є реальною необхідністю, а не опцією. Ліквідація гендерного розриву має сенс не тільки з економічної точки зору, але вона також повинна бути найважливішим складником будь-якої стратегії сталого розвитку [1].

На основі аналізу теоретичних джерел, на нашу думку, повинні бути враховані заходи щодо підвищення ефективності функціонування гендерно-чутливих механізмів на ринку праці у публічних просторах міст України:

- зміцнення спроможності територіальних громад забезпечувати скоординовану та ефективну співпрацю з метою дотримання гендерної симетрії у системі ПРПР;

- покращення спроможності та обізнаності спільноти України щодо важливості врахування гендерно чутливого підходу з метою запровадження позитивних змін (через висвітлення важливих законодавчих та правозахисних проблем у системі ПРПР);

- збір та поширення на місцевому рівні вдалих практик щодо успішної співпраці між роботодавцем та працівником та органів влади у забезпеченні гендерної симетрії. Таким чином, назріла об'єктивна необхідність розробки проєктів, спрямованих на сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом підвищення соціальної відповідальності та забезпечення гендерної симетрії у процесі розвитку сучасного ринку праці України [1].

Для удосконалення механізмів формування та реалізації гендерної політики у дослідженні публічного простору в Україні пропонуємо такі шляхи: конкретизувати принципи формування та реалізації гендерної політики на регіональному та місцевому рівнях; продовжити проведення гендерної експертизи проєктів нормативно-правових актів; удосконалити

гендерно-статистичну звітність на регіональному рівні; посилити контроль громадських організацій за виконанням державних зобов'язань у сфері дотримання рівних прав і можливостей чоловіків та жінок; збільшити представництво жінок у органах державної влади на державному

й регіональному рівнях шляхом просвітницьких заходів та популяризації діяльності жінок у органах влади; посилити вплив мас-медіа на формування суспільної гендерної свідомості тощо [1].

Висновки. З наведеного аналізу наукових джерел витікає, що публічний простір більше розглядають у напрямках соціології, культурології, архітектури, урбаністики, а предметом спеціального опрацювання у галузі науки є публічне управління та адміністрування. Це питання залишається не досить вивченим і потребує подальших наукових досліджень.

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

Для удосконалення механізмів формування та реалізації гендерної політики у дослідженні публічного простору в Україні пропонуємо такі шляхи: конкретизувати принципи формування та реалізації гендерної політики на регіональному та місцевому рівнях; продовжити проведення гендерної експертизи проєктів нормативно-правових актів; удосконалити

гендерно-статистичну звітність на регіональному рівні; посилити контроль громадських організацій за виконанням державних зобов'язань у сфері дотримання рівних прав і можливостей чоловіків та жінок; збільшити представництво жінок у органах державної влади на державному й регіональному рівнях шляхом просвітницьких заходів та популяризації діяльності жінок у органах влади; посилити вплив мас-медіа на формування суспільної гендерної свідомості тощо.

Отже, впровадження гендерної рівності нині потребує від суспільства не лише теоретичного підґрунтя, але й конкретних практичних кроків. Розв'язання актуальних питань, що стосуються гендерної політики в українському суспільстві, є досить важливим. Саме їх вирішення дасть змогу впровадити гендерну рівність у публічному просторі.

Список літератури:

1. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності : посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. 2018. 34 с.
2. Гладун О.М. Нариси з демографічної історії України ХХ століття : монографія. НАН України, Ін-т демограф. та соціальн. дослідж. ім. М.В. Птухи. Київ, 2018. 224 с.
3. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія*. 2016. Вип. 1. С. 31–38.
4. Димченко О.В. Гендерні особливості розвитку сучасного ринку праці України / О.В. Димченко, Ю.Ю. Виставна. *Гендерна політика міст: історія і сучасність*. Випуск 4. 2018. С. 53–54.
5. Жулькевська О.В. Суспільний простір міста як об'єкт соціологічного вивчення та емпіричний референт соціальних змін / О.В. Жулькевська, М.В. Грищенко. *Соціологічні студії*. 2012. № 1. С. 61–66.
6. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. *Ефективність державного управління. Collection of scientific works*. 2015. Issue 43. "Efficacy Public Administration"
7. Колтун В.С. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. *«Державне управління: удосконалення та розвиток»*, 2018 р. С. 1–5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf.
8. Прогноз чисельності населення по Україні. Версія 2017 року.
9. Сеннет Р. Падение публичного человека. Москва : Логос, 2002. 424 с.
10. Тищенко І.М. Міський публічний простір: підходи до визначення. *Матеріум*. Випуск 59. Культурологія, 2017, р. С. 26–33.
11. Neal Zachary. Seeking common ground: three perspectives on public space. In: Proceedings of the Institution of Civil Engineers. *Urban Design and Planning*. Issue DP000, 2018, pp. 1–8.

Lukin S.Yu. DEMOGRAPHIC AND GENDER FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SPACE OF THE CITY IN UKRAINE

The article analyzes the demographic and gender features of the development of the public space of the city on the basis of theoretical, methodological and functional approaches.

It is established that the public space of the city serves as a unifying link of the city, it is that ensures its integrity in physical and social terms, ensuring the creation of the urban community, reflecting the social manifestation of the city. It was found that the functional dimension is seen as an opportunity for various forms of communication between urban residents, as well as effective forms of communication in obtaining

public services and effective dialogue with government officials, as well as openness and transparency in decision-making by public authorities, enterprises, institutions and organizations for the implementation of development strategies in a particular area.

Based on the analysis of scientific sources, it is determined that the public space involves constant effective interaction and communication in society. The public space must be open and provide for an effective dialogue between the city authorities and the community. Also, open communication in public space presupposes the existence of public institutions and the involvement of representatives of the city community in active social and political processes in political and social decision-making. An important aspect in the public space of the city is the safety and realization of public interests of residents and guests of the city.

To improve the mechanisms of formation and implementation of gender policy in the study of public space in Ukraine, the following ways to solve this problem are proposed: to specify the principles of formation and implementation of gender policy at the regional and local levels; continue to conduct gender expertise of draft regulations; to improve gender statistical reporting at the regional level; to strengthen the work of public organizations to fulfill state obligations in the field of equal rights and opportunities for men and women; increase the representation of women in public authorities at the state and regional levels through educational activities and promotion of women's activities in government; to strengthen the influence of the mass media on the formation of public gender consciousness, etc.

Key words: *public space, territory, private sphere, gender, demographic factors.*

Лютий М.О.

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ПРОЦЕСІВ ВЗАЄМОДІЇ НОСІЇВ ПРИРОДНОГО І ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

У статті проаналізовано актуальність і доцільність дослідження умов результативної й ефективної взаємодії людини – носія природного інтелекту і комп'ютера – носія штучного інтелекту, оскільки така взаємодія може сприяти як покращанню управління і зменшенню витрат, так і створювати проблеми і ризики хибного, неетичного, неправомірного та зловмисного використання штучного інтелекту в публічному управлінні і адмініструванні. Схему пари «людина – комп'ютер» представлено у вигляді єдиного структурного елемента, коефіцієнт трансформації якого визначається як відношення вартості генерованих у процесі функціонування результатів до вартості спожитих при цьому ресурсів і цей результат мав бути спрямований не на задоволення потреби самого структурного елемента, а на належне забезпечення інтересів інших людей – об'єктів надання державних послуг. Припущення, що штучний інтелект виконує функцію посилювача на певний коефіцієнт результату використання інтелекту державного службовця при його взаємодії із споживачем послуги надало змогу інтерпретувати структурні схеми і проаналізувати коефіцієнти трансформації пари «людина – людина» в режимах «суб'єкт – об'єкт» (автократія), «суб'єкт – суб'єкт» (синархія) і «об'єкт – об'єкт» (холакратія) з використанням учасниками можливостей штучного інтелекту. При цьому встановлено, що для ефективного надання державних послуг найбільш ефективними є взаємовідносини пари «людина – людина» в режимі ««об'єкт – об'єкт» (холакратія) з виникненням ефекту синергії за умови використання штучного інтелекту обома учасниками.

Досліджено й оцінено приклади причин протидії запровадженню технологій штучного інтелекту як кадровим наповненням системи публічного управління і адміністрування, так і потенційними споживачами їх послуг та встановлено, що потенціал ефективності і результативності використання штучного інтелекту в публічному управлінні і адмініструванні без переходу на нові технології взаємодії людей не буде використаним через відсутність між останніми співпраці і синергії.

Ключові слова: інтелект, носій природного інтелекту, носій штучного інтелекту, управлінська пара, взаємодія, коефіцієнт трансформації, автократія, синархія, холакратія, синергія.

Постановка проблеми. Палітра проблем, які необхідно вирішувати для удосконалення вітчизняної системи публічного управління й адміністрування, продовжує залишатися настільки ж багатою, як і десятки років тому, а кожна чергова зміна носіїв владних повноважень у цій системі призводить, як правило, не до ліквідації попередньо створених проблем, а породжує нові, інколи ще більш гострі.

Так, абсолютно актуальна, правильна і необхідна нині суспільству теза чергового Президента України щодо того, що «діджиталізація процесів, реалізація «Держави в смартфоні» – штучний інтелект мусить замінити менталітет чиновників» і забезпечити «підвищення рівня життя громадян», оприлюднена ним під час конференції з питань реформ в Україні (02–05.07,

Торонто, Канада) [1], не викликає жодних сумнівів і застережень. Адже всі розвинуті країни уже давно встановили пріоритети у використанні засобів і технологій штучного інтелекту (ШІ) в найрізноманітніших сферах людської активності, включаючи і широке використання в управлінні державними справами [2–5].

Проте, оскільки «ШІ має потенціал для покращення управління та зменшення витрат, але й створює проблеми, які потребують управління», його використання «має бути належним чином керованим для забезпечення його етичного застосування та уникнення ненавмисних упереджень і неправомірного використання персональних даних» [6]. Вчені попереджають, що масштабне використання влади, ШІ і мережевих технологій відкриває можливості й мотиви для переходу

до т. зв. «капіталізму нагляду» (*surveillance capitalism*), що кидає виклик демократичним нормам і ключовим чином змінює наслідки багатовікової еволюції ринкового капіталізму [7]. Саме тому високий представник ЄС із питань Спільної зовнішньої політики та політики безпеки Ф. Могеріні заявила: «Ми маємо зробити все, щоб штучний інтелект продовжував змінювати наші життя, але на краще, і не перетворювався на ризики у сфері безпеки» [8]. І хоча ця заява стосувалась використання ШІ у сфері безпеки і оборони, не менші ризики несуть наслідки хибного, погано керованого, неетичного або неправомірного використання ШІ у сфері публічного управління й адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зауважимо, що формулюванням рекомендації й етичних принципів щодо впровадження, управління використанням та зменшенням, якщо не повним виключенням, ризиків неправомірного використання ШІ в практичній діяльності людей у різних сферах їх активності вже займаються урядові, міжнародні і приватні організації [9; 10], а аналітичні огляди з виявлення і вирішення проблем використання можливостей ШІ у різних секторах публічного управління виконано багатьма авторами різних країн [3–6; 11–17].

При цьому зауважимо, що одночасно активно досліджується і проблема симбіотичних взаємин людини і ШІ, про що свідчать публікації [18–21]. Однак особливий інтерес із позицій використання симбіозу людини (носія природного інтелекту – НПП) і комп'ютерів (носіїв штучного інтелекту – НШІ) в публічному управлінні викликають моделі, процеси і процедури вироблення та прийняття управлінських рішень в організаціях [22–28], орієнтовані на використання ШІ як засобу «посилення» або «розширення» можливостей системи «людина-ШІ» [24].

Використання потенціалу ШІ у вітчизняній системі публічного управління й адміністрування є вмотивованим усвідомленням експертами того, що основною сферою де «алгоритми ШІ застосовуватимуться найактивніше <...>» є держава, яка планує «використання систем ШІ в публічних сервісах, формування політики відкритих даних, розробка програм підтримки стартапів із ШІ та залучення їх до GOVTech-діяльності» [29].

Проте виконання цих завдань гальмується не тільки тим, що для України характерною є низька «включеність державних установ щодо реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства» [30], а також присутнє небажання

управлінських кадрів «засвоювати нові технології роботи та прийняття управлінських рішень» [31]. Існує ще і цілком виправдана експертна думка про наявність «найсерйознішої» та «найнебезпечнішої» проблеми впровадження ШІ в практичну діяльність людей в організаціях, під якою експерт розуміє «поступову деградацію в людей здатності до альтруїзму, любові, дружби та кооперації, спричинену поширенням ШІ-кентаврів (так інколи називають гібридну взаємодію справжньої людини зі штучним інтелектом машини)» [32], що стає особливо небезпечним у разі функціонування таких гібридів у системі публічного управління та адміністрування.

На наш погляд, більшість доступних досліджень розглядають взаємодію НПП і НШІ в процесі вироблення управлінських рішень як виконання цими двома елементами певної послідовності операцій, які людина здійснює з використанням можливостей ШІ. Так, в роботі [22, с. 152] обґрунтовано контур взаємодії в рамках «організація – менеджмент – ШІ», в роботі [23, с. 575; 24, с. 10] ця взаємодія інтерпретована у вигляді послідовності паралельних актів людини і ШІ, у праці [25, с. 203] – як послідовність почергового використання можливостей учасників цього процесу, а в праці [26, с. 54] – як послідовно-паралельна взаємодія з охопленням пари «людина – ШІ» зворотним зв'язком.

Однак більшість цих досліджень традиційно розглядають взаємодію людини і ШІ в процесі прийняття рішень як використання штучного інтелекту людиною як потужного інструменту, який дає їй змогу реалізувати певну корисну комп'ютерну технологію. Однак взаємодія пари НПП з НШІ в публічному управлінні не є самоціллю і призначена не для задоволення власних потреб. Як правило, результати цієї взаємодії призначені для використання іншими діючими в цій же системі людьми, що є характерним для функціональних завдань систем публічного управління та адміністрування. Для прикладу, вироблені органом публічного управління й адміністрування важливі, якісні і вчасні (завдяки використанню ШІ) оперативні, тактичні і стратегічні організаційні рішення можуть стати керівництвом до дії множини інших людей, результати діяльності яких стануть спільним надбанням відповідного органу управління, ШІ та людської спільноти.

У зв'язку з цим виглядають доречними і актуальними теоретична інтерпретація і дослідження специфіки взаємодії НПП і НШІ не в рамках «людина – ШІ», а в рамках традиційної управлін-

ської пари «людина-суб'єкт – людина-об'єкт» за умови використання останніми в своїй діяльності засобів ШІ.

Постановка завдання. Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні умов забезпечення ефективної взаємодії людського і штучного інтелекту в процесах публічного управління та адміністрування. Для її досягнення варто запропонувати аналітичний опис такого нового елемента будь-якої організаційної структури, як «людина з комп'ютером», а також проаналізувати можливі варіанти його функціонування в системі для виявлення і забезпечення умов ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Метою симбіотичної співпраці учасників пари НПІ–НШІ є спільне отримання результату, кращого від того, який міг би бути отриманим НПІ без використання НШІ. У зв'язку з цим особливий інтерес становлять умови їх взаємодії, в разі виконання яких досягнення такого результату буде забезпечено.

Ще у 1953 році схема взаємодії простої пари складових елементів простої системи була інтерпретована У.Р. Ешбі (W.R. Ashby) як взаємовплив двох частин пари, а не домінуючий вплив однієї частини на іншу, якщо «...»зворотний зв'язок» існує між двома частинами, коли кожна впливає на іншу» [33, с. 53]. Якщо припустити, що НПІ є керуючим (суб'єкт), а НШІ – керованим (об'єкт) елементом пари, то її можна інтерпретувати як єдиний елемент, охоплений зворотним зв'язком (Рис. 1а).

При цьому, якщо як вхідний сигнал елементарної пари «НПІ-НШІ» запропонувати вважати вартість спожитих нею в процесі функціонування інформаційних, фінансових, людських, фізичних і енергетичних ресурсів W_{RES} , а вихідним W_{REZ} – вартість генерованого результату, то останні будуть пов'язані відомим співвідношенням

$$W_{REZ} = K_S \cdot W_{RES} / 1 - \alpha \cdot K_S >> 1, \quad (1)$$

де K_S – коефіцієнт трансформації системи ($K_S = K_{НПІ} \cdot K_{НШІ}$, $K_S = K_{НПІ} + K_{НШІ}$ або $K_S = (K_{НПІ} + K_{НШІ}) \cdot K_{НШІ}$ залежно від їх паралельної, послідовної чи комбінованої взаємодії, як це продемонстровано в [23÷26], а α – коефіцієнт зворотного зв'язку. За відсутності зворотного зв'язку ($\alpha=0$) $W_{REZ} = K_S \cdot W_{RES}$ умовою успішного функціонування пари є забезпечення $K_S > 1$ і $1 < \alpha < 1/K_S$ [35, с. 102].

Саме в цьому випадку НШІ насправді виконує найпростішу функцію підсилювача коефіцієнта трансформації $K_{НПІ}$ людського інтелекту на коефі-

цієнт $K_{НШІ}$ з отриманням, відповідно, кращої продуктивності, якості і результатів W_{REZ} .

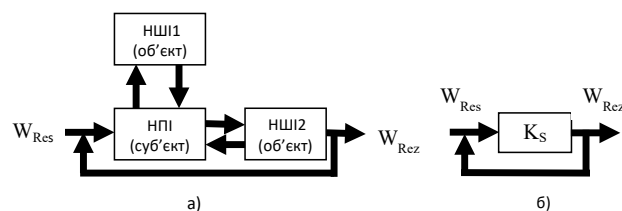


Рис. 1. Трансформація пари «НПІ – НШІ» в структурний елемент, коефіцієнт трансформації K_S якого визначається відношенням $K_S = W_{REZ} / W_{RES}$ [34, с. 212]

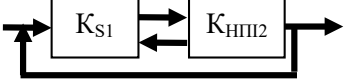
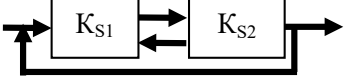
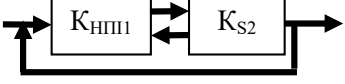
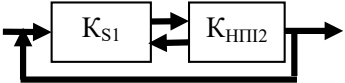
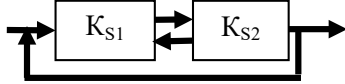
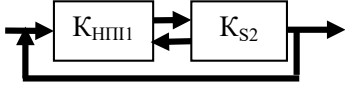
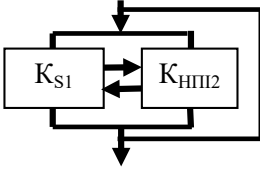
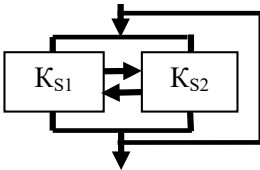
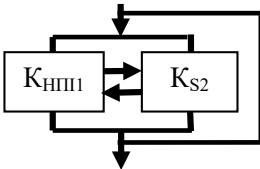
Таким чином, запропонована інтерпретація пари «НПІ-НШІ» у вигляді єдиного структурного елемента з коефіцієнтом трансформації K_S дає змогу перейти до аналізу можливих режимів його взаємодії з іншими варіантами елементів типових і нетипових управлінських пар, структурні схеми яких представлені в Таблиці 1 згідно із запропонованими в роботі [36] варіантами.

У таблиці 1 варіанти структурних схем використання ШІ в парі «людина–людина» представлені за різних умов організації відносин між учасниками взаємодії. Так, для авторитарного режиму управління є характерними такі співвідношення $K_{НПІ} >> K_{НШІ} = 1$ (домінування інтелекту керівника), для синархічного – $K_{НПІ} > K_{НШІ} > 1$ [залучення інтелекту підлеглого і досягнення ефекту синергії з коефіцієнтом $K_{Syn} = f(K_{НПІ} \cdot K_{НШІ})$], а для холакратичного – $K_{НПІ} \approx K_{НШІ} > 1$ [рівноправна участь сторін і досягнення ефекту синергії з коефіцієнтом $K_{Syn} = f(K_{НПІ} + K_{НШІ})$].

Очевидно, що використання НШІ в режимі підсилювачів можливостей НПІ зберігає основні залежності результатів функціонування типових і нетипових управлінських пар [36], серед яких використання будь-якого варіанту співуправління – синархії і/або холакратії забезпечує їх максимально ефективно і результативно співпрацю.

Проте у всіх розглянутих випадках ШІ використовується виключно в режимі посилювача можливостей людини, збираючи, аналізуючи, обробляючи та інтерпретуючи масштабні масиви даних, виявляючи і пропонуючи можливі варіанти вирішення проблем, рекомендуючи для використання оптимальні управлінські рішення у сферах економіки, освіти, охорони здоров'я, енергетики, екології і т. п. При цьому кінцеве рішення щодо доцільності використання і практична реалізація процесу використання рекомендацій ШІ залишаються за людиною.

Структурні схеми взаємодії пар «людина – людина» з традиційним використанням можливостей штучного інтелекту як «підсилювача» людського

Тип використання елементами пари штучного інтелекту	Структурна схема взаємодії носіїв природного (НП) і штучного (НШ) інтелекту	Коефіцієнт трансформації K_s	Тип управління
Типові управлінські пари «людина-суб'єкт – людина-об'єкт»			
«суб'єкт (НП ₁ +НШ ₁) → об'єкт (НП ₂)»		$K_s = K_{S1} \cdot K_{HP2}$ ($K_{HP2} = 1, K_{S1} \gg K_{HP2}$)	Автократія
«суб'єкт (НП ₁ +НШ ₁) → об'єкт (НП ₂ +НШ ₂)»		$K_s = K_{S1} \cdot K_{S2} = K_{S1} \cdot K_{HP2} \cdot K_{S2}$ ($K_{HP2} = 1, K_{S1} > K_{S2}$)	
«суб'єкт (НП ₁) → об'єкт (НП ₂ +НШ ₂)»		$K_s = K_{HP1} \cdot K_{S2} = K_{HP1} \cdot K_{S2} \cdot K_{HP2}$ ($K_{HP2} = 1, K_{HP1} \leq K_{S2} \cdot K_{HP2}$)	
Нетипові управлінські пари «людина-суб'єкт – людина-суб'єкт»			
«суб'єкт (НП ₁ +НШ ₁) ↔ суб'єкт (НП ₂)»		$K_s = K_{S1} \cdot K_{HP2} = K_{S1} (K_{HP1} \cdot K_{HP2}) = K_{S1} \cdot K_{Syn}$ [$K_{Syn} = f(K_{HP1} \cdot K_{HP2}), K_{HP2} > 1$]	Синархія
«суб'єкт (НП ₁ +НШ ₁) ↔ суб'єкт (НП ₂ +НШ ₂)»		$K_s = K_{S1} \cdot K_{S2} = (K_{HP1} \cdot K_{HP2}) \cdot K_{S1} \cdot K_{S2} = K_{S1} \cdot K_{S2} \cdot K_{Syn}$ [$K_{Syn} = f(K_{HP1} \cdot K_{HP2}), K_{HP2} > 1$]	
«суб'єкт (НП ₁) ↔ суб'єкт (НП ₂ +НШ ₂)»		$K_s = K_{HP1} \cdot K_{S2} = K_{S2} (K_{HP1} \cdot K_{HP2}) = K_{S2} \cdot K_{Syn}$ [$K_{Syn} = f(K_{HP1} \cdot K_{HP2}), K_{HP2} > 1$]	
Нетипові управлінські пари «людина-об'єкт – людина-об'єкт»			
«об'єкт (НП ₁ +НШ ₁) ↔ об'єкт (НП ₂)»		$K_s = K_{S1} + K_{HP2} = (K_{HP1} \cdot K_{S1} + K_{HP2}) = K_{S1} + K_{Syn}$ ($K_{Syn} = K_{HP1} + K_{HP2}, K_{HP1} \approx K_{HP2}$)	Холакратія
«об'єкт (НП ₁ +НШ ₁) ↔ об'єкт (НП ₂ +НШ ₂)»		$K_s = K_{S1} + K_{S2} = (K_{HP1} \cdot K_{S1} + K_{HP2} \cdot K_{S2}) = K_{S1} + K_{S2} + K_{Syn}$ ($K_{Syn} = K_{HP1} + K_{HP2}, K_{HP1} \approx K_{HP2}$)	
«об'єкт (НП ₁) ↔ об'єкт (НП ₂ +НШ ₂)»		$K_s = K_{HP1} + K_{S2} = (K_{HP1} + K_{HP2} \cdot K_{S2}) = K_{S2} + K_{Syn}$ ($K_{Syn} = K_{HP1} + K_{HP2}, K_{HP1} \approx K_{HP2}$)	

Однак перспективи симбіотичної взаємодії пари НП-НШ полягають у тому, що така взаємодія з часом робить розумнішими обидві сторони, коли алгоритми НШ отримують змогу вивчати, удосконалювати і нарощувати свою корисність, збільшувати впливи на людських партнерів у формуванні останніми кінцевих рішень шляхом підвищення власної суб'єктності і змоги отримувати інформацію та формулювати рекомендації не тільки за зверненнями людини-партнера (державного службовця, чиновника), а й самостійного її пошуку і відбору із зовнішнього оточення, а також аналізу, оцінки та використання.

Така можливість з'являється у НШ за умови наявності постійного і прямого доступу до зовнішніх джерел, баз даних, мереж, користувачів і гро-

мадян – споживачів послуг тощо. Усвідомлення ж останніми того факту, що їм надає послугу пара НПІ-НШІ, яка формує оптимально об'єктивні й ефективні рішення з виключенням будь-яких суб'єктивних мотивів її людського чинника, мотивуватиме споживачів до аналогічної поведінки і формуватиме довіру до його рішень – головного критерію, вимоги дотримання якого сформульовані незалежною групою висококваліфікованих експертів Європейської комісії з питань штучного інтелекту [10].

Саме у зв'язку з цим проблеми взаємодії людини і ШІ у сфері публічного управління й адміністрування виникають за наявності таких різнополярних інтересів сторін, як «прозорість – втаємниченість», «доступність – бар'єри», «безсторонність – прихильність», «достовірність зворотного зв'язку – відсутність зворотного зв'язку», «для всіх – для себе», «простота в користуванні – ускладненість використання», «інтереси громадянина – інтереси держави» і т. п.

Жодну з названих позицій не можна забронити чи повністю виключити із процесу взаємовідносин між парою людей (працівником органу публічного управління і споживачем публічно-адміністративної послуги). Однак будь який дисбаланс чи дисгармонічність між інтересами сторін може бути використано з небажаними, неправомірними чи злочинними намірами і діями. Оскільки ж електронне врядування може вплинути і впливає на життя багатьох і кожного громадянина, гармонізація потреб і можливостей систем електронного врядування з потребами суспільства вимагає відповідного аналізу зразків використання і вибору найбільш ефективних варіантів процесу взаємостосунків пар НПІ-НШІ.

Аналіз коефіцієнтів трансформації K_S і структурних схем варіантів використання штучного інтелекту парою «людина–людина» (Табл. 1) варто сконцентрувати на варіантах, які виключають неадекватну озброєність учасників процесу необхідними технічними засобами і програмами (наявність, доступ, володіння тощо). В цьому разі для порівняльного аналізу взаємовідносин пари, інтерпретованої як «державний службовець+ШІ – споживач послуги+ШІ», залишаються варіанти зі значеннями коефіцієнтів трансформації $K_S=K_{S1} \cdot K_{S2}$ (автократія), $K_S=K_{S1} \cdot K_{S2} \cdot K_{Syn}$ (синархія), $K_S=K_{S1}+K_{S2}+K_{Syn}$ (холакратія).

За нашою оцінкою, для використання у взаємовідносинах між працівниками системи публічного управління і місцевого самоврядування дія

всіх цих варіантів є можливою і вони можуть використовуватись у різних ситуаціях і різних пропорціях. Однак цілком очевидно, що у відносинах зі споживачами публічних послуг автократичний і навіть синархичний варіанти взаємодії є непродуктивними, незважаючи на максимальні значення коефіцієнтів трансформації. Адже у процесі надання послуг держслужбовець і споживач є не взаємозалежними, а взаємодіючими незалежними об'єктами, що є характерним саме для холакратичного режиму спільного управління пошуком правомірних і взаємоприйнятних рішень, в якому є місце як для співпраці інтелекту обох учасників, так і для використання можливостей допомоги ШІ, який не замінює людей, а істотним чином полегшує останнім досягнення ними спільної цілі – надання якісної і вчасної послуги з ефективно розподіленими і використаними ресурсами (час, фінанси, енергія).

Таким чином, холакратичний режим для процесу надання державних послуг є найближчим до однієї із головних цілей використання ШІ в публічному управлінні та адмініструванні – повного виключення з цього процесу людської складової частини (чиновника), якій, за даними проведених в Україні на початку 2020 року опитувань, не довіряють 77% – більша частина українського суспільства [37].

Проте впровадженню ШІ як основи формування нового стилю взаємовідносин між людьми нині чинить супротив насамперед ця частина людських ресурсів суспільства. Свіченням цього можна вважати той факт, що, окрім наукових публікацій про успішне впровадження технологій штучного інтелекту в найрізноманітніші сфери людської активності, в засобах масової інформації є чимало прикладів того, як державна бюрократія (яка абсолютно не є проти використання ШІ для задоволення власних потреб) активно противиться неминучим змінам традиційних відносин автократичного характеру на синархичні або холакратичні, які диктуються умовами ефективного використання ШІ. Адже участь і рівноправність сторін у процесах і процедурах вироблення та прийняття управлінських рішень мінімізують можливості корупції, зловживання владою, порушень закону, генерування злочинних схем і т. п., що може мати і має місце за традиційних суб'єктних стосунків.

Прикладом такого супротиву впровадженню ШІ у публічне управління можна вважати таку інформацію з Китаю: «Опір державних службовців новаторському експерименту з великими

даними (автори мають на увазі національний проект «Zero Trust», Л.М.) є одним із багатьох викликів використання урядом Китаю нових технологій для управління гігантською бюрократією», оскільки чиновники від держави «не відчують себе достатньо комфортно з новими технологіями» і «ставлять під сумнів право машин на доступ до службових баз даних, оскільки не існує ані закону, ані нормативно-правових актів, що дозволяють комп'ютеру чи роботі робити це» [38].

Цікаво, що за результатами соціального дослідження «Штучний інтелект: український вимір» 40,1% опитаних громадян України назвали неприйнятним використання штучного інтелекту у сфері державного управління [39]. І це при тому, що понад 80% населення добре обізнаними з цією темою, тривогу і страх цей термін викликає тільки у 23% громадян і тільки 3% вважають за необхідне припинити його використання, а майже 50% вірять, що ця технологія допоможе перемогти корупцію [39; 40].

Порівнюючи ці два приклади, доходимо цілком очевидного висновку: використання штучного інтелекту в суспільстві з домінуванням суб'єкт-об'єктних (автократичних) зразків взаємодії влади і суспільства здатне виявити корупцію і викрити зловживання (приклад Китаю), однак не ліквідує умов, за яких ці явища виникають і які мотивують учасників до їх проявів. Це пояснює і бажання значної частини вітчизняних респондентів обмежити використання органами влади ШІ – потужного аналітичного інструменту, який тільки посилить її автократизм та консервуватиме автократичні підходи у взаємовідносинах влади і громадян.

Проте українське суспільство, позитивно оцінюючи використання ШІ в інших сферах ділової активності, вочевидь, є і буде готовим до його впровадження у сферу управління державою за умови глибокої системної реформи технологій публічного управління, результати якої зумовлять зміни його ставлення до кадрового наповнення системи. Це стане можливим тільки через оволодіння ним новими технологіями взаємодії з людьми, в основу яких будуть закладені партисипативні методи взаємовпливів в управлінні – синархія і холакратія.

Отже, ініційовану чинною владою «діджиталізацію держави» не можна здійснити шляхом простої «цифровізації» відносин між суспільством, яке вимагає кардинальних змін, та державою, яка не може і не дуже поспішає відмовитись від звич-

них для всіх і кожного ледь не з дитинства методів управління.

І хоча Україна, за Звітом ООН про поширення практик е-врядування, знаходиться в групі держав із високим рівнем Індексу розвитку електронного врядування (E-Government Development Index – EGDI = 0,50÷0,75) [41, с. 87], її перехід у групу країн із високим рівнем EGDI > 0,75 буде визначатись аж ніяк не кількісними показниками розробки і впровадження проектів ШІ урядовими організаціями, а зміною ментальності кадрового наповнення системи публічного управління й адміністрування. Адже цей індекс виявляє, виділяє й оцінює умови середовища функціонування електронного уряду, які гарантують, що будь-яка категорія населення країни має доступ до необхідної людям соціальної інформації та урядових послуг. Тобто «діджиталізувати» варто вже реальну, доступну систему публічного управління та адміністрування, яка ефективно функціонує, з реально модернізованим кадровим наповненням, характеристики якого визначатимуться, окрім традиційних професійних знань, особистісних рис і лідерських здібностей, ще й рівнем володіння сучасними методами взаємовідносин із носіями природного і штучного інтелекту.

На жаль, як було продемонстровано вище, рівень залученості до цих процесів кадрового наповнення системи влади є незадовільним, практичний досвід використання обмежений, а проекти типу «Партнерство «Відкритий Уряд» [42] і «Відкрита влада» [43] з дослідження і оцінки відкритих даних для виявлення прихованих інтересів чиновників, підвищення рівня залученості і розуміння громадянами політичного процесу і підзвітності урядових структур перебувають у процесі впровадження і залишають незмінними умови взаємодії.

При цьому в переліку «основних першочергових проблем» урядовцями названо «недостатній рівень довіри до електронної взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення» і «низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг» [42, с. 33], що підтверджує доцільність і актуальність наших пропозицій щодо необхідних змін.

Варто зауважити, що створення Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, встановлення ними цілей до 2024 року і плану діяльності на 2020 рік є значним прогресом у потрібному державі напрямі. Проте в контексті

нашого дослідження варто звернути увагу на той факт, що в запланованих дослідженнях «державних службовців на предмет необхідних знань у рамках цифрової грамотності» та визначення потреб «у знаннях та навичках цифрової грамотності» [44, с. 5] повністю відсутня складова частина необхідних змін їх ментальності, орієнтирів і критеріїв взаємодії цих службовців із людьми епохи мережевого суспільства, цифрової економіки і економіки знань.

Без цих змін завдання формування в Україні критично необхідної множини «цифрових функціонерів-лідерів» [45], яке вимагає часу і витрат на масштабне й обов'язкове освоєння інформаційно-комп'ютерних технологій чинним кадровим наповненням системи, можливо, буде виконане. Але потенціал ефективності і результативності діджиталізації без переходу на нові технології взаємодії людей, яким допомагає приймати рішення ШІ, не буде використаним через відсутність між останніми співпраці і синергії ($K_{Syn} = 0$). З цієї причини «синергетичний потенціал соціальних, мобільних, хмарних технологій, а також технологій аналізу даних та Інтернету речей» не отримає ефективного використання і не зможе «зробити державний сектор України ефективним, реактивним, ціннісним», як це задекларовано [30].

Висновки. Таким чином, критично важливим завданням цифрової трансформації країни варто вважати продовження уже задекларованого і започаткованого владою масштабного впровадження передового світового досвіду з використання ШІ в усіх, без винятку, сферах і напрямках функціонування системи публічного управління та адміністрування.

Цьому, на нашу думку, буде сприяти продовження досліджень:

- специфіки взаємодії пари НПІ-НШІ з позицій психологічної готовності людини до ефективного використання НШІ з метою особистої трансформації в «цифрових функціонерів-лідерів», а не державних службовців із певним рівнем цифрової грамотності;

- можливостей удосконалення взаємодії носіїв природного інтелекту, які використовують у роботі штучний інтелект, з іншими суб'єктами – учасниками публічного управління та адміністрування через розробку і реалізацію програм зміни ментальності кадрового корпусу системи в напрямі формування стосунків партисипативного типу на основі управлінських технологій синархії і холакратії;

- поняття і моделі «людина – цифровий лідер» як базового елемента взаємодії пари «людина з комп'ютером – людина з комп'ютером».

Список літератури:

1. Зеленський назвав ключові завдання нової влади. *Сьогодні*. 3 липня 2019. URL: <https://www.segodnya.ua/ua/politics/zelenskiy-nazval-klyuchevye-zadachi-novoy-vlasti-1294524.html> (дата звернення: 10.03.2020.)
2. Preparing for the Future of Artificial Intelligence. Executive Office of the President. National Science and Technology Council Committee on Technology. October 12, 2016. 48 p. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/whitehouse_files/microsites/ostp/NSTC/preparing_for_the_future_of_ai.pdf (дата звернення: 11.03.2020.)
3. William D. Eggers, David Schatsky, Peter Viechnick. AI-augmented government. Using cognitive technologies to redesign public sector work. Deloitte University Press, 2017. 25 p.
4. Bernd W. Wirtz, Jan C. Weyerer, Carolin Geyer. Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*. 2019. Vol. 42, Issue 7. P. 596–615. DOI: /10.1080/01900692.2018.1498103
5. Gagan Deep Sharma, Anshita Yadav, Ritika Chopra, Artificial Intelligence and Effective Governance: A Review, Critique and Research Agenda, Sustainable Futures (2020). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sftr.2019.10000>
6. Mike Small. AI for Governance and Governance of AI. *Kuppingercole. Analysts*. Oct. 28, 2019. URL: <https://www.kuppingercole.com/blog/small/ai-for-governance-and-governance-of-ai> (дата звернення: 10.03.2020.)
7. Shoshana Zuboff. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology*. 2015. #30. P. 75–89. DOI: 10.1057/jit.2015.5
8. Speech by High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the Annual Conference of the European Defence Agency. *European Union External Action*. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54646/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-annual-conference-european-defence_en (дата звернення: 10.03.2020.)
9. How AI Changes the Rules: New Imperatives for the Intelligent Organization. *Massachusetts Institute of Technology*, 2020. 24 p.

10. Ethics Guidelines for Trust worthy AI. – Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. Set Up by the European Commission, 2019. 39 p.
11. Corvalán, Juan Gustavo. Digital and Intelligent Public Administration: transformations in the Era of Artificial Intelligence. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte*, ano 18, n. 71, p. 55–87. URL: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/857/792>
12. Thomas G. Barth, Eddy Arnold, Artificial Intelligence and Administrative Discretion Implications for Public Administration. *The American Review of Public Administration*. 1999. № 29(4). P. 332-351. DOI:10.1177/02750749922064463
13. João Reis, Paula Espírito Santo, Nuno Melão. Impacts of Artificial Intelligence on Public Administration: A Systematic Literature Review. *14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*, 19–22 June 2019, Coimbra, Portugal. DOI: 10.23919/CISTI.2019.8760893
14. João Reis, Paula Espírito Santo, Nuno Melão. Artificial Intelligence in Government Services: A Systematic Literature Review. *World Conference on Information Systems and Technologies (World CIST'19)*. 2019. *New Knowledge in Information Systems and Technologies*. Pp. 241–252. DOI: 10.1007/978-3-030-16181-1_23
15. Hila Mehr. Artificial Intelligence for Citizen Services and Government. Harvard Ash Center Technology & Democracy Fellow, 2017. 16 p.
16. Agarwal, P. Public Administration Challenges in the World of AI and Bots. *Public Administration Review*, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12979>
17. Christie Lindor. Talent Leaders: Artificial Intelligence Is Coming Whether You're Ready Or Not. *Forbes*. Jul 9, 2018. URL: <https://www.forbes.com/sites/forbescoachescouncil/2018/07/09/talent-leaders-artificial-intelligence-is-coming-whether-youre-ready-or-not/#48f84451696c> (дата звернення 10.03.2020).
18. Katashi Nagao. Symbiosis between Humans and Artificial Intelligence: Discussion Data Analytics. *Artificial Intelligence Accelerates Human Learning*, 2019. P. 135–151. DOI: 10.1007/978-981-13-6175-3_6
19. Magdalena Paluch. Laying The Foundation For Symbiosis Between Humans And Machines. *Forbes*. Jul 9, 2018. URL : <https://www.forbes.com/sites/forbestechcouncil/2019/12/18/laying-the-foundation-for-symbiosis-between-humans-and-machines/#7648889a2997> (дата звернення 10.03.2020).
20. Han Rusman. The symbiotic relationship between humans and artificial intelligence. *Medium*. Dec 29, 2017. URL: <https://medium.com/@hanrusman/the-symbiotic-relationship-between-humans-and-artificial-intelligence-66c0add19081> (дата звернення 12.03.2020).
21. Michael Cook, Sean Heshmat. The Symbiosis of Humans and Machines: Planning for Our AI-Augmented Future. Center For The Future of Work, 2019. 24 p. URL: <https://www.cognizant.com/whitepapers/planning-for-our-ai-augmented-future-codex4744.pdf> (дата звернення 12.03.2020).
22. Duchessi, P., O'Leary, D., O'Keefe, R. A Research Perspective: Artificial Intelligence, Management and Organizations. *International Journal of Intelligent Systems in Accounting and Finance management*. 1993. # 2. P. 151–159. DOI: 10.1002/j.1099-1174.1993.tb00039.x
23. Parry, K., Cohen, M., Bhattacharya, S. Rise of the machines: A critical consideration of automated leadership decision making in organizations. *Group and Organization Management*. 2016. Vol. 41. Issue 5. P. 571—594. DOI:10.1177/1059601116643442
24. Jarrahi, M.H. Artificial intelligence and the future of work: human-AI symbiosis in organizational decisionmaking. *Business Horizons*. 2018. Vol. 61(4). P. 577–586. DOI: 10.1016/j.bushor.2018.03.007
25. Dejoux, C., Léon, E. *Métamorphose des managers*. 1st edition. Pearson (France), 2018. 229 p.
26. Mélanie Claudé, Dorian Combe. The Roles of Artificial Intelligence and Humans in Decision Making: Towards Augmented Humans? A focus on knowledge-intensive firms. Umeå University, 2018. 94 p.
27. Pomerol, J. C. Artificial intelligence and human decision making. *European Journal of Operational Research*. 1997. #99. P. 3–25.
28. Ransbotham, Sam. Can Artificial Intelligence Replace Executive Decision Making. *MIT Sloan Management Review*. 2016. URL : <https://sloanreview.mit.edu/article/can-artificial-intelligence-replace-executive-decision-making/> (дата звернення 09.03.2020)
29. Кравцова О. Вперед у майбутнє: чому уряд повинен звернути увагу на штучний інтелект. *Економічна правда*. 4 вересня 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/09/4/651230/> (дата звернення 11.03.2020).
30. Фіщук В., Матюшко В., Чернів Є., Юрчак О., Лаврик Я., Амелін А. Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою. Український інститут майбутнього. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoju.html>
31. Требик Л. Використання сучасних комп'ютерних технологій у роботі старост із громадськістю. *Місцеве самоврядування*. 2018. № 7. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/july/issue-7/article-37831.html>

32. 31. Лапаєв Ю. Андрій Бурлуцький: «Етика застосування штучного інтелекту — це серйозна нова сфера, яку в Україні поки що обговорюють мало». *Тиждень.ua*. 7 червня 2019. URL: <https://tyzhden.ua/Economics/231033> (дата звернення 11.03.2020).
33. Ashby W. Ross. *An Introduction to Cybernetics*. London : Charman & Hall Ltd, 1957. 295 p.
34. Петренко В.П. Теоретична реінтерпретація сутності і дії зворотних зв'язків як основи інтеграційних процесів в управлінні соціально-економічними системами. *Менеджмент, маркетинг та інтелектуальний капітал в глобальному економічному просторі* : монографія / В.П. Петренко, Д.І. Дзвінчук, О.В. Немчук / під наук. ред. П.Г. Перерви, О. І. Савченко, В.Л. ТОВАЖНЯНСЬКОГО. Харків : «Цифрова друкарня № 1», 2012. С. 209–220.
35. Энциклопедия кибернетики. В двух томах. Т. 2. Главная редакция Украинской Советской Энциклопедии : Киев, 1974. 622 с.
36. Дзвінчук Д.І. Шодо теоретичного аналізу і уточнення поняття «управлінська пара» як основи розвитку та удосконалення публічного управління / Д.І. Дзвінчук, О.В. Лютий, В.П. Петренко. Збірник наук. праць «Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії». 2016. Вип. 67. С. 191–202.
37. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р.). *Разумков Центр*. 21 лютого 2020 р. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchikh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady-otsinka-diialnosti-uriadu-liutyi-2020r> (дата звернення 11.03.2020).
38. Stephen Chen. Is China's corruption-busting AI system «ZeroTrust» being turned off for being too efficient? *South China Morning Post*. 4 Feb. 2019. URL: <https://www.scmp.com/news/china/science/article/2184857/chinas-corruption-busting-ai-system-zero-trust-being-turned-being> (дата звернення 12.03.2020).
39. Як українці ставляться до штучного інтелекту. *LB.ua*. 22 січня 2019. URL: https://ukr.lb.ua/tech/2019/01/22/417491_yak_ukraintsi_stavlyatsya_shtuchnogo.html (дата звернення 12.03.2020).
40. Штучний інтелект: український вимір. Звіт за результатами кількісного соціологічного дослідження. Інститут Горшеніна, Київ, 2018. URL: <http://gorshenin.ua/wp-content/uploads/2018/12/Iskusstvennyj-intellekt.pdf> (дата звернення 12.03.2020).
41. United Nations E-Government Survey 2018. Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies. UNITED NATIONS New York, 2018. 270 p.
42. План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018–2020 роках. Розпорядження КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1088-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/partnerstvo/plan_2018%20-%202020.pdf (дата звернення 12.03.2020).
43. Ястремський Д. Open Data Challenge, проект «Відкрита влада». VECTOR. 10 липня 2019. URL: <https://vctr.media/yak-tobi-take-yuval-harari-24212/> (дата звернення 13.03.2020).
44. План роботи Міністерства цифрової трансформації на 2020 рік. Міністерство та Комітет цифрової трансформації України. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/План_роботи_Мінцифри_на_2020_рік.pdf (дата звернення 13.03.2020).
45. Лютий М.О. Цифрова держава, електронне врядування і когнітивне лідерство в процесах публічного управління. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ* : збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 19 листопада 2019 р. Херсон : ДВНЗ «ХДАУ», 2019. С. 317–319.

Liutyi M.O. INTERPRETATION OF PROCESSES OF INTERACTION OF NATURAL AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

The article analyzes the relevance and feasibility of investigating the conditions of effective and efficient interaction of the human being – the bearer of natural intelligence and the computer – the bearer of artificial intelligence, since such interaction can help to improve management and reduce costs, and create problems and risks of false, unethical, unlawful and malicious use of artificial intelligence in public management and administration. The “human-computer” pair scheme is presented as a single structural element, the transformation coefficient of which is defined as the ratio of the value of the results generated in the course of operation to the cost of the resources consumed and it is determined that this result should not be directed to meet the needs of the structural element itself, and for the proper protection of the interests of other people – objects of public service. The assumption that artificial intelligence performs the function of an amplifier by a certain coefficient of the result of the use of intelligence of a civil servant in its interaction with the consumer of the service made it possible to interpret the structural diagrams and to analyze the coefficients of transformation of the person-to-person pair in the “subject-object” modes (autocracy), “Subject – subject”

(synarchy) and “object – object” (holacracy) with the use of artificial intelligence capabilities by participants. At the same time, it is found that the most effective for the provision of public services is the relationship of the person-person pair in the object-object mode (holacracy) with the occurrence of a synergy effect if artificial intelligence is used by both parties.

Examined and evaluated examples of reasons for counteracting the introduction of artificial intelligence technologies both to the staffing of the public administration and administration system, and potential consumers of their services, and it is established that the potential of efficiency and effectiveness of the use of artificial intelligence in public administration and administration without the transition to new technologies used for reasons of lack of recent collaboration and synergy.

Key words: *intelligence, natural intelligence carrier, artificial intelligence carrier, managerial couple, interaction, transformation factor, autocracy, synarchy, holacracy, synergy.*

Мельник Я.В.

Національна академія державного управління при Президентові України

ІНОЗЕМНІ МОДЕЛІ ТА ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті окреслена діалектика понять «децентралізація» і «деконцентрація», сконцентрована характеристика світових моделей місцевого самоврядування, визначені особливості розвитку місцевого самоврядування в Італії, Польщі, Латвії, Франції, Румунії, Німеччині та Фінляндії з точки зору можливості врахування їх досвіду для практики проведення реформи децентралізації в Україні.

Специфіка впровадження децентралізаційних реформ в європейських країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку конкретної країни. Саме тому недоцільно впроваджувати зарубіжний досвід, а лише враховувати його загальні цілі та тенденції, проводячи децентралізаційні зміни з урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Зарубіжний досвід дозволяє виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства для досягнення балансу інтересів у системі публічних відносин;*
- розробка та реалізація якісної та ефективною регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;*
- забезпечення втілення принципу субсидіарності, як методу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;*
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;*
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.*

У процесі децентралізації спостерігаються зміни в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, що сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних та етнічних проблем.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, структура управління, реформа місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасній Україні активно проводиться реформа децентралізації влади і управління з метою становлення та розвитку демократизації суспільних відносин, налагодження їх правових та соціальних засад і підвищення якості публічного управління та надання громадянам різноманітних послуг.

Складні завдання системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України можуть бути вирішені за наявності ефективною системи управління на всіх рівнях публічної влади, взаємодія яких повинна базуватися на загальнодержавній політиці, що має чітку стратегію.

Здійснення реформування в Україні виявилось доволі складним завданням, значною мірою через

відсутність у більшості населення системних знань про ці процеси. Досягнення раціонального переосмислення співвідношення централізації та децентралізації, зміна ролі, відповідальності та повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування як органів публічної влади є одним із методів досягнення ефективності функціонування держави.

Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства виступає децентралізоване управління. Одним із аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Проблемі децентралізації управління та його досвіду в європейських країнах у вітчизняній науковій літературі присвячені праці Борденюка В., Романа В., Войтенка Ю., Пігуль Н., Лютої О., Ткачука А., Савченка Б., Колодія О., Пустовойта Л., Філіпенка С., Данилишина Б., Пилипіва В., Голосніченка І., Стахурського М. Кожний із науковців пропонує власне бачення проблеми децентралізації в ракурсі іноземного досвіду конкретної європейської країни.

Мета статті – сконцентровано характеризувати світові моделі місцевого самоврядування та визначити особливості розвитку місцевого самоврядування в деяких європейських країнах з точки зору можливості врахування їх досвіду для практики проведення реформи децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідною умовою демократизації державної влади і суспільства виступає децентралізоване управління. Одним з аргументів на користь здійснення децентралізаційних реформ є підвищення ефективності діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, а також створення сприятливих умов для економічного розвитку.

В. Борденюк зазначає, що система взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади пов'язана з деконцентрацією і децентралізацією. Він вважає, що на ефективність функціонування місцевої системи управління впливає зв'язок децентралізації і деконцентрації влади, співвідношення функцій та компетенції органів влади, їхній розподіл за функціональними і галузевими принципами [1, с. 22]. Потрібно зазначити, що децентралізація державного управління – це делегування державною владою місцевому самоврядуванню певних функцій та ресурсів, що дозволяє зміцнити права і повноваження адміністративно-територіальних одиниць та одночасного звуження прав і повноважень відповідних центральних органів державної влади з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація всередині вертикалі підпорядкування органу державної влади шляхом створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним [2, с. 127].

Як бачимо на Рис. 1, у світі існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру їх взаємовідносин з органами державної влади, у формах взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядчих органів у системі місцевого самоврядування.

Різні історичні умови суспільного розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Англо-американська (англосаксонська), яка характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не утворюються. Вона характерна здебільшого для федеративної форми державного устрою (що є для України не бажаним в умовах війни з Росією). Для цієї моделі властивим є високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування.

Континентально-європейська (романо-германська) будується на принципі поєднання місцевого самоврядування і місцевого державного управління (більшість країн континентальної Європи). Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в системі державного управління. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування. Вона існує в Україні з деякими особливостями.

Змішана – в деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації [5, с. 685].

Іберійська модель передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькальди тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і їх одночасно затверджують центральні органи державної влади через представників цієї влади в адміністративно-територіальних одиницях (така модель реалізована у: Бразилії, Португалії, Мек-

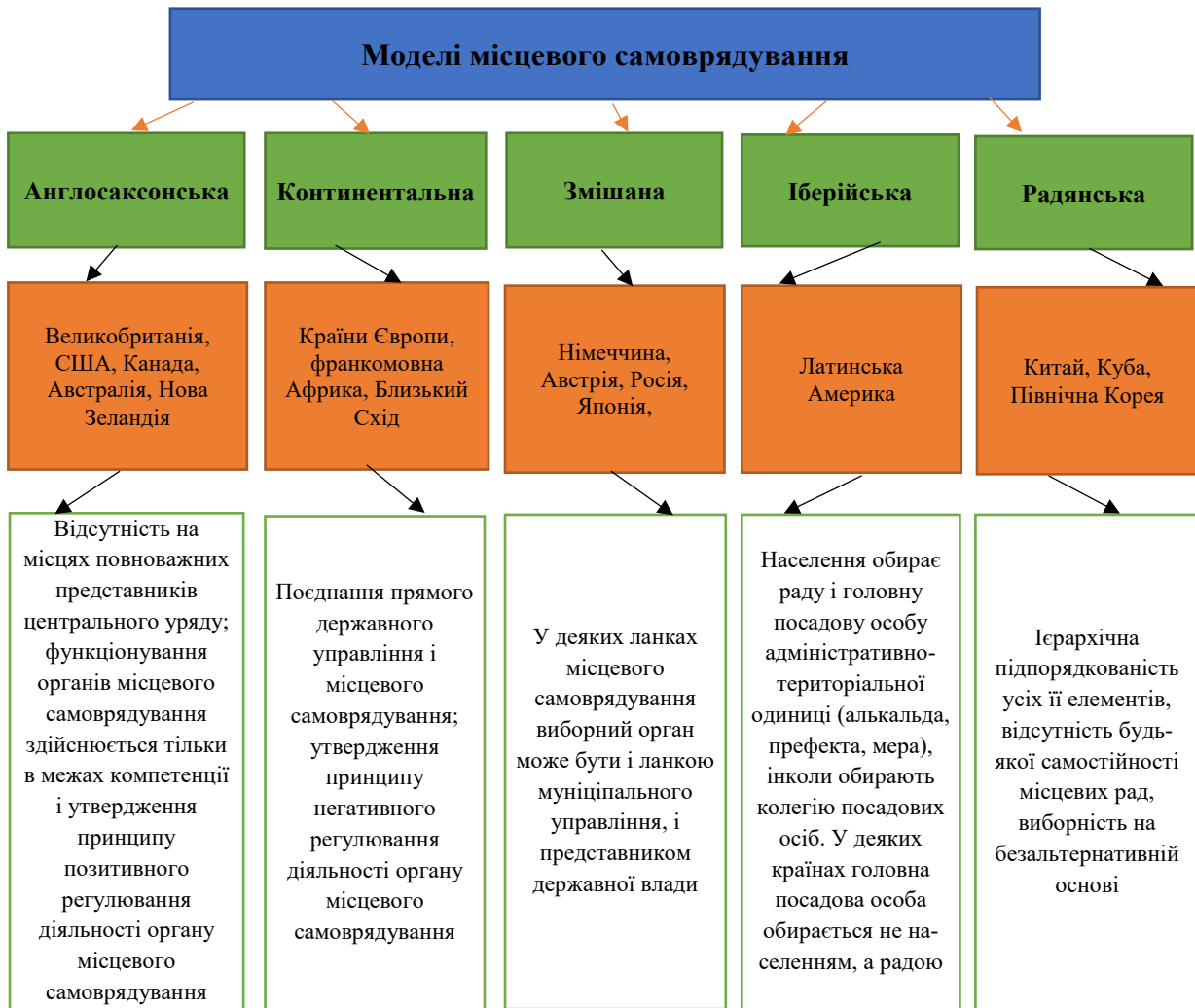


Рис. 1. Моделі місцевого самоврядування [3, с. 3]

сиді, з певними особливостями у Іспанії). Тобто відбувається поєднання двох інституцій (голови відповідної ради та голови місцевого органу державної влади) в межах однієї інституції, що легітимізує відповідні посади як з боку місцевих громад, так і з боку центральних органів державної влади [4, с. 1].

Наразі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, змішана. Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в

європейських країнах. Виділяють п'ять основних характеристик, які притаманні децентралізації в європейських країнах:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективне вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями [5, с. 685].

Для нашого дослідження є доцільним проаналізувати європейський досвід децентралізації публічного управління (континентальна модель).

Почнемо з Італії, яка практично завершила децентралізаційне реформування, результатом якого стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна.

Регіон – найкрупніша одиниця місцевого самоврядування країни. Існує 20 регіонів, які мають досить широкі повноваження, зокрема:

- прийняття регіонального законодавства та адміністративного регулювання;
- право законодавчої ініціативи на національному рівні;
- можливість пропонувати референдуми,
- призначення 3 делегатів для участі у президентських виборах.

Структура управління регіоном складається з регіональних рад, які обираються загальним голосуванням за пропорційною системою в один тур; регіональний комітет як виконавчий орган регіональної ради та його президент, які формуються з членів регіональної ради.

До компетенції регіонів віднесені питання освіти, охорони здоров'я, транспортні мережі, цивільна авіація, територіальне планування та розвиток, адміністративні послуги для промисловості та бізнесу тощо, видатки щодо їх виконання здійснюються з регіональних бюджетів. Також у рамках своїх інтересів та повноважень регіони можуть брати участь у програмах та проектах ЄС. Для їх ефективної реалізації регіони забезпечуються відповідними ресурсами: власними (насамперед, податки і інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), та коштами від рівномірного розподілу державних фондів для підтримки економічного розвитку і зменшення соціальних та економічних дисбалансів.

Середня ланка територіальної організації Італії – провінція (існує 110 провінцій). Функціями провінцій є підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація і контроль приватного транспорту, дороги у межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, зокрема центри зайнятості, надання соціальних послуг, промоція культури, туризму і спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Структура управління провінцією складається з президента провінції та ради провінції, які обираються прямим голосуванням за пропорційною системою (на 5 років). Президент провінції призначає членів свого «уряду» (giunta).

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозвіл на торгівлю, збір і утилиза-

цію сміття, місцева транспортна інфраструктура, освітлення вулиць та соціальне житло [6, с. 9].

Структура управління провінцією складається з мера і ради, які обираються прямим голосуванням. Виборча система залежить від розмірів комуни. У невеликих комунах з населенням менше 15000 осіб мера та раду обирають в один тур системою простої більшості, при цьому партія, що набрала більшість отримує 2/3 місць у раді комуни. В усіх інших випадках застосовується пропорційна система з можливістю проведення другого туру, якщо не було забезпечено абсолютної більшості у першому турі. Строк обрання мерів та рад комун – 5 років. У разі, якщо мер подає у відставку, перебирають його та відповідну раду.

Мер виконує частину делегованих функцій як агент національного уряду – реєструє народження, смерті, одруження та міграційні зміни, відповідає за громадський порядок, у разі надзвичайних потреб може видавати спеціальні накази щодо сфери охорони здоров'я, міського планування і місцевої поліції [6, с. 9].

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до країн, для яких характерна множинність місцевих податків, зокрема: група прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний тощо), група прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (роздрібний продаж, продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита. Практика застосування італійської моделі публічного управлінського будівництва виявилася дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному і місцевому рівні.

Спонукальним імпульсом децентралізації у Польщі була масштабна соціально-економічна лібералізація, зумовлена реалізацією ринкових реформ, а метою – максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, формування ефективних і прозорих політико-економічних публічних інститутів та інститутів громадянського суспільства. Децентралізація в Польщі відбувалася у декілька етапів: перший – утворення гмін (територіальних громад), якими були місто, село, кілька сіл або район міста; другий крок – відповідне фор-

мування повітів та воєводств (на 1999 р. 16 воєводств замінили колишні 49) [5, с. 686], що зумовило перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади.

Структура органів управління внаслідок реформи децентралізації отримала таку форму:

- *воєводство*: виконавчу владу очолює воєвода, який призначається прем'єр-міністром Польщі за пропозицією Міністра публічної адміністрації, а органом реалізації виконавчої влади є воєводське управління (обирається сеймиком) на чолі з маршалком воєводства; представницьку владу репрезентує сеймик воєводства, який обирається на 4 роки;

- *повіт*: виконавчу владу на цьому рівні реалізують керівники повітових служб та інспекцій, діяльність яких координує управління повіту на чолі із старостою; представницьким органом є рада повіту, яка обирається на 4 роки;

- *гміна*: виконавчу владу реалізує виконавча рада на чолі з вуйтом (село), бурмістром (селище) та мером (місто); представницьким органом є рада гміни, яка теж обирається на 4 роки [6, с. 3].

Адміністративно-територіальна реформа зумовила скорочення чисельності державних службовців, а відповідно, скорочення бюджетних видатків на управління. Поряд із цим у Польщі реформували механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами (у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість) [5, с. 697]. Особливістю цієї польської реформи було те, що вона передбачила співпрацю регіонів у формі створення вільних економічних зон та надання допомоги одного регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету, а також вона забезпечила відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало громадянам право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність, чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою, з концентрацією основних повноважень (економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами і майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення) та фінансових ресурсів на рівні гмін. Всі ці зміни позитивно вплинули на умови життя членів територіальних громад, значно підвищили інвестиційну привабливість країни порівняно з іншими країнами Східної Європи. Самостійність гміни є досить значною – 85% коштів бюджету

використовується без узгодження з центральною владою, а 20% місцева влада заробляє самотужки. Важливо, що частки в податках та дотаціях вираховуються автоматично за визначеною формулою.

До фонду загальних субвенцій відраховується визначена частка доходів державного бюджету, а також внески більш забезпечених місцевих урядів; його основні компоненти – базова загальна субвенція (складається з резервного фонду за нормативом 4%, субвенції на вирівнювання, субвенції на поточні видатки), освітня субвенція (розподіляється за формулою, що враховує 21 чинник), субвенції на компенсацію втрат, зумовлених рішеннями центрального уряду. Інвестиційні субвенції віднесено до категорії цільових, які розподіляються між воєводствами, а воєводи їх розподіляють між гмінами (компенсується, як правило, до 50% інвестиційних видатків у сферах, які попередньо узгоджуються). Обсяг загальної субвенції для повітів та воєводств не фіксуються, а визначаються законом про бюджет і складається із трьох частин: на освіту і на дорожнє господарство (за формулою), на вирівнювання (отримують усі повіти та воєводства, окрім одного найбільш забезпеченого з кожної групи) [6, с. 6].

Децентралізація в Латвії здійснювалась у трьох напрямках (юридичний, адміністративно-територіальний та фіскальний) і завершилась у 2009 р. Кожен із цих напрямів проводився відокремлено і механізми його реалізації не узгоджувались. Започаткувало юридичну реформу прийняття у 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права і обов'язки та фінансову базу місцевого самоврядування. Характер адміністративно-територіальної реформи зумовили незначна за площею територія та нерівномірний розвиток регіонів і територій країни. Її метою було формування адміністративних територій із місцевим та регіональним самоврядуванням, які спроможні економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню [7, с. 3]. Причиною значних перешкод у реалізації цього напряму змін стало небажання дрібних громад об'єднуватися та помилка держави, яка затвердила чіткі правила, критерії та формат їх об'єднання, що зумовило неспроможність новостворених громад виконувати делеговані державою належні функції. Фінансове реформування відбувалось протягом 1995–1998 рр. відповідно законам «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». Унаслідок цих змін основними джерелами доходів місцевих бюджетів Латвії стали податкові

надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг, а основну питому вагу у структурі надходжень становили податок із доходів фізичних осіб (розподіляється між державним та місцевим бюджетами), податок на нерухомість, який розраховується відповідно до кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково [8, с. 24]. Адміністративно-територіальна реформа в Латвії сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні власних нагальних питань та посилила його вплив на місцевий економічний розвиток.

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Адміністративна децентралізація розпочалась ще у 1982 р., коли повноваження префектур (орган державної виконавчої влади у системі регіонального управління) почали передаватись муніципалітетам, які делегували право надавати послуги населенню представникам бізнесу через систему контрактів (переважно у сфері надання комунальних послуг). 2 березня 1982 р. було прийнято закон «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів», який визначав принципи функціонування територіальних громад (регіон, департамент, комуна) з делегуванням їм деяких повноважень держави, запровадивши низку нововведень:

- скасування наглядових функцій префекта, які передавались адміністративному суду і регіональній рахунковій палаті;
- передача виконавчих повноважень від префекта голові представницької асамблеї;
- надання регіону статусу повноправної територіальної громади (до цього територіальними громадами були лише департаменти і комуни);
- у регіонах і департаментах виконавча влада передавалась від представника держави (префекта) відповідним радам цих територіальних громад.

Найбільш централізована в минулому держава Франція, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис. за економічним потенціалом посідає п'яте місце в світі. У 2002 р. Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання комун, в основу якого покладена їх кооперація. Цей напрямок адміністративно-територіального реформування розпочався з 2011 р. З одного боку, це

сприяє вирішенню проблем, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого – дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, тобто, займалась саморозвитком. Зараз у Франції фактично створено новий рівень адміністративно-територіального устрою – об'єднання комун із своєю територіальною юрисдикцією, своїм представницьким та виконавчим органом і власним бюджетом. Встановлювалось три типи таких об'єднань: міські об'єднання (агломерації до 500 тис. чоловік); об'єднання міст та передмістя (не менше 50 тис. чоловік) та об'єднання комун (у сільських районах) [9, с. 413]. Міжмуніципальне об'єднання формує міжмуніципальний представницький орган (муніципальна рада), членів якого обирають комунальні ради (у подальшому їх обиратимуть мешканці комун безпосередньо). Міжмуніципальна рада має досить багато повноважень, зокрема відповідає за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Представник держави – префект ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун, зокрема в питаннях забезпечення правопорядку.

На сьогодні складовими частинами адміністративно-територіального устрою Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Кантон і округ – це територіальні одиниці, які не мають власних органів влади [10, с. 196]. В країні існує трирівнева система організації влади на місцях (комуна, департамент, регіон), серед яких базовим рівнем є комуна, публічна влада на якому представлена органами місцевого самоврядування (муніципальною радою та мером комуни). Представницьким органом департаменту є генеральна рада, а державна влада на цьому рівні місцевого самоврядування представлена державною адміністрацією [11, с. 11].

Реформа децентралізації у Румунії втілювалась у життя протягом 2005-2008 років і у подальшому зазнала суттєвих змін. Її основною метою залишається забезпечення співвідношення повноважень та обов'язків з необхідними ресурсами для ефективного виконання цих повноважень та задоволення потреб громадян. Фінансова децентралізація розширює права і можливості місцевих органів влади стосовно використання коштів органами місцевого самоврядування, прогнозування

та затвердження обласних бюджетів, управління податками і зборами. Адміністративно-територіальний устрій Румунії у регіонах дворівневий: муніципалітет (базовий рівень місцевого самоврядування) та округ. В муніципалітеті владу уособлюють обрані мер і рада, в округах – рада округу на чолі з головою. Державу в окрузі представляє префект.

До функцій і повноважень органів влади муніципалітету належать: адміністративні послуги стосовно реєстрації державної та приватної власності; управління місцевою автодорожньою інфраструктурою; управління місцевими закладами культури; управління місцевими медичними закладами; розвиток територій та містобудування; забезпечення водопостачання; водовідведення і каналізація; громадське освітлення; санітарний нагляд; послуги соціального захисту дітей та літніх людей; соціальна допомога постраждалим від гендерного насильства; місцевий громадський транспорт; надання послуг із центрального опалення; будівництво соціального житла; управління у галузі початкової і середньої освіти (за винятком спеціалізованих шкіл); громадська безпека; соціальні субсидії; запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них; послуги з медичного та соціального забезпечення; базові послуги соціального забезпечення для осіб з інвалідністю; управління системою обліку населення; управління місцевою інфраструктурною мережею.

До функцій і повноважень органів влади округу належать: управління місцевими аеропортами; адміністрування об'єктів державної власності округу; управління закладами культури в окрузі; управління медичними закладами округу; послуги соціальної допомоги постраждалим від гендерного насильства; спеціалізовані послуги соціального захисту для літніх людей; управління інфраструктурною мережею округу; управління спеціалізованими закладами освіти; послуги з медичного та соціального забезпечення; послуги соціального захисту дітей; спеціалізовані послуги соціального забезпечення для осіб з інвалідністю; управління системою обліку населення [15, с. 219].

Для виконання покладених на них повноважень адміністративно-територіальні одиниці можуть формувати асоціації з розвитку громад. У Румунії введено поняття асиметричної децентралізації, дозволяючи центральним органам державного управління диференційовано підходити до місцевих органів влади залежно від їх адміністративної спроможності ефективно виконувати децентралізовані повноваження. Якщо грани державного

управління на центральному рівні виявлять брак такої спроможності на рівні якоїсь муніципальної установи, яка не може впоратись із покладеними на неї завданнями, то відповідні децентралізовані повноваження передаються на рівень ради округу.

Німеччина є федеративною республікою. Її місцеве самоврядування є одним з базових елементів суспільства і держави. Місцеве самоврядування у Німеччині – це питання компетенції суб'єкта федерації. Кожна федеральна земля має право вирішувати це питання по-своєму, а отже, правова основа для функціонування місцевого самоврядування – це закони суб'єктів федерації. Незважаючи на широкі законодавчі можливості для різноманітності організації місцевого самоврядування, майже у всіх федеральних землях воно організовано однаково і здійснюється на рівні окремих громад, поселень та муніципальних районів [16, с. 174].

Реформу посилення муніципального рівня проведено й у Фінляндії за рахунок добровільних об'єднань (кількість муніципалітетів скоротилась із 450 до 320), і, порівняно з іншими північними країнами, фінські муніципалітети стали більшими за ісландські та норвезькі, проте залишилися меншими за датські (середня чисельність понад 50 тис.) та шведські (30 тис.). Загалом середній розмір муніципалітетів становить близько 17 тис. мешканців, проте є і значна кількість громад (майже половина) з населенням менше 6 тис. осіб. Такий принцип формування громад зумовлений територіальними особливостями та розташуванням населених пунктів.

За наявності таких відносно невеликих громад самостійне виконання ними широкого набору функцій виявилось неможливим. Але завдяки механізмам міжмуніципального співробітництва у Фінляндії на місцевому рівні надається значна кількість послуг. Наприклад, наразі функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки малих муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Кооперація здійснюється у сферах освіти, утилізації сміття, водопостачання тощо. Основними моделями міжмуніципального співробітництва є «модель муніципалітету господаря», коли один муніципалітет виконує низку функцій для групи муніципалітетів або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти [13, с. 6].

Основними напрямками фінансування на рівні муніципалітетів у Фінляндії є: середня та професійна освіта, професійна підготовка, культура;

превентивне, основне та спеціалізоване медичне забезпечення, стоматологія, формування здорового середовища проживання; соціальне забезпечення літніх людей та інвалідів, догляду за дітьми; територіальне планування (землекористування, водопостачання, енергетика, управління відходами, підтримка інфраструктури, охорона навколишнього середовища, пожежна і рятувальні служби). При цьому для участі в міжмуніципальному співробітництві також визначено кількісні критерії щодо чисельності населення, зокрема у сфері охорони здоров'я – 20 тис. мешканців, професійної освіти – 50 тис. мешканців [14, с.1].

Висновки. Специфіка впровадження децентралізаційних реформ в європейських країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку конкретної країни. Саме тому недоцільно впроваджувати зарубіжний досвід, а лише враховувати його загальні цілі та тенденції, проводячи децентралізаційні зміни з урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Зарубіжний досвід дозволяє виокремити основні шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства для досягнення балансу інтересів у системі публічних відносин;
- розробка та реалізація якісної та ефективної регіональної політики, спрямованої на забез-

печення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

- забезпечення втілення принципу субсидіарності як методу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Децентралізація публічного управління відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини і громади. У процесі децентралізації спостерігаються зміни в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, що сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращенню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних та етнічних проблем. Наслідком децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг, а також налагодити якісну та ефективну взаємодію органів виконавчої влади всіх рівнів у сфері охорони суспільного правопорядку.

Список літератури:

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Децентралізація та ефективне місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ : ПРООН / МПВСР. 2007. 269 с.
3. Роман В.Д. Моделі децентралізації влади країн Європейського союзу. *Зовнішня політика та національна безпека*. 2006. № 2(53). С. 1–8.
4. Войтенко Ю. У пошуках оптимальної моделі децентралізації для України. URL : https://blogs.ipress.ua/blogs/svitova_praktyka_detsentralizatsii_ta_variandy_dlya_ukrainy_122823.html (дата звернення: 25.05.2020).
5. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 684–688.
6. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. URL : <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015> (дата звернення: 25.05.2020).
7. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL : <http://www.csi.org.ua/?p=4802> (дата звернення: 27.05.2020).
8. Ткачук А.Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки. Київ : Легальний статус, 2015. 56 с.
9. Савченко Б.Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3. С. 410–417.
10. Колодій О.М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 195–199.
11. Пустовойт Л.А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.

12. Філіпенко С.С. Місцеве самоврядування: Федеративна Республіка Німеччина. URL : http://tergromada.blogspot.com/2014/05blog-post_21.html (дата звернення: 27.05.2020).
13. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
14. André C., García C. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. *OECD Economics Department Working Papers*. 2014. № 1121. URL : <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en> (дата звернення: 27.05.2020).
15. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
16. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: навч. посібник. Київ : ГАН, 2003. 256 с.

Melnyk Ya.V. FOREIGN MODELS AND EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION PROCESS OF PUBLIC MANAGEMENT

The article outlines the dialectic of the concepts of “decentralization” and “deconcentration”, concentrates the characteristics of world models of local self-government, defines the features of the development of local self-government in Italy, Poland, Latvia, France, Romania, Germany and Finland in terms of the possibility of taking their experience into account in the practice of reform decentralization in Ukraine.

The implementation of decentralization reforms in European countries shows that the experience of each of them is unique and reflects the specifics of the development of a particular country. That is why, it is inexpedient to introduce foreign experience, but only to take its general goals and trends, carrying out decentralization changes taking into account the peculiarities of economic and political development of a particular country. Foreign experience allows us to identify the main ways to implement reforms to decentralize of public management in Ukraine:

- 1) *delimitation of powers, rights and responsibilities of different levels of government in accordance with the essence of the rule of law, democracy and civil society to achieve a balance of interests in the system of public relations;*
- 2) *development and implementation of high-quality and effective regional policy aimed at ensuring balanced local and regional development;*
- 3) *ensuring the implementation of the principle of subsidiarity as a method of overcoming conflicts of interest between local executive bodies and local governments;*
- 4) *ensuring the expansion of the rights of territorial communities to address the problems of their livelihood;*
- 5) *budget reform taking into account national and local interests.*

In the process of decentralization there are changes in the administrative, political, budgetary, financial, social spheres, which contributes to human development, government accountability, improving the quality of public and public services, consolidation of society, solving economic, legal, political and ethnic problems.

Key words: *decentralization, local self-government, governance structure, reform of local self-government, administrative-territorial structure.*

Мойсіяха А.В.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

У статті розкрито сутність механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері. Досліджено сфери, межі та способи їх реалізації, а також науково обґрунтовано зміст. Метою цієї статті є визначення змісту та дослідження сутності механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері. Визначені основні підходи до розуміння механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері, що міститься в сучасних дослідженнях науковців. Запропоноване власне бачення способу детермінації цієї категорії науки державного управління. Вивчені підходи та способи закріплення механізмів реалізації державної політики на практиці.

Констатовано, що механізми реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері можна розділити на два типи: загальні, які проявляються в особливостях функціонування органів державної влади в контексті реалізації ними загальних розпорядчих та адміністративних функцій (механізми управління державним сектором у медичній сфері, освітній сфері тощо). Ці механізми забезпечують процес всебічного розвитку відповідного сектору та максимізують ефективність соціально-економічного відтворення в ньому; спеціальні, які розкриваються через специфіку кожного конкретного сегмента соціокультурної сфери та проявляються у специфіці функцій державного управління (механізми реалізації політики зайнятості, політики медичного забезпечення, міжетнічного врегулювання тощо). Тобто ці механізми мають вузьке спрямування. Зроблено висновок, що механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері мають типову структурну будову, але суттєво відрізняються від конкретної сфери їх застосування та залежно від органу державної влади, що їх використовує для досягнення цілей державної соціогуманітарної політики. У цьому знаходить своє поєднання функціональний та інституційний підходи до розуміння сутності та змісту таких механізмів, що панують у сучасній вітчизняній доктрині науки державного управління. Необхідно акцентувати увагу на тому, що механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері розуміються нами як елемент динаміки всього процесу державного управління.

Ключові слова: механізми реалізації державної політики, соціогуманітарна сфера, державна соціальна політика, державна гуманітарна політика, державне управління.

Постановка проблеми. Соціогуманітарна сфера є однією із найбільших та найважливіших за обсягом і значенням сфер суспільних відносин, тому держава має приділяти належну і повсякчасну увагу регулюванню процесів, що в ній протікають, а також формувати власну соціогуманітарну політику, яка б відображала основні потреби та відповідала на сучасні запити суспільства. Цінність соціальних та гуманітарних заходів розкривається в двох аспектах: короткостроковому та довгостроковому, що також знаменує важливість і складність політики держави у зазначеній сфері і тим самим підкреслює її важливість. Короткостроковий аспект розуміється через задоволення найбільш гострих потреб суспільства та вирішення основних соціальних проблем: високого рівня добробуту, якісних медичних, освітніх

та соціальних послуг тощо. Довгостроковість у цілях соціогуманітарної політики втілюється у спроможності держави формувати національну самоідентичність, упроваджувати та закріплювати на рівні суспільної свідомості систему цивілізаційних цінностей, які закладаються в основу стабільності, стійкості суверенітету та територіальної єдності держави. З метою реалізації вказаного особливої актуальності набуває проблема розробки найбільш ефективних механізмів соціогуманітарної політики держави, які б забезпечували необхідну якість соціальної та гуманітарної політики держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика пошуку оптимального поєднання механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері посідає центральне місце в

дослідженнях таких учених, як В.В. Бакуменко, С.Є. Горбатюк, А.А. Коваленко, І.О. Кресіна, Л.М. Мельничук, К.С. Міщенко, Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, Ю.І. Стельмахук, В.П. Трощинський, В.В. Цветков тощо.

Мета статті. Метою цієї статті є визначення змісту та дослідження сутності механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері.

Виклад основного матеріалу. Державна політика у соціогуманітарній сфері являє собою складний комплекс цілей, завдань, засобів та способів їх реалізації через досягнення певного стану соціогуманітарної системи, а також інструментів, які являють собою набір управлінських, розпорядчих та контрольних заходів. «Набір», «комплекс», «сукупність», «інструменти», «засоби», «завдання» тощо – це все категорії статичного характеру. Вони втілюють у собі змістове наповнення конкретно взятих сфер та напрямів реалізації державної політики. Натомість вони позбавлені елементу динаміки, елементу, який би ув'язував їх в єдину форму, надаючи державній політиці необхідної всеосяжності, цілісності, спрямованості.

Таким елементом, на нашу думку, виступає механізм реалізації державної політики. «Механізм» як категорія науки державного управління належить до сфери динаміки державного управління, забезпечуючи необхідні процесний та процедурний складники системі державного управління. З одного боку, це призводить до того, що механізм реалізації державної політики залишається категорією найбільш суперечливою, але з іншого – наявність постійного наукового інтересу до такої категорії свідчить лише про важливість розуміння його сутності для цілей ефективності державного регулювання в будь-якій сфері, а особливо в соціогуманітарній, де від якості інструментарію державної політики залежить соціальний складник усього існування держави та суспільства.

Найбільш класичним визначенням механізму для цілей державного управління вважається визначення, запропоноване В.В. Бакуменком, який наголошує на тому, що механізм реалізації державою своєї функції в конкретній сфері суспільних відносин – це такий спосіб впливу суб'єкта управління на об'єкт, який максимізує ефективність управлінської дії та точність реалізації управлінського рішення, що підтверджується наявністю зворотного зв'язку від керованого об'єкта або системи суспільних відносин [2, с. 314–315]. На думку вченого, між суб'єктом

та об'єктом управління постійно відбувається взаємодія, яка і розкриває динамізм механізму, тоді як усі аспекти такої взаємодії, визначені на початок реалізації процесу управління, можуть характеризуватися статичним характером, оскільки закріплені в законодавстві.

Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук та О.М. Стельмах, навпаки, вважають, що механізм державного управління – це «штучна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методів, засобів, інструментів впливу владного суб'єкта на об'єкт» [9, с. 22–25]. З таким твердженням повною мірою погодитися ми не можемо, оскільки система – це не рушійна сила, а контури реалізації дієвості механізмів державного управління. Такий висновок дає нам можливість проголосити тезу, що державна політика в соціогуманітарній сфері, яка закріплюється на рівні нормативно-правових актів, у тому числі актів стратегічного характеру, визначає набір інструментів, засобів та способів можливого досягнення цілей такої політики. Так-от, саме ця «можливість» та шлях до досягнення цих цілей і характеризуються таким поняттям, як «механізм». Алгоритмізація та законодавча детермінація процесу управління не забезпечує ефективності управлінських дій, вони лише визначають можливі, найменш складні шляхи досягнення визначених цілей.

У цьому контексті слушним є твердження Т.О. Бутирської щодо того, що не кожне управлінське рішення доцільно вважати механізмом управління. Вони є лише проявами необхідної дії держави на конкретну сферу суспільних відносин. Натомість управлінське рішення призводить до зміни якості регуляторного впливу держави на конкретну сферу суспільних відносин або призводить до формування нової логіки управлінської діяльності, втілення якої збігається з практичним вирішенням проблем [3, с. 312–323]. Такий підхід розкриває важливий системний складник механізму державного управління, що пов'язаний зі зміною якості керованого об'єкта, зміною закономірностей, що протікають у середовищі регульованих суспільних відносин. Тобто реалізація механізму державного регулювання призводить до набуття системи нових якостей, нових можливостей для розкриття власного потенціалу підвищення ефективності.

Дещо інший підхід пропагує Г.В. Атаманчук, наголошуючи на тому, що механізм державного управління та реалізації державної політики в будь-якій сфері має похідну природу від інституційного

забезпечення відповідної державної політики. Тобто фахівець ув'язує механізм державного управління із конкретним органом публічної влади, прирівнюючи його фактично до функцій та меж управлінського впливу з боку такого органу на об'єкт управління. Дослідник ототожнює механізм державного управління із «інструментом реалізації виконавчої влади держави, що спрямований на виконання певних функцій» [1, с. 12–18]. Це класичний інституційний підхід, але він є дещо застарілим, оскільки сучасні вимоги до побудови системи державного управління, і зокрема у соціогуманітарній сфері, характеризуються необхідністю застосування процесного підходу, елементів проектного управління та більш гнучких мережевих інструментів досягнення цілей суспільного розвитку. За таких умов функціональне навантаження органів державного управління, ототожнюючи його із механізмом державного управління, видається громіздким та неефективним, оскільки зміна умов зовнішнього середовища має призводити до зміни функціонального навантаження, що можливе лише шляхом певної досить бюрократично складної процедури. Це суттєво знижує ефективність державного регулювання, а тому дієвість механізмів реалізації державної політики створює дисонанс, враховуючи призначення останніх.

Але інституційний підхід до розуміння сутності механізмів державного управління не слід відкидати зовсім. Він є надзвичайно інформативним з точки зору можливості реалізації тими чи іншими органами державного управління відповідних механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері. Іншими словами, інституційний підхід дає змогу визначити конфігурацію системи державного управління в соціогуманітарній сфері, сформувати певну архітектуру підпорядкування та функціональні зв'язки між відповідними органами державної влади, взаємодія між якими сама по собі генеруватиме нові можливості для застосування більш широкого спектра механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері.

К.С. Міщенко у своїх дослідженнях, навпаки, доходить висновків про те, що механізми реалізації політики в соціогуманітарній сфері пов'язані із функціями держави. Адміністрування та регулювання відносин гуманітарного, соціального та іншого характеру співвідносяться із відповідними функціями держави в цих сферах: розпорядчими, організаційними, соціальними, адміністративними тощо. Тобто реалізація функцій розкривається через певну сукупність інструментарію,

що в комплексі і являє собою механізм реалізації політики держави [7, с. 230–232]. Функціональний підхід, на наш погляд, суттєво доповнює інституційний підхід, оскільки він розкриває динамічний аспект механізму як категорії державного управління. З іншого боку, функціональний підхід обмежується напрямом та характером дій відповідного органу державної влади в процесі реалізації ним конкретної функції. Разом із тим функціональний підхід ставить досить цікаве питання, що має вагоме практичне значення: якщо механізм реалізації державної політики розкривається через функції державного управління, чи означає це, що природа механізмів реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері тотожна, і всі механізми ідентичні за своєю будовою.

В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко та інші демонструють більш широкий підхід до розуміння сутності механізму, визначаючи його як цілий рівень «системної ієрархії стосовно об'єкта управління, який складається із сукупності певних частин, кожна з яких легітимізована на рівні нормативно-правового акта та втілюється відповідним суб'єктом управління» [11]. Таким чином, логічним висновком із цієї тези є те, що механізми реалізації політики держави в соціогуманітарній сфері закріплюються на рівні нормативно-правових актів. Це своєю чергою означає їх стабільність з точки зору структурного складу, а також потребує їх легітимізації.

Ю.І. Стельмащук зазначає, що натеper «в Україні є чимало невирішених проблем в управлінні соціально-гуманітарною сферою, які потребують комплексного дослідження та усунення. Головним напрямом слід вважати відпрацювання механізму взаємодії держави й суспільства в реалізації державної політики в соціально-гуманітарній сфері, забезпечення гідних умов життя, що сприятиме зростанню добробуту громадян, становленню середнього класу» [10]. Дослідник звертає увагу на ще одну цікаву рису механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері – обов'язкову взаємодію держави та суспільства, громадянського сектору, що доповнює відповідні механізми необхідними зв'язуючими ланками, які наближають повноту і якість державної політики до очікувань та запитів суспільства.

І.В. Розпутенко, аналізуючи соціогуманітарну політику України, наголошує на тому, що вона має орієнтуватися на систему європейських цінностей. Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, цей висновок є не стільки логічним, скільки таким, що визначає необхідність імплементувати

європейські традиції, інструменти та механізми реалізації такої політики в українську реальність. У цьому контексті вважається слушним висновок ученого про те, що механізми реалізації соціогуманітарної політики отримують найбільшої ефективності в процесі реалізації стратегічних документів [8, с. 120]. Такий висновок демонструє те, що аналізовані нами механізми не можуть характеризуватися стійкістю свого сутнісного прояву. Іншими словами, вони змінюються залежно від зміни стратегічних пріоритетів державної політики в соціогуманітарній сфері. Але ми не погоджуємося з ученим, оскільки як наукова категорія «механізм державного управління» є базовим елементом у системі реалізації державної політики, він є самою рушійною силою, початковим імпульсом, тим, що надає системності самій політиці.

У цьому контексті більш слушною видається точка зору С.Є. Горбатюка, який зазначає, що «державна соціогуманітарна політика, маючи багатовимірне спрямування, пов'язана із поняттям безпеки і диверсифікована за низкою напрямів, сформованих у систему, в якій базовими елементами розвитку людського потенціалу фактично стали охорона здоров'я та освіта, політика зайнятості та соціального захисту, які значною мірою є визначальними, підґрунтям для реалізації завдань усіх напрямів державної політики» [4, с. 85–88]. Такий підхід ученого дає змогу сформулювати нам тезу стосовно того, що механізми реалізації соціогуманітарної політики держави деталізуються в такому:

- відтворюють організуючий, регуляторний, адміністративний та інший владно-управлінський вплив держави на різні соціально-гуманітарні напрями;

- конкретний зміст механізмів визначається залежно від конкретного напрямку державної політики: освітньої, гуманітарної, соціальної, медичної сфери, політики зайнятості тощо;

- мають нормативно-правове закріплення у вигляді контурів та потенційно можливих наборів інструментів, засобів та видів заходів, що можуть застосовуватися державою залежно від конкретного сегмента соціогуманітарної політики.

Такий набір характерних рис свідчить про те, що механізми реалізації державної соціогуманітарної політики можуть бути прогнозованими, але повинні мати елементи ситуативності, пристосованості до мінливих умов зовнішнього середовища, втілювати на практиці оперативність і мобільність державного регулювання. «Утім розвитком соціальних та гуманітарних процесів слід управляти, а не залишати їх на самоплив, поро-

джуючи тим самим дестабілізуючі, дисфункціональні виклики для суспільства. Державне управління в соціогуманітарній сфері має бути такою ж самою управлінською діяльнісною системою, як і в інших сферах суспільного життя» [6, с. 44]. Цей висновок учених хоча і є безапеляційним, на їхню точку зору, але нами не може сприйматися повною мірою. Справа в тому, що соціогуманітарна сфера надзвичайно велика з точки зору можливості передбачити її розвиток та створити взаємопов'язану мережеву систему управління нею як системи реалізації імперативного впливу держави на соціальні, гуманітарні та інші процеси в ній. Натомість соціогуманітарна сфера повинна регулюватися, багато в чому процеси, які в ній відбуваються, мають високу питому вагу залучення громадянського суспільства, самоорганізації та розширеної участі громадян у розв'язанні найбільш гострих соціальних та гуманітарних проблем. Тому завданням держави є розробка та створення не стільки архітектури реалізації державної політики, скільки визначення рис та меж її можливої конфігурації. Натепер процесний та проектний підходи вже продемонстрували свою ефективність, а тому системність потрібна лише щодо встановлення загальних засад, принципів та визначення інструментів реалізації державної соціогуманітарної політики.

Ми обстоюємо точку зору, що механізми її реалізації, тобто кінцевий драйвер, який поєднує стратегічні, програмні документи із практичним виміром їх втілення, розкривається у способі втілення управлінського рішення та тому наборі інструментів і заходів, які для цього потрібні конкретному органу державної влади. Це дає змогу зробити нам певний проміжний висновок щодо того, що всі механізми реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері можна розділити на два типи:

- загальні, які проявляються в особливостях функціонування органів державної влади в контексті реалізації ними загальних розпорядчих та адміністративних функцій (механізми управління державним сектором у медичній сфері, освітній сфері тощо). Ці механізми забезпечують процес всебічного розвитку відповідного сектору та максимізують ефективність соціально-економічного відтворення в ньому;

- спеціальні, які розкриваються через специфіку кожного конкретного сегмента соціокультурної сфери та проявляються у специфіці функцій державного управління (механізми реалізації політики зайнятості, політики медичного забезпе-

чення, міжетнічного врегулювання тощо). Тобто ці механізми мають вузьке спрямування.

Такий поділ за масштабами дії механізмів свідчить не про те, що за своєю внутрішньою будовою вони відрізняються один від одного, а лише про можливу різницю в змістовому їх наповненні.

Так, наприклад Л.М. Мельничук пропонує відрізнити всі механізми державного управління в соціогуманітарній сфері за об'єктом, на який спрямовується їх основний вплив. Але також дослідниця зазначає на необхідності розрізняти механізми реалізації соціогуманітарної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях. При цьому «наголошується на необхідності розробки нової моделі державної політики соціогуманітарного розвитку України, що має здійснюватися з урахуванням адаптованого до українських реалій досвіду країн ЄС» [5, с. 414–418]. Але, на нашу думку, більш точною слід вважати диференціацію механізмів реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері залежно від соціально-економічного змісту та сегмента соціального чи гуманітарного простору. Тому необхідно вирізняти механізми:

- державного управління в медичній сфері: забезпечення мінімально гарантованого обсягу медичних послуг; забезпечення доступності медичних послуг; впровадження госпітальних округів тощо;

- державного управління в освітній сфері: розширення інклюзивної освіти; запровадження світових стандартів освітніх програм; безперервність освіти; підвищення інноваційного складника освітнього процесу тощо;

- державного управління в гуманітарній сфері: підвищення соціальної інклюзивності внутрішньо переміщених осіб; розв'язання проблем депресивних регіонів тощо;

- державної політики зайнятості: створення нових робочих місць; реформування системи соціального страхування; запровадження системи підвищення рівня професійних компетентностей безробітними тощо;

- інших сфер соціогуманітарної політики: соціальної, культурної, політики національної єдності та ін.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного вище аналізу, слід акцентувати увагу на такому.

Приходимо до розуміння необхідності визначити механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері у широкому та вузькому форматі. У широкому – це спосіб відтворення в практичному вимірі задекларованих, закріплених на рівні стратегічних та інших нормативно-правових документів стандартів та способів здійснення суспільних відносин у соціогуманітарній сфері. У вузькому форматі механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері – це сукупність та сформована в певному, закріпленому на законодавчому рівні, виді конфігурація інструментів, засобів й інших елементів практичного втілення державно-управлінських рішень у соціогуманітарній сфері, спрямованих на досягнення конкретних завдань державної політики.

Механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері мають типову структурну будову, але суттєво відрізняються від конкретної сфери їх застосування та залежно від органу державної влади, що їх використовує для досягнення цілей державної соціогуманітарної політики. У цьому знаходить своє поєднання функціональний та інституційний підходи до розуміння сутності та змісту таких механізмів, що панують у сучасній вітчизняній доктрині науки державного управління.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що механізми реалізації державної політики у соціогуманітарній сфері розуміються нами як елемент динаміки всього процесу державного управління. Вони є тим елементом практичного запуску реалізації державної політики, який має місце після прийняття відповідного нормативно-правового акта, створенням необхідного інституційного та організаційно-правового забезпечення його виконання і кінцевої реалізації. Такий елемент динамізму надає необхідної дієвості аналізованому виду механізмів та сприяє ефективній реалізації державної політики в соціогуманітарній сфері загалом.

Список літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 86 с.
2. Бакуменко В. Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах. *Вісник НАДУ*. 1999. № 3. С. 312–318.
3. Бутирська Т.О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 484 с.
4. Горбатюк С.Є. Концептуалізація моделі гуманітарної політики в Україні на сучасному етапі реформ. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). С. 79–90.

5. Мельничук Л.М. Модернізація державного управління соціальним розвитком регіонів в умовах децентралізації : дис.. д. наук. держ упр. спеціальність : 25.00.02. Київ : Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 2019. С. 477.
6. Механізми державного регулювання розвитку соціогуманітарної сфери : наукова розробка / авт. кол. : В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, П.К. Ситнік та ін. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.
7. Міщенко К.С. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління соціальним захистом інвалідів. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2009. Вип. 2 (8). С. 230–232.
8. Розпутенко І.В. Цивілізаційний вибір України в умовах глобалізації. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2017. № 1. С. 112–122.
9. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / наук. ред. М.Д. Лесечко, А.О. Чемерис. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
10. Стельмашук Ю.І. Стан розвитку соціально-гуманітарної сфери в процесі трансформаційних змін України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1005>.
11. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : ІнЮре, 2003. 496 с.

Moisiiakha A.V. THE ESSENCE AND CONTENT OF NATIONAL POLICY MECHANISMS REALIZATION IN THE SOCIAL AND HUMANITARIAN SPHERE

The essence and content of national policy mechanisms realization are discovered in the social and humanitarian sphere. Fields, boundaries and ways of their implementation are researched as well as the scientific content reasoning. The article aim is to determine the content and investigate the essence of national policy mechanisms realization in the social and humanitarian sphere. The main approaches to understanding of national policy mechanisms realization are outlined in the social and humanitarian sphere including modern theses of scholars. A personal vision of this category determination way is proposed within the field of national administration. Some approaches and means of national policy mechanisms implementation in practice are analyzed. It is stated that the mechanisms of national policy realization in the social and humanitarian sphere can be divided into two types. General ones are embodied into peculiarities of state institutions functioning in the context of fulfillment executive and administrative functions (national sector administration mechanisms in the medical field, education etc.). These mechanisms provide a process of the certain sector versatile development and maximize efficiency of social and economic relations. Special ones are developed through a specific character of social and cultural sphere and realized in peculiarities of national administration functions (implementation mechanisms of employment policy, medical care policy, inter-ethnic settlement etc.). So, these mechanisms have a narrow focus. It is concluded that the mechanisms of national policy realization in the social and humanitarian sphere have a typical structure but they differ greatly from the certain branch of their employment. In this respect, there is a combination of functional and institutional approaches to comprehend the essence and content of such mechanisms prevailing in the modern doctrine of national administration. It is necessary to focus on the thing that the mechanisms of national policy realization in the social and humanitarian sphere are considered to be as a dynamic element of the whole national administration process.

Key words: mechanisms of national policy realization, social and humanitarian sphere, national social policy, national humanitarian policy, national administration.

Платонова І.О.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ФАКТОР РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Досліджено інституційний фактор розвитку державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. З'ясовано, що регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється державою, недержавними органами управління економікою (товарні фонди, валютні біржі і торгово-промислові палати України) та самими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності з метою: створення найбільш сприятливих умов для залучення економіки України в систему світового поділу праці; захисту економічних інтересів України та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; заохочення конкуренції та ліквідації монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності; стимулювання прогресивних структурних змін в економіці; забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку.

Зауважено, що вищим органом, який здійснює державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні, є Верховна Рада України, до компетенції якої належить: прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються зовнішньоекономічної діяльності; затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики України; розгляд, затвердження та зміна структури органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; укладання міжнародних договорів України відповідно до законів України про міжнародні договори України та приведення чинного законодавства України у відповідність із правилами, встановленими цими договорами; встановлення спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності на території України.

Розглянуто функціональне призначення Кабінету Міністрів України в напрямі регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Зауважено, що Кабінету Міністрів України підпорядковані міністерства та відомства, які діють у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю та є центральними органами виконавчої влади.

Визначено роль органів місцевого управління, які провадять регулювання зовнішньоекономічної діяльності в межах своєї компетенції.

Ключові слова: державне регулювання, механізми реалізації, інституційне забезпечення, зовнішньоекономічна політика, зовнішньоекономічна діяльність.

Постановка проблеми. Необхідною умовою подальшого розвитку України є розв'язання однієї з найгостріших проблем сучасної національної галузі науки державного управління – формування державної зовнішньоекономічної політики на основі розвитку ефективних механізмів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що спрямовані на забезпечення гарантовано прогресивного соціально-економічного розвитку України та активізацію її ролі в системі світового господарства.

Перед державними інституціями постають завдання розроблення фундаментальних основ регуляторної політики держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності та ефективних механізмів її реалізації, що потребує формування узгодженої системи заходів із забезпечення збалансованості економіки й рівноваги внутрішнього ринку

України, стимулювання прогресивних структурних змін в економіці взагалі і в зовнішньоекономічних відносинах зокрема, захисту економічних інтересів України на внутрішньому та зовнішніх ринках.

Постановка завдання. Реалізація зовнішньоекономічної стратегії держави залежить від ефективного функціонування інституційних структур, що регулюють зовнішньоекономічні зв'язки та виконують загальноорганізаційні функції. На практиці реально наявний інституційний механізм відрізняється від ідеальної моделі. Тому актуальним є визначення основних теоретичних аспектів дослідження інституційного забезпечення, чинників, що впливають на формування інституційного середовища, методів визначення якості інституційного середовища та визначення шляхів покращення інституційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням розвитку і державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності присвячені наукові розробки таких вітчизняних та зарубіжних учених, як В. Андрійчука, В. Безрученка, В. Гейця, Н. Горіної, М. Згуровського, Л. Пісьмаченко, М. Портера, Б. Карлоффа, В. Середи, Р. Фатхутдінова, А. Харчука та ін. Констатуючи вагомий науковий та практичний результат досліджень згаданих авторів, слід відзначити, що певне коло питань концептуального, методологічного та методичного характеру залишається недостатньо дослідженим і таким, що потребує подальшого аналізу. Зокрема, існує об'єктивна необхідність розгляду інституційного фактору розвитку державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні здійснюється державою, недержавними органами управління економікою (товарні фонди, валютні біржі і торгово-промислові палати України) та самими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності з метою: створення найбільш сприятливих умов для залучення економіки України в систему світового поділу праці; захисту економічних інтересів України та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; заохочення конкуренції та ліквідації монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності; стимулювання прогресивних структурних змін в економіці; забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку.

Безперечно, найбільш значущим за юридичною силою обсягом повноважень щодо управління економічними процесами в державі володіє Президент України. Так, відповідно до Конституції України Президент України визначає основні напрями зовнішньої і внутрішньої політики, зокрема економічної, впливає на розстановку кадрів, створення управлінських структур у даній сфері.

Вищим органом, що здійснює державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні, є Верховна Рада України – центральний орган законодавчої влади, до компетенції якого належить: прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються зовнішньоекономічної діяльності; затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики України; розгляд, затвердження та зміна структури органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; укладання міжнародних договорів України відповідно до законів України про міжнародні договори України та приведення чинного законодавства

України у відповідність із правилами, встановленими цими договорами; затвердження нормативів обов'язкового розподілу валютної виручки державі та місцевим радам, ставок та умов оподаткування, митного тарифу, митних зборів та митних процедур України під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності; встановлення спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності на території України.

Кабінет Міністрів України є центральним органом виконавчої влади, який у напрямі регулювання зовнішньоекономічної діяльності виконує такі функції: уживає заходів до здійснення зовнішньоекономічної політики України; здійснює координацію діяльності міністерств, державних комітетів та відомств України з регулювання зовнішньоекономічної діяльності; координує роботу торговельних представництв України в іноземних державах; приймає нормативні акти управління з питань зовнішньоекономічної діяльності у випадках, передбачених законами України; проводить переговори й укладає міжурядові договори України з питань зовнішньоекономічної діяльності, забезпечує виконання міжнародних договорів України з питань зовнішньоекономічної діяльності всіма державними органами управління, підпорядкованими Кабінету Міністрів України, та залучає до їх виконання інші суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності на договірних засадах; вносить на розгляд Верховної Ради України пропозиції про систему міністерств, державних комітетів і відомств – органів оперативного державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; забезпечує складання платіжного балансу, зведеного валютного плану України; здійснює заходи щодо забезпечення раціонального використання коштів Державного валютного фонду України; забезпечує виконання рішень Ради Безпеки ООН [3].

Кабінету Міністрів України підпорядковані міністерства та відомства, які діють у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю та є центральними органами виконавчої влади.

Головною ланкою в системі державного управління зовнішньоекономічною діяльністю є Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, на яке покладено забезпечення проведення єдиної зовнішньоекономічної політики в цій сфері. Відповідно до покладених на нього завдань у напрямі регулювання зовнішньоекономічної діяльності Міністерство виконує такі функції: забезпечує проведення єдиної зовнішньоекономічної політики під час здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної

діяльності виходу на зовнішній ринок, координацію їхньої зовнішньоекономічної діяльності, в тому числі відповідно до міжнародних договорів України; здійснює контроль за додержанням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності чинних законів України та умов міжнародних договорів України; здійснює заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зокрема реєстрацію учасників зовнішньоекономічної діяльності, реєстрацію окремих видів контрактів; проводить антидемпінгові, антисубсидійні та спеціальні розслідування.

Міністерство закордонних справ України визначає зовнішньополітичні орієнтири та сприяє зовнішньополітичному забезпеченню зовнішньоекономічних інтересів національних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Відтак Міністерство закордонних справ України реалізує в межах своїх повноважень державну зовнішньоекономічну політику, політику інтеграції економіки України у світову економічну систему. Міністерство відповідає за: аналіз економічних процесів, які відбуваються в державах – основних партнерах України, та їхнього впливу на розвиток двостороннього торговельного та інвестиційного співробітництва, моніторинг світових економічних процесів, основних тенденцій на світовому ринку, а також міжнародної практики регулювання зовнішньоекономічної діяльності; допомогу українським суб'єктам підприємницької діяльності у просуванні вітчизняної продукції на зовнішні ринки збуту, пошуку потенційних партнерів, проведенні за кордоном презентаційних заходів; допомогу центральним органам виконавчої влади у проведенні за кордоном торговельно-промислових, науково-технічних виставок, ярмарків тощо; створення, (забезпечення, організацію) та координацію діяльності економічних відділів закордонних дипломатичних установ України [2].

У сучасних умовах хід економічної реформи в Україні характеризується тим, що центр тяжіння переноситься на місця, тобто в регіони. Відтак усе більше поширюються права регіонів у розв'язанні соціально-економічних проблем з огляду на зовнішню сферу. Безперечно, на регіональному рівні, так само як і на державному, відбувається становлення системи управління взагалі і зовнішньоекономічної діяльності зокрема.

Отже, крім загальнодержавних органів, функціонують і органи місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю, які провадять регулювання зовнішньоекономічної діяльності у межах своєї компетенції, передбаченої Законами

України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

До органів місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю належать: місцеві ради та їхні виконавчі і розпорядчі органи; територіальні підрозділи органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України. Вони здійснюють реєстрацію суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (як суб'єктів господарської діяльності); контролюють функціонування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на регіональному рівні; контролюють придбання, продаж і обмін валют на валютних аукціонах і біржах, міжбанківському валютному ринку [5].

Прискоренню розвитку зовнішньоекономічної діяльності регіону сприяє реалізація загальнодержавних та регіональних програм як основних інструментів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Виконання цих програм спрямовано на: розвиток зовнішньоекономічної діяльності, стимулювання експорту товарів виробників регіону; розвиток експортного потенціалу, поліпшення його структури.

Взагалі органи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності регіону використовують для регулювання той самий механізм, що використовується і на рівні держави в цілому: методи митно-тарифного і нетарифного регулювання, валютні обмеження, регулювання валютних курсів, імпорتنі депозити та інструменти державного регулювання (оподаткування, митні тарифи, численні податки і збори з товарів, що ввозяться, імпорتنі депозити, пільгові кредити експортерам, гарантії, субсидії, звільнення від сплати податків та надання фінансової допомоги, а також квотування та ліцензування) [1].

Досліджуючи дане питання, варто підкреслити, що розвиток зовнішньоекономічної діяльності регіону відбувається в певному інституційному середовищі, яке представляє собою сукупність інституцій (структур) та організаційно-економічних важелів забезпечення умов здійснення такої діяльності.

При цьому слід констатувати той факт, що на регіональному рівні одночасно діють і органи місцевого самоуправління, і місцеві державні адміністрації, що наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, в тому числі і зовнішньоекономічній сфері, проте їх повноваження чітко не розмежовані.

Такий дуалізм зумовлює дублювання повноважень і конкурування зазначених органів, що призводить до відсутності чітких меж відпові-

дальності посадових осіб означених органів за виконання прийнятих рішень.

Ми переконані в тому, що для підвищення ефективності здійснюваної регіональної політики велике значення має забезпечення належної взаємодії центральних і регіональних органів урядування у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю.

Крім того, низка повноважень у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності мають й інші органи державної влади. Так, Державна служба експортного контролю України є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державного експортного контролю. Положення про неї затверджено Указом Президента України, що покладає на Держекспортконтролю завдання щодо: реалізації державної політики в галузі державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення, подвійного використання та інших товарів, що не внесені до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю та щодо яких відповідно до законодавства можуть бути застосовані процедури державного експортного контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування; захисту національних інтересів та зміцнення міжнародного авторитету України під час здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів шляхом забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із нерозповсюдженням зброї масового знищення, засобів її доставки та обмеженням передач звичайних видів озброєння для недопущення їх застосування у терористичних та інших протиправних цілях; сприяння розвитку міжнародного співробітництва та взаємодії з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань нерозповсюдження (ядерної, хімічної та біологічної зброї чи технологій подвійного призначення) та експортного контролю.

Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Цей комітет підконтрольний Президенту та підзвітний Верховній Раді України. Основним його завданням у сфері зовнішньоекономічної діяльності є здійснення контролю за додержанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності антимонопольного законодавства. Систему органів Антимонопольного комітету України складають Комітет і його територіальні відділення, повноваження яких визначаються комітетом у межах компетенції [3]. За потреби можуть створюватись міжобласні територіальні відділення.

риватись міжобласні територіальні відділення.

Наведений перелік державних інститутів не є вичерпним, оскільки поза увагою залишилися інститути, яким делеговано частину функцій щодо регулювання зовнішньоекономічної діяльності в певному визначеному секторі. Тому, на наш погляд, до системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності слід віднести: відділи з економічних питань у складі дипломатичних представництв за кордоном Міністерства закордонних справ України, створення яких має на меті забезпечення цілісності та узгодженого проведення зовнішньополітичного курсу України, вдосконалення механізму захисту за кордоном інтересів держави в економічній сфері, забезпечення подальшого розвитку економічних зв'язків з іноземними державами і міжнародними організаціями; Міністерство фінансів України, яке надає відомості про стан і структуру зовнішньої державної заборгованості; Державну службу статистики України, що надає зведену статистичну інформацію щодо зовнішньоекономічної діяльності, публікує інформацію щодо стану і структури зовнішньоторговельного балансу України;

У системі регулювання зовнішньоекономічної діяльності особливу групу складають недержавні органи управління економікою (товарні, фондові, валютні біржі, торговельні палати, асоціації, спілки та інші організації координаційного типу), що діють на підставі їхніх статутних документів.

Одним із таких суб'єктів є Торгово-промислова палата України. Головна задача Палати – представляти інтереси її членів у державних органах України, а також у міжнародних організаціях, сприяти розвитку зовнішньоекономічних зв'язків українських підприємців. Торгово-промислові палати України є учасником багатьох багатосторонніх угод із партнерами різних країн світу. Цими угодами передбачається обмін діловою інформацією, сприяння суб'єктам підприємницької діяльності в пошуку партнерів у сфері виробництва і торгівлі, обмін делегаціями, організація навчання, проведення виставок та ярмарок тощо. Як незалежна організація, вони надають послуги з експертизи, контролю якості, кількості та комплектності імпортованих та експортних товарів за дорученням українських та іноземних клієнтів, здійснюють декларування зовнішньоторговельних вантажів, проводить експертну оцінку форсмажорних обставин у зовнішній торгівлі [5].

Розвиток інститутів недержавного регулювання зовнішньоекономічної діяльності має відповідати стратегічній меті підтримки національних виробни-

ків та сприяння експорту. Ми погоджуємося з думкою вітчизняних науковців про те, що велику роль в утворенні нових інститутів у цій сфері може відігравати держава. Адже держава могла б ініціювати цей процес через заснування на найбільш важливих ринках торгових домів, бізнес-центрів і технічних центрів на акціонерних засадах, спільно з комерційними і банківськими структурами України.

Висновки. Загалом структура органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності приблизно однакова в усіх країнах світу. До неї переважно входять парламент, кабінет міністрів, відповідні міністерства (міністерство зовнішньої торгівлі, міністерство зовнішньоекономічних зв'язків, міністерство закордонних справ тощо), центральний банк, митні органи, податкові органи, відповідні державні комітети та відомства, органи місцевого управління та територіальні підрозділи органів державного регулювання зовніш-

ньоекономічної діяльності. У цілому національна система державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності за роки незалежності набула досить складного й багатофункціонального виміру.

Безперечно, інституційне середовище є одним із визначальних чинників ефективного функціонування національної економіки в цілому і зовнішньоекономічної діяльності зокрема. Тому держава повинна активно впливати на покращення інституційного середовища, в тому числі шляхом сприяння становленню і розвитку інститутів законодавчої та виконавчої влади, діяльність яких спрямована на досягнення суспільних інтересів. Важливим завданням держави є інституційне забезпечення фіскального регулювання зовнішньоекономічної діяльності через вироблення та використання фіскального інструментарію, спрямованого на підвищення ефективності зовнішньої торгівлі України.

Список літератури:

1. Андрійчук В. Реформи і зовнішня торгівля. *Політика і час*. 1997. № 3. С. 24–31.
2. Безрученко В. Проблеми державного регулювання зовнішньо-економічної діяльності. *Зовнішня торгівля: Право та економіка*. Вип. 2(6). Київ : УАЗТ, 2017. С. 89–94.
3. Дахно І. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності. Київ : МАУП, 2016. 304 с.
4. Кириченко О. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності. Київ : Знання-Прес, 2015. 384 с.
5. Письмаченко М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні : монографія. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. 366 с.
6. Почерніна Н. Інститути регулювання зовнішньоекономічної діяльності на макrorівні. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2013. № 3. С. 159–162.

Platonova I.O. INSTITUTIONAL FACTOR OF DEVELOPMENT OF STATE REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE

The institutional factor of development of state regulation of foreign economic activity in Ukraine is investigated. It was found that the regulation of foreign economic activity in Ukraine is carried out by the state, non-governmental economic management bodies (commodity funds, currency exchanges and chambers of commerce and industry of Ukraine) and foreign economic entities in order to: create the most favorable conditions for Ukraine's economy. world division of labor; protection of economic interests of Ukraine and interests of subjects of foreign economic activity; encouraging competition and eliminating monopolies in the field of foreign economic activity; stimulating progressive structural changes in the economy; ensuring the balance of the economy and the balance of the internal market.

It is noted that the highest body that carries out state regulation of foreign economic activity in Ukraine is the Verkhovna Rada of Ukraine, which is responsible for: adoption, amendment and repeal of laws relating to foreign economic activity; approval of the main directions of Ukraine's foreign economic policy; consideration, approval and change of the structure of bodies of state regulation of foreign economic activity; concluding international agreements of Ukraine in accordance with the laws of Ukraine on international agreements of Ukraine and bringing the current legislation of Ukraine into compliance with the rules established by these agreements; establishment of special regimes of foreign economic activity on the territory of Ukraine.

The functional purpose of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the direction of regulation of foreign economic activity is considered. It is noted that the Cabinet of Ministers of Ukraine is subordinated to the ministries and departments that operate in the field of foreign economic activity management and are the central executive bodies.

The role of local governments that regulate foreign economic activity within their competence is defined.

Key words: state regulation, implementation mechanisms, institutional support, foreign economic policy, foreign economic activity.

Прав Ю.Г.

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом

УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИХ ПРОЕКТІВ

Метою статті є визначення методів оцінки, цілей і завдань управління ризиками в процесі реалізації інвестиційних будівельних проектів та визначення алгоритму управління ними. Розглянуто два підходи до оцінки ризику: кількісний та якісний. Зазначено, що в ситуації нестабільності економіки України політичні ризики набувають вирішального значення в процесі прийняття рішення про інвестування проекту. Проаналізовано найбільш поширені методи оцінки ризиків під час здійснення інвестицій: експертний метод, що припускає інспекційні поїздки експертів; статистичний; комбінований; аналіз чутливості; метод Делорі; метод розвідки. Визначено основні завдання, які необхідно вирішувати в процесі аналізу й оцінки інвестиційних проектів: оцінка абсолютної ефективності проектів; оцінка можливості здійснення проектів з урахуванням всіх наявних обмежень; оцінка порівняльної ефективності проектів. Аналіз ризиків, що впливають на проект, дає змогу сформулювати правила, яких необхідно дотримуватися в процесі розвитку підприємств будівельної індустрії. Визначено основні принципи управління ризиками під час реалізації інвестиційно-будівельного проекту. Структуровано цілі і завдання функцій управління ризиками реалізації інвестиційних будівельних проектів. Проаналізовано основні методи управління ризиками: оцінка ризиків незалежними експертами – методи отримання інформації; методи прогнозування; «мозкова атака»; контрольні списки джерел ризиків; калькуляція ймовірних витрат. Визначено класифікаційні ознаки загальної класифікації ризиків реалізації інвестиційних будівельних проектів: категорія, ймовірність, величина витрат, ступінь впливу. Розглянуто взаємозв'язок ризиків у процесі реалізації інвестиційного будівельного проекту. Визначено основні методи зниження ризиків. Зазначено, що у загальному вигляді алгоритм управління ризиками може складатися з чотирьох основних етапів (ідентифікація ризику, аналіз ризику, адекватна реакція на ризик, контроль ризиків), та проаналізовано кожен з етапів. Зазначено, що аналіз ризиків, пов'язаних зі здійсненням проекту, дає змогу оцінити чутливість економічних показників проекту до змін зовнішнього середовища під вплив факторів інфляції, невизначеності та інших ризиків, характерних для економіки України.

Ключові слова: інвестиційно-будівельний проект, ризик, управління, інвестиції, інформація.

Постановка проблеми. Виконання розробленого інвестиційно-будівельного проекту залежить від багатьох факторів, у тому числі зовнішніх і внутрішніх. Ці фактори, насамперед зовнішні, можуть створити невизначену ситуацію, що своєю чергою може привести до ризику отримання негативних результатів у вигляді можливих матеріальних, фінансових, часових і престижних витрат, а також збитку навколишньому середовищу. Тому під час складання інвестиційно-будівельного проекту проводиться якісний і кількісний аналіз ризику, розробляються заходи, спрямовані на зниження ступеня ризику, підвищення надійності досягнення заданих параметрів проектів і, перш за все, виконання контрактних термінів введення об'єкта в дію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв'язання проблем управ-

ління ризиками будівельних проектів здійснили І.Б. Азарова [1], О.М. Верес, А.В. Катренко, І.В. Рішняк, В.М. Чаплига [2], В.А. Кавун [3], Т.Ф. Нахкур [4], О.М. Непомнящий [5], В.В. Півень [6], В.І. Торкатюк, Т.І. Світлична, О.А. Карлова [7], Т.Г. Фесенко, Мохамед Абдулсалам Сіек Алі [8], І.Б. Федішин [9], Т.В. Шевчук [10] та ін.

Разом із тим у сучасних умовах у процесі складання інвестиційно-будівельних проектів потребують більш детального вивчення такі питання, як взаємозв'язок ризиків у процесі реалізації інвестиційного будівельного проекту та визначення алгоритму управління ризиками.

Постановка завдання. Метою статті є визначення методів оцінки, цілей і завдань управління ризиками під час реалізації інвестиційних будівельних проектів та визначення алгоритму управління ними.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Однією з основних розрахункових концепцій у галузі будівельної індустрії при розвитку економічного потенціалу підприємства є інвестиційні ризики. Системно проведений аналіз ризиків і правильний їх розрахунок має дати інвестору, будь то зовнішній інвестор або саме підприємство, впевненість у надійності механізму повернення вкладених коштів.

Залежно від категорій інвестицій розрізняють такі рівні ризику порівняно із загальним ризиком фірми:

- у разі обов'язкових інвестицій поняття рівень ризику не застосовується;
- у разі проектів зниження собівартості товару рівень ризику оцінюється як нижчий за середній;
- у разі проектів розширення виробництва – середній;
- у разі інвестицій у нові товари або ринки – вищий за середній;
- найвищий рівень ризику в разі інвестицій у дослідження і розробку [1; 7; 10].

Загалом можна розглядати два підходи до оцінки ризику. Наведена вище класифікація ілюструє кількісний підхід. Якісний підхід заснований на тому, що управлінське рішення, прийняте в умовах невизначеності, завжди характеризується:

- певною ймовірністю досягнення бажаного результату, тобто можливістю успіху;
- певною ймовірністю невдачі, тобто можливістю неуспіху;
- певною ймовірністю відхилення від передбачуваної мети. Інтерактивний підхід виділяє два типи ризиків – обґрунтований (раціональний) і необґрунтований (нераціональний). Одним із прикладів такого підходу може служити оцінка політичних і макроекономічних ризиків.

У ситуації нестабільності економіки України політичні ризики набувають вирішального значення під час прийняття рішення про інвестування проекту. Високий ступінь ризику знижує привабливість навіть проекту, економічна ефективність якого висока.

До найбільш поширених методів оцінки ризиків у процесі здійснення інвестицій можна зарахувати:

- експертний метод, що припускає інспекційні поїздки експертів;
- статистичний;
- комбінований;
- аналіз чутливості;
- метод Делорі, заснований на спеціальному

методі аналізу інформації, що використовує ранжування виділених параметрів ризику, і обчисленні комбінованого індексу ризику. На підставі такого аналізу, проведеного в розрізі різних держав, здійснюються загальна оцінка сприятливості інвестиційного клімату і відповідне ранжування країн;

– метод розвідки, заснований на вивченні питання про сприятливості інвестиційного клімату спеціалізованими фірмами і зіставленні інформації, одержуваної з різних джерел. Однак і при цьому методі ризик «суб'єктивності» отриманого оціночного результату досить великий.

На думку фахівців, найбільш об'єктивним і результативним є метод чутливості, сутність якого полягає в тому, щоб розглядати зміни окремих змінних проекту, виявляючи величину їх критичних значень [5, с. 66].

У процесі аналізу й оцінки інвестиційних проектів доводиться вирішувати такі завдання:

- оцінка абсолютної ефективності проектів, тобто перевірка виконання умови: значимість результатів, що досягаються вище значущості необхідних витрат (витрати ресурсів);
- оцінка можливості здійснення проектів з урахуванням всіх наявних обмежень технічного, фінансового, економічного, екологічного, соціально-політичного та іншого характеру;
- оцінка порівняльної ефективності проектів, тобто зіставлення альтернативних проектів (варіантів) із метою відбору більш доцільних.

У системі принципів оцінки ефективності інвестиційних проектів у роботі [11] чітко виділені три структурні групи:

- методологічні принципи, тобто найбільші загальні, які стосуються концептуальної сторони справи і мало залежать від специфіки розглянутого проекту;
- методичні принципи, тобто ті, які вже безпосередньо пов'язані з проектом, його специфікою, економічною і фінансовою привабливістю проекту;
- операційні принципи, тобто ті, які полегшують процес оцінки ефективності проекту з інформаційно-обчислювальної точки зору.

Аналіз ризиків, що впливають на проект, формує такі правила, яких необхідно дотримуватися в процесі розвитку підприємств будівельної індустрії:

- 1) ретельний аналіз технічної сторони проекту, коли пропонується покладатися на сторонніх експертів та незалежних висококваліфікованих експертів.

1. Усі економічні розрахунки проекту необхідно проводити за умови виникнення несприятливих обставин (наприклад, недосягнення планових показників реалізації, збільшення податкових зборів і вартості кредитних коштів, зміна кон'юнктури ринку, збільшення витрат виробництва і т. ін.);

2) число учасників, які фінансують реалізацію проекту, має бути не менше двох;

3) за можливості залучати до фінансування проекту кредиторів за участю іноземного капіталу;

4) під час аналізу проекту приділяти особливу увагу схильності до практично неконтрольованих ризиків.

До основних принципів управління ризиками можна зарахувати такі:

1) всі дії в ході управління ризиками варто проводити з використанням методів командної роботи, з метою об'єднання знань, навичок і зусиль;

2) керівники будівельної організації зобов'язані доводити весь спектр інформації щодо ризиків до кожного працівника, а персонал має виявляти поточні та можливі в майбутньому проблеми. Тобто необхідно забезпечити вільний рух інформації між усіма рівнями управління;

3) обговорення майбутніх подій в очікуванні гіршого розвитку сценаріїв дає змогу ефективно ідентифікувати потенційні проблеми реалізації інвестиційно-будівельного проекту і, перш ніж вони можуть відбутися, розробити стратегії дій, що збільшують ймовірність успішного результату;

4) інтеграція управління ризиками в систему управління будівництвом через підвищення статусу управління ризиками до щоденних дій із попередження кризових ситуацій. При цьому своєчасне, постійне і точне використання технологій управління ризиками забезпечує впорядковане прийняття рішень та ефективне використання ресурсів.

Усі аспекти управління ризиками підлягають обов'язковій реєстрації. Вся інформація зберігається на основі типових форм документів. Створюється база даних ризиків, яка є основою розробки подальших дій.

Цілі і завдання функцій управління ризиками реалізації інвестиційних будівельних проектів представлені в табл. 1.

Є кілька основних методів управління ризиками:

1) оцінка ризиків незалежними експертами – методи отримання інформації – методи

Таблиця 1

Цілі і завдання функцій управління ризиками реалізації інвестиційних будівельних проектів

Функції	Цілі	Завдання
Планування	Позначити порядок, послідовність і терміни виконання заходів з управління ризиками	1. Розробити план управління ризиками. 2. Визначити потребу в навчанні персоналу.
Ідентифікація ризиків	Отримати опис ризиків реалізації інвестиційного будівельного проекту	1. Виявити 5–15 реальних ситуацій, які можуть у майбутньому мати негативний вплив на процес реалізації інвестиційного будівельного проекту. 2. Документувати характеристики цих ситуацій з урахуванням того, чому вони розглядаються як ризики.
Оцінка ризиків	Оцінити ймовірні втрати в процесі реалізації інвестиційного будівельного проекту	1. Визначити ймовірність виникнення ризиків. 2. Визначити величину втрат у разі прояву ризиків. 3. Розрахувати ступінь впливу ризиків на процес реалізації інвестиційного будівельного проекту. 4. Встановити рівень кожного ідентифікованого ризику.
Обробка ризиків	Знизити ступінь впливу ризиків до прийнятного рівня.	1. Розробити детальні заходи в рамках стратегії обробки ризиків: визначити терміни завершення; розподілити відповідальність; виділити необхідні ресурси. 2. Здійснити заходи з обробки ризиків.
Контроль	Підтримати встановлений порядок дій з обробки ризиків.	1. Визначити ефективність обробки ризиків. 2. Коригувати заходи з обробки ризиків у разі їх неефективності.
Документування	Зберегти основні рішення і результати здійснюваних дій у процесі управління ризиками	1. Заповнити за кожним ідентифікованим ризиком спеціальну форму. 2. Зберегти всю інформацію за ризиками в базі даних ризиків. 3. Сформулювати рейтинг ризиків.

Складено автором на основі [3; 4; 6; 8]

інтерв'ювання та/або анкетування досвідчених фахівців з управління ризиками, які виступають у ролі експертів і не є учасниками реалізації оцінюваних інвестиційних будівельних проектів;

2) методи прогнозування – імітаційне моделювання – моделювання і аналіз невизначеності в оцінках основних показників проекту (грошові та часові витрати);

3) «мозкова атака» – творчі методи – дискусії, на яких фахівцями з управління ризиками обговорюються всі аспекти цього механізму і здійснюються планування, ідентифікація ризиків, оцінка ризиків, обробка ризиків, контроль і документування;

4) контрольні списки джерел ризиків – методи аналізу – структуровані списки джерел ризиків, в основі яких лежить історична інформація про інциденти, що сталися в процесі реалізації попередніх інвестиційних будівельних проектів;

5) калькуляція ймовірних втрат – методи оцінки – методи, засновані на розрахунку математичного очікування збитку для кожного ризику окремо і по проекту загалом.

Загальна класифікація ризиків реалізації інвестиційних будівельних проектів залежать від таких класифікаційних ознак:

1) категорія: ризик збільшення витрат на будівництво; ризик затримок будівництва, ризик недотримання будівельних рішень; ризик збільшення обсягів будівництва; ризик зниження якості будівництва; ризик незабезпечення безпеки будівництва;

2) ймовірність виникнення: слабкоймовірні; малоймовірні; ймовірні; вельми вірогідні; майже можливі;

3) величина втрат: мінімальні; низькі; середні; високі; максимальні;

4) ступінь впливу: ігноровані; незначні; помірні; істотні; критичні.

Взаємозв'язок ризиків у процесі реалізації інвестиційного будівельного проекту наведений на рис. 1.

До методів зниження ризиків І.Б. Азарова зараховує:

– технічні методи, які засновані на впровадженні різних технічних заходів;

– правові методи, такі як застава, неустойка (штраф, пеня), гарантія, завдаток тощо;

– організаційно-економічні методи, які включають комплекс заходів, спрямованих на попередження втрат від ризику в разі виникнення несприятливих обставин, а також на їх компенсацію в разі виникнення втрат [1, с. 17].

У найбільш загальному вигляді алгоритм управління ризиками може складатися з чотирьох основних етапів:

– ідентифікація ризику;

– аналіз ризику;

– адекватна реакція на ризик;

– контроль ризиків.

На першому етапі проводиться ідентифікація ризиків (які ризики можуть вплинути на проект) і документуються характеристики цих ризиків.

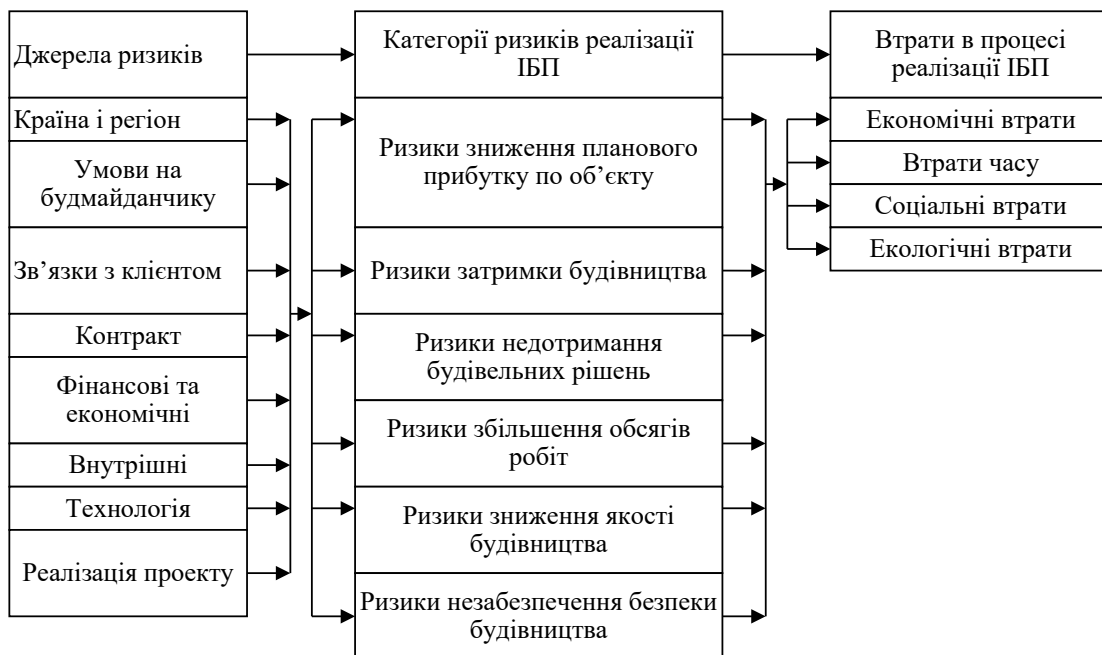


Рис. 1. Взаємозв'язок ризиків в процесі реалізації інвестиційного будівельного проекту

Ризики можуть ідентифікуватися за схемою «причини – наслідки» і навпаки [9].

Часто зустрічаються такі специфічні ризики під час реалізації проектів: 1) маркетингові ризики; 2) ризики проектування; 3) ризики фінансування; 4) підрядні ризики; 5) ризики реалізації та ін.

Другим етапом в управлінні ризиками є кількісний аналіз ризиків, метою якого є вимірювання ризику, що зумовлює вирішення завдань:

- визначення ймовірності ризиків;
- оцінка ризиків;
- облік ризиків.

На третьому етапі відбувається перехід до практичної діяльності з управління ризиками. На цьому етапі виділяються три основних позиції (своєрідні підетапи):

1) попередження ризиків (на основі проведеного аналізу ризику закладаються в проведенні розрахунки, враховуються під час укладення договорів з партнерами та ін., страхуються);

2) моніторинг ризиків (систематичне спостереження за процесом реалізації проекту, відхиленнями від графіка реалізації проекту, в грошових потоках);

3) переоцінка та коригування рішень (перегляд економічних показників, зміна партнерів та ін.).

На четвертому етапі проводиться контроль ризиків, який забезпечує циклічність процесу управління ризиками [2, с. 43].

Таким чином, аналіз ризиків, пов'язаних зі здійсненням проекту, дає змогу оцінити чутли-

вість економічних показників проекту до змін зовнішнього середовища під вплив факторів інфляції, невизначеності та інших ризиків, характерних для економіки України.

Перспективою подальших досліджень у напрямі управління ризиками інвестиційно-будівельних проектів є необхідність розробки нових підходів з урахуванням соціально-економічної ситуації, яка склалася не тільки в Україні, а й в усьому світі.

Висновки. Проаналізовано найбільш поширені методи оцінки ризиків у процесі здійснення інвестицій, визначено, які завдання необхідно вирішувати під час аналізу й оцінки інвестиційних проектів, серед яких: оцінка абсолютної ефективності проектів; оцінка можливості здійснення проектів з урахуванням всіх наявних обмежень технічного, фінансового, економічного, екологічного, соціально-політичного та іншого характеру та оцінка порівняльної ефективності проектів.

Визначено та структуровано цілі і завдання функцій управління ризиками реалізації інвестиційних будівельних проектів та проаналізовано основні методи управління ризиками. Розглянуто взаємозв'язок ризиків у процесі реалізації інвестиційного будівельного проекту, запропоновано у загальному вигляді алгоритм управління ризиками, який складається з чотирьох основних етапів: ідентифікація ризику, аналіз ризику, адекватна реакція на ризик, контроль ризиків.

Список літератури:

1. Азарова І.Б. Управління ризиками проектів у галузі житлового будівництва. *Управління розвитком складних систем*. 2015. Вип. 23(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Urss_2015_23%281%29_4
2. Верес О.М. Управління ризиками в проектній діяльності / О.М. Верес, А.В. Катренко, І.В. Рішняк, В.М. Чаплига. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. URL: <http://ena.lp.edu.ua>
3. Кавун В.А. Проектні ризики будівельних підприємств. *Ефективна економіка*. 2017. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5775>
4. Нахкур Т.Ф. Напрями підвищення ефективності механізмів державного управління ризиками у процесі регулювання інвестиційної діяльності у будівництві. *Аспекти публічного управління*. 2018. Том 6. № 4. С. 26–31.
5. Непомнящий О.М. Будівництво та експлуатація споруд як комплексна сфера управління ризиками на державному рівні. *Вісник НАДУ*. 2018. № 3. С. 63–68.
6. Півень В.В. Управління проектами в галузі архітектури та містобудування: конспект лекцій. Київ : КНУБА, 2013. 120 с.
7. Торкатюк В.І. Фактори ризику в управлінні проектами будівництва / В.І. Торкатюк, Т.І. Світлична, О.А. Карлова та ін. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29710/1/23.pdf>
8. Фесенко Т.Г. Модельовання оцінки «RISK MANAGEMENT» в системі управління будівельними проектами / Фесенко Т.Г., Мохамед Абдулсалам Сіек Алі. *Вісник Черкаського державного технологічного університету*. 2018. № 2. С. 120–127.
9. Федішин І.Б. Управління проектами в підприємницькій діяльності (опорний конспект лекцій для студентів спеціальності 7.03060101 «Менеджмент підприємницької діяльності» усіх форм навчання). Тернопіль, ТНТУ імені Івана Пулюя, 2016. 161 с.

10. Шевчук Т.В. Особливості ризиків та методи їх мінімізації у житловому будівництві. *Регіональна економіка*. 2009. № 4. С. 109–116.

11. Економічні реформи і інвестиційна політика / Волгін Н.А., Марголін А.М., Тумус Ф.С., Бусигін А.Є. та ін. Москва : РАГС, 1996. 210 с.

Prav Yu.H. RISK MANAGEMENT INVESTMENT-BUILDING PROJECTS

The purpose of the article is to determine the methods of assessment, goals and objectives of risk management in the implementation of investment construction projects and to determine the algorithm for managing them. Two approaches to risk assessment are considered: quantitative and qualitative. It is noted that in the situation of instability of the Ukrainian economy political risks become crucial when deciding on investing a project. The most common methods of investment risk assessment are analyzed: expert method, which involves inspection visits by experts; statistical; combined; sensitivity analysis; the Delory method; exploration method. The main tasks to be solved in the course of analysis and evaluation of investment projects are identified: assessment of the absolute effectiveness of projects; assessing the feasibility of implementing projects, taking into account all available constraints; evaluation of the comparative effectiveness of projects. The analysis of the risks affecting the project made it possible to formulate rules to be followed in the development of construction industry enterprises. The basic principles of risk management in the implementation of investment and construction project are defined. Objectives and tasks of risk management functions of investment construction projects are structured. The basic methods of risk management are analyzed: risk assessment by independent experts – methods of obtaining information; forecasting methods; “Brainstorming”; risk source checklists; calculation of probable losses. The classification features of the general classification of risks of realization of investment construction projects are defined: category, probability, value of expenses, degree of influence. The relationship of risks in the process of implementing an investment construction project is considered. The main methods of risk reduction are identified. It is stated that in general the algorithm of risk management can consist of four main stages: identification of risk; risk analysis; adequate risk response; risk control and each of the steps is analyzed separately. It is noted that the analysis of risks associated with the implementation of the project allows to assess the sensitivity of the economic indicators of the project to changes in the environment under the influence of inflation factors, uncertainties and other risks specific to the Ukrainian economy.

Key words: investment and construction project, risk, management, investments, information.

Псюк М.О.

Державний університет «Житомирська політехніка»

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АЕРОКОСМІЧНІЙ ГАЛУЗІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Аерокосмічна галузь України є однією із провідних високотехнологічних галузей національної економіки, яка потребує ефективного державного управління. Космічна галузь історично є одним із ключових секторів для багатьох країн. Космічні наукові дослідження та розробки, військово-оборонні програми були і лишаються одним із драйверів росту науково-технічного потенціалу та національних економік. За останні десятиліття у світовій аерокосмічній галузі спостерігається значний ріст обсягу приватних комерційних інвестицій на фоні загального різкого зростання комерціалізації галузі, появи нових приватних, незалежних від держави гравців ринку космічних технологій.

Зазначено, що однією з найбільш динамічно зростаючих та важливих для сучасних економічних систем є аерокосмічна галузь, оскільки вона здатна створювати та реалізовувати як соціально-економічні, так і військово-політичні переваги для країн, що ефективно розвивають національні космічні програми.

Визначено, що світовий ринок космічних товарів та послуг є частиною глобальної економіки і, відповідно, знаходиться під загальним впливом процесів інтернаціоналізації аерокосмічної діяльності, одночасного посилення регіоналізації та глобалізації світового господарства.

Проаналізовано розвиток космічної діяльності як сегменту світового високотехнологічного ринку, динаміку обороту світової космічної галузі та виявлено тенденції та стійкі процеси в галузі.

Визначено, що інвестиції в аерокосмічну галузь впливають на загальний стан економік країн як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі, розвивають науковий, технологічний, виробничий потенціал держав. Проаналізовано короткостроковий та довгостроковий вплив інвестицій в аерокосмічну галузь.

Обґрунтовано напрями розвитку інвестиційної діяльності в галузі для максимального внеску аерокосмічної галузі в розвиток національної економіки.

Ключові слова: аерокосмічна галузь, інвестиційна діяльність, державне регулювання, державне управління, глобалізація, комерціалізація аерокосмічної галузі.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації світового господарства технологічний сектор економіки справляє визначальний вплив на соціально-економічний розвиток окремих країн та регіонів. Стрімке технологічне та економічне зростання галузей, пов'язаних із використанням космічних технологій, дає підстави розглядати аерокосмічну галузь як стратегічно важливу для забезпечення сталого довгострокового розвитку національних економік та глобальної світової економічної системи. Космічні наукові дослідження та розробки лишаються одним із драйверів росту науково-технічного потенціалу та національних економік.

У цьому аспекті розвиток аерокосмічної галузі, яка здатна забезпечити стратегічні технологічні та економічні переваги для національних економік, є однією із ключових задач державного управління

та лягає в основу державної політики провідних країн світу. Інвестиції в аерокосмічну галузь впливають на загальний стан економік країн як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі, соціально-економічні наслідки інвестицій в аерокосмічну галузь виправдані науковими, технологічними, промисловими та військово-оборонними можливостями, які вони приносять.

Підвищення ефективності інвестиційної активності в космічній галузі України є однією з імперативних умов її інноваційного розвитку в умовах глобалізації, що вимагає виваженої державної політики та підтримки розвитку інвестиційної діяльності в аерокосмічній галузі в сучасних умовах глобалізації світового господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного управління аерокосмічною

галузю, напрямкам та пріоритетам державної політики розвитку галузі присвячено публікації О.В. Дегтярьова, В.П. Горубліна, С.М. Конюхова, Я.С. Яцківа, О.Є. Джура, Л.В. Сороки, С.Л. Шаповала, А.А. Возненко, О.В. Беглого.

Науково-практичні засади розвитку інвестиційної політики в аерокосмічній галузі розглянуті у працях як вітчизняних, так і закордонних науковців, таких як: Ю.С. Алексєєв, О.А. Гавриш, С.В. Войтко, Ю.В. Бухун, В.Д. Бабич, А.В. Черкасова, І.В. Дульська, І.О. Прокопенкова, Е.А. Семак.

Проте, незважаючи на значні здобутки вчених у цій галузі, питання державної підтримки розвитку інвестиційної діяльності в аерокосмічній галузі в умовах глобалізації потребують подальшого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування пріоритетів державної підтримки розвитку інвестиційної діяльності в аерокосмічній галузі в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний стан світової економічної системи характеризується швидким розвитком технологій, зростаючою складністю та наукоємністю виробничих процесів. Однією з найбільш динамічно зростаючих та важливих для сучасних економічних систем є аерокосмічна галузь, оскільки вона здатна створювати та реалізовувати як соціально-економічні, так і військово-політичні переваги для країн, що ефективно розвивають національні космічні програми.

Аерокосмічна галузь має свої відмінні риси та особливості, такі як використання передових технологій та достатньо тривалий термін їх розробки і практичної реалізації, що зумовлює, у свою чергу, значний об'єм та тривалий період інвестування в галузі. Технології, які продукує галузь, є за своєю суттю глобальними і потребують великих ринків. Значною мірою, історично галузь також зорієнтована на військово-оборонний сектор. Значна капітало- та наукоємність космічних технологій, високий рівень технічних ризиків в галузі поряд з її стратегічним значенням для забезпечення конкурентоздатності національних економік зумовлює високу частку держави в секторі. Сьогодні, незважаючи на зростаюче значення комерційного космічного сектору, використання космосу для оборонних цілей залишається помітним завдяки космічним технологіям, які мають як цивільні, так і військові застосування. Основними замовниками космічної продукції та послуг все ще є уряди держав, оскільки аерокосмічна галузь здатна забезпечувати стратегічні, економічні та полі-

тичні цілі окремих країн та міждержавних утворень. Тому державні інвестиції є переважаючим джерелом фінансування технологічного розвитку, пов'язаного з основними космічними проектами.

Світовий ринок космічних товарів та послуг є частиною глобальної економіки і, відповідно, знаходиться під загальним впливом процесів інтернаціоналізації аерокосмічної діяльності, одночасного посилення регіоналізації та глобалізації світового господарства. Аналіз розвитку космічної діяльності як сегменту світового високотехнологічного ринку дозволяє виявити такі стійкі процеси [3]:

- неухильно розширюється коло країн, які здійснюють дослідні або прикладні програми з використанням космічних засобів. Виходячи з економічних та/або політичних інтересів, ці країни розвивають і підтримують рівень технологій, що відповідає вимогам космічного ринку, безпеки та оборони;

- під час реалізації проектів все частіше практикується концентрація ресурсів і кооперація різних країн;

- спільнота країн, що розвиваються, у власній космічній діяльності прагнуть, головним чином, вирішення економічних завдань розвитку, використовуючи технології, створені аерокосмічною промисловістю розвинених країн;

- вимоги підвищення ефективності вкладених у космічні дослідження і розробки засобів, зниження питомих витрат у практичному використанні космосу об'єктивно тягнуть за собою дифузії технологій цивільного та військового призначення. Усе більшого поширення набуває принцип «подвійного використання» цивільних космічних засобів (в тому числі комерційних) в інтересах вирішення військових завдань і навпаки;

- на початкових стадіях освоєння і використання космічного простору космічні програми в усіх країнах фінансуються з державного бюджету, а в міру виходу окремих напрямків діяльності на рівень рентабельності їх державне фінансування згортається;

- стрімко зростає сфера комерційної космічної діяльності та частка приватних інвестицій у загальному обсязі її фінансування. Скорочення урядових витрат перебивається з боку приватного бізнесу інвестиціями в комерційні проекти;

- комерційна космічна діяльність ускладнюється. Вона охоплює як власне розробки і виробництво тільки в масштабах космічних засобів, включаючи ряд створених на комерційних засадах ракет-носіїв і універсальних багаторазових

космічних платформ, так і наземну інфраструктуру, в тому числі наземні станції управління космічними апаратами;

- посилення конкуренції між країнами і корпораціями формує ринкові сили, які дають поштовх інтеграційним процесам в індустрії космічних засобів і послуг, об'єднання окремих компаній у великі міжнародні корпорації, спілки та консорціуми;

- конкуренція між країнами в галузі космічної діяльності зміщується з рівня товарної конкуренції на рівень національних інноваційних систем, що включають, крім безпосередньо виробництва, систему освіти, фундаментальні і прикладні наукові галузі;

- інтегрованість у глобальні економічні відносини є одним із головних факторів, що стимулюють інтенсивність інноваційних процесів у космічній діяльності;

- зростаючий рівень складності космічної продукції та послуг і пов'язаних з їх створенням науково-технічних і екологічних проблем неухильно підвищує вимоги до космічних технологій. У сукупності з конкуренцією цей процес забезпечується тільки дорогими інноваціями, які потім тиражуються в інших галузях економіки;

- великі космічні підприємства з метою більшої фінансової стійкості та ефективності створюють навколо себе мережі дочірніх компаній, які освоюють і просувають не тільки високотехнологічну продукцію, а й самі розроблені технології.

Аерокосмічна галузь є продуктом світового науково-технічного прогресу і водночас причиною подальшого наукового, технічного, економічного потенціалу галузей і окремих країн, ставши

повноцінною частиною глобальних економічних процесів світу.

Протягом останнього десятиріччя спостерігається стрімкий ріст аерокосмічної галузі в грошовому виразі. Так, загальний оборот світової галузі в 2017 році склав 383,5 млрд. дол. США, показавши приріст, в порівнянні з 2009 роком, у 166,9 млрд. дол. США, що становить понад 77%. [7]. Динаміка обороту світової космічної галузі за період 2009–2017 рр. представлена на рис. 1.

Станом на 2018 рік космічні програми мали загалом 88 країн. Серед цих 88 країн 14 мають власні пускові потужності. 8 космічних агентств оперують бюджетами понад 1 мільярд доларів на рік: США, Росія, Китай, Індія, Франція, Німеччина, Японія та Італія. У 2018 році з'явилися 5 нових космічних агентств із відповідними національними програмами в Люксембурзі, Португалії, Греції, Австралії та Зімбабве. Зростаюча кількість країн, що ведуть діяльність у космосі, демонструє готовність урядів інвестувати кошти в космічні можливості та отримувати відповідні стратегічні та соціально-економічні вигоди [6, с. 25].

Загалом за відносно короткий період існування аерокосмічної галузі ринок космічної продукції багато в чому пройшов шлях від монополії до досконалої конкуренції, що пов'язано з різким збільшенням числа учасників ринку, починаючи ще з 1990-х рр. [5]. За оцінками аналітиків, аерокосмічна галузь у коротко- і середньостроковій перспективі зберігатиме значні темпи росту. Відповідно до прогнозу Bank of America Merrill Lynch космічна економіка сягне 2,7 трильйони дол. США в 2045 році, продемонструвавши приріст більше ніж у 8 разів [8, с. 96].

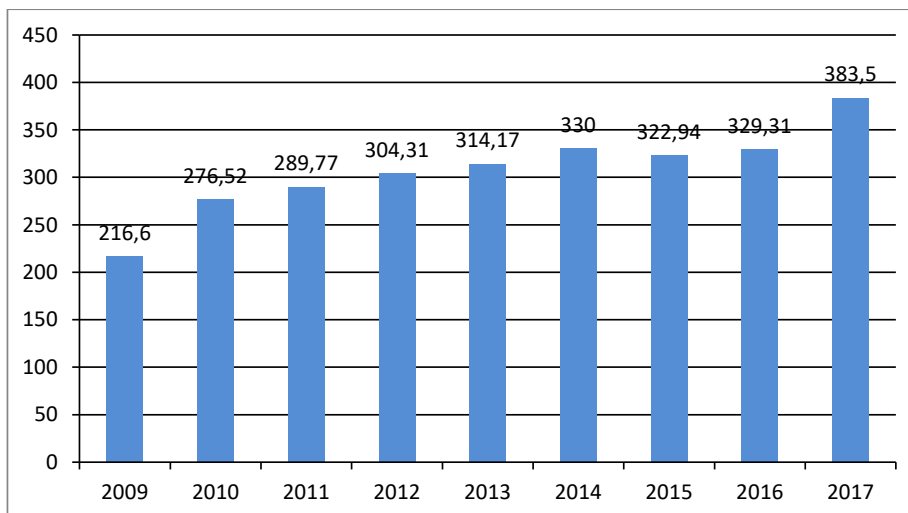


Рис. 1. Динаміка обороту світової космічної галузі за період 2009–2017 рр., млрд. дол. США [8]

Протягом останнього десятиліття комерційний сектор аерокосмічної промисловості перетворився в розвинуту галузь, що вносить значний вклад у забезпечення зростання світового космічного ринку. Зростаючий потенціал ринку заклав основу для виходу взаємодії з урядовими замовниками в галузі на новий рівень, справляючи глибокий вплив на все інституційне середовище космічної діяльності. Державний сектор залишається стратегічним інвестором і основним замовником. Наприклад, у 2006–2015 рр. на нього припадало, в середньому, не менше 70% виручки від комерційних замовлень на виробництво і запуск супутників [9].

З урахуванням випереджаючого зростання сфери цивільних прикладних розробок розвиток державно-приватного партнерства та комерціалізація технологій розглядаються як найважливіший інструмент реалізації національної космічної політики та зміцнення потенціалу промисловості. Цілий ряд країн реалізує комплексну державну політику в цій сфері.

Основними її елементами є використання ринково-орієнтованого підходу в державних закупівлях (конкурси, використання контрактів із фіксованою ціною, розвиток позабюджетного фінансування), активне залучення комерційних підрядників і поширення відпрацьованих процедур і механізмів взаємодії з бізнесом на нові напрямки. У свою чергу, ці заходи стимулюють приплив інвестицій і прискорений технологічний розвиток галузі [4, с. 133].

Космічна галузь історично є одним із ключових секторів для багатьох країн. Космічні наукові дослідження та розробки, військово-оборонні програми були і лишаються одним із драйверів росту науково-технічного потенціалу та національних економік. За останні десятиліття у світовій аерокосмічній галузі спостерігається значний ріст обсягу приватних комерційних інвестицій на фоні загального різкого зростання комерціалізації галузі, появи нових приватних, незалежних від держави, гравців ринку космічних технологій. Безумовно, приватні компанії виникають унаслідок тривалих державних інвестицій в галузь, що дало можливість створити відповідні ринки та закласти основи науково-технічного потенціалу галузі. У свою чергу, стрімке технологічне та економічне зростання галузей, пов'язаних із використанням космічних технологій, дає підстави розглядати аерокосмічну галузь як стратегічно важливу для забезпечення сталого довгострокового розвитку національних економік та глобальної світової економічної системи.

Прямо чи опосередковано, аерокосмічна галузь впливає на великий спектр сфер суспільного життя та економіки: інформаційні технології та телекомунікації, зв'язок та навігація, дистанційне зондування землі, метеорологія, сільське господарство, екологія, транспорт та ін. Для більшості країн аерокосмічна галузь є вагомим драйвером росту для суміжних галузей економіки, забезпечуючи фінансування наукових досліджень, розробку новітніх композитних матеріалів, електроніки, машинобудування, інформаційно-комп'ютерних технологій.

Інвестиції в аерокосмічну галузь впливають на загальний стан економік країн як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі, розвивають науковий, технологічний, виробничий потенціал держав та підтримують стабільність сектору національної безпеки (рис. 2. Короткостроковий та довгостроковий вплив інвестицій в аерокосмічну галузь).

Соціально-економічні наслідки інвестицій в аерокосмічну галузь виправдані науковими, технологічними, промисловими та військово-оборонними можливостями, які вони приносять. Такі інвестиції можуть забезпечувати значні соціально-економічні переваги, такі як підвищення промислової активності, підвищення ефективності окремих галузей та ріст продуктивності в суміжних сферах (наприклад, метеорологія, телемедицина, екологічний моніторинг, обробка даних дистанційного зондування Землі для потреб сільського господарства).

Підвищення ефективності інвестиційної активності в космічній галузі України є однією з імперативних умов її інноваційного розвитку в умовах глобалізації. Рішення цієї задачі вимагає комплексної розробки і реалізації певних заходів як у частині наукових досліджень, так і у високотехнологічному виробництві.

Україна як провідний економічний власник, інвестор і регулятор галузі має використати весь спектр засобів сприяння реалізації інноваційного потенціалу вітчизняного ракетно-космічного комплексу на світовому ринку. Необхідно використовувати не лише традиційний інструментарій державної політики (податкові пільги, бюджетні інвестиції, державні гарантії, експортні кредити тощо), а й сучасні, гібридні інструменти, орієнтовані на залучення приватного сектору економіки [2, с. 43].

Провівши аналіз усіх джерел інвестиційних ресурсів, необхідно визначити чіткі джерела інвестицій в галузі. Важливим є вироблення пра-

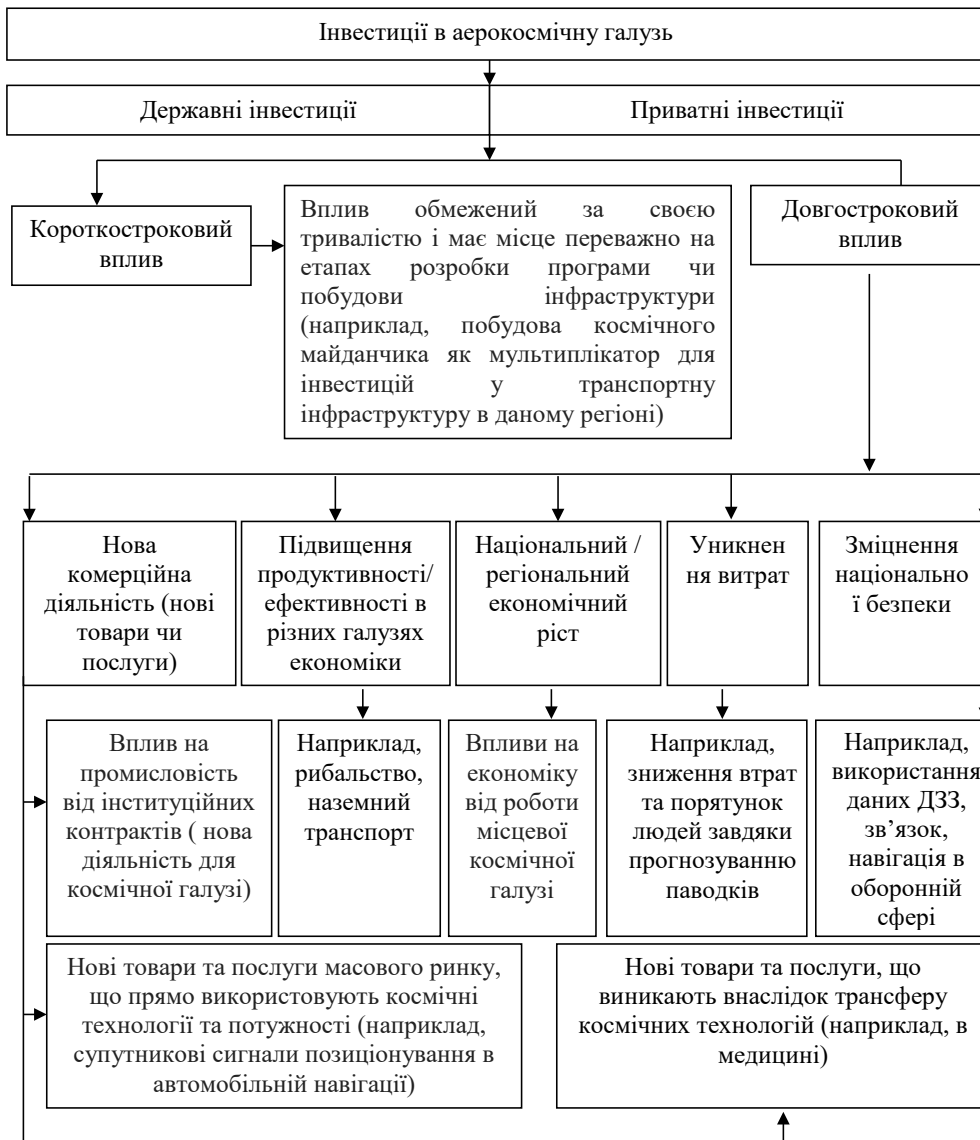


Рис. 2. Короткостроковий та довгостроковий вплив інвестицій в аерокосмічну галузь

цюючих механізмів своєчасного залучення інвестиційних ресурсів у науково-технічну, виробничу та інноваційну діяльність галузі.

Інвестиції в космічну галузь можна визначити як вкладення фінансових ресурсів у виробництво космічної продукції з метою подальшого їх збільшення і отримання економічного ефекту або іншого запланованого результату, такого як підвищення економічної безпеки та покращення макроекономічної ситуації в Україні [1, с. 123].

Ураховуючи роль космічної діяльності як мультиплікатора економічного зростання, важливо визначити, які джерела і приблизно в якому об'ємі можна використати для максимального внеску космічної галузі в розвиток національної економіки. Серед цих джерел можна виділити:

1) бюджетні асигнування на фундаментальні дослідження, стратегічні прикладні НДДКР і базисні інновації, включені в перелік пріоритетів і базисних технологій. Відмова від державної підтримки базисних інновацій в їхній стартовий період загрожує зростаючим технологічним відставанням України, втратою ринків в умовах глобалізації і вимог технологічної безпеки;

2) використання на НДДКР і освоєння інновацій зростаючої долі засобів підприємств, холдингів, корпорацій, надання їхнім інвестиціям інноваційного характеру;

3) зарубіжні інвестиції, спрямовані на впровадження інновацій;

4) активніше залучення в космічну галузь кредитів банків і інших кредитних установ (це

джерело, на жаль, має ряд серйозних обмежень в Україні в порівнянні із зарубіжною практикою);

5) широке використання у високотехнологічному виробництві так званих інноваційних інвестицій, до яких відносяться різні види лізингу, венчурний капітал, різноманітні форми інтелектуальної власності (патенти, товарні знаки, ліцензійні договори);

б) активізація інвестиційної діяльності в космічній галузі через корпоратизацію підприємств та формування високотехнологічного сектора українського фондового ринку.

Важливе значення для поліпшення інвестиційної ситуації в космічній галузі України має інформація і кваліфіковані кадри. Створення ефективної системи доступу усіх структур – суб'єктів космічної діяльності, особливо наукових організацій, до розподільних інформаційних ресурсів, регулювання, так і підвищення якості державного управління галуззю.

так само як і поліпшення інвестиційного клімату за допомогою державного регулювання галузі як пріоритетної, є найважливішою складовою частиною комплексного завдання з підвищення ефективності інвестиційної політики в космічній галузі України.

Висновки. Державна підтримка інвестиційної діяльності в аерокосмічній галузі України лишається одним із основним інструментів розвитку галузі. Світова аерокосмічна галузь активно комерціалізується, стрімко зростає частка приватних інвестицій та приватного капіталу. Для забезпечення інноваційного розвитку аерокосмічної галузі в умовах глобалізації світового ринку стратегічно важливим є стрімке нарощування обсягу інвестицій та підвищення їх ефективності. Вирішення цієї задачі вимагає вживаних стратегічних рішень у напрямку як вдосконалення державного управління галуззю.

Список літератури:

1. Бухун Ю.В. Шляхи формування механізму інвестиційного забезпечення відтворювальних процесів в космічній галузі. *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2015. № 12. С. 121–128.
2. Гавриш О.А., Войтко С.В., Бухун Ю.В. Особливості інноваційного розвитку космічної галузі України на початку XXI ст. *«Економіка України»*. 2014. № 8(633). С. 34–46.
3. Общие тенденции развития космической деятельности. Сайт АО «СП «Байтерек». URL : http://bayterek.kz/info/space_activities.php (дата звернення 03.04.2020).
4. Прокопенкова И.О. Коммерческий сектор в мировой космической деятельности – тенденции и перспективы. *Проблемы национальной стратегии*, 2017. № 4(43). С.125–151.
5. Семак Е.А., Головенчик Г.Г., Мардович В.Г. Космическая отрасль на современном этапе развития мировой экономики. *«Новости науки и технологий»*. 2017. № 3(42). С. 37–45.
6. «ESPI Yearbook 2019 – Space policies, issues and trends». URL : <https://espi.or.at/publications/espi-yearbook> (дата звернення 19.03.2020).
7. Global turnover of the space economy from 2009 to 2018. URL : <https://www.statista.com/statistics/946341/space-economy-global-turnover/> (дата звернення: 01.11.2019).
8. Growing the Space Economy: The Downstream Segment as a Driver URL : <http://www.piar.it/report09today/Strada2018.pdf> (дата звернення: 28.05.2020).
9. State of the Satellite Industry Report 2016. URL : <https://a3space.org/wp-content/uploads/2017/09/tauri-satellite.pdf> (дата звернення: 12.05.2020).

Psiuk M.O. STATE SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF INVESTMENT ACTIVITIES IN THE AEROSPACE INDUSTRY IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

The aerospace industry of Ukraine is one of the leading high-tech industries of the national economy, which needs effective public administration. The space industry has historically been a key sector for many countries. Space research and development, military defense programs have been and remain one of the drivers of growth of scientific and technological potential and national economies. In recent decades, the global aerospace industry has seen a significant increase in private commercial investment against the background of a general sharp increase in the commercialization of the industry, the emergence of new private, independent of the state, players in the space technology market.

It is noted that one of the most dynamically growing and important for modern economic systems is the aerospace industry, as it is able to create and implement both socio-economic and military-political benefits for countries that effectively develop national space programs.

It is determined that the world market of space goods and services is part of the global economy and, accordingly, is under the general influence of the processes of internationalization of aerospace activities, while strengthening regionalization and globalization of the world economy.

The development of space activity as a segment of the world high-tech market, the dynamics of the world space industry turnover are analyzed and the tendencies and stable processes in the branch are revealed.

It is determined that investments in the aerospace industry affect the general state of the economies of countries in both short and long term, develop scientific, technological, production potential of states. The short-term and long-term impact of investments in the aerospace industry is analyzed.

The directions of development of investment activity in the branch for the maximum contribution of the aerospace branch to the development of the national economy are substantiated.

Key words: *aerospace industry; investment activity; government regulation, public administration, globalization, commercialization of the aerospace industry.*

Тоточенко Т.В.

Дніпровська академія неперервної освіти

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ

Досліджено сучасний стан фінансування системи післядипломної освіти в Україні. Основними джерелами фінансування післядипломної освіти є асигнування з бюджету. Фінансування освіти державою здійснюється на двох рівнях: державному та місцевому. Встановлено низький рівень фінансового забезпечення системи післядипломної освіти, який не перевищує 1% загального обсягу видатків на освіту Зведеного бюджету України, співвідношення часток державного та місцевих бюджетів практично не змінюється. У структурі видатків переважають видатки споживання, що впливає на якість та конкурентоспроможності освітніх послуг та ставить під сумнів реалізацію завдань Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Обмеженість фінансових ресурсів, необхідність підвищення якості освітніх послуг вимагають зміни підходів до фінансового забезпечення системи післядипломної освіти, вдосконалення механізмів її фінансування. На законодавчому рівні врегульоване питання міжбюджетних відносин: видатки на післядипломну освіту здійснюються з державного та місцевих бюджетів. Децентралізація структури розподілу коштів, передача повноважень місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування дає змогу врахувати потреби регіону і конкретного споживача освітніх послуг. Доведена неефективність фінансового забезпечення коштами субвенції з державного бюджету, яка була надана закладам післядипломної освіти для здійснення підвищення кваліфікації педагогічних працівників у рамках реалізації реформи середньої освіти «Нова українська школа». Проведено аналіз методів державного фінансування. Традиційним і найбільш поширеним в Україні є кошторисний метод. Перспективним методом визначено фінансування за результатами діяльності. Впровадження фінансування за результатами діяльності вимагає розробки комплексу показників освітньої та фінансово-господарської діяльності, які стануть індикаторами для визначення обсягів фінансування, та механізму формування обсягів фінансового забезпечення. Розробка комплексу таких показників для закладів післядипломної освіти потребує подальшого дослідження.

Ключові слова: механізм фінансування, джерела фінансування, видатки на освіту, державний бюджет, субвенція, методи фінансування.

Постановка проблеми. Стратегічними завданнями освітньої політики в Україні є підвищення якості освітніх послуг, вихід на ринок світових освітніх послуг та розширення міжнародного співробітництва. Дослідження механізмів державного управління освітою, зокрема визначення напрямів вдосконалення механізмів її фінансування, є нині актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансового забезпечення освіти та вдосконалення механізмів фінансування освіти в Україні розглядали О. Баранецька, Я. Бучковська, І. Каленюк, Н. Коверник, О. Коцовська, О. Падалка, О. Поступна, В. Сиченко та інші.

Механізми фінансування освітньої галузі зазнають змін під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів, відбувається пошук нових підходів до фінансування освіти державою, тому проблема

вдосконалення механізмів фінансування, в тому числі післядипломної освіти є актуальною.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасного стану фінансування та шляхів вдосконалення механізмів фінансування системи післядипломної освіти України з метою підвищення якості та конкурентоспроможності освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі реалізації освітньої політики в Україні науковці, фахівці-практики приділяють увагу питанню вдосконалення механізмів фінансування освітньої галузі. Фінансове забезпечення становить першооснову фінансового механізму державного управління освітою.

З прийняттям в 2017 році Закону України «Про освіту» [5] відбулися зміни у фінансовому забезпеченні закладів освіти. Так, ст. 78 Закону

визначено: «Держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством». Водночас основним джерелом фінансування освіти нині залишаються асигнування з бюджету. На думку О. Поступної, бюджетне фінансування є найважливішим важелем впливу держави як на всю систему, так й на окремі освітні заклади [12].

Як зазначає О. Падалка, важливим показником розвитку освіти та місця, яке надається освіті в країні, є «частка видатків на освіту в структурі валового внутрішнього продукту країни». Критичним вважається рівень витрат на освіту в розмірі 5% валового внутрішнього продукту [9].

Аналіз даних за 2014–2018 рр. свідчить про зростання абсолютного обсягу видатків на освіту в Україні (табл. 1).

Таблиця 1
Динаміка інвестицій в освіту в Україні у 2014–2018 рр.

Рік	Номінальний ВВП, млн грн	Видатки на освіту – зведений бюджет, млн грн	Видатки, у % до ВВП
2014	1 566 728,0	100 109,5	6,39
2015	1 979 458,0	114 193,5	5,77
2016	2 383 182,0	129 437,7	5,43
2017	2 982 900,0	177 915,8	5,96
2018	3 558 706,0	210 032,3	5,90

Примітка: розраховано за даними [2, с. 34; 3, с. 36; 15]

Зростання обсягу видатків на освіту О. Падалка і І. Каленюк пов'язують з «об'єднанням потоків державного і приватного сектора» [9]. Розрахунково-касове обслуговування закладів освіти, які отримують асигнування з бюджету, здійснюється через Державну казначейську службу. Таким чином, обсяг видатків бюджету фактично збільшується на величину коштів, отриманих як плата за навчання, проживання в гуртожитках, оренду приміщень та інших послуг. При цьому не забезпечується мінімальний розмір фінансування державою, який встановлено законодавством.

Фінансування освіти державою, в тому числі післядипломної, здійснюється на двох рівнях: державному та місцевому. Такий двоканальний механізм фінансування регламентується ст. 82 Бюджетного Кодексу України, згідно з якою «видатки на освіту частково передаються на виконання місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання» [4].

Протягом 2014–2018 рр. спостерігається незначне зростання частки місцевих бюджетів у загальному обсязі видатків на освіту (табл. 2).

Таблиця 2
Динаміка видатків місцевих бюджетів на освіту в 2014–2018 рр.

Рік	Видатки на освіту Зведеного бюджету України, млн грн	З них видатки обласних та районних бюджетів, бюджетів міст, об'єднаних територіальних громад	
		млн грн	%
2014	100 109,5	71 431,7	71,4
2015	114 193,5	84 007,8	73,4
2016	129 437,7	94 611,2	73,1
2017	177 915,8	136 618,5	76,8
2018	210 032,3	165 708,0	78,9

Примітка: розраховано за даними [2, с. 183; 3, с. 185]

Зростання відносного обсягу видатків із місцевих бюджетів пов'язане з передачею повноважень до органів місцевого самоврядування та наданням трансфертів у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію реформи загальної середньої освіти «Нова українська школа».

Післядипломна освіта є одним із ключових показників забезпечення конкурентоспроможності національної економіки.

Обсяг видатків на післядипломну освіту протягом 2014–2018 рр. поступово зростає, однак вони не перевищують 1% загального обсягу видатків на освіту Зведеного бюджету. Співвідношення часток Державного та місцевих бюджетів практично не змінюється, незначне зростання частки місцевих бюджетів до 40,5% спостерігається в 2018 р. (табл. 3).

Система фінансування освіти в Україні, як зазначають Я. Бучковська, О. Баранецька, В. Сиченко, передбачає «виділення коштів за захищеними статтями» та «мінімальне забезпечення поточних видатків, що дозволяє підтримати наявні умови навчання та не дає можливості суттєвого оновлення матеріально-технічної бази» [1; 13]. При цьому морально застарівають засоби навчання, програмне забезпечення, фізично зношуються основні фонди, збільшується кількість будівель, які потребують ремонту та реконструкції.

Аналіз структури видатків Зведеного бюджету України на освіту за 2016–2018 рр. показав, що поточні видатки становлять понад 90%, в тому числі видатки на оплату праці – 47,8% від загального обсягу видатків у 2016 р. та 56,6%

Динаміка видатків на післядипломну освіту в Україні в 2014–2018 рр.

Рік	Видатки на освіту, млн грн	Видатки на післядипломну освіту		з них:			
		млн грн	%	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
				млн грн	%	млн грн	%
2014	100 109,5	893,1	0,9	539,8	60,4	353,3	39,6
2015	114 193,5	952,5	0,8	589,6	61,9	362,9	38,1
2016	129 437,7	1 058,9	0,8	677,0	63,9	381,9	36,1
2017	177 915,8	1 408,3	0,8	884,8	62,8	523,5	37,2
2018	210 032,3	1 680,0	0,8	999,5	59,5	680,5	40,5

Примітка: розраховано за даними [2, с. 159, 184; 3, с. 161, 185]

у 2018 р., обсяг капітальних видатків поступово зменшуються від 8,9% у 2016 р. до 7,3% у 2018 р. [3, с. 139–140].

Водночас згідно з Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. [16] для здійснення стабільного розвитку національної системи освіти необхідно забезпечити в післядипломній освіті «реалізацію сучасних технологій професійного вдосконалення та підвищення кваліфікації відповідно до вимог інноваційного розвитку освіти, випереджувального характеру підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів відповідно до потреб реформування системи освіти та викликів сучасного суспільного розвитку». Це можливо лише за наявності відповідної матеріально-технічної бази закладів післядипломної освіти, оновлення засобів навчання та програмного забезпечення з урахуванням вимог часу, підвищення професійного рівня їх фахівців.

Обмеженість фінансових ресурсів держави, необхідність підвищення якості освітніх послуг вимагають зміни підходів до фінансового забезпечення системи післядипломної освіти, вдосконалення механізмів її фінансування.

На думку В. Сиченка, важливим кроком у вдосконаленні механізмів фінансування освіти є «перехід до децентралізованої структури розподілу бюджетних коштів» [14].

За останні роки на законодавчому рівні врегульоване питання міжбюджетних відносин, а саме розмежування видатків між бюджетами. Так, Бюджетним Кодексом визначено, що видатки на оплату послуг із підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на умовах державного замовлення здійснюються з державного бюджету, на умовах регіонального замовлення – з місцевих бюджетів [4].

З огляду на територіальну організацію системи післядипломної освіти в Україні, повноваження місцевих органів влади, органів місцевого само-

врядування щодо розподілу видатків дає змогу врахувати як потреби регіону, так і конкретного споживача освітніх послуг, пріоритети та напрями розвитку закладів післядипломної освіти, що здійснюють підвищення кваліфікації, перепідготовку та стажування фахівців регіону. Передача повноважень органам місцевого самоврядування дала змогу підвищити гнучкість механізму фінансування та адаптацію закладів післядипломної освіти до змін середовища.

О. Коцовська базовою складовою частиною фінансового механізму на регіональному рівні вважає «саме повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що розподілені між ними у взаємопов'язаних сферах – освіті та фінансах» [8].

У рамках реалізації державної політики реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» заклади післядипломної педагогічної освіти протягом 2018–2019 рр. здійснювали підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Зрозуміло, що ключовим фактором успішності реформи є фінансове забезпечення. З метою максимального наближення надання публічних послуг до безпосереднього споживача урядом спрямовано субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам. Кабінетом Міністрів України розроблено порядок та умови надання субвенції [11]. Однак у процесі розподілу субвенції між регіонами Міністерством освіти і науки не враховано їхні потреби на здійснення видатків, що призвело в одних регіонах до незабезпеченості місцевих бюджетів відповідними коштами субвенції, в інших – до залишків коштів на рахунках.

Крім того, порядком використання коштів субвенції для закладів післядипломної освіти передбачені лише поточні видатки, капітальні видатки (видатки розвитку), які можна було б спрямувати на придбання сучасних засобів навчання, не передбачені. Як наслідок, повернення до доходу державного бюджету України лише в 2018 р.

коштів в сумі 45,57 млн грн, що становить 32% виділених коштів.

Методи фінансування є складниками фінансового механізму державного управління освітою. Державне фінансування може здійснюватися такими методами: кошторисний, нормативний, за результатами діяльності та програмно-цільовий.

Традиційним і найбільш поширеним в Україні є кошторисний метод, який базується на виділенні державою коштів відповідно до затвердженого кошторису закладу. Варто звернути увагу на недосконалість кошторисного методу в процесі визначення обсягів видатків. По-перше, під час формування кошторисів застосовується загальний підхід для всіх закладів системи освіти (дошкільної освіти, загальної середньої освіти, професійної освіти, позашкільної освіти, вищої та післядипломної освіти) без урахування специфіки діяльності закладів. По-друге, незважаючи на процес планування видатків на наступний фінансовий рік «знизу» (заклад післядипломної освіти надає потреби на наступний фінансовий рік, враховуючи при цьому витрати заробітну плату, оплату енергоносіїв, придбання витратних матеріалів, основних засобів тощо), цифри зазнають коригування на макроекономічному рівні з урахуванням можливостей бюджетів, тобто прогнозованого рівня доходів. Як правило, обсяги видатків у бюджетних запитах розраховуються шляхом множення суми видатків минулого фінансового року на прогнозований індекс інфляції. При цьому не завжди враховуються об'єктивні потреби закладу, наприклад, у придбанні основних засобів, програмного забезпечення, оновлення бібліотечного фонду, проведення ремонтів приміщень, підвищення кваліфікації педагогічного та науково-педагогічного складу. Крім того, в умовах обмеженості коштів бюджету в процесі розподілу видатків органам виконавчої влади доводиться вирішувати питання їх пріоритетності.

Тісний зв'язок фінансового забезпечення з прогнозованими доходами бюджетів на наступний фінансовий рік негативно впливає на стабільність та сталий розвиток закладів післядипломної освіти.

Основою програмно-цільового методу фінансування є наявність програми з чітко визначеними цілями і виконавцями. Використання програмно-цільового методу фінансування дає змогу перейти від простого утримання закладів до надання споживачеві якісних освітніх послуг, підвищити ефективність використання бюджет-

них коштів. Крім того, головна перевага зазначеного методу полягає в щорічному аналізі витрат на основі показників результативності програми. На жаль, нині потребує вдосконалення механізм визначення показників ефективності та відбору бюджетних програм для фінансування.

Нормативний метод передбачає врахування системи встановлених нормативів для визначення обсягів фінансування. В умовах нестабільності економіки, обмеженості ресурсів фінансування фактично здійснюється за показниками минулого року з урахуванням індексу інфляції.

Перспективним методом можна вважати фінансування за результатами діяльності. І. Каленюк актуальним напрямом вдосконалення механізмів фінансування освіти вважає «побудову таких механізмів, які б врахували результати діяльності навчальних закладів» [6].

Водночас впровадження фінансування закладів післядипломної освіти за результатами діяльності вимагає розробки комплексу показників освітньої та фінансово-господарської діяльності та механізму формування обсягів фінансового забезпечення. Розробка комплексу показників, які стануть індикаторами для визначення обсягів фінансування закладів післядипломної освіти, потребує подальшого дослідження.

Висновки. Отже, сучасний стан фінансування післядипломної освіти в Україні в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави, необхідності підвищення якості освітніх послуг потребує зміни підходів до фінансового забезпечення та вдосконалення механізмів фінансування системи післядипломної освіти.

Важливими кроками у вирішенні питання ефективності фінансового забезпечення закладів післядипломної освіти як складника механізму фінансування стали врегулювання питання міжбюджетних відносин та передача повноважень щодо розподілу видатків органам місцевого самоврядування, що дало змогу підвищити гнучкість механізму фінансування та адаптацію закладів післядипломної освіти до змін середовища.

Вдосконалення методів фінансування дасть змогу підвищити ефективність державного фінансування та сприятиме сталому розвитку закладів післядипломної освіти. Перспективним напрямом можна вважати перехід до фінансування за результатами діяльності. Розробка комплексу показників результатів діяльності, які стануть індикаторами для визначення обсягів фінансування закладів післядипломної освіти, потребує подальшого дослідження.

Список літератури:

1. Бучковська Я.Г., Баранецька О.В. Фінансування освіти в Україні: стан і перспективи. *Університетські наукові записки*. 2017. № 4. С. 259–271.
2. Бюджет України 2016: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2017. 315 с.
3. Бюджет України 2018: Статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 310 с.
4. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змінами. URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 14.05.2020).
5. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 28.04.2020).
6. Каленюк І.С. Напрями трансформації механізмів фінансування освіти в сучасному світі. *Демографія та соціальна економіка*. 2017. № 1 (29). С. 24–36.
7. Касич А.О., Циган В.А. Особливості фінансування вищої освіти в Україні та інших країнах світу. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2587> (дата звернення: 07.05.2020).
8. Коцовська О.С. Механізм фінансового забезпечення освіти: правові засади розподілу владних повноважень закладів. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10 (23). С. 72–78.
9. Падалка О.С. Економіка освіти та управління : посібник. Київ : Педагогічна думка, 2012. 184 с.
10. Попович Л.О. Загальні аспекти механізму фінансування вищих навчальних закладів. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2017. № 1. С. 228–240.
11. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 р. № 237. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF> (дата звернення: 28.04.2020).
12. Поступна О.В. Механізм державного управління вищою освітою. *Стратегічні пріоритети: наук.-аналіт. збірник Національного інституту стратегічних досліджень*. 2010. № 1. С. 107–111.
13. Сиченко В.В. Державні механізми фінансування освітніх закладів. *Теорія і практика державного управління*. 2008. Вип. 4 (23). С. 239–244.
14. Сиченко В.В. Економічна необхідність децентралізації фінансування вищих навчальних закладів. *Публічне управління в забезпеченні устойчивого розвитку країни* : сборник тезисов научно-практической конференции с международным участием (в пределах Третьей ежегодной научно-образовательной выставки «Публичное управление XXI», приуроченной ко Всемирному дню науки, 24 ноября 2016 г.). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/index.html> (дата звернення: 14.05.2020).
15. Ставки, індекси, тарифи. URL: <https://index.minfin.com.ua/> (дата звернення: 27.04.2020).
16. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 28.04.2020).

Totochenko T.V. IMPROVEMENT OF FUNDING MECHANISMS FOR POSTGRADUATE EDUCATION

The article reveals the study of the current state of financing the system of postgraduate education in Ukraine. The main sources of funding for postgraduate education are budget allocations. The state allocates funding for education at two levels: national and local. A low level of financial support for the postgraduate education system has been established: it does not exceed 1 percent of the total amount of expenditure budget on education of the Consolidated Budget of Ukraine; the ratio of shares of national and local budgets is almost unchanged. Consumption expenditures are dominant in the expenditure structure; it affects the quality and competitiveness of educational services and undermines the implementation of the National Strategy for Education Development in Ukraine until 2021. Limited financial resources and the need to improve the quality of educational services require changing the approaches to the financial support of postgraduate education, improving the mechanisms of its funding. The issue of inter-budgetary relations is regulated at the legislative level: all the expenditures on postgraduate education are made from the national and local budgets. Decentralization of the structure of budget allocation as well as transfer of powers to local authorities and local governments make it possible to take into account the needs of the region and the educational service consumer. We have proved the inefficiency of financial support with a subvention from the national budget given to postgraduate education institutions for the teachers' training while implementing secondary education reform "The New Ukrainian School". The methods of state financing have been analyzed. The budget control method is the most traditional and the most accepted in Ukraine. Financing by the results of activities is supposed to be a promising method. The introduction of financing by the results of activities requires developing a set of indicators of educational, financial and economic activities as indicators to determine funding allocations and the mechanism for forming the amount of financial backstop. Developing the set of such indicators for postgraduate education institutions requires further research.

Key words: financing mechanism, sources of financing, education expenditures, state budget, subvention, methods of financing.

Шмагун А.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розкрито специфіку української моделі мовної політики. Розглянуто розвиток державної мовної політики в історично-правовому аспекті. Проаналізовано досвід зарубіжних країн щодо врегулювання мовного питання. Досліджено вплив конституційно правового регулювання на формування інституту державної мови. Виявлено, що на сучасному етапі в мовному законодавстві України є правові прогалини та неузгодженості. Обґрунтовано, що нещодавнє прийняття Верховною Радою України Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» наразі заповнило правову прогалину у сфері законодавчого врегулювання державної мовної політики після визнання неконституційним Законом України «Про засади державної мовної політики», закрити більшість питань щодо статусу державної української мови, а очікуване прийняття закону щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин в Україні призведе до того, що сфера мовних відносин наразі буде належним чином врегульована. Зазначено майже одночасне ухвалення Кабінетом Міністрів України Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава», що визначає мету, стратегічні цілі та основні завдання. Визначено та теоретично обґрунтовано, що механізми реалізації державної мовної – це комплексне поняття, яке являє собою сукупність засобів, методів, шляхів та важелів держави, спрямованих на досягнення пріоритетних цілей у сфері мовної політики, які базуються на принципах об'єктивності, системності, узгодженості, чіткої координованості дій та мають під собою наукове підґрунтя. Окреслено основні актуальні проблеми розвитку державної політики та визначено шляхи їх подолання. Розроблено рекомендації щодо перспективних заходів, спрямованих на захист та підтримку ефективної державної мовної політики.

Ключові слова: мова, мовна політика, державна мовна політика, моделі мовної політики, мовне питання, державна мова, механізми державної мовної політики.

Постановка проблеми. Мовний досвід зарубіжних країн, які використовують інші моделі законодавчого вирішення мовного питання, а саме: існування поряд із державною (офіційною) регіональної мови та офіційної багатомовності не є виправданим для нашої країни, оскільки в Україні, по-перше, окрім політичної спекуляції, немає жодної причини запроваджувати другу державну мову; по-друге, в жодній країні, де існує рідна мова корінного етносу, яка ще не остаточно утвердилася, не вводилася друга державна мова. Виявлено, що на сучасному етапі в мовному законодавстві України є правові прогалини та неузгодженості. Також потребує узгодження питання конституційності Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», оскільки до переліку мов, які підпадають під дію цієї Хартії та потребують підтримки і захисту, було зараховано і російську мову, що вбачається неправомірним, оскільки Хартія підтримує тільки міноритарні мови (якою російська мова не є), а не етнічні меншини. Окреслено осно-

вні актуальні проблеми розвитку державної політики: деформація мовно-культурного простору, політичні спекуляції на тему мовного питання, використання мовного питання як елемента втручання інших держав у внутрішні справи України, узгодження мовного законодавства України з Конституцією України, Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», відсутність належної підтримки достатнього рівня володіння українською мовою як мовою міжнаціонального спілкування з боку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час дослідження окресленої проблеми надзвичайно корисним було ознайомлення з працями сучасних вітчизняних учених, наукові інтереси яких пов'язані з розробленням проблематики державного регулювання мовної політики в тих чи інших вимірах (Г. Євсєєва, М. Канаєць, В. Колісник, Ю. Куц, І. Лопушинський, Г. Луцишин, І. Співак, С. Цигульський, В. Шевченко та ін.). Проте варто зазначити, що більшість вказаних дослід-

ників не ставили перед собою за мету ґрунтовно розглянути управлінську проблематику, наприклад, правового статусу національних меншин із точки зору реалізації їх права на користування рідною мовою, нормативно-правового забезпечення аспектів використання мови як інструменту впливу на суспільні процеси, впровадження кримінальної відповідальності за порушення мовного законодавства, створення ефективного державного органу контролю за дотриманням мовного законодавства.

Постановка завдання. Мета статті – виявити актуальні проблеми розвитку державної мовної політики в Україні на сучасному етапі та розробити рекомендації щодо шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Помітним кроком на шляху розвитку державної мовної політики стало схвалення українським урядом Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава». Відповідне рішення було прийнято на засіданні Кабінету Міністрів України 17 липня 2019 року. Це сприятиме підвищенню престижу та авторитетності державної мови, формуванню комфортного та функціонального україномовного середовища на всій території України та для всього її населення, а також створить умови для задоволення мовних потреб українців, які проживають за кордоном [11].

Питання зв'язку політики і мови набуває неабиякого значення в аспекті визначення не тільки майбутнього в мовному розвитку країни, а й для усвідомлення соціальних наслідків тієї чи іншої державної мовної стратегії та формування національної свідомості громадян.

З огляду на це обґрунтованим видається твердження, що державна мова суттєво впливає на формування національної самосвідомості громадян будь-якої держави, зокрема України [6].

«Мала енциклопедія етнодержавознавства» тлумачить мовну політику як «сукупність ідеологічних настанов, нормативних актів та практичних дій, спрямованих на регулювання мовних відносин у країні або на розвиток мови в певному напрямі» [5, с. 533].

Мовна ситуація в суспільстві напряму залежить від мовної політики держави. Так, уряд може як стимулювати розвиток багатомовності в державі, так і стримувати, звужувати функціонування мов нетитульної нації, нерідко доводячи їх до цілковитого вимирання.

У кожній державі мовна політика є складником національної політики, вона віддзеркалює її прин-

ципи, відповідає панівній ідеології. Спрямування і форми впровадження мовної політики зумовлені суспільним та політичним ладом, політичним режимом, міжнаціональними відносинами. Мовна політика здатна або закріплювати привілеї панівної мови або сприяти зняттю міжнаціональної напруженості за допомогою підтримки мов національних меншин [6].

Як будь-яке суспільство вдосконалюється, розвивається через засоби мови, так держава починається з мови, ґрунтується на ній. Дуже слушною з цього приводу є думка професора В. Лизанчука, який у книзі «Не лукавити словом» дійшов висновку, що саме на єдиній мові, передусім рідній, історично формується нація як спільнота переконаних однодумців, які закладають гарантію патріотичної одностайності з метою розвитку власного політичного утворення, нормативних актів і технології діяльності державних інституцій [4, с. 190].

В останні роки після Революції гідності й розв'язаної Росією гібридної війни проти нашої країни ситуація в мовній політиці держави почала стрімко змінюватися на користь української мови. Цьому сприяли мобілізація мовного патріотизму і всередині депутатського корпусу Верховної Ради VIII скликання і тиск на владу з боку численних громадських організацій, роль яких значно посилилася.

Значним кроком вперед на шляху розвитку державної мовної політики стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року, який набрав чинності 16 липня 2019 року [9].

Майже одночасно з набранням чинності цим законом українським урядом було схвалено Стратегію популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава». Відповідне рішення було прийнято на засіданні Кабінету Міністрів України 17 липня 2019 року [11]. Ця Стратегія визначає мету, стратегічні цілі та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної мовної політики найближчими роками, та охоплює всі сфери суспільного життя.

Так, у цьому документі було заплановано реалізацію в три етапи:

- 1 етап (2019–2020 роки): пріоритетним напрямом реалізації Стратегії є вивчення поточного стану сфери застосування державної мови;
- 2 етап (2021–2025 роки): з урахуванням результатів першого етапу пріоритетними напря-

мами реалізації Стратегії стануть збільшення комунікативного і демографічного потенціалу української мови, формування цілісного україномовного інформаційно-культурного простору;

– 3 етап (2026–2030 роки): пріоритетними напрямками реалізації Стратегії є підвищення загальної мовної культури населення та розвиток і поглиблення процесів, реалізація яких розпочалася на попередніх етапах.

Отже, до безсумнівних досягнень у мовно-культурній і духовній сферах в останні роки варто зарахувати:

– ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [9];

– схвалення Кабінетом Міністрів України Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава» [11];

– схвалення Кабінетом Міністрів України нового Українського правопису за 2019 рік [8];

– надання томосу про автокефалію Православній церкві України;

– декомунізація топонімічного простору й ландшафту країни;

– потужне зростання національного кіновиробництва;

– державна підтримка книговидання;

– запровадження квот для української мови на радіо і телебаченні;

З огляду на зазначене видається слушною думка вітчизняного науковця О. Куця, який, аналізуючи мовну політику в державотворчих процесах України, від імперської-тоталітарної до демократичної, доходить висновку, що «політичні, соціально-економічні, культурні, правові аспекти функціонування державної мови в усій її специфіці мають бути узгодженими елементами цілісного суспільного світогляду, декларованого як курс держави на гармонію і злагоду в суспільстві» [3, с. 196]. Також О. Куць визначив найважливіші подальші кроки розвитку мовної політики, найбільш актуальними, з огляду на нещодавне ухвалення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», видаються такі:

– створити центральний орган із повноцінною вертикаллю спеціалізованих органів для здійснення мовної політики в галузі мовного планування і будівництва;

– упорядкувати й наповнити змістом механізми контролю за дотриманням чинного законодавства щодо мови. Важливу роль науковець відводить державним службовцям, які, будучи

представниками української держави, мають не тільки володіти державною мовою, а й пропагувати її [3, с. 196].

Але ж на державною мовну політику України впливають і негативні тенденції. Постають і негативні перспективи.

Так, якщо політику можна розглядати як боротьбу за владу, то мовну політику – як владу над людським мисленням і світоглядом [6]. І це є однією з актуальних проблем розвитку державної мовної політики: часто її використовують як засіб маніпуляції громадською думкою, що своєю чергою перешкоджає виконанню державною мовою консолідувальної функції та загрожує єдності української нації.

У цьому аспекті перед державною мовною політикою постає поняття «політичний ризик».

Дослідник В. Кривошеїн дав визначення політичного ризику та виокремив основні його елементи. Політичний ризик – це міра очікуваної невдачі політичної діяльності, яка визначається як співвідношення ймовірності неуспіху вжитих заходів і ступеня несприятливих наслідків, зумовлених втіленням прийнятих політичних рішень.

Основними елементами політичного ризику є: можливість відхилення від припустимої політичної мети, заради якої здійснюється обрана альтернатива політичного рішення; імовірність отримання бажаного результату політичної діяльності; невпевненість у досягненні поставленої політичної мети [2, с. 38].

Означену ситуацію можна бачити й на сучасному етапі розвитку державної мовної політики в Україні, де простежується бажання певної частини громадян замінити російською мовою українську в усіх сферах життя. Цим постійно користуються політичні партії та деякі публічні політики з метою приховати реальний стан економічної та соціальної сфер держави.

Отже, мовне питання не є таким несуттєвим, як може здатися на перший погляд. Вимога надати статус державної російській мові є прихованим приводом до розділення України, а це вже посягання на цілісність країни, питання державної безпеки.

У цьому аспекті варто згадати визнаний неконституційним в 2018 році Закон України «Про засади державної мовної політики» [10], який є взірцем маніпулювання мовним питанням та поглядами громадян України. Зазначеним законом російська мова отримала необмежені повноваження в різних сферах суспільного життя, у зв'язку з чим українська мова просто не витримувала такої конкуренції.

Ще одним «політичним ризиком», який варто констатувати нині, є те, що на значній території України продовжує існувати підданський русофільський тип масової історичної свідомості. Своєю чергою такий тип свідомості обґрунтовує вищість російської мови над українською та слугує стимулом переходу на російську мову спілкування. Цим пояснюється природна реакція людей із таким типом історичної свідомості на проблему захисту української мови як «засіб дискримінації російської мови» [6].

Нині більшість таких громадян зосереджена на сході та півдні країни. Відсутність спроб держави пов'язати важливі історичні події місцевого значення з новітньою інтерпретацією історії України призведуть до консервації нинішнього типу історичної свідомості та зверхнього ставлення до української мови. Можна прогнозувати, що за відсутності системи заходів державної політики на загальнодержавному та особливо на місцевому рівні рівень толерантності знижуватиметься, а сприйняття української мови як соціально неприязливої зростатиме.

Саме по собі явище двомовності, багатомовності, з огляду на досвід зарубіжних країн, не становить соціальної чи культурної проблеми. Володіння кількома мовами ніяк не може нашкодити національній культурі, навпаки, дає стимул культурному розвитку. Загрозу в цьому аспекті становить те, що мовний поділ накладається на поділ суспільства за ставленням до історії країни, за регіональними політичними вподобаннями, що зумовлене, перш за все, домінуванням в Україні тривалий час російськомовної культури та історичних традицій.

Таким чином, з огляду на означені досягнення та наявні ризики державної мовної політики, можна дійти висновку, що вона може мати два варіанти розвитку в подальшому: у першому випадку державна мова може бути чинником національної консолідації, а в другому – за хибно спланованої системи заходів мовної політики вона може стати фактором політичного ризику та причиною конфліктів різних соціальних груп у державі.

Для того, щоб не допустити другого варіанту розвитку державної мовної політики в перспективі, видаються необхідними розробка та впровадження заходів, спрямованих на захист та підтримку мовної політики:

1) на виконання вимог Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» забезпечити всебічний розвиток і функціонування державної української мови у

всіх сферах публічного життя, визначених цим законом, на всій території України;

2) стимулювати визнання та повагу, а також сприяти політичній толерантності українського суспільства до державної мови та мов усіх корінних народів, національних меншин, які проживають в Україні;

3) надати чітке визначення в законодавстві України понять «державна мова», «рідна мова», «мова міжнаціонального спілкування», «національна меншина», «корінні народи», «місця компактного проживання» тощо;

4) забезпечити доступ до вільного опанування всім громадянам України української мови;

5) визнати багатоетнічний характер українського суспільства та гарантувати повну та рівноправну участь громадян України, які належать до представників корінних народів, національних меншин, у всіх сферах життя українського суспільства;

6) вжити заходів із боротьби з пропагандою, спрямованою на запровадження другої державної мови;

7) вдосконалення регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо використання української мови як державної.

З огляду на сучасну мовну ситуацію в Україні та її історичну складність для здійснення запропонованих вище заходів головною рекомендацією буде якомога скоріше створення як у законодавчій, так і у виконавчій системі української влади Державного органу з питань мовної політики, який буде виробляти конкретні державні механізми реалізації державної мовної політики та проводити моніторинг дотримання мовного законодавства в Україні.

Висновки. Таким чином, послідовна реалізація державної мовної політики за допомогою комплексного механізму державного управління у сфері мовної політики відповідає, по-перше, необхідності формування чи підтримки консолідуючої суспільство ідеї про національну ідентичність та, по-друге, необхідності уникнення внутрішньодержавних конфліктів на мовному ґрунті. Видається, що розглянутий комплексний механізм реалізації державної мовної політики дасть змогу успішно координувати процеси формування державної мовної політики, моніторити зміни відносин між її окремими елементами в ретроспективному та перспективному аспекті, вдосконалити мовне законодавство, що має призвести до оптимізації процесу послідовного та виваженого функціонування державної мовної політики та підвищення якості державного управління вищевказаною сфе-

рою, створить сприятливі умови для подальшого стабільного розвитку українського суспільства на сучасному етапі розвитку державотворення.

Отже, з огляду на вищезазначене перед державою постають неабиякі труднощі та серйозні завдання щодо управління, формування і здійснення мовної політики, головною метою якої

є створення оптимального мовного простору, успішне подолання мовних проблем та об'єднання суспільства. Особлива увага має бути зосереджена на забезпеченні пріоритетного розвитку української мови як державної – важливого чинника державотворення й консолідації української політичної нації.

Список літератури:

1. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Міністерство юстиції України*: веб-сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_20126 (дата звернення: 27.04.2020)
2. Кривошеїн В. Ризик як атрибут політики. *Політичний менеджмент*. 2004. С. 38–47.
3. Куць О.М. Мовна політика в державотворчих процесах України : навчальний посібник. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2004. 275 с.
4. Лизанчук В. Не лукавити словом. Львів : ЛНУ, 2002. 560 с.
5. Мала енциклопедія етнодержавознавства. Київ : Генеза. 1996. 820 с.
6. Матета О.А. Мовна політика в Україні: національна консолідація чи політичний ризик. *Історико-політичні студії*. 2013. № 1. С. 113–121.
7. Несирова С.В. Про необхідність наукового обґрунтування сутності поняття «інститут» у праві. *Право і суспільство*. 2014. № 4. С. 38–43.
8. Питання українського правопису : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 437. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2019-%D0%BF> (дата звернення: 28.04.2020)
9. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. № 2704-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 21. Ст. 81.
10. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 р. № 5029-VI (втратив чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 29.04.2020)
11. Про схвалення Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 р. № 596-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-2019-%D1%80> (дата звернення: 30.04.2020)

Shmahun A.V. TASKS AND PROSPECTS OF THE UKRAINIAN MODEL OF LANGUAGE POLICY

The article reveals the specifics of the Ukrainian model of language policy. The development of the state language policy in the historical and legal aspect is considered. The experience of foreign countries in settling the language issue is analyzed. The influence of constitutional legal regulation on the formation of the institute of the state language is investigated. It is revealed that at the present stage there are legal gaps and inconsistencies in the language legislation of Ukraine. It is substantiated that the recent adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law of Ukraine “On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language” finally filled the legal gap in the field of legislative regulation of the state language policy after declaring the Law of Ukraine “On Principles of State Language Policy” unconstitutional. Ukrainian language, and the expected adoption of a law on the implementation of the rights of indigenous peoples and national minorities in Ukraine will lead to the fact that the sphere of languages and their relationship will finally be properly settled. It is noted that the Cabinet of Ministers of Ukraine has almost simultaneously adopted the Strategy to Promote the Ukrainian Language by 2030 “A Strong Language – A Successful State”, which defines the purpose, strategic goals and main tasks. It is defined and theoretically justified that the mechanisms of realization of the state language are the complex concept, which is a set of means, methods, ways and levers of the state aimed at achieving priority goals in the field of language policy, which are based on the principles of objectivity, systematicity, coherence, clear coordination of actions and have a scientific foundation.

The main current problems of state policy development are outlined and ways to overcome them are identified. Recommendations for promising measures aimed at protecting and supporting an effective state language policy have been developed.

Key words: language, language policy, state language policy, models of language policy, language issue, state language, mechanisms of state language policy.

Шпак Ю.В.

Державний університет «Житомирська політехніка»

ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ КЛІМАТИЧНИХ ЗМІН

У даний час світ перебуває в процесі глибоких і динамічних змін. Глобалізація впливає на міжнародні відносини, активізуючи їх і надаючи взаємозалежності держав всеохоплюючий і універсальний характер. Однак жоден регіон світу, навіть такий потужний, як Західна Європа, не може розглядатися інакше, як у тісному зв'язку з іншими регіонами і розвитком всієї світової політичної і економічної системи. Більше того, стан навколишнього середовища і екологічна безпека країн Європейського Союзу, їхня політична позиція багато в чому спираються на взаємини з іншими європейськими країнами і залежать від них. До таких країн належить і Україна, яка сама, будучи частиною Європи, зацікавлена в інтенсивній взаємодії з усіма європейськими державами і Європейським Союзом. Європейський Союз – це єдина з усіх нині існуючих груп держав, що виникли у процесі регіональної економічної інтеграції, яка опинилася на межі стадії повної інтеграції.

Не дивлячись на безсумнівні успіхи інтеграції, залишається чимало проблем управління інтегрованою економікою і узгодження інтересів національних держав-членів ЄС. Одними з найважливіших і найбільш актуальних проблем Європейського Союзу є проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки континенту в умовах зміни клімату, тому тенденції, що відбуваються в даний час в європейському розвитку, змушують замислюватися над такими складними теоретичними питаннями, як якість життя європейців. У зв'язку із цим роль екологічної політики у сфері кліматичних змін значно зростає у процесі формування нових напрямків політичної науки, що охоплюють сфери економіки, права, соціології, екології і знаходяться у взаєминах одна з одною.

Ключові слова: екологія, екологічна політика, природоохоронна діяльність, Європейський Союз, захист навколишнього середовища, екологічна криза, екополітичний простір, кліматичні зміни.

Постановка проблеми. Із кінця 1980-х років у всьому світі наростає занепокоєння кліматичними змінами, що відбуваються. Останні наукові дані неспростовно доводять, що домінуючою причиною кліматичних змін є антропогенний чинник посилення парникового ефекту. Головна теза: зміна клімату – дуже серйозна проблема, знання про її причини – достовірні. Є ризик сильних і різких змін, до 2050 року глобальне потепління може вирости до 2-5°C. Розглядаються зворотні зв'язки, здатні в ХХІ столітті посилити ефект на 1-2°C. Особливу тривогу викликають масові посухи і нестача прісної води; руйнування льодовикових щитів Гренландії та Антарктиди, що веде до сильного підйому рівня моря. Вплив зміни клімату глобальний, довгостроковий і пов'язаний із великими ризиками і невизначеностями. Зміна клімату впливає на світові ринки через широкий спектр чинників, включаючи і політичні [5]. Проблема прямо пов'язана з якістю і навіть ціною життя людей, рівноправністю і справедливим розподілом збитку. Ці етичні категорії охоплюють

наші відносини з наступним і майбутніми поколіннями. Тяжкість наслідків і аналіз коротко- і довгострокових витрат показують, що потрібні термінові та жорсткі заходи щодо зниження викидів парникових газів, а також заходи з адаптації до того, чого уникнути вже не можна [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формування механізмів реалізації екологічної політики держави в контексті кліматичних змін привертає увагу як українських, так і закордонних науковців. Зокрема, дослідженнями екологічної політики займалося чимало вітчизняних науковців: І. Дегтярова, О. Мельник, М. Лемешев, М. Мелешкіна, Н. Мойсеєва, Л. Розанова та інші. Вивченню сутності еколого-економічних систем (ЕЕС), їхньої структури та системоутворюючих чинників присвячено дослідження Ю. Бурих, С. Марова, І. Грабинського, Л. Загвойської, Н. Daly, R. Costanza, О. Каленської, О. Кузьменко, К. Mäler, М. Moiceєva, Nicholas Stern та ін. Проблематика оцінки та управління екологічними ризиками отримала розвиток у роботах таких науков-

ців, як В. Вітлінський, О. Веклич, Л. Главинська, А. Єлохін, С. Ілляшенко, В. Кислий, А. Качинський, А. Куклін, С. Іванюта, І. Стародубцев, К. Таранюк, А. Татаркін, А. Черепанова та інші. Хоча в роботах цих та інших авторів розглянуто різні аспекти реалізації екологічної політики у сфері кліматичних змін, залишається низка не повною мірою висвітлених питань, пов'язаних з особливостями реалізації екологічної політики в контексті кліматичних змін, зокрема з урахуванням досвіду ЄС та пошуком шляхів її удосконалення.

Метою статті є вивчення європейського досвіду формування механізмів реалізації екологічної політики держави у сфері кліматичних змін.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз (ЄС) є однією із провідних економік, коли йдеться про боротьбу з викидами парникових газів. До 2018 року він скоротив викиди парникових газів на 23% у порівнянні з базовим рівнем 1990 року і має намір добитися скорочення на 40% до 2030 року. У грудні 2019 року Європейська комісія представила Європейську зелену угоду – пакет заходів, спрямованих на скорочення викидів парникових газів до 2030 року і декарбонізацію економіки ЄС до 2050 року відповідно до зобов'язань за Паризькою угодою.

Правовою основою європейської екологічної політики протидії змінам клімату є Стаття 191 Договору про функціонування Європейського Союзу (ТФЕУ), що робить боротьбу зі зміною клімату метою екологічної політики ЄС.

Без додаткових заходів зі скорочення викидів, згідно із прогнозами, протягом цього століття середня глобальна температура виросте на 1,1-6,4°C. Людська діяльність, така як спалювання викопного палива, вирубування лісів і ведення сільського господарства, призводять до викидів вуглекислого газу (CO₂), метану (CH₄), закису азоту (N₂O) і фторуглеродів. Ці парникові гази затримують тепло, що випромінюється земною поверхнею, і не дають йому полетіти в космос, викликаючи тим самим глобальне потепління [5].

Глобальне потепління призвело і призведе до більш екстремальних погодних явищ (таких як повені, посухи, сильні дощі та хвилі тепла), лісових пожеж, нестачі води, зникнення льодовиків і підвищення рівня моря, змін у розподілі або навіть зникнення фауни і флори, хвороб і шкідників рослин, нестачі продовольства і прісної води, а також міграції людей, що рятуються від цих бід. Наука показує, що ризики необоротних і катастрофічних змін значно зростають, якщо глобальне потепління перевищить 2°C або навіть 1,5°C.

Ще в 2006 році Ніколас Стерн припустив, що управління глобальним потеплінням буде коштувати 1% світового ВВП щороку, тоді як бездіяльність може коштувати не менше 5% і до 20% світового ВВП у гіршому випадку. Таким чином, для інвестування в низьковуглецеву економіку потрібна лише невелика частина загального світового ВВП, а боротьба зі зміною клімату, у свою чергу, матиме наслідком користь для здоров'я і підвищить енергетичну безпеку і скоротить інший збиток [6].

Адаптація до зміни клімату варіюється від м'яких і недорогих заходів (збереження води, сівозміну, посухостійкі культури, суспільне планування і підвищення обізнаності) до дорогих заходів захисту і переселення (збільшення висоти дамб, переміщення портів, промисловості і людей далеко від прибережних районів). Стратегія ЄС щодо адаптації до зміни клімату спрямована на те, щоб Європа стала більш стійкою до зміни клімату. Вона сприяє більшій координації та обміну інформацією між державами-членами та врахуванню питань адаптації у всіх відповідних стратегіях ЄС [1].

У грудні 2015 року, після більш ніж двох десятиліть переговорів, урядом прийнято першу універсальну угоду з боротьби зі зміною клімату на 21-й Конференції Сторін Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату (РКЗК ООН) в Парижі. Паризька угода передбачає збереження збільшення глобальної середньої температури нижче на 2°C у разі спроби підтримувати його на 1,5°C вище доіндустріального рівня. Для досягнення цієї мети сторони прагнуть якомога швидше досягти глобального піку викидів парникових газів і досягти чистих нульових викидів у другій половині цього століття. Фінансові потоки повинні слідувати цим цілям. По-перше, всі сторони повинні вжити зусиль зі скорочення викидів парникових газів, дотримуючись принципу «загальної, але диференційованої відповідальності і відповідних можливостей», тобто відповідно до своїх індивідуальних ситуацій і наявних можливостей. Кожні п'ять років всі країни повинні оновлювати свої плани дій у сфері клімату і повідомляти про них у прозорий спосіб, щоб можна було оцінити колективний прогрес («глобальний облік»). Зокрема, найбільш уразливим, найменш розвиненим країнам і малим островам, що розвиваються, буде надана підтримка як у фінансовому плані, так і шляхом нарощування потенціалу. Угода набула чинності в листопаді 2016 року, після того як вона була рати-

фікована пороговим числом в 55 урядів, які представляють не менше 55% загальних глобальних викидів парникових газів. Усі країни ЄС ратифікували Паризьку хартію [4].

За допомогою своєї кліматичної та енергетичної системи ЄС взяв на себе зобов'язання з виконання таких цілей, які повинні бути досягнуті до 2030 року: скорочення викидів парникових газів, як мінімум, на 40% нижче рівня 1990 року, поліпшення ефективності енергетики на 32,5%, а також збільшення частки поновлюваних джерел енергії до 32% від кінцевого споживання. Структура 2030 року є продовженням «20-20-20 цілей», визначених у 2007 році лідерами ЄС на 2020 рік: скорочення викидів парникових газів на 20%, збільшення частки поновлюваних джерел енергії в кінцевій енергії на 20%, скорочення загального споживання первинної енергії в ЄС на 20% (все в порівнянні з 1990 р.). Усе це мало наслідком обов'язкові законодавчі заходи [4].

Система торгівлі викидами ЄС (ETS), перший і, як і раніше, найбільший міжнародний вуглецевий ринок, є ключовим інструментом політики ЄС у боротьбі зі зміною клімату. Він заснований на принципі «обмеження і торгівля»: «обмеження» встановлюється для загальної кількості викидів парникових газів, які можуть бути викинуті більш ніж 11000 установами (заводами, електростанціями тощо), включеними у схему. Кожна установка купує або отримує «квоти на викиди», виставлені на аукціон державами-членами. Ці кредити – відповідні одній тонні CO₂ кожен – можуть бути продані іншим установам, якщо вони не використовуються. Згодом загальна сума допомоги поступово зменшується. Два фонду – фонд модернізації і фонд інновацій – допоможуть модернізувати енергетичні системи в державах-членах із низьким рівнем доходу і будуть стимулювати інновації шляхом фінансування проектів у галузі поновлюваних джерел енергії, уловлювання та зберігання вуглецю (УЗВ) і проектів із низьким рівнем викидів вуглецю. Авіаційні викиди також охоплюються ETS, однак нинішній виняток для міжконтинентальних польотів було продовжено до кінця 2023 року, коли почався перший етап Схеми скорочення і компенсації викидів вуглецю для міжнародної авіації міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО). Швейцарія і ЄС домовилися пов'язати свої системи торгівлі викидами [2].

Викиди від секторів, не охоплених ETS, таких як автомобільний транспорт, відходи, сільське господарство і будівлі, відповідають обов'язковим щорічним цілям скорочення викидів парнико-

вих газів для кожної держави-члена, викладеним у Постанові поділу зусиль (ESR). У недавньому оновленні Парламент і Рада погодили мінімальні цілі на 2021–2030 роки, щоб допомогти в досягненні мети ЄС щодо скорочення викидів парникових газів на 30% у цих секторах у порівнянні з 2005 роком і внести вклад у досягнення цілей Паризької угоди. Крім того, вперше кожна держава-член повинна буде забезпечити, щоб викиди від землекористування, змін у землекористуванні та лісового господарства не перевищували абсорбцію. Іншими словами, ліси, орні землі і луки будуть управлятися стійко, щоб поглинати якомога більше парникових газів з атмосфери і, принаймні, стільки, скільки викидає сектор («правило без дебетів»), і таким чином створювати важливий внесок у боротьбу зі зміною клімату.

Директива з відновлюваних джерел енергії прагне до того, щоб до 2030 року кількість поновлюваних джерел енергії, таких як біомаса, вітер, гідроенергії і сонячна енергія, становитиме принаймні 32% від загального споживання енергії в ЄС із точки зору вироблення електроенергії, транспорту, опалення та охолодження. Кожна держава-член устанавлює свої національний план дій у галузі поновлюваних джерел енергії, включаючи секторальні цілі. Для того щоб включити використання поновлюваних джерел енергії у транспортний сектор, держави-члени повинні встановити для постачальників палива зобов'язання забезпечити, щоб частка поновлюваних джерел енергії в кінцевому споживанні енергії у транспортному секторі становила не менше 14% до 2030 року.

Переглянута Директива про енергоефективність встановлює цільовий показник енергоефективності в 32,5% для ЄС до 2030 року, до пункту для перегляду в бік підвищення до 2023 року. Вона також продовжує річне зобов'язання з енергозбереження після 2020 року. Крім того, переглянута Директива «Про енергоефективність в Будинку» була прийнята у травні 2018 року і включає в себе заходи, які дозволять прискорити темпи реконструкції будівель і перейти до більш енергоефективним системам, а також поліпшити енергетичні характеристики нових будівель із використанням інтелектуальних систем управління енергоспоживанням.

Більш того, вперше в Регламенті управління впроваджується прозорий процес управління для відстеження прогресу в досягненні цілей Енергетичного союзу ЄС і дії в області клімату, включаючи правила моніторингу та звітності. Держави-члени зобов'язані прийняти комплекс-

сні національні кліматичні та енергетичні плани (КНКЕП) на період 2021–2030 рр. У 2020 році Комісія підведе підсумки остаточних КНКЕП і підтвердить, чи відповідають вони цілям Союзу на 20–30 рік, чи необхідні подальші зусилля. Процес управління також дає можливість оновити плани у 2024 році, щоб відобразити досвід і скористатися новими можливостями на частину десятиліття.

Технологія уловлювання та зберігання вуглецю (CCS) відокремлює CO₂ від викидів в атмосферу (в результаті промислових процесів), стискає CO₂ і транспортує його в місце, де його можна зберігати. Згідно з даними Міжурядової групи експертів зі зміни клімату (МГЕЗК) CCS може видалити 80–90% викидів CO₂ на електростанціях, що працюють на викопному паливі. ЄС створив нормативну базу для комерціалізації і субсидування цієї нової технології. Однак реалізація запланованих демонстраційних проектів у Європі виявилася складнішою, ніж спочатку передбачалося, оскільки однією з основних перешкод стали високі витрати.

Нові легкові автомобілі, які зареєстровані в ЄС, повинні відповідати стандартам викидів CO₂. Цільовий показник, який повинен бути досягнутий автопарками, становить у середньому 130 г CO₂/км на 2015 рік і буде знижений до 95 г/км з 2021 року. Щоб стимулювати промисловість інвестувати в нові технології, в ЄС передбачені так звані «суперкредити», при цьому найбільш екологічні автомобілі в діапазоні від кожного виробника враховуються як більш ніж один автомобіль під час розрахунку середньої питомої емісії CO₂. Аналогічно становище діє для фургонів. Парламент і Рада домовилися про подальше скорочення викидів CO₂ у всьому автопарку ЄС для нових автомобілів (37,5%) і нових мікроавтобусів (31%) до 2030 року. Паралельно і вперше встановлено цільовий показник скорочення викидів CO₂ на 30% для нових вантажних автомобілів із проміжною метою 15% до 2025 року [4].

Якість палива також є важливим елементом скорочення викидів парникових газів (ПГ). Законодавство ЄС спрямовано на зниження інтенсивності викидів ПГ на 6% до 2020 року: це має бути досягнуто, крім іншого, шляхом використання біопалива, яке, однак, повинно відповідати певним критеріям якості.

Викиди CO₂ від міжнародних морських перевезень значні і, як очікується, значно зростуть. Наполягаючи на глобальному підході, ЄС створив загальносоюзну систему моніторингу, звітності

та перевірки (MRV) викидів CO₂ із кораблів як перший кроку до їх скорочення. Великі кораблі повинні відстежувати і щорічно повідомляти про свої підтвержені викиди CO₂, що виділяються на шляху в порти ЄС і всередині цих портів, а також іншу відповідну інформацію.

Після заборони на хлорфторвуглеці (ХФВ) у 1980-х роках для припинення виснаження озонового шару фторовані гази сьогодні використовуються як замітники в ряді промислових застосувань, таких як кондиціонування повітря та охолодження, оскільки вони не завдають шкоди озоновому шару. Проте вони можуть мати потенціал глобального потепління у 23 000 разів більше, ніж у CO₂. У зв'язку із цим ЄС вжив заходів щодо контролю за використанням фторовмісних газів і заборонив їх використання в нових приладах для кондиціонування повітря і холодильниках до 2022–2025 років, тим самим встановивши темпи глобального припинення виробництва.

Дорожня карта ЄС на 2011 рік для переходу до низьковуглецевої економіки до 2050 року встановила довгостроковий цільовий показник скорочення викидів ПГ на рівні 80%. У листопаді 2018 Комісія представила свою нову довгострокову стратегію для кліматично нейтральної економіки до 2050 року, в якій вона включала вісім різних шляхів, два з яких досягли чистих нульових викидів ПГ. Ця нова стратегія описує шляхи для всієї економіки, пропонуючи різні варіанти скорочення викидів CO₂ і змальовуючи їх наслідки для технологічних рішень і соціально-економічних чинників у всіх основних секторах економіки. Вона включає в себе широкий спектр секторів, починаючи з енергетики, яка відіграє центральну роль у скороченні викидів парникових газів і включає в себе будівлі, транспорт, промислове виробництво і надання послуг, управління відходами, сільське господарство та землекористування, а також використання природних ресурсів.

На Європейській раді 12 грудня 2019 року держави-члени поставили за мету зробити до 2050 року вуглецевий нейтралітет ЄС. Єдине заперечення надійшло від Польщі, яка, хоча і підтримала вуглецевий нейтралітет 2050 року, проте не змогла взяти на себе зобов'язання з досягнення цієї мети.

Європейський зелений курс. У грудні 2019 року нова Європейська комісія представила Європейську зелену угоду – амбітний пакет запропонованих заходів, покликаних дати європейським громадянам і підприємствам можливість отримати вигоду зі стійкого зеленого переходу. Заходи,

супроводжувані первісною дорожньою картою ключових напрямків політики, варіюються від амбітних скорочень викидів до інвестицій у передові дослідження та інновації, збереження природного навколишнього середовища Європи. Підтриманий інвестиціями в зелені технології, стійкі рішення і нові підприємства, «Зелений курс» також може стати новою стратегією зростання ЄС. Участь і прихильність громадськості та всіх зацікавлених сторін має вирішальне значення для успіху даної стратегії. Перш за все, Європейське зелена угода встановлює шлях для справедливого і соціально-орієнтованого переходу. Зокрема, передбачається збільшення цільового показника на 2030 рік до скорочення викидів щонайменше на 50% і навіть до 55%, якщо міжнародні переговори призведуть до зростання амбіцій із боку інших великих емітентів до 2021 року. Однак переговори за пропозиціями в Європейську зелену угоду в найближчі роки визначають, як нова стратегія буде втілена в конкретні заходи.

Роль Європейського Парламенту. У відповідь на пропозицію Комісії про політичні рамки на 2030 рік в області клімату та енергетики Парламент дав сильний сигнал, закликавши до досягнення трьох обов'язкових цілей (більш амбітних, ніж ті, які були остаточно узгоджені): скорочення викидів ПГ щонайменше на 40% порівняно з 1990 роком; 35% – частка поновлюваних джерел енергії в кінцевому споживанні енергії; підвищення енергоефективності на 40%.

Перед Паризькою конференцією із клімату в 2015 році Парламент підтвердив нагальну необхідність «ефективно регулювати і обмежувати викиди від міжнародної авіації та судноплавства». Вона висловила розчарування у зв'язку з тим, що Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) не погодила скорочення викидів. Замість цього впровадження системи компенсації та скорочення викидів вуглецю для міжнародної авіації (CORSIA) сфокусовано в основному на заліках, без гарантії якості та тільки з 2027 року має юридично зобов'язуючий статус. Основні члени ІКАО ще не готові брати участь в добровільній фазі.

Парламент виступає за широке встановлення цін на вуглець і виступає за розподіл доходів від торгівлі викидами на інвестиції, пов'язані з кліматом. Він попросив про конкретні кроки, включаючи графік, із припинення всіх субсидій на викопне паливо до 2020 року.

Під час переговорів із Радою з фторвмісткими газами парламент висловився за повну відмову від цих шкідливих для клімату газів у декількох

нових секторах, де є безпечні, енергоефективні та економічно ефективні альтернативи.

У більш ранньому відновленні даних про викиди CO₂ із легкових автомобілів і мікроавтобусів парламент наполягав на тому, щоб якомога швидше ввести новий глобальний цикл випробувань, визначений ООН, із тим щоб відобразити реальні умови водіння під час вимірювання викидів CO₂ [4].

З огляду на кліматичну конференцію в Катовіце (COP24) вперше парламент у своїй резолюції від жовтня 2018 року закликав до збільшення цілей ЄС щодо скорочення викидів ПГ до 2030 року на 55%. Крім того, Парламент визнав, що глибоких і найбільш ймовірних необоротних наслідків підвищення глобальної температури на 2°C можна уникнути, якщо буде досягнута більш амбітна мета Паризької угоди – 1,5°C, що потребує зниження глобальних викидів ПГ до чистого нуля, не пізніше 2050 року. Ось чому вона також закликала Комісію запропонувати довгострокову стратегію викидів парникових газів в Європі в середині століття.

У липні 2018 року парламент прийняв резолюцію про кліматичну дипломатію ЄС, в якій він наголосив на відповідальності ЄС за керівництво кліматичними діями і запобіганням конфліктів. У доповіді підкреслюється, що дипломатичний потенціал ЄС повинен бути укріплений із метою сприяння глобальним діям в області клімату, підтримки реалізації Паризької угоди і запобігання конфліктів, пов'язаних зі зміною клімату.

Нарешті, в листопаді 2019 року парламент оголосив надзвичайну кліматичну ситуацію в Європі і закликав всі країни ЄС взяти на себе зобов'язання забезпечити нульові викиди парникових газів до 2050 року.

Висновки. Отже, зміни клімату, викликані господарською діяльністю людини, є реальністю. Для зниження ризику його негативних впливів потрібно вжити заходів зі значного скорочення викидів парникових газів. Причому ці заходи мають бути вжиті в терміновому порядку. Дії щодо вирішення проблеми зміни клімату не зможуть бути успішними без визначення довгострокових цілей за рівнем концентрації парникових газів в атмосфері [1]. Наукові дослідження показують, що цією метою повинна бути стабілізація на рівні 500-550 ppm CO₂-еквівалента. Тоді можливо зупинити глобальну зміну клімату на 2°C від доіндустріального рівня і уникнути найбільш важких наслідків. Ринкові механізми, нові низьковуглецеві технології, а також заходи з енергоефективності та енергозбереження мають високий

потенціал зниження викидів парникових газів. Дії повинні бути розпочаті негайно і включати в себе як скорочення викидів парникових газів, так і адаптаційні заходи. Під час реалізації цілеспрямованої та ефективної кліматичної політики проблема може бути вирішена паралельно із продовженням економічного зростання у світовому масштабі. Ключові заходи майбутнього міжнарод-

ного співробітництва повинні включати такі елементи: 1) торгівля дозволами на викиди; 2) технологічне співробітництво; 3) заходи зі збереження лісів; 4) заходи з адаптації [5]. Тому вивчення та використання європейського досвіду дасть змогу ефективно сформулювати механізми реалізації екологічної політики в контексті кліматичних змін України.

Список літератури:

1. Грабинський І.М., Федунь Ю.Б. Реалізація політики сталого еколого-економічного розвитку в країнах ЄС: досвід для України. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2010. № 691. С. 327–333.
2. Матвеева Е.В. Экологическая политика Евросоюза. Международные отношения. Политология. Регионоведение. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2010. № 6. С. 311–317.
3. МГЭИК, 2001 (IPCC): Изменения климата 2001. Третий оценочный доклад Межправительственной группы экспертов по изменению климата (IPCC). Резюме для лиц, определяющих политику. Т. 1. Научные аспекты. – 109 с. Т. 2. Последствия, адаптация и уязвимость. – 107 с. Т. 3. Смягчение последствий. – 103 с. www.ipcc.ch. Всемирная метеорологическая организация, 2003, www.wmo.ch.
4. Офіційний веб-сайт Європейського парламенту. URL : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>.
5. Avoiding Dangerous Climate Change, 2006 H.J. Schellnhuber, W. Cramer, N. Nakicenovic, T. Wigley, G. Yohe (eds.). Cambridge University Press, Cambridge. 392 pp.
6. Stern, N. (2006). “Stern Review on The Economics of Climate Change (pre-publication edition). Executive Summary”. HM Treasury, London. Archived from the original on 31 January 2010. Retrieved 31 January 2010.

Shpak Yu.V. EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF ECOLOGICAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF CLIMATE CHANGE

The world is currently in the process of profound and dynamic change. Globalization affects international relations, intensifying them and giving the interdependence of states a comprehensive and universal character. However, no region of the world, even as powerful as Western Europe, can be considered other than in close connection with other regions and the development of the world's political and economic system. Moreover, the state of the environment and environmental security of the European Union, their political position is largely based on relations with other European countries and depend on them. Such countries include Ukraine, which itself, as part of Europe, is interested in intensive cooperation with all European countries and the European Union. The European Union is the only one of all existing groups of states that emerged in the process of regional economic integration, which was on the verge of full integration.

At the same time, with the undoubted success of integration, there are still many problems in managing the integrated economy and reconciling the interests of the national EU member states. One of the most important and urgent problems of the European Union is the problems of environmental protection and environmental safety of the continent in the context of climate change, so current trends in European development make us think about such complex theoretical issues as the quality of life of Europeans. In this regard, the role of environmental policy in the field of climate change is growing significantly in the process of forming new areas of political science, covering the fields of economics, law, sociology, ecology and are in a relationship with each other.

Key words: ecology, ecological policy, nature protection activity, European Union, environmental protection, ecological crisis; ecopolitical space, climate change.

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 351.35.08

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/35>

Немирівська О.Я.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПРО ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті здійснено аналіз світових підходів до питання реформування системи державної служби. Визначаються передумови та впливи, які стають тригерами започаткування реформ у зарубіжних країнах. Визначаються характерні особливості західних політичних систем, завдяки яким відбувається започаткування реформ у демократичних країнах. Визначальним для реформування в розвинутих країнах є усвідомлення і владою і суспільством обслуговуючої функції держави щодо громадян. Це розуміння з обох сторін створює ситуацію, коли навіть невдалі на початкових етапах прояви реформування знаходять конструктивне вирішення. Запорукою вдалої реалізації реформ є комунікація між владою та громадськістю з основних питань життєдіяльності суспільства. Визначено позитивні зміни, закладені в оновлену модель державної служби в редакції законодавства 2015 року. Серед них зазначено створення нових дієвих інститутів (Комісія з вищого корпусу державної служби), потенційні перспективи інституту оцінювання державних службовців, а також посилені механізми захисту прав і гарантій державних службовців. Визначено основні інструменти, які мають сприяти осучасненню системи державної служби – нова модель управління персоналом державної служби та система управління державною службою, що функціонує на засадах стратегічного управління. Визначена головна мета реформування державної служби – деполітизація та професіоналізація. Визначено найбільші небезпеки можливого розбалансування системи державної служби у зв'язку зі змінами, які запроваджуються на основі політичної, а не функціональної доцільності. Запропоновані деякі приклади можливих структурних реформ на основі наявних передумов вітчизняної моделі, а також інші пріоритетні та перспективні напрями здійснення реформи, зокрема інституціоналізація етичної компоненти в нову модель державної служби України.

Ключові слова: система державної служби, модель державної служби, реформування державної служби, Комісія з вищого корпусу державної служби, етичні компоненти в системі державної служби.

Постановка проблеми. Питання реформ та реформування в сучасному вітчизняному суспільстві і науковому середовищі не є однозначним. Українська сучасна історія знає чимало прикладів псевдореформ, або реформ, які не мали належного рівня підготовки чи не знаходили підтримки при зміні політичних лідерів, оскільки не мали спадковості і не відповідали реальним потребам суспільства. Подібні експерименти породжують у суспільстві зневіру і зневагу до самого процесу реформування. І здобути її надалі стає непросто. Окремі небезпеки становлять, як видається, ситуації дискредитації вдалих реформ подальшими непрофесійними діями або бажан-

ням в угоду швидкоплинній політичній доцільності знехтувати системним цілісним баченням модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі увагу питанням реформування державної служби присвячують науковці, експерти та практики, а саме І. Коліушко, В. Тертичка, В. Дерезь, В. Тимошук, Д. Бродський, С. Сорока, В. Купрій, І. Хілобок, М. Виговський. Серед зарубіжних експертів із цього питання на особливу увагу заслуговують наукові доробки Д. Шиманке, Й. Фолльмута, А. Облонського. Варто згадати й про аналітичні доповіді недержавних та громадських організацій, які здійснюють аналіз ходу

реформування на різних його етапах, зокрема VoxUkraine та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати деякі особливості сучасного етапу реформування інституту державної служби України, виявити особливості західного бачення, передумов та досвіду в запровадженні і реалізації подібних реформ.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі аналізу досвіду започаткування і реалізації реформ у західних країнах надзвичайно цікавим із позиції того, як відбувається запровадження реформ, є загальновідомий факт поштовху до реформування в країнах англосаксонської традиції. Саме так звана периферійна країна спонукала до початку ґрунтовних змін у системі управління в 70–80-х роках ХХ століття в країнах насамперед Британської Співдружності. Піонером у цьому питанні стала Нова Зеландія, яка відчула суттєве гальмування в економічному розвитку через негнучку систему адміністрування. Таким чином, зміни, запроваджені в невеликій віддаленій країні, стали локомотивом змін однієї з найстаріших імперій світу і, як наслідок, в інших країнах англосаксонської традиції. Окрім того, перезавантаженість державного сектора, в тому числі соціальними функціями, призвела до максимального рівня радикальності цих реформ за оцінками спеціалістів. Проте заради об'єктивності необхідно зазначити, що процес реформування передбачав доволі тривалий період реалізації – 15 років та чітко визначені етапи [3, с. 57].

Якщо аналізувати американський підхід до запровадження реформування у сфері адміністрування, то він, на відміну від британського акценту на пріоритетності структурних змін як першочергових у процесі модернізації, був спрямований на зміну поведінки бюрократії. Хоча згодом було виявлено загрозливі небезпеки щодо доволі суттєвих змін у діяльності бюрократичного апарату, які, з одного боку, залишаються традиційними, а з іншого боку, не втрачають актуальності як притаманні бюрократії. Таке бачення має місце, незважаючи навіть на специфічну історію започаткування і становлення американської державності (значна недовіра до будь-якої централізованої системи, визнання, насамперед, самоврядності і прав вільного громадянина). Проте деяка специфічність, що притаманна бюрократичній системі, знайшла своє визнання і в цій унікальній у багатьох аспектах країні [3, с. 58–59].

Щодо європейського (мається на увазі континентальний) досвіду адаптації бюрократич-

них систем до нового наповнення сенсу і суті діяльності держави в сучасних умовах, на думку дослідників, загалом бюрократичні системи Європи доволі безболісно інкорпоровались свого часу в демократичні політичні системи. У новітній період вони пізніше за країни англо-американської традиції долучились до реформування власних бюрократичних систем. Їхні реформи не мали характеру радикальних. Навпаки, вони вважаються достатньо обмеженими. Але загалом мають беззаперечні успіхи, цікавий і корисний досвід [3, с. 59].

Загальновідомо, що мотивації для початку реформ можуть бути різні. Для більшості розвинутих країн світу у 80–90-х роках ХХ століття гостро постало питання невідповідності рівня послуг, які надаються адміністративними структурами, і витрат на їх утримання тим очікуванням, що сформувались на той момент у громадян цих країн. Загалом ці очікування можна сформулювати таким чином: держава в особі її адміністративних органів найголовнішою метою своєї діяльності має ставити обслуговування громадян через розробку і впровадження відповідних стандартів у своїй інституційній структурі [3, с. 59]. І оскільки в основі цінностей політичних систем західних країн лежать ідеї пріоритетності прав і свобод громадянина як платника податків, на які утримується і завдяки чому функціонує адміністративна система, відповідно, в інтересах і на користь громадян має бути спрямована і діяльність її органів. Тобто громадянин виступає замовником цієї специфічної послуги. Тому у нього і не має бути сумнівів щодо її реалізації виключно на його користь і в його інтересах. Демократичний характер формування і функціонування політичної системи розвинутих країн сприяє надзвичайно швидкому і ефективному пошуку змоги задовольнити споживача цих послуг. Незадоволення діяльністю органів публічної влади або їх відірваність від реальної ситуації або бажання використання державних посад і можливостей, які вони створюють, миттєво призводять до необхідності нести відповідальність за свої дії завдяки дієвим механізмам правової системи, незалежності судової гілки, розвинутій свідомості суспільства, мережі громадських організацій, конкуренції і лобістським діями інших зацікавлених суб'єктів в тій чи іншій сфері, ролі, яку відіграє інститут політичної репутації в західному суспільстві. Вагомим є усталене в суспільстві уявлення про вирішальну і незамінну роль і значення бюрократії для функціонування держави і суспільства загалом.

Як видається, на відміну від вітчизняної традиції в західній суспільній свідомості здебільшого відсутнє зневажливе ставлення до бюрократії. Тобто не відбувається отожднення конкретних дій окремих осіб з ідеєю щодо позитивної і необхідної ролі чиновництва для ефективного і результативного функціонування сучасної держави, метою існування якої мають бути добробут і процвітання конкретної особи шляхом створення державними інституціями відповідних умов. Окремі проблемні питання, що можуть виникати, слугують скоріше тригером початку, зокрема реформування, удосконалення, а не приводом для зневаги і заперечення цінності і значущості інституту публічної служби взагалі. Окрім цього, важливу роль відіграють переконання, які знаходять взаємну підтримку як у громадян, так і у влади – і політичної, і адміністративної. Зокрема, розуміння публічної служби як служби суспільної довіри, що притаманно британській традиції, відіграє, як показав досвід, надзвичайно позитивну роль і у функціонуванні, і особливо реформуванні інституту публічної служби в цій країні, в тому числі упродовж останніх десятиліть.

Звичайно, не можна стверджувати про абсолютно однакове ставлення до бюрократії в усіх розвинутих країнах світу. Проте, як видається, в більшості європейських країн з огляду на значну роль традиції можемо спостерігати високий рівень взаємоповаги громадянського суспільства і влади. Наочно це набуває особливого значення в моменти започаткування реформування основоположних сфер, які є актуальними для життєдіяльності суспільства. У цьому контексті жодна сучасна демократична влада не може собі дозволити нехтувати своїм обов'язком щодо інформування, а точніше комунікації з громадськістю, бізнесом, опозиційними політичними силами. Інакше вона ризикує втратити найголовніше – довіру і авторитет у суспільстві. А це вже є репутаційними втратами як стосовно самої держави та ідеї державності як такої, так і щодо конкретної політичної сили, що започатковує відповідні реформи.

Як вже було зазначено, в рамках американської моделі можемо спостерігати дещо інше і теж традиційне для цієї країни ставлення до бюрократії. Це пов'язано з історичною ментальною недовірою американського суспільства до центральної бюрократії, що, як вже зазначалось, не є характерним для традиції і практики європейських країн. Проте в жодній із них ми навряд чи побачимо зневажливе ставлення до державних службовців, які є уособленням держави, зниження рівня захисту

чи взагалі позбавлення їх прав без запровадження відповідних компенсаційних механізмів.

Звернемось до окремих аспектів сучасної вітчизняної практики в питанні запровадження та реалізації реформ у сфері державної служби. Загалом останні роки стали надзвичайно насиченими щодо імплементації реформ у цій сфері. Проте однозначну оцінку їм дати складно, особливо з точки зору досягнення кінцевої мети – суттєвого покращення функціонування інституту державної служби загалом як для громадян, так і для самих державних службовців. Визначальним, як видається, в практичному здійсненні реформування став довгоочікуваний Закон України «Про державну службу» в редакції 2015 року. Його розробку і прийняття деякі експерти оцінюють неоднозначно [4, с. 11–12]. Насамперед це було пов'язано з непростим процесом прийняття закону, в якому не останню роль, особливо на фінальному етапі зіграли, як видається, зобов'язання країни щодо його прийняття для отримання Україною фінансової підтримки від ЄС. І хоча експертне та наукове середовище, яке було залучене до розробки законопроекту, було представницьким як із боку України, так і з боку міжнародного співтовариства, зокрема були представники таких країн, де подібні реформи в різні часи відбулися надзвичайно вдало (Польща, Словенія, Німеччина, Латвія та Велика Британія), тим не менш, за оцінками експертів, Верховній Раді України в квітні 2015 року знадобилось більше 20 спроб для прийняття законопроекту у першому читанні. Не стала винятком і традиційна ситуація зі значною кількістю правок після першого читання [3, с. 11–12]. Незважаючи на різні погляди на прийнятну для України модель державної служби загалом, закон у початковій редакції насправді запропонував чимало абсолютних новел у цій сфері, а частину вже наявних процедур і механізмів вивів на вищий та дієвіший рівень функціонування, принаймні в правовому полі. Також значним досягненням було саме прийняття закону порівняно із ситуацією кількох попередніх років, за яких відбувались розробка, а іноді й прийняття різних варіантів законів про державну службу і гальмувалось їх введення в дію, навіть із відтермінуванням.

Окремі елементи та процедури нової моделі, як зазначалось вище, стали абсолютно новаторськими для вітчизняної дійсності. Головна ж перевага реформи державної служби пропонувала цілісну й узгоджену єдину систему з новими для України сучасними і подекуди інноваційними елементами. До них можна зарахувати, зокрема,

такий інститут, як Комісія з вищого корпусу державної служби, разом із необхідністю для найвищих урядовців проходити конкурс, а також низку інших нових процедур, передбачених для службовців цього рівня, як-то неможливість їх звільнити без розгляду Комісії та інше. На окрему увагу заслуговує процедура оцінювання діяльності державних службовців, яка ставила на меті кардинально змінити підходи до розуміння суті та наповнення діяльності державного службовця. Ідея, що закладалась в основу цього правового інституту, була запозичена з бізнесу. Зрозуміло, що моментального втілення у сфері державної служби та її відчутних позитивних наслідків не відбулося через суттєві відмінності між бізнес-середовищем та сферою вітчизняного державного управління, відсутністю адаптації до специфіки державної служби як виду діяльності, проте основа для подальшого удосконалення однозначно була закладена. Також важлива роль належала доволі детально виписаним механізмам і процедурам захисту державних службовців на всіх етапах їхньої кар'єри [1].

Основою для успішного та результативного запровадження функціонування нової моделі державної служби, як видається, мали стати два її основні стовпи – деполітизація та професіоналізація. Останній заслуговує на окрему увагу, оскільки мав бути реалізований через два основні інструменти – нову модель управління системою державної служби, яка, по суті, мала ґрунтуватись на засадах стратегічного управління, та через сучасні інструменти управління персоналом на державній службі. Загалом запровадження цих інструментів мало б вирішити такі завдання:

- державна служба має слугувати національним інтересам України та її громадянам;
- державна служба має бути професійною і діяти відповідно до стандартів етики; державні службовці призначаються відповідно до заслуг, а не з політичних міркувань або особистих інтересів;
- державна служба має пріоритет щодо справедливого та результативного надання державних послуг громадянам України;
- державна служба має довіру тих, кому вона слугує, і громадяни впевнені, що державні службовці прагнуть працювати в інтересах громадян, а не заради особистих інтересів чи прибутків;
- державна служба розробляє варіанти дій щодо розвитку політики на основі комплексного аналізу та відповідних консультацій з усіма стейкхолдерами та підтримує Уряд, надаючи об'єктивні

рекомендації щодо прийняття рішень стосовно розвитку політики, визначення порядку денного та пріоритетів для країни;

- державна служба віддана ідеї реалізації рішень Уряду щодо політики;
- державна служба є такою, що службовці пишуться тим, що вони належать до державної служби, і бачать, що їхня робота та внесок визнається і цінується;

– державна служба є привабливим та доступним роботодавцем, який ставиться до персоналу справедливо та з повагою [4, с. 24].

Стратегічна система управління персоналом має бути спрямована на підтримку розвитку державної служби шляхом:

- розвитку спроможності і лідерства;
- залучення кваліфікованих кандидатів на державну службу та сприяння утримання цінних кадрів;
- забезпечення результативного, справедливого, прозорого та ефективного процесу відбору та просування по службі на основі заслуг;
- підтримки навчання (тренінгів) з розвитку спроможності та професійних навичок;
- створення системи класифікації, яка об'єктивно оцінює порівняну вартість усіх типів робіт на державній службі;
- запровадження системи оплати праці на основі системи класифікації, яка сприяє залученню кваліфікованих кандидатів на державну службу та їх утриманню;
- розвитку умов праці, які робитимуть державну службу привабливим роботодавцем, що заохочує та сприяє результативності, інноваційності, професіоналізму та утриманню цінних державних службовців;
- розвитку необхідної інфраструктури та системи управління людськими ресурсами на державній службі в Україні [4, с. 24–25].

Але на новітньому етапі занепокоєння викликає можливе руйнування основ ідеології та світогляду чинного закону. Це і спрощення умов конкурсу для певних категорій державних службовців, а іноді і відверто формальне ставлення до нього, використання оцінювання як інструменту для зручного і максимально швидкого звільнення службовців, що повертає загрози політичної упередженості в їх діяльності, і загалом надзвичайно спрощені, а подекуди і взагалі відсутні механізми і процедури захисту та відстоювання прав і інтересів самих державних службовців. Такі небезпечні, як видається, підвалини були закладені Законом України «Про внесення змін до деяких

законів України про перезавантаження влади» від 19.09.2019 року № 117-ІХ. Найголовнішою небезпекою видається руйнування цілісної моделі державної служби, яка пропонувалась Законом України «Про державну службу» в редакції 2015 року.

Повертаючись до досвіду реформ західних країн останніх десятиліть із метою формулювання пропозицій для вітчизняної практики, не можна оминати увагою той факт, що немає прикладів беззаперечного та безоглядного втілення реформ у тому вигляді, як це видавалось на самому початку. Прикладом можуть слугувати суттєва модернізація інституту спеціальних радників на рівні уряду у Великій Британії, пов'язана з відсутністю чітко визначених і закріплених повноважень на початковому етапі і, як наслідок, втручання останніх у питання бюджету, кадрові питання і структури органів влади, які очолювались їх патронами без жодної відповідальності за свої дії [3, с. 77]. Іншою неочікуваною небезпекою став серйозний витік державної інформації через посадовців, які приходили з приватної сфери на певний час, а потім туди ж і повертались, що своєю чергою суттєво порушує принципи ринкової економіки в цивілізованому світі. Інший приклад – пошуки оптимальної моделі інституціоналізації етичної компоненти в систему державної служби Канади.

Отже, модернізація окремих елементів у процесі здійснення реформування є об'єктивною необхідністю, якщо за мету визначено здійснити насправді успішні та ефективні реформи на користь громадян. Проте удосконалення окремих елементів не можна підмінити абсолютною заміною суті і сенсу реформи, особливо за відсутності справжніх процедур комунікації й узгодження з різними зацікавленими групами. Виправдання ж браком часу в угоду політичній доцільності несе значні небезпеки, оскільки ставить під сумнів авторитет та імідж держави як авторитетної інституції, насамперед, в очах власних громадян.

Серед прикладів для наслідування в процесі здійснення реформи системи державної служби вважаємо за необхідне зупинитись на деяких із них.

Перший – це досвід діяльності Комісії з цивільної служби у Великій Британії. Маючи понад 150-річний досвід своєї діяльності, останніми десятиліттями цей орган набув нового наповнення. Нині він являє собою унікальний приклад поєднання інтересів суспільства і держави і навіть Британської корони. При цьому акцент робиться саме на питанні авторитету та іміджі як запоруці

прийняття кадрових рішень у сфері державної служби [3, с. 81–83].

Комісія з питань вищого корпусу державної служби запроваджена Законом України «Про державну службу» в редакції 2015 року заклала підвалини для створення подібного органу, принаймні в майбутньому. Щоправда, в рамках лише вищого корпусу державної служби, що є зрозумілим із самої назви, на відміну від британського пробразу. Не можна стверджувати, що абсолютно подібним до останнього є і змістове навантаження цього органу, проте підвалини до створення дієвого механізму кадрової фільтрації вищих урядовців, як видається, були закладені і у вітчизняному правовому полі. Окрім цього, цей інструмент здійснював і захист прав цієї категорії службовців у питаннях їх звільнення, переведення тощо. З точки зору значущості цих посад захист і гарантії їх політичної незалежності є надзвичайно актуальними [1].

Проте Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про перезавантаження влади» від 19.09.2019 року № 117-ІХ суттєво знівелював роль і значення цього механізму, перекреслив подальші потенційні можливості з його зміцнення і перетворення на незалежний і авторитетний орган у сфері кадрової політики на державній службі [2].

Іншим цікавим прикладом підвищення авторитету і реальної якості діяльності державних службовців, який, за свідченням фахівців, створив можливість справжнього прориву в реформуванні публічної служби в низці західних країн, став етичний аспект реформ у сфері державної служби як фактор підвищення стандартів поведінки державних службовців. Яскравим прикладом є такі країни, як Франція і Канада.

Так, канадський досвід впровадження етичної компоненти у сферу державної служби є цікавим і доволі показовим. Загалом це комплексний експеримент щодо наповнення етичною складовою частиною сфери державної служби, що й стало локомотивом змін, яких суспільство й очікувало. Цікавим, як видається, є обґрунтування передумов запровадження такого вектора як одного з базових у процесі реформування інституту державної служби. Так, експерти дійшли висновку, що в новітніх умовах через розмивання традиційного сприйняття державної служби і її рутинних процедур виявляються нові форми конфлікту інтересів та підвищені вимоги громадськості до більшої доступності інформації про діяльність органів публічної влади, збільшення особистіс-

ного погляду службовця під час прийняття рішень шляхом розширення так званої «сірої зони», тобто чогось середнього між прямо дозволеними і забороненими діями чиновника. Окремої актуальності набирає питання політичної нейтральності на державній службі [3, с. 136–140]. Етичні принципи – чіткі, захищені і гарантовані – стають певними компенсаторними інструментами, але за умови комплексності їх запровадження – через правові, інституційні, організаційні та захисні механізми. Так, через правовий механізм створюються алгоритми поведінки, зокрема в так званих граничних ситуаціях, і для службовця з'являються дієві інструменти захисту. Прикладом інституційного механізму є створення аналогу служби омбудсмена чи радника в органі

влади, який, як показав досвід, має вищий рівень ефективності у разі перебування за штатом органу влади [3, с. 138–144].

Висновки. Загалом нами окреслені окремі актуальні питання сучасного етапу реформування системи державної служби України. Спроба аналізу свідчить про чимало схожих проявів і можливих шляхів подолання проблем, що притаманні сучасній вітчизняній моделі державної служби, проблемам в її реформуванні з іншими країнами світу, їхнім досвідом. Визначальною видається, коли йдеться про реформування, необхідність з'ясування якості змісту, яким наповнений процес реформування. Зарубіжні приклади дають змогу зробити порівняння з метою імплементації найкращого досвіду у вітчизняні реалії.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Голос України*. 2015. № 250.
2. Про внесення змін до деяких законів України про перезавантаження влади : Закон України від 19.09.2019 р. № 117 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20> (дата звернення: 09.05.2020).
3. Оболенский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. Москва : Фонд «Либеральная миссия», 2011. 448 с.
4. Тіньовий звіт «Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017 рр.» *Лабораторія законодавчих ініціатив*. Київ, 2017. 39 с.

Nemyrivska O.Ya. ABOUT SOME FEATURES OF CIVIL SERVICE SYSTEM REFORM: WORLD EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

The article analyzes the global approaches to reforming the civil service. The preconditions and influences which become triggers of the beginning of reforms in foreign countries are defined. The characteristic features of Western political systems, due to which reforms are initiated in democratic countries, are determined. Determinant for the beginning of reform in developed countries is the awareness of both the government and society of the service function of the state in relation to citizens. This understanding on both sides creates a situation where even unsuccessful in the initial stages of reform find their constructive solution. The key to successful implementation of reforms is communication between the government and the public on the main issues of society. The positive changes laid down in the updated model of civil service in the wording of the 2015 legislation have been identified. Among them are the creation of new effective institutions – the Commission on the Senior Civil Service, the potential prospects of the institute of evaluation of civil servants, as well as strengthened mechanisms to protect the rights and guarantees of civil servants. The main tools that should contribute to the modernization of the civil service system are identified – a new model of civil service personnel management and a civil service management system that operates on the basis of strategic management. The main goal of civil service reform has been identified – depoliticization and professionalization. The greatest dangers of possible imbalances in the civil service due to changes that are introduced on the basis of political rather than functional expediency have been identified. Some examples of possible structural reforms on the basis of already existing preconditions of domestic model are offered. As well as other priority and promising areas of reform, in particular the institutionalization of the ethical component in the new model of civil service in Ukraine.

Key words: civil service system, civil service model, civil service reform, Commission on Senior Civil Service, ethical components in the civil service system.

Форкуца О.А.

Львівський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

АНАЛІЗ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ЗАСОБАМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО АУДИТУ

У статті проаналізовано стан забезпечення якості середньої освіти засобами інституційного аудиту в Україні. Представлено особливості сфери загальної середньої освіти через те, що саме тут громадяни країни отримують базові освітні послуги для всебічного розвитку. Розкрито сутність інституційного аудиту в освітній галузі як процедури, покликаної забезпечувати якісний освітній процес у сфері загальної середньої освіти. Зазначено, що центральним органом виконавчої влади України в освітній галузі, покликаним допомагати освітнім закладам гарантувати якість надання освітніх послуг, є Державна служба якості освіти.

Проаналізовано процедуру проведення інституційного аудиту в українських закладах середньої освіти. Розглянуто документи, розроблені працівниками Державної служби якості освіти для того, щоб організувати вивчення практичного досвіду роботи учасників сертифікації, які оцінюються експертами під час проведення інституційного аудиту. Виділено показники, запропоновані Державною службою якості освіти, на основі яких потрібно здійснювати оцінку управлінських та освітніх процесів у закладах загальної середньої освіти України. Представлено загальний інструментарій здійснення інституційного аудиту в закладах загальної середньої освіти, розроблений Державною службою якості освіти. Обґрунтовано практичне застосування цього інструментарію у двох загальноосвітніх середніх школах України.

Зроблено висновки про належну роботу щодо інтеграції та адаптації школярів до навчального процесу у школах, де проводилися пілотні інституційні аудити. Зазначено основні недоліки проведення інституційного аудиту в рамках пілотних проектів. Акцентовано на заходах, здатних усунути недоліки здійснення інституційного аудиту в закладах середньої освіти.

Зазначено, що Державною службою якості освіти розроблено онлайн-форми анкетування вчителів, учнів та їх батьків, які разом із бланковими формами спрямовані на покращення здійснення інституційного аудиту в закладах середньої освіти. Представлено заходи, які необхідно застосовувати з метою покращення процедури проведення інституційного аудиту в закладах середньої освіти. Резюмовано, що перехід на нові методи оцінки якості освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти України розпочато.

Ключові слова: інституційний аудит, загальна середня освіта, освітні заклади, школи, якість.

Постановка проблеми. Суспільний розвиток залежить від багатьох чинників, які є запорукою прогресивних змін у цивілізованому середовищі, і саме освіта є одним із ключових факторів, які стимулюють позитивні трансформації в державі. Саме освітні послуги є тим індикатором, який визначає, наскільки результативним та конкурентоспроможним є національне господарство тієї чи іншої країни, оскільки від цього залежить розвиток ринку праці та загальний рівень ефективності економічної системи держави.

Таким чином, покращення надання освітніх послуг є запорукою невідомого прогресу в суспільстві, тому надзвичайно важливо розвивати нові підходи до удосконалення цього процесу. Одним із таких інструментів можна вважати інсти-

туційний аудит, покликаний підвищувати якість освітніх послуг у закладах середньої освіти. Тому необхідно постійно здійснювати аналіз заходів, спрямованих на реалізацію процедури перевірки та оцінки якості надання освітніх послуг у закладах загальної середньої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема надання освітніх послуг та покращення якості цього процесу періодично порушується у працях багатьох науковців. Зокрема, ці питання досліджуються В.Д. Базилевичем, Й.М. Бексидом, Т.М. Боголібом, Є.М. Бойком, Я.Г. Бучковською, Л.О. Добровольською, О.В. Кукліним, М.Й. Маликом, К.В. Павлюком, В.В. Сафоною.

Проте сучасні умови розвитку суспільства об'єктивно зумовлюють потребу подальшого

пошуку шляхів покращення функціонування освітньої галузі та виходу її на новий якісний рівень. Це потребує глибоких наукових досліджень щодо розширення спектру послуг, вдосконалення якості освітнього процесу та застосування новітніх інструментів, методів та механізмів діяльності освітніх закладів, зокрема закладів загальної середньої освіти.

Постановка завдання. У зв'язку з потребою пошуку шляхів покращення якості освітнього процесу у закладах загальної середньої освіти метою цієї статті є аналіз стану забезпечення якості середньої освіти засобами інституційного аудиту в контексті функціонування Державної служби якості освіти, оцінка роботи цього центрального органу виконавчої влади України та представлення пропозицій щодо покращення процесу здійснення інституційного аудиту в сучасних умовах розвитку загальноосвітнього комплексу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сфера загальної середньої освіти є особливою, оскільки саме тут громадяни країни отримують базові освітні послуги, що стають фундаментом їх всебічного розвитку. Специфіку цієї галузі зазначено в Законі України «Про загальну середню освіту», який був прийнятий у 1999 році. У цьому законодавчому акті представлено визначення загальної середньої освіти як «цілеспрямованого процесу оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності» – таке трактування подане в ст. 3 Закону [1].

Галузь загальної середньої освіти відповідає особливостям розвитку національної системи освіти і становить собою сукупність установ наукового, науково-методичного та методичного спрямування, навчально-виховних та культурно-освітніх закладів, органів управління освітою державного і місцевого рівня та науково-виробничих підприємств. Усі ці заклади та установи надають освітні послуги та займаються вихованням осіб відповідно до реалізації права українських громадян на освіту, записаного в Основному Законі української держави [2]. Тому надзвичайно важливо, щоб саме ця ланка загальної середньої освіти мала змогу гарантувати надання якісних освітніх послуг населенню.

Саме на це спрямований інституційний аудит, покликаний забезпечувати якісний освітній процес. У Законі України «Про освіту», прийнятому

у 2017 році, зазначено, що інституційний аудит треба розглядати як комплексну зовнішню перевірку та оцінку діяльності процесів управлінського та освітнього характеру, які відбуваються в закладі освіти і забезпечують його сталий розвиток та ефективну роботу (ст. 45 Закону України «Про освіту») [3]. Іншими словами, інституційний аудит передбачає здійснення процедури оцінки діяльності закладів загальної середньої освіти зовнішніми експертами, покликаними вивчити освітні та управлінські процеси, що відбуваються в цих закладах, із метою допомогти їм покращити рівень свого розвитку та функціонування на засадах культури, прозорості, інноваційності та взаємодії з іншими освітніми закладами на взаємовигідній основі.

Механізм реалізації інституційного аудиту в закладах загальної середньої освіти прописаний у Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки від 9 січня 2019 року № 17 [4]. Центральним органом виконавчої влади України в освітній галузі, покликаним допомагати освітнім закладам гарантувати якість надання освітніх послуг, є Державна служба якості освіти. Вона функціонує на підставі Положення про Державну службу якості освіти України [5].

Для об'єктивного та всебічного проведення інституційного аудиту в школах державним вищим навчальним закладом «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України за сприяння Державної служби якості освіти запропоновано освітню програму «Інституційний аудит та розбудова внутрішньої системи забезпечення якості освіти» для тих осіб, яких передбачено залучити до проведення інституційного аудиту в 2020 році. Йдеться про педагогічних працівників та працівників інститутів післядипломної освіти, які мають пройти навчання для набуття кваліфікації регіональних експертів у сфері інституційного аудиту. Також освітня програма стосується керівників шкіл, які мають пройти курси підвищення кваліфікації щодо забезпечення якості освітнього процесу, та державних службовців, покликаних забезпечувати проведення інституційного аудиту.

Зокрема, Служба координує роботу з підготовки експертів-тренерів, які мають працювати в регіональних освітніх закладах та проводити в них інституційний аудит. Крім того, Службою сформовано базу даних цих тренерів, яка наприкінці 2019 року містила інформацію про 4744 осіб.

Працівники Державної служби якості освіти розробили низку документів для того, щоб організувати вивчення практичного досвіду роботи учасників сертифікації, тобто тих педагогічних працівників, яких оцінюють експерти під час проведення інституційного аудиту:

- програма підготовки експертів;
- анкета для відбору експертів, які будуть здійснювати інституційний аудит;
- анкета для учасників сертифікації, в якій ті самостійно оцінюють власні вміння, знання та компетентності;
- методика, на основі якої експерти мають оцінювати, наскільки професійним є рівень компетентностей учасників сертифікації;
- орієнтовний перелік запитань для інтерв'ю з вчителем, якого оцінює експерт;
- форма спостереження за ходом уроку;
- форма експертного висновку та методичні рекомендації щодо її заповнення;
- форма спостереження за діяльністю учасника сертифікації упродовж його робочого дня;
- анкета для інтерв'ю з керівником школи;
- акт про те, що експерту відмовлено у вивченні практичного досвіду педагогічних працівників [6].

Протягом квітня-травня 2019 року експертні групи, які були сформовані з метою здійснення інституційного аудиту, вивчали практичний досвід діяльності 316 педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти (ця цифра становила 37% від кількості тих, що були зареєстровані для проходження сертифікації у процесі здійснення інституційного аудиту). А протягом вересня-жовтня 2019 року число педагогічних працівників збільшилося до 498 осіб, що становило 58% відповідно. А 5% респондентів (45 вчителів) від числа зареєстрованих відмовилися від участі в сертифікації з різних об'єктивних причин – хвороба, переїзд тощо [6].

Усі зведені дані щодо проведеного оцінювання та висновки експертів були передані Державною службою якості освіти Українському центру оцінювання якості освіти.

Поряд із цим Державна служба якості освіти запропонувала 96 показників, на основі яких треба здійснювати оцінку управлінських та освітніх процесів у закладах загальної середньої освіти України, а також загальний інструментарій здійснення інституційного аудиту, який включає 11 форм. Зокрема це:

- форма вивчення документації;

- форма спостереження за проведенням занять у закладах середньої освіти та за освітнім середовищем загалом;

- перелік питань для інтерв'ю з керівниками закладів, їх заступниками, представниками учнівського самоврядування, соціальними педагогами та психологами;
- анкети для вчителів, учнів та їх батьків;
- опитувальний аркуш директора навчального закладу.

Ці форми апробувалися весною 2019 року в 7 українських регіонах, і їх успішно використали 12 шкіл.

Також Державною службою якості освіти розроблено онлайн-форми анкетування вчителів, учнів та їх батьків, які разом із бланковими формами спрямовані на покращення здійснення інституційного аудиту в закладах середньої освіти.

Інструментарій, розроблений Службою, знайшов практичне застосування, – у 2019 році було реалізовано перші пілотні інституційні аудити, які проводилися у Княжицькій загальноосвітній школі I–III ступенів Броварського району Київської області та у Літківській загальноосвітній школі I–III ступенів імені М.П. Стельмаха. У першій школі аудит проводило сім експертів протягом чотирьох днів, а у другій – десять експертів протягом одинадцяти днів.

Дані проведеного у цих школах анкетування учасників освітнього процесу та їх батьків засвідчили, що учні загалом задоволені навчальним процесом та почуваються безпечно і комфортно на заняттях. Респонденти зазначили, що їх влаштовує психологічний клімат у школах, де вони навчаються.

Крім опитування, експерти проводили спостереження за шкільним середовищем і проведенням шкільного дозвілля на перервах між уроками, вивчалася необхідна документація, відповідно, було зроблено висновки про належні умови для навчання учнів та розвитку вчителів.

Отже, на основі аналізу проведення пілотного інституційного аудиту аналітики дійшли висновку про принципово нову для українських шкіл процедуру оцінки якості навчального процесу в закладах загальної середньої освіти:

- по-перше, інституційний аудит дає змогу створити умови для самореалізації та гармонійного розвитку особистості шляхом покращення якості надання освітніх послуг. Це забезпечується новим видом взаємодії держави та закладів загальної середньої освіти;

- по-друге, завдяки інституційному аудиту стало можливим зруйнувати стереотипи щодо

діяльності державних органів влади в галузі освіти, які тільки карають та контролюють освітні заклади і є надмірно забюрократизованими. Завданням інституційного аудиту є не покарання, а допомога школам віднайти найдієвіші інструменти для забезпечення якісного навчання учнів [6].

Іншими словами, можна вести мову про належну роботу щодо інтеграції та адаптації школярів до навчального процесу в школах, де проводилися пілотні інституційні аудити.

Втім, як зауважує І. Лікарчук, экс-керівник Українського центру оцінювання якості освіти, ці пілотні проекти не були позбавлені певних недоліків. Зокрема, йдеться про епізодичність відвідування уроків експертами – наприклад, у Княжицькій школі експерти відвідали 58 уроків у 52 вчителів, що свідчить про те, що в кожного педагогічного працівника перевіряючі були присутні лише один чи два рази [7]. У цьому випадку складно вести мову про об'єктивність отриманих результатів інституційного аудиту.

Таким чином, із метою покращення процедури проведення інституційного аудиту в закладах середньої освіти необхідно реалізовувати такі заходи:

- постійно працювати над вдосконаленням інструментарію його здійснення;
- положення щодо покращення процедури перевірки потрібно закріплювати у відповідних нормативно-правових актах;
- необхідно вживати заходи щодо абстрагування від колишньої практики фронтальної перевірки навчальних закладів, яка діяла на основі констатації спектру недоліків, присутніх у школах, а не на рекомендаціях щодо їх усунення;
- варто припинити практику втручання експертів у педагогічну діяльність вчителів, які часто можуть диктувати їм, як треба проводити уроки, поводитися з учнями тощо. Такі методи є авторитарними і позбавляють педагогічних працівників свободи та творчого підходу у процесі проведення занять.

Реалії свідчать про те, що перехід на нові методи оцінки якості освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти України розпо-

чато, проте є багато невирішених питань, процедурних моментів та неточностей, які варто вирішувати в нормативно-правовому та організаційному порядку.

Висновки. Отже, інституційний аудит можна розглядати як новітню процедуру, на основі якої здійснюється оцінка якості освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти. Він базується на засадах демократичності, неупередженості та об'єктивності і принципово відрізняється від тих контрольних заходів, які донедавна здійснювалися в освітній сфері.

Координувати та регулювати процедуру здійснення інституційного аудиту у сфері загальної середньої освіти України покликаний такий центральний орган виконавчої влади, як Державна служба якості освіти. За подання цієї Служби в 2019 році було реалізовано два пілотні проекти щодо проведення інституційного аудиту в загальноосвітніх середніх школах України. Зазначено, що перевірка засобами інституційного аудиту в зазначених школах була проведена на належному рівні, хоча безперечно надалі цей процес потребує покращення в контексті організаційного та кадрового забезпечення.

Зокрема, треба вдосконалювати нормативно-правове забезпечення здійснення інституційного аудиту, вносити відповідні правки до законодавчої та методичної бази, пильнувати, щоб експерти не перевищували своїх повноважень і не втручалися в безпосередню діяльність педагогічних працівників в процесі виконання ними своїх професійних обов'язків. І найголовніше – стежити за тим, щоб інституційний аудит реалізовувався на демократичних засадах і виконував своє основне призначення – допомагати покращувати якість освітнього процесу, а не шкодити йому.

Перспективою подальших наукових досліджень у цьому напрямі є обґрунтування шляхів покращення здійснення інституційного аудиту в закладах загальної середньої освіти України відповідно до сучасного стану розвитку української держави та її освітньої галузі і кращих надбань розвинутих країн світу.

Список літератури:

1. Про загальну середню освіту : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14> (дата звернення: 03.05.2020)
2. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-вр> (дата звернення: 02.05.2020)
3. Про освіту : Закон України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/1060-12 (дата звернення: 29.12.2019)
4. Про затвердження Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти від 09.01.2019 р. № 17 : Наказ Міністерства освіти і науки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0250-19> (дата звернення: 03.05.2020)

5. Положення про Державну службу якості освіти України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2018-%D0%BF> (дата звернення: 04.05.2020)

6. Звіт про діяльність Державної служби якості освіти України за 2019 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/ykosti-osvitu-zvit-2019-pdf.pdf (дата звернення: 04.05.2020)

7. Лікарчук І. Інституційний аудит у школах потрібний. URL: <http://osvita.ua/blogs/69942/> (дата звернення: 05.05.2020).

Forkutsa O.A. ANALYSIS OF THE QUALITY ASSURANCE OF SECONDARY EDUCATION BY INSTITUTIONAL AUDIT

The article analyzes the state of the quality assurance of secondary education by institutional audit in Ukraine. The peculiarity of the sphere of general secondary education is presented due to the fact that it is here that the citizens of the country receive basic educational services for their comprehensive development. The essence of institutional audit in the field of education as a procedure designed to ensure a quality educational process in the field of general secondary education is revealed. It is noted that the central body of executive power of Ukraine in the field of education, designed to help educational institutions to guarantee the quality of educational services, is the State Service for Education Quality.

The procedure of conducting an institutional audit in secondary education institutions is analyzed. The documents developed by the employees of the State Service for Education Quality in order to organize the study of practical experience of certification participants, which are evaluated by experts during the institutional audit, are considered. The indicators proposed by the State Service for Education Quality, on the basis of which it is necessary to assess the management and educational processes in general secondary education institutions of Ukraine, are noted. The general tools of institutional audit developed by the State Education Quality Service are presented.

The practical application of this toolkit in two secondary schools of Ukraine is substantiated. Conclusions were drawn on the proper work on the integration and adaptation of students to the educational process in schools where pilot institutional audits were conducted. The shortcomings of the institutional audit in the framework of pilot projects were noted. Emphasis is placed on measures that can address the shortcomings of institutional audit in schools.

It is noted that the State Service for Education Quality has developed online forms of questionnaires for teachers, students and their parents, which together with the blank forms are aimed at improving the implementation of institutional audit in secondary education. Measures to be taken to improve the institutional audit procedure in secondary education are presented. It is summarized that the transition to new methods of assessing the quality of the educational process in general secondary education institutions of Ukraine has begun.

Key words: *institutional audit, general secondary education, educational institutions, schools, quality.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 355.541.2

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.3/37>

Голубок М.Г.

Національна академія Національної гвардії України

Шерстюк А.Д.

Національна академія Національної гвардії України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СИСТЕМ ІМІТАЦІЇ СТРІЛЬБИ ТА УРАЖЕННЯ В СИСТЕМІ БОЙОВОЇ ПІДГОТОВКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

Сучасний бій найчастіше розвивається за непередбачуваним сценарієм. Ще кілька років тому ніхто не міг передбачити, що незаконні воєнізовані збройні формування, а по суті терористичні угруповання, будуть масово застосовувати ударні безпілотні літальні апарати, засоби радіоелектронної розвідки та радіоелектронної боротьби, що основні бойові дії будуть вестися в населених пунктах, у тому числі в містах з багатомільйонним населенням. При цьому мирне населення, як і раніше, терористами буде масово використовуватися як живий щит, позбавляючи тим самим урядові війська технологічної переваги і переваги у вогневих можливостях.

При цьому сучасні бойові дії, як правило, супроводжуються підвищеним стресогенним впливом на психіку військовослужбовців.

У бою військовослужбовець відчуває цілу низку почуттів, але основним станом його є стрес.

Бойовий стрес являє собою сукупність станів, пережитих військовослужбовцями в процесі адаптації до несприятливих для їхньої життєдіяльності факторів, що загрожують життєво важливим цінностям в умовах бойової обстановки.

Інтенсивність переживання військовослужбовцем бойового стресу залежить від взаємодії двох основних факторів: сили і тривалості впливу на психіку військовослужбовця бойових стресорів; особливостей реагування військовослужбовцем на їхній вплив.

Очевидно, що процес бойової підготовки військ в обов'язковому порядку має спиратися на якісну психологічну підготовку, яка повинна стати платформою для професійного вишколу і впевненості в своїх силах військовослужбовців. Натепер у практиці підготовки військ найбільш ефективними вважаються такі групи методів психологічної підготовки: макетування поля майбутнього бою; моделювання (імітація) дій противника в реальних просторово-часових параметрах з подальшим груповим обговоренням їх сильних і слабких сторін; моделювання бойових подій з використанням тренажерів і комп'ютерних систем; психологічні смуги перешкод.

Використання систем імітації стрільби та ураження в системі бойової підготовки, окрім вироблення психологічної стійкості до стресів, дає змогу найбільш ефективно удосконалювати вміння та бойові навички військовослужбовців.

Ключові слова: бойова підготовка, система, імітація, стрес, бойові навички.

Постановка проблеми. Сучасний бій найчастіше розвивається за непередбачуваним сценарієм. Ще кілька років тому ніхто не міг передбачити, що незаконні воєнізовані збройні формування, а по суті терористичні угруповання,

будуть масово застосовувати ударні безпілотні літальні апарати, засоби радіоелектронної розвідки та радіоелектронної боротьби, що основні бойові дії будуть вестися в населених пунктах, у тому числі в містах з багатомільйонним населен-

ням. При цьому мирне населення, як і раніше, терористами буде масово використовуватися як живий щит, позбавляючи тим самим урядові війська технологічної переваги і переваги у вогневих можливостях [1, с. 196–197].

При цьому сучасні бойові дії, як правило, супроводжуються підвищеним стресогенним впливом на психіку військовослужбовців.

У бою військовослужбовець відчуває цілу низку почуттів, але основним станом його є стрес.

«Стрес» (англ. «напруга», «тиск») є поняттям, яке використовується для визначення широкого кола станів і дій людини, які виникли внаслідок відповіді на різноманітні екстремальні впливи (стресори). Стресори зазвичай поділяють на фізіологічні (біль, холод, спрага, надмірні фізичні навантаження, висока або низька температура та ін.) і психологічні (фактори, які впливають своїм сигнальним значенням, такі як небезпека, загроза, інформаційне перевантаження та ін.). Залежно від виду стресору і характеру його впливу визначають різні види стресів, які в узагальненій кваліфікації є фізіологічними і психологічними. Останні, своєю чергою, поділяють на інформаційні та емоційні.

Бойовий стрес являє собою сукупність станів, пережитих військовослужбовцями в процесі адаптації до несприятливого для їхньої життєдіяльності фактору, що загрожує життєво важливим цінностям в умовах бойової обстановки.

Інтенсивність переживання військовослужбовцем бойового стресу залежить від взаємодії двох основних факторів: сили і тривалості впливу на психіку військовослужбовця бойових стресорів; особливостей реагування військовослужбовцем на їхній вплив.

Різні бойові стресори поділяються на специфічні й неспецифічні для бойової обстановки. Перші мають підвищений рівень стресогенності і включають: ситуації, що загрожують життю і фізичній цілісності військовослужбовця; поранення, контузії, каліцтва й дози опромінення; загибель близьких людей і товаришів по службі; жахаючі картини смерті й людських мук; випадки загибелі товаришів по службі, мирних громадян, відповідальність за які військовослужбовець приписує собі; події, у результаті яких постраждали честь і достоїнство військовослужбовця.

До другої групи належать стресори, властиві як бойовій обстановці, так і іншим видам стресових ситуацій: підвищений рівень потенційної загрози для життя; тривале виконання напруженої діяльності; тривале обмеження основних біологічних

і соціальних потреб; різкі й несподівані зміни умов служби й життєдіяльності; важкі екологічні умови життєдіяльності; відсутність контактів із близькими; неможливість змінити умови свого існування; інтенсивні й тривалі міжособистісні конфлікти; підвищена відповідальність за свої дії; можливість загинути, одержати поранення або потрапити в полон.

Реакція військовослужбовця на вплив стресорів бойової обстановки залежить як від їхньої значущості для конкретного учасника бойових дій, так і від особливостей його поведінки. Значущість впливу на психіку військовослужбовця тих або інших бойових стресорів визначається його індивідуально-психологічними особливостями й особистісними властивостями, психологічною і професійною готовністю до ведення бойових дій, характером і рівнем бойової мотивації, особливостями сприйняття військовослужбовцем місця й ролі бойових дій в історії й перспективі його системи життєдіяльності [2, с. 2–16].

Очевидно, що процес бойової підготовки військ в обов'язковому порядку має спиратися на якісну психологічну підготовку, яка повинна стати платформою для професійного вишколу і впевненості в своїх силах військовослужбовців. Натепер у практиці підготовки військ найбільш ефективними вважаються такі групи методів психологічної підготовки, як: макетування поля майбутнього бою; моделювання (імітація) дій противника в реальних просторово-часових параметрах з подальшим груповим обговоренням їх сильних і слабких сторін; моделювання бойових подій з використанням тренажерів і комп'ютерних систем; психологічні смуги перешкод [3].

Мета статті – проведення порівняльного аналізу наявних систем імітації стрільби та ураження, вироблення рекомендацій з їх найбільш ефективного застосування залежно від виду навчально-бойових завдань та умов їх виконання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останні дослідження в сфері застосування систем імітації бою спрямовані на опис та порядок застосування окремих систем у бойовій підготовці різних родів військ. Але порівняльний аналіз з метою ефективного застосування цих систем не проводився.

Виклад основного матеріалу. Сучасні технології, що застосовуються в бойовій підготовці, на перший погляд, охоплюють усі сторони цього процесу. Нині нікого не здивує застосуванням у практиці навчання технологій моделювання обстановки і бойових дій, систем імітації стрільби

та ураження (далі – СІСУ), застосуванням сучасних обладнаних полігонів, навчально-тренувальних комплексів і тренажерів.

Більше того, протягом останніх п'ятнадцяти років постійний аналіз всього, що відбувається на тактичному полі, як на рівні окремого солдата і підрозділу, так і на рівні організації бою штабами, тричі призводив до змін у бойовому статуті сухопутних військ Сполучених Штатів. Тобто нині застосування новітніх лазерних та комп'ютерних технологій стало тим фактором, який реально впливає на формування тактичних доктрин найпотужніших збройних сил світу.

Використання СІСУ в системі бойової підготовки, окрім вироблення психологічної стійкості до стресів, дає змогу найбільш ефективно удосконалювати вміння та бойові навички військовослужбовців.

Поняття «бойові навички» необхідно розуміти як «колективні дії, що виконуються швидко без використання стандартного процесу прийняття рішення і організації бойових дій» [4, с. 12–18].

Характеристиками бойових навичок є:

- для виконання не потребують будь-яких наказів командира і є стандартними для всіх військ;

- для досягнення успіху в бою важлива послідовність дій;

- використовуються підрозділами до взводу включно;

- являють собою заздалегідь відпрацьований послідовний порядок дій під час виконання бойових завдань;

- передбачають плавний перехід від одного виду діяльності до іншого (наприклад, від наступального бою до оборони);

- вимагають повного розуміння кожним солдатом та командиром, а також постійної практики.

Можливості підрозділу виконати поставлене завдання залежать від здатності солдатів і командирів швидко виконувати найважливіші дії. Всі солдати і їхні командири повинні знати, як реагувати у разі зіткнення з противником, а також свої подальші дії. Навички обмежуються ситуаціями, які вимагають миттєвої реакції, таким чином, солдати повинні виконувати їх інстинктивно. Це досягається безперервною практикою. Навички надають невеликим підрозділам набір стандартних дій, важливих для вироблення сили й агресивності.

Усі бойові навички пов'язані із застосуванням зброї для ураження противника. Для найбільш ефективного навчання військовослужбовці пови-

нні перебувати в обстановці, максимально наближеній до бойової. Для цього військовослужбовці повинні бачити результати ведення вогню як по противнику, так і «відчувати» вогонь противника на собі. Для досягнення цієї мети і використовуються СІСУ в бойовій підготовці.

Для проведення дослідження були відібрані основні наявні системи імітації стрільби та ураження, які використовуються в системі бойової підготовки військ.

Paintball (англ. “Paintball” – кулька з фарбою) – СІСУ призначена для імітації умов реального бою в тактичній підготовці і дає змогу імітувати пряме збройне зіткнення підрозділів на обмеженому просторі за одним із вибраних сценаріїв. Принцип дії оснований на застосуванні ручної пневматичної зброї (маркерів), яка стріляє капсулами з фарбою, що розбиваються під час удару по мішені, фарбуючи її. Максимальна швидкість вильоту кулі приблизно 90 м/с.

Strikeball (англ. strike – удар, ball – куля) – СІСУ призначена для імітації умов реального бою в тактичній підготовці і дає змогу імітувати пряме збройне зіткнення підрозділів – розтягнутий за часом сюжет на великій площі. Принцип дії оснований на застосуванні зброї з дозволеною енергією, найчастіше 1,7 Дж, що використовує пластикові кульки калібром 6 мм (зрідка 8 мм) без вмісту фарбувальних пігментів (що відрізняє таку СІСУ від пейнтболу). За принципом роботи наявні чотири види зброї «приводів»:

1. Пружинно-поршневі (spring) – взвод пружини здійснюється з використанням м'язової сили гравця, в основному це снайперські гвинтівки, дробовики, а також пістолети.

2. Електропневматичні (AEG) – працює за допомогою електродвигуна з редуктором, що живиться від акумулятора.

3. Газові (GAS) – газові «приводи» здатні імітувати роботу свого вогнепального прототипу за допомогою функції “Blowback” (газ не тільки виштовхує кульку зі стовбура, а й імітує віддачу, дозволяючи рухомому затвору відходити назад).

4. На повітрі високого тиску (ПВТ) – працюють від балонів з повітрям, підключеними через шланг або встановлених у приклад приводу (система airstock).

Відмінною рисою СІСУ є чесність. Адже влучення від 6 мм кульки не залишають слідів на камуфляжі й захисних окулярах (які обов'язкові) – «повідомлення» про влучення у ділянку тіла цілком на совісті військовослужбовців. Так, деякі можуть і не повідомити про влучення.

Hardball (англ. “hard” – твердий, “ball” – куля) – СІСУ, що являє собою умовно-бойове зіткнення двох або більше команд, які використовують для ураження противника пневматичну зброю потужністю до 7,5 Дж (з початковою швидкістю кулі до 180 м/с). Зброя в основному за конструкцією, зовнішнім виглядом, масі та іншими характеристиками максимально наближена до реальної, проте головна якість хардбольного озброєння – не антуражність, а ефективність. При цьому дальність справжнього вогню (по одиночній цілі) гвинтівков доходить до 140 м. У разі використання такої СІСУ ураження гравців ідентифікується ними самостійно.

Warball (англ. “war” – війна, “ball” – куля) – інакше іменованій імітаційний пейнтбол. Ворбол – СІСУ, яка насамперед була застосована для імітації ведення бойових дій, допомагаючи бійцям спецпідрозділів в ігровій формі відстежити свої помилки для недопущення їх у реальних умовах, при цьому застосовується реальна бойова зброя, що здійснює постріли спеціальними фарбувальними патронами. Вона називається Real Action Marker (RAM). Для роботи RAM зброї з «фарбувальними патронами» потрібна заміна в ньому деяких вузлів. Зброя, переобладнана під ведення стрільби патронами з фарбою, виділяється на тлі бойової наявності яскравої кольорової палітри, таких як сині стовбури, затвори пістолетів і цівки автомата.

Система MILES (Multiple Integrated Laser Engagement System) призначена для імітації умов реального бою в тактичній підготовці і дає змогу імітувати пряме збройне зіткнення підрозділів, у тому числі і діючих на бойовій техніці. Система являє собою комплект лазерних випромінювачів

і приймачів, що встановлюються на формі й екіпіровці солдатів, а також на бойовій техніці. До комплексу також входить GPS-визначник координат і автономний блок живлення. Всі приймачі з’єднуються з блоком пам’яті, який зберігає всі дані про дії тих, що навчаються, кількість влучень і промахів, кількість власних пострілів тощо. Система MILES дає змогу не тільки візуально бачити, як хтось когось вражає на полі бою, а й наглядно демонструє: це є наслідком певної тактики дій з боку тих, хто обороняється, чи навпаки, наступає. Встановлені на зброї та спорядженні кожного бійця пристрої посилають на сервер центрального пункту управління дані щодо всього, що відбувається на полі бою. Надаючи власний номер кожній бойовій одиниці, після навчання можна проаналізувати, скільки з неї було зроблено пострілів, скільки було влучень у ціль та промахів, скільки разів було відкрито вогонь по тій самій цілі, скільки результатів «уражено». Це дає можливість провести ретельне вивчення тактичного застосування підрозділу зовсім іншого якісного рівня.

Порівняльний аналіз розглянутих систем імітації стрільби та ураження був проведений за критеріями: можливість використання підрозділом; дальність поразки цілі; звуковий ефект пострілу; викид гільзи після пострілу; больові відчуття від ураження; влучність; місткість магазину; вагогабаритність; контроль результатів бою (віддалений); візуалізація ураження цілі; небезпека травмування; необхідність додаткового захисту; використання на різних зразках стрілецької зброї; необхідність додаткового обладнання для роботи системи (АКБ, датчики, балони з газом (GreenGaz)). Результати аналізу наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз розглянутих систем імітації стрільби та ураження

Назва критерія	Paintball	Strikeball	Hardball	Warball	Miles	
					Ел.	Хол.
1	2	3	4	5	6	7
Можливість використання підрозділом	+	+	+	+	+	+
Дальність поразки цілі	–	–	+	–	+	+
Звуковий ефект пострілу	–	–	–	+	–	+
Викид гільзи після пострілу	–	–	–	+	–	+
Больові відчуття від ураження	+	+	+	+	–	–
Влучність	–	+	+	+	+	+
Місткість магазину	–	–	–	+	–	+
Вагогабаритність	–	–	–	+	–	+
Контроль результатів бою (віддалений)	+	–	–	–	+	+
Візуалізація ураження цілі	+	–	–	+	+	+

Закінчення таблиці 1

1	2	3	4	5	6	7
Небезпека травмування	+	+	+	+	–	–
Необхідність додаткового захисту	+	+	+	+	–	–
Використання на різних зразках стрілецької зброї	–	+	+	+	+	+
Необхідність додаткового обладнання для роботи системи (АКБ, датчики, балони з газом (GreenGaz))	+	+	+	+	+	+

Висновки. Результати аналізу показують, що використання СІСУ “Warball” максимально наближене до реальних умов застосування зброї, але на обмеженій відстані. Ця система краще за

все підійде для удосконалення бойових навичок під час ведення бойових дій в умовах міста. Але на відкритій ділянці місцевості незамінною та найбільш ефективною залишається СІСУ “MILES”.

Список літератури:

1. Мартиненко В.О. Современные подходы к психологической подготовке в ходе боевой подготовки. *Дистанционное обучение – образовательная среда XXI века* : материалы XI Междунар. науч.-метод. конф., г. Минск, 2019. С. 196–197.
2. Формування психологічної готовності військовослужбовців до виконання завдань антитерористичної операції : poradnik для офіцерів та сержантів. Штаб АТО, 2014. 22 с.
3. Разработка теории и технологий психологической подготовки военнослужащих к боевым действиям. URL: <https://pro-psichology.ru/vvedenie-v-professiyu-voennogo-psichologa/695-razrabotka-teorii-i-texnologij-psichologicheskoy.htm> (дата звернення: 15.01.2020).
4. Battle Focused Training FM 25-101 Paperback : Headquarters Department of the Army, Washington, 1990. 198 p.

Golubok M.H., Sherstyuk A.D. PECULIARITIES OF APPLICATION THE SYSTEMS OF IMITATION SHOOTING AND DEFEATS IN THE SYSTEM OF COMBAT TRAINING OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

Modern combat often develops in an unpredictable scenario. Until a few years ago, no one could have predicted that illegal paramilitaries, and in fact terrorist groups, would use drones, electronic reconnaissance and electronic warfare, and that the main fighting would take place in settlements, including in cities with a population of millions. At the same time, the civilian population will continue to be widely used by terrorists as a human shield, thus depriving government troops of a technological advantage and an advantage in firepower.

At the same time, modern hostilities, as a rule, are accompanied by increased stress on the psyche of servicemen.

In combat, a serviceman feels a number of feelings, but his main condition is stress.

Combat stress is a set of conditions experienced by servicemen in the process of adaptation to adverse factors for their lives, threatening vital values in a combat situation.

The intensity of a serviceman's experience of combat stress depends on the interaction of two main factors: the strength and duration of the impact on the psyche of a serviceman of combat stressors; features of the serviceman's response to their influence.

It is obvious that the process of combat training of troops must be based on high-quality psychological training, which should become a platform for professional training and self-confidence of servicemen. Currently, in the practice of training troops, the following groups of methods of psychological training are considered the most effective: layout of the future battlefield; modeling (imitation) of the enemy's actions in real space-time parameters with subsequent group discussion of their strengths and weaknesses; simulation of combat events using simulators and computer systems; psychological barriers.

The use of systems for simulating shooting and defeat in the system of combat training, in addition to developing psychological resistance to stress, allows the most effective improvement of skills and combat skills of servicemen.

Key words: combat training, system, simulation, stress, combat skills.

Копанчук В.О.

Національний університет цивільного захисту України

ОБҐРУНТУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

У роботі досліджуються теоретичні підходи до обґрунтування концепції державної політики щодо забезпечення громадської безпеки після події 2014 року та в умовах російської агресії. Встановлено, що нині спостерігається девальвація цінності безпеки, унаслідок чого війна, агресія, тероризм та екстремізм стали органічним складником буденного життя.

Доведено, що останніми роками на заміну класичним військовим агресіям приходять так звані «гібридні війни», характерними особливостями яких є агресія без офіційного оголошення війни; приховування країною-агресором своєї участі в конфлікті; широке використання нерегулярних збройних формувань; нехтування агресором міжнародними угодами і досягнутими домовленостями; взаємні заходи політичного та економічного тиску; широка пропаганда та контрпропаганда із застосуванням «брудних» інформаційних технологій; протистояння у кібернетичному просторі.

З другої половини 90-х років минулого століття елементи та технології концепції «гібридних війн» застосовувались Росією у Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії та Нагірному Карабасі, а у 2014 р. Росія розв'язала військову агресію проти України. Головна мета РФ щодо України – послабити та децентралізувати нашу державу, привести до влади проросійське, підконтрольне Росії керівництво, зірвати її європейський курс, повернувши Україну під контроль Російської Федерації.

Метою Концепції громадської безпеки має бути визначення та розроблення напрямів і механізмів здійснення пріоритетних заходів із реалізації державної політики у сфері громадської безпеки шляхом створення сприятливих організаційно-правових, соціально-економічних, політичних, інформаційних та матеріально-технічних умов.

Але всі ці реформи можливі лише на основі успішного економічного розвитку, збільшення ефективності державного апарату, забезпечення тотальної боротьби з корупцією. Проте економічний розвиток України перебуває на дуже низькому рівні – 127-е місце у світі, а виробництво ВВП на душу населення становить лише 3095 доларів.

В умовах російської агресії пріоритетним має стати формування української безпечної ідеології, національної самоідентичності, в збереженні автохтонної історичної української нації.

Ключові слова: концепції державної політики, громадська безпека, загрози безпеки, гібридна війна, російська агресія.

Постановка проблеми. Громадська безпека як складник національної безпеки донині, навіть після подій Революції Гідності, анексії АР Крим, тимчасової окупації окремих територій на Сході України російсько-терористичними формуваннями, а також активним веденням проти України гібридної війни, не є легітимованою. Причому така кореляція є важливою передумовою правильного розуміння сучасного змісту громадської безпеки, яка нині фактично може розглядатися важливим складником внутрішньої безпеки держави. Адже сфера громадської безпеки стосується майже всіх складників і сфер життєдіяльності, які зазначені в Законі України «Про основи національної безпеки України» [5; 7].

Рівень громадської безпеки пов'язаний як з організацією системи забезпечення національної безпеки загалом, так і ефективністю діяльності правоохоронних органів зокрема. В Україні якість забезпечення громадської безпеки в наукових дослідженнях прямо пов'язана зі станом правоохоронних органів як особливого соціально-правового інституту, функціонування якого за умови відсутності комплексного й системного реформування, недостатнього матеріально-технічного оснащення та забезпечення може створити певні перешкоди суспільному розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам державного забезпечення громадської безпеки, питанням правового регулювання

аспектів суспільних відносин у сфері національної безпеки присвятили свої праці такі сучасні дослідники, як: В.А. Ліпкан, Г.П. Ситник, Г.О. Пономаренко, О.М. Бандурка, Р.А. Калужний, А.В. Басов, С.С. Гнатюк, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський, К.А. Кононенко, Т.П. Мінка та інші вчені. Проте окремо питання теорії громадської безпеки в умовах гібридної війни не було комплексно досліджено.

Метою статті є теоретичне узагальнення практичних засад обґрунтування концепції державної політики щодо забезпечення громадської безпеки в умовах гібридної війни.

Виклад основного матеріалу. Резонансні світові події останніх років, зокрема революційні зміни влади та збройні конфлікти в країнах Північної Африки, Близького Сходу та колишнього СРСР, свідчать про появу нових форм і методів, до яких вдаються провідні держави, намагаючись досягти своїх зовнішньополітичних цілей і владнати міждержавні розбіжності. На заміну класичним військовим агресіям, коли застосовуються збройні сили, приходять так звані гібридні війни. Вони мають прихований характер та спостерігаються переважно у політичній, економічній, інформаційній і спеціальній сферах. Військо для вирішення окремих завдань залучається в невеликій кількості. Суттю такого підходу є зміщення центру зусиль з фізичного знищення противника в рамках масштабної війни до вживання засобів «м'якої сили» проти країни-противника з метою дезінтеграції та зміни її керівництва, включення до сфери свого впливу [8].

Гібридна війна – нове поняття в політичному житті планети. Вперше з'явилося у військових документах США і Великобританії на початку ХХІ століття. Означає підпорядкування певній території за допомогою інформаційних, електронних, кібернетичних операцій у поєднанні з діями збройних сил, спеціальних служб і інтенсивним економічним тиском. Найбільш повно визначення «гібридна війна» надано у передмові “Military Balance 2015” – щорічного видання Лондонського Міжнародного інституту стратегічних досліджень: «Використання військових і невійськових інструментів в інтегрованій кампанії, спрямованій на досягнення раптовості, захоплення ініціативи та отримання психологічних переваг, використовуваних у дипломатичних діях; масштабні і стрімкі інформаційні, електронні та кібероперації; прикриття і приховування військових і розвідувальних дій; у поєднанні з економічним тиском» [11].

Специфіка гібридних воєн полягає в тому, що обиватель не розуміє суті того, що відбувається: звідки, від кого виходить загроза, як вона проявляється, чим і як протистояти їй. Гібридні війни починаються організацією масованих інформаційних вкидань у соціальні мережі, в яких дискредитуються органи влади тієї країни, проти якої ведеться війна, їх зовнішньополітичний і економічний курс, соціальна політика, потім розгойдується соціально-політична ситуація. Економічні інститути держави піддаються тиску, вводяться економічні санкції, закриваються можливості для нормальної зовнішньоекономічної діяльності. Активізуються опозиційні сили всередині країни, організації, засоби масової інформації, що фінансуються іноземними грантами і тим самим виступають у ролі «п'ятої колони», які проводять у життя ідеї агресора [11].

При цьому характерні особливості «гібридних війн» такі як: агресія без офіційного оголошення війни; приховування країною-агресором своєї участі в конфлікті; широке використання нерегулярних збройних формувань (у т. ч. під прикриттям мирного населення); нехтування агресором міжнародними нормами ведення бойових дій та чинними угодами і досягнутими домовленостями; взаємні заходи політичного та економічного тиску (за формального збереження зв'язків між двома країнами); широка пропаганда та контрпропаганда із застосуванням «брудних» інформаційних технологій; протистояння у кібернетичному просторі.

Нині тема «гібридних війн» вже широко висвітлюється у ЗМІ, а також є предметом спеціальних досліджень. Зокрема, такі дослідження проводились відомими експертами світового рівня, в т. ч. Френком Гофманом, Деніелом Ласіком, Джорджем Девісом та Девізом Кілалленом (США), а також Френком ван Каппеном (Нідерланди).

Оскільки Росія розв'язала військову агресію проти України, то необхідно зайвий раз звернутися до зазначеної тематики та узагальнити вже зроблені висновки і надані оцінки, врахувавши при цьому нові чинники у розвитку обстановки, спрогнозувати дії Російської Федерації щодо нашої держави та країн демократичного вибору колишнього СРСР [8].

У зв'язку з цим доцільно розпочати з причин виникнення самої концепції «гібридні війни» та пояснити, чому саме вона активно використовується різними країнами для досягнення своїх цілей.

Головною з таких причин є наявність нових потужних видів зброї (у т. ч. масового знищення),

що робить класичні війни вкрай небезпечними як для самого агресора, так і для всього світу. Адже це призведе до масових жертв серед мирного населення, з'являться масштабні потоки біженців, руйнуватимуться транспортні та промислові інфраструктури (включно з критично небезпечними ядерними та хімічними об'єктами), розірвуться наявні торговельно-економічні зв'язки тощо.

Не менш важливим чинником є також бажання агресора применшити свою роль у розв'язанні конфліктів задля уникнення санкцій з боку інших країн та міжнародних організацій, а також для недопущення втрати свого авторитету та позицій на світовій арені.

Ще однією причиною відмови від масштабного застосування військової сили є намагання країн-агресорів встановити свій контроль над об'єктами агресії (в т. ч. інтегрувати їх до своїх політичних, економічних та безпекових систем) без надмірних для них збитків, що можуть зашкодити нападам у реалізації власних геополітичних та економічних інтересів [8].

Водночас ведення «гібридної війни» потребує наявності або створення певних обов'язкових передумов внутрішнього та зовнішнього характеру. По-перше, країна-агресор повинна мати сильну та дієву владу, спроможну, незважаючи на наявні проблеми, згуртувати громадськість довкола єдиної національної ідеї.

По-друге, для успішного застосування методів «гібридної війни» у агресора має бути перевага над супротивником у військовій, економічній та інформаційній сферах, що надаватиме йому необхідні важелі тиску (впливу) на об'єкт агресії, виснажуватиме цей об'єкт морально-психологічно та економічно.

По-третє, успіх у «гібридній війні» з об'єктом агресії можливий лише за умов слабкості його влади, міжнародної ізоляції, розколу у суспільстві, деградації економіки, а також зниження дієздатності та деморалізації силових структур.

У будь-якому разі країна-агресор має бути готовою до відсічі з боку об'єкта агресії, а також до того, що останній матиме підтримку інших країн та міжнародних організацій (в т. ч. у плані надання політичної, економічної, інформаційної та військової допомоги і запровадження санкцій проти агресора) [8].

Починаючи з другої половини 90-х років минулого століття елементи та технології концепції «гібридних війн» застосовувались Росією у Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії та Нагірному Карабасі.

Головна мета РФ щодо України – послабити та децентралізувати нашу державу, привести до влади проросійське, підконтрольне Росії керівництво, зірвати її європейський курс, повернувши Україну під контроль Російської Федерації. При цьому стратегія та тактика дій Москви проти України включає послідовні кроки з реалізації розглянутих вище підходів [2].

П'ять років тому в лютому 2014 року розпочалася російсько-українська війна. Російська Федерація, порушуючи норми та принципи міжнародного права, двосторонні та багатосторонні угоди, анексувала Автономну Республіку Крим і Севастополь, окупувала окремі райони Донецької та Луганської областей. Приблизне число жертв в Україні від бойових дій оцінюють від 30 до 35 тисяч. Із них – понад 7 тисяч загиблих (цивільних і українських військових). Майже 1,5 мільйона мешканців Сходу України вимушено покинули домівки. Знищено інфраструктуру окупованих регіонів, 27% промислового потенціалу Донбасу незаконно переміщено до Росії.

Для більшості громадян України напад Росії став шоком. Проте російсько-українське протистояння має глибоке історичне коріння. Поглинення України, її матеріальних та людських ресурсів – одна з ключових передумов розгортання російського імперського проєкту. Витоки сучасної російсько-української війни можна віднайти в період становлення Російської імперії та її протистояння з українською державою у формі Гетьманщини. Своєрідною відправною точкою збройного конфлікту стала Конотопська битва 1659 року, де українські війська гетьмана Виговського розбили московське військо. Важливим етапом протистояння була Полтавська битва 1709 року, перемога у якій царя Петра I забезпечила закріплення російського впливу на теренах Гетьманщини і пришвидшила процеси створення Російської імперії [2].

Подальший процес становлення та розширення імперської Росії завжди супроводжувався війнами з Україною. Росія прагнула знищити нашу суб'єктність. Історія стосунків українського та російського народів – це літопис воєн, визвольних повстань українців і послідовної політики русифікації та асиміляції українців.

Збройна агресія – лише один з інструментів війни РФ проти України, останній аргумент, коли всі інші засоби підкорити українців вичерпали себе. Агресія ведеться одразу в кількох вимірах: воєнному, політичному, економічному, соціальному, гуманітарному, інформаційному.

Елементами гібридної війни давно є пропаганда, що базується на брехні, маніпуляціях та підміні понять, заперечення самого факту війни та участі РФ у ній; звинувачення України у власних злочинах, спотворення української історії; торговельно-економічний тиск та енергетична блокада; терор і залякування громадян України; кібератаки та спроби дестабілізувати критичну інфраструктуру [2].

Ні Україна, ні інші країни, що опинилися на лінії зіткнення геополітичних платформ, не мають можливості самостійно вибирати свою долю: вони затиснуті між російською сферою впливу, з одного боку, і західною чи європейською – з іншого. Якщо країна перебуває на цій лінії зрізу, значить, чекай біди. Піджак теж завжди рветься по шитому. Нині лінія зрізу, яка раніше проходила через Польщу (озирніться на історію цієї країни за минуле століття), Угорщину, Чехословаччину, змістилася на схід і проходить через Україну, через Білорусь, Молдову та Грузію [3].

На тлі слабкого, розділеного в поглядах міжнародного співтовариства стане можливим повернення до політики зразка XIX століття, коли сильні держави будуть нав'язувати свою волю слабким державам, тому що міжнародне співтовариство, яке могло би приборкати таку поведінку, фактично відсутнє. За словами генерала Франка ван Каппена: «Те, що Росія сьогодні робить із країнами Східної Європи, які не є членами НАТО або ЄС, може виявитися заразливим прикладом для інших регіональних держав» [3].

Державна політика у сфері громадської безпеки має ґрунтуватися не лише на загальноприйнятих принципах забезпечення національної безпеки загалом, а на принципах розвитку саме сфери громадської безпеки. У контексті розгляду зазначеного питання виникає необхідність систематизації безпекового законодавства, приведення його у відповідність до тенденцій безпекового середовища, національних інтересів, а також фактичних здатностей держави щодо їх забезпечення та реалізації.

На цьому шляху, крім зміни вектора розуміння концептуального документа, яким ми пропонуємо визнати Стратегію державної політики національної безпеки України, постає потреба у формуванні адекватного безпекового законодавства, коли функції та завдання суб'єктів забезпечення національної безпеки буде узгоджено з цією Стратегією. Таке законодавство зумовить чітке виділення як кола суб'єктів і їхніх повноважень, так і сфер застосування безпекового законодавства і меж-

предметної компетенції кожного суб'єкта, а також визначить чіткі підстави для формування інститутів відповідальності органів державної влади за певно визначений законодавчо рівень громадської безпеки. Зокрема, неконструктивними були спроби у квітні 2015 року зареєструвати в наявній тоді редакції проекти законів України «Про Національну поліцію», «Про органи внутрішніх справ», оскільки в них не було відображено системної специфіки громадської безпеки, а отже, роль поліції було визначено неправильно, керуючись лише суто політичними інтересами. Натомість події, пов'язані з війною найманців на Сході України, вже 2014 року довели безрезультатність і безадресність цих законів, неможливість сформувати чіткі завдання для органів державної влади, визначити орієнтири реалізації національних інтересів, системи пріоритетних національних інтересів та відповідних їй засобів забезпечення тощо [10].

Метою Концепції громадської безпеки має бути визначення та розроблення напрямів і механізмів здійснення пріоритетних заходів із реалізації державної політики у сфері громадської безпеки шляхом створення сприятливих організаційно-правових, соціально-економічних, політичних, інформаційних та матеріально-технічних умов для динамічного та збалансованого всебічного виконання комплексу заходів, у тому числі спеціальних для: формування концептуальних засад політики громадської безпеки; досягнення якісно нового рівня управління державою і формування ефективного управління у сфері громадської безпеки; формування сучасної моделі державної політики у сфері громадської безпеки, яка включає державну і недержавну підсистеми; підвищення ефективності використання всіх видів інформаційних ресурсів і управління елементами інфраструктури громадської безпеки; гарантування реалізації конституційних прав та свобод громадянина, формування механізмів реальної участі громадян у реалізації державної політики у сфері громадської безпеки [10].

Розроблена та ухвалена Концепція державної політики у сфері громадської безпеки має стати вихідним після Конституції та Стратегії національної безпеки України документом у сфері забезпечення громадської безпеки для органів державної влади та місцевого самоврядування під час розроблення ними відповідних програм, планів, інструкцій, розпоряджень, постанов, указів тощо та врахування їх положень у межах реалізації державної політики у сфері громадської безпеки в практичній діяльності [10].

Але всі ці реформи можливі лише на основі успішного економічного розвитку. А для цього потрібно суттєво збільшити ефективність державного апарату, забезпечити тотальну боротьбу з корупцією, створити сприятливі умови для національного виробника та іноземних інвесторів [9].

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, у 2000 р номінальний ВВП скоротився в 9,1 раза (32,3 млн дол.), а на душу населення в 8,4 раза (670 доларів) [12].

Виробництво ВВП у 2008 р. на душу населення становило рекордні 3892 долари, в 2018 році навіть після зростання на 3,3% воно становило 3095 долара. Якщо збільшення триватиме такими маленькими кроками, то на рівень 2008 року Україна вийде до 2032 г. Однак такий рівень ВВП все одно нижчий порівняно з Грузією (4400), Туркменістаном (7500), Росією (10680), Казахстаном (8840), Білорусією (6306). За цим показником Україна посідає 127-е місце у світі та займає нішу серед таких країн, як В'єтнам (2551), Лаос (2720), Єгипет (2573), Вануату (3254), Марокко (3359). Про яке економічне зростання може йтися? [4].

Незважаючи на всі ці факти, Дональд Туск у своїй промові у Верховній Раді в 2019 році відзначив: «Урок відваги, який ви дали всьому світові в лютому п'ять років тому, змінив нас усіх. Україна

показала, що варто бути сміливим і сповненим гідності, що добро може подолати зло, що героїзм може бути чимось більшим, ніж суто моральним закликком, що це може бути ключем до перемоги. Багатьом людям у світі, приниженим і поневоленим, ви дали найбільший дар – надію на те, що і для них, слабких сьогодні, настане день перемоги» [3].

Висновки. В умовах тимчасової окупації Росією української території в Криму, гібридної війни на Сході України, унеможливлення порушення державного кордону та зміцнення національної єдності, укріплення та гарантування територіальної цілісності настав час сформувати те, без чого неможливо далі рухатися в небезпечному світі, – українську безпекову ідеологію, яка стане життєдайним поштовхом для розвитку національної самоідентичності, формування власної впевненості у віковичних незабутих традиціях і їхній силі в збереженні автохтонної історичної української нації [10].

Підтримуючи авторитарні тенденції у регіоні, у тому числі прямо фінансуючи антидемократичні політичні сили, корумпуючі еліти, активно використовуючи криміналітет, Росія виступає чинником руйнування міжнародної безпеки, суспільного регресу і деградації. У російській агресивній стратегії Україна посідає ключове місце. Без її повного підпорядкування завданням Кремля успішне продовження агресивного зовнішнього курсу неможливе. Але головна передумова для цього – консолідація та єдність нашої нації! [9].

Список літератури:

1. «Немає Європи без України»: текст історичної промови Туска у Верховній Раді. *Європейська правда*, 19 лютого 2019. URL: <http://eurointegration.com.ua/articles/2019/02/19/7093023/>.
2. В'яткович В. Що треба знати про війну з Росією. *Українська правда*: Блоги. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/viatrovych/5c77ed7f557c8/>.
3. Корнієнко С. Путін веде в Україні гібридну війну – генерал Каппен. *Політика*, 2014 р. URL: <http://radiosvoboda.org/a/25363591.html>.
4. Показатель ВВП на душу населения в странах мира. URL: <http://investorschool.ru/rejting-stran-po-vvp-na-dushu-naseleniya-2018>.
5. Про Основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29. С. 1433. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України № 287/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2015>.
7. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
8. Стратегія і тактика гібридних війн у контексті військової агресії Росії проти України. *Незалежний аналітичний центр геополітичних досліджень «Борисфен Інтел»*. URL: <http://bintel.com.ua/uk/article/gibrid-war/>.
9. Турчинов О. Національна безпека України: виклики та пріоритети. *Голос України*. 17 серпня 2016 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/274453>.
10. 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-pidhodu/>.

11. Феденко О.В. Гібридна війна в Україні як фактор сучасної холодної війни для Росії. URL: <https://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=901881>.

12. Экономика Украины в условиях независимости. URL: <https://banauka.ru/4043.html>.

Kopanchuk V.O. RATIONALE OF THE CONCEPT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY IN CONDITIONS OF HYBRID WAR

The paper investigates theoretical approaches to rationale of the concept of state policy on public security after the events of 2014 and in the conditions of Russian aggression. It has been established that the value of security is currently being devalued, as a result of which war, aggression, terrorism and extremism have become an organic part of everyday life.

It has been proved that in recent years the classic military aggressions have been replaced by so-called “hybrid wars”, the characteristic features of which are aggression without an official declaration of war; concealment by the aggressor country of its participation in the conflict; widespread use of irregular armed groups; neglect by the aggressor of international agreements and agreements reached; mutual measures of political and economic pressure; extensive propaganda and counter-propaganda with the use of “dirty” information technologies; confrontation in cyberspace.

Since the second half of the 1990s elements and technologies of the concept of “hybrid wars” have been used by Russia in Transnistria, Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh, and in 2014, Russia launched a military aggression against Ukraine. Russia’s main goal in relation to Ukraine is to weaken and decentralize our state, to bring to power a pro-Russian leadership controlled by Russia, to disrupt its European course by returning Ukraine to the control of the Russian Federation.

The purpose of the Concept of Public Safety should be to identify and develop directions and mechanisms for implementing priority measures to implement state policy in the field of public safety by creating favorable organizational and legal, socio-economic, political, informational and logistical conditions.

But all these reforms are possible only on the basis of successful economic development, increasing the efficiency of the state apparatus, ensuring a total fight against corruption. However, Ukraine’s economic development is at a very low level – 127th place in the world, and per capita GDP is only 3095 dollars.

In the conditions of Russian aggression, the formation of Ukrainian security ideology, national self-identity, and the preservation of the autochthonous historical Ukrainian nation should become a priority.

Key words: concepts of state policy, public safety, security threats, hybrid war, Russian aggression.

Панченко О.А.

ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр
Міністерства охорони здоров'я України»

Кабанцева А.В.

Донецький національний медичний університет Міністерства охорони здоров'я України

ЛЮДСЬКА ПСИХІКА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ НЕБЕЗПЕЦІ

На сучасному етапі розвитку суспільства встановлено той факт, що одним із найважливіших умов оптимального розвитку особистості і її життєдіяльності є безперервний інформаційний зв'язок із навколишнім світом. В епоху цифрового суспільства дедалі актуальнішим стає питання про вплив інформаційного фактора на психіку людини, яка має актуальну потребу щодо володіння інформацією в умовах державної конкуренції. Кожен намагається бути адаптивним у цьому інформаційному просторі, знайти інформацію, опрацювати її та застосувати, але великий інформаційний потік здійснює негативний тиск на психоемоційний стан особистості.

Інформаційна епоха виступає принципово новим етапом розвитку цивілізації, що характеризується новими якісними особливостями, порівняно з попередніми періодами історії людства, і, найголовніше, у наш час набувають ключового значення інформація та знання.

Отримана інформація, ставши вмістом пам'яті, трансформується в уявлення, судження, думки, поняття, знання, вміння і навички. Вплив здійснюється на всі компоненти психіки, світогляд особистості і, як наслідок, на моделі поведінки.

У статті розкривається актуалізація проблеми інформаційно-психологічної безпеки особистості, наведено теоретичні основи психологічних механізмів інформаційного впливу в державі. Розглянуто зовнішні та внутрішні фактори інформаційної небезпеки для особистості, суспільства, держави. Запропонована структурно-функціональна модель інформаційно-психологічної безпеки особистості, яка показує динаміку роботи системи, починаючи від джерел інформаційних ризиків і закінчуючи задіянням психічних ресурсів особистості.

Підкреслено, що підвищенню інформаційно-психологічної безпеки особистості сприяють заходи на рівні держави, контроль над інформаційними потоками, організація навчання населення конструктивним способом взаємодії із зовнішнім інформаційним середовищем, а також зменшення інформаційних загроз на зовнішньому рівні.

Ключові слова: *цифрова епоха, інформаційне суспільство, інформаційна безпека, інформаційне середовище.*

Постановка проблеми. Проблема становлення інформаційного суспільства була і залишається об'єктом державної уваги і сучасних вчених. Передусім дослідження інформаційно-психологічних процесів у рамках становлення цифрового суспільства є актуальним науковим напрямом у державотворенні.

Формування людської психіки, особистості починається з моменту народження. Думки, погляди, переконання, смаки, звички і навіть помилки та хиби належать не тільки окремій людині, а й суспільству. Звички, спосіб життя формуються завдяки наслідуванню або запозичаються готовими у вигляді певних суспільних настанов, культуральних традицій. Сучасні засоби масової інформації – основне джерело формування особистості.

Нині особистість живе і функціонує в інформаційному світі. Цей світ складається з безмежної кількості інформаційних потоків, які кожен секунду впливають на людину. Всебічний вплив інформації є позитивним явищем дійсності, але поряд із цим воно стає і базою розвитку інформаційного стресу, тому що інформації може бути занадто багато. Остання може мати непередбачуваний характер, вимагати від особистості швидких дій, швидкого психічного реагування та адаптації до нових умов. Інформаційний стрес викликає стан психічної напруги, тривоги, страху та інші психофізіологічні порушення. Особливо це стосується інформації, яка за своєю сутністю не відповідає моральним нормам, є маніпулятивною та робить особистість залежною від інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальність дослідження зумовлена стрімким розвитком комп'ютерних технологій, глобальним збільшенням інформаційних потоків, посиленням загрози впливу на свідомі і несвідомі компоненти психіки особистості на тлі низького рівня інформаційної культури населення (Г.В. Грачов, І.К. Мельник, В.І. Ілюхін, В.М. Лопатин, Г.В. Ємельянов та ін.).

Як доведено в багатьох дослідженнях, людина та її повсякденне життя дедалі більше залежать від масової комунікації, яка створює для неї свого роду «іншу реальність», «суб'єктивну реальність», вплив якої не менш значущий, ніж вплив об'єктивної реальності. Важливим питанням залишається захист від негативного та інтенсивного інформаційного впливу.

С.А. Зелінський виділяє певні способи протистояння негативному впливу інформаційних потоків. Г.В. Грачов пропонує певний алгоритм протидії негативному інформаційному впливу, який включає в себе орієнтацію в ситуації, оцінку можливості впливу, визначення ознак психологічного впливу або примусу, організації захисної поведінки.

Наукові результати діяльності вчених показують, що в умовах тривалого інформаційного впливу, що перевищує допустиму для конкретної людини межу, розвивається інформаційне перенавантаження, що може призвести до стомлення нервових центрів, позамежного гальмування нервової системи, ортодоксальних реакцій на подразники. У цьому випадку спостерігається послаблення опірності організму, порушення нормальних фізіологічних функцій, зниження працездатності, виникнення почуття безпорадності та сугестивності [5, 7].

Нині є проблема складності контролю за динамічністю та розширенням інформаційного середовища. Неконтрольований інформаційний потік створює не тільки загрозу для розвитку особистості, а й дефіцит живого спілкування, що може призвести до втрати соціальної взаємодії людей. Вплив інформації на свідомість призводить до зміни образу світу людей та перепрограмування їх свідомості. Такі явища створюють проблеми всередині держави, падіння національних цінностей, втрату традицій етносу та національної ідеї.

Постановка завдання. Головною метою цієї роботи є виявлення негативних проявів впливу сучасного інформаційного простору на людську психіку та розробка комплексу заходів щодо забезпечення інформаційно-психологічної безпеки особистості та соціуму в державі.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Нині людська психіка витримує значні інформаційні й емоційні навантаження. Причиною загострення масового деструктивного впливу на психіку є несформованість механізмів соціально-психологічної регуляції в умовах цифрового суспільства.

Сучасне інформаційне суспільство – це суспільство, в якому головними пріоритетами є інформація та знання. Проте очевидно, що воно несе й руйнівні загрози для особистості, тому що посилює процеси руйнації локальних культур та провокує загрози і для держави. Культура інформаційного суспільства побудована на прогресі інформаційних технологій і втілена у віртуальних мережах, націлених на створення нового мультикультурального суспільства [6; 13].

Проблема інформаційної безпеки суспільства й особистості та їх захист від негативної інформації має в основі питання інформаційної стійкості і самоорганізації людини. Підхід, згідно з яким особистість являє собою самоорганізовану систему, що має в основі єдність стійкості і мінливості, дає змогу більш адекватно осмислювати актуальні проблеми її становлення й розвитку в інформаційному контексті. Загальним джерелом зовнішніх загроз інформаційно-психологічної безпеки особистості є та частина інформаційного середовища, яка з різних причин неадекватно відображає навколишній світ. Тобто інформація, яка вводить людей в оману, у світ ілюзій, не дає змоги адекватно сприймати світ, державу, суспільство і самого себе в цій взаємодії [1; 2]. Апорія інформаційного потоку полягає в некритичному сприйнятті особистістю смислового підґрунтя інформації.

Отже, інформаційне середовище виступає тим засобом, за допомогою якого суспільство транслює людині норми, цінності, установки та стереотипи поведінки. Адекватність, повнота інформаційних впливів на свідомість забезпечує образ реальності, когнітивну модель світу та ситуації, поняття себе та своїх можливостей.

Масштабність та потужність впливу інформаційного середовища на психіку людей, їх особистість у сучасних умовах актуалізували проблему інформаційно-психологічної безпеки. Остання розуміється як стійкий стан захисту особистості від негативних інформаційних впливів, які можуть змінювати психічні стани та психологічні властивості людини, модифікувати її поведінку, а також властивість особистості зберігати свої системоформувальні якості та основні психологічні характеристики щодо цих впливів.

Негативним інформаційно-психологічним впливом називають вплив інформації на психіку та свідомість людини, яка призводить до неадекватного відображення оточуючої дійсності і, як наслідок, зміни поведінки.

Для особистості може мати інформаційно-психологічну загрозу діяльність різних угруповань та об'єднань людей, суспільно-політичних об'єднань громадян, суспільно-політичних рухів, націоналістичних та релігійних організацій, фінансово-економічних та комерційних структур, а також осіб, які використовують приховане програмування через джерела інформування. Таким чином, інформаційно-психологічним фактором ризику є інформація, що справляє психотравмуючий, дестабілізаційний вплив на психіку людини.

Інформаційна загроза – реальна небезпека інформаційного впливу на соціальний суб'єкт із метою зміни його потреб, інтересів і орієнтації відповідно до намірів суб'єкта інформації.

Інформаційна взаємодія в сучасному світі здійснюється на різних рівнях: державному, громадському, груповому, особистісному. При цьому реципієнтом впливу завжди є особистість.

Під негативною інформацією варто розуміти контент у будь-якій формі (текстовий, аудіо, візуальний, електронний, графічний), що завдає

шкоди фізичному, психічному здоров'ю особистості, а так само перешкоджає духовному і моральному розвитку. Наслідками безконтрольності за зовнішніми інформаційними факторами є стан загрози для розвитку особистості, загострення почуття самотності, дефіцит живого спілкування, почуття незадоволеності, нерозуміння ролей у сім'ї, суспільстві, державі, що виступають предикторами стресових станів, прогресування різноманітної патології.

Вивчення стресових факторів, постстресових розладів, реабілітаційних заходів є важливим елементом у розробці стратегії інформаційно-психологічної безпеки, яка виокремлена нами із загальної сфери інформаційної та психологічної безпеки як самостійний напрям (рис. 1).

Інформаційно-психологічна безпека (ІПБ) особистості у вузькому трактуванні – це захищеність її життєво важливих інтересів в інформаційній сфері, а також усвідомлення нею негативних інформаційно-психологічних впливів і освоєння механізмів протидії [4; 14; 16]. Як видно з рис. 1, наше визначення охоплює ширший спектр суспільних відносин.

Відомо, що інформаційні стресори індивідуального або загального характеру впливають на виникнення психоемоційного перенапруження,



Рис. 1. Інформаційно-психологічна безпека людини

розвиток стресу та його наслідків у вигляді захворювань серцево-судинної, травної, імунної систем організму, онкологічних хвороб, а також на виникнення психічних захворювань, дисфункцій поведінкового характеру, таких як тривожні стани, депресія, психосоматичні порушення, підвищення рівня травматизму і кількості самогубств, що стають обтяжливими факторами для держави і додатковим навантаженням соціального захисту населення.

Сприйняття людиною будь-якої інформації ніколи не буває чисто пасивним і споглядальним актом. Будь-який акт пізнання людиною навколишнього можливі лише завдяки складній психічній діяльності, що сприяє злиттю нової інформації з уже засвоєною. Але це злиття залежить від світогляду, життєвого досвіду і змістовності нової інформації, що може сприйматися людиною або, навпаки, викликати протистояння їй.

Розглядаючи людську психіку як систему потребо-мотиваційних, інтелектуально-пізнавальних, емоційно-вольових і комунікативно-поведінкових компонентів, варто зауважити, що інформаційно-психологічний вплив чиниться на конкретну сферу психіки людини, груп людей та громадської свідомості загалом.

При стресових реакціях під впливом екстремальних чинників першим включається емоційний апарат, оскільки емоції залучені в структуру будь-якого цілеспрямованого поведінкового акту. Різноманітність емоційних станів істотно формує поведінку людини, її почуття і настрої, створюючи своєрідність, суб'єктивне ставлення до дійсності, в тому числі індивідуальну особистісну оцінку одержуваної інформації [3; 4; 8].

Особливий інтерес становлять дані про те, що індивідуальна вираженість несприятливих впливів інформації значною мірою залежить від усвідомлення людиною відповідальності за себе, оточуючих, від її психологічної установки. Небезпечні для людини стани можуть виникати на різних етапах інформаційного процесу пошуку, зберігання, використання інформації.

Критеріями інформаційно-психологічної безпеки у суб'єктивному плані виступають ресурси особистості, рівень захищеності якої від інформаційного впливу залежать від таких внутрішніх факторів:

1) сформованість уявлень про інформаційно-психологічну безпеку (адекватність знань сприяє свідомому формуванню захисних механізмів від інформаційних загроз);

2) рівень критичності мислення (здатність піддавати всебічному аналізу різну інформацію з метою з'ясувати ступінь її логічності та ефективності застосування в цій ситуації);

3) ступінь психологічної стійкості (суб'єктивна готовність не піддаватися і не підкорятися інформаційному впливу).

Враховуючи це, можна представити модель інформаційно-психологічної безпеки особистості, де послідовно відображені джерела інформаційних ризиків, особливості інформації, її вплив та за діяння ресурсів особистості (рис. 2).

Аналізуючи модель, можна побачити, що, *по-перше*, є низка інформаційних ризиків стосовно інформаційно-психологічної безпеки особистості, які впливають на людину на різних рівнях, різноманітними засобами, маніпулюючи її свідомістю та утворюючи хибні форми сприйняття нею реальності.

По-друге, інформація тісними зв'язками пов'язана та взаємодіє із суспільством, групами та особистістю.

По-третє, інформаційно-психологічна безпека особистості значною мірою залежить від власних ресурсів особистості, які, за сприятливих із боку держави умов, можуть бути набуті кожним громадянином.

Ресурси особистості – це всі ті життєві опори, які є в розпорядженні людини і дають їй змогу забезпечувати свої основні потреби: виживання, фізичний комфорт, безпека, залученість у соціум, повагу з боку соціуму, самореалізацію в соціумі.

Сугестивність – здатність сприймати психічний вплив із боку іншої особи або групи осіб. Ступінь сприйнятливості до впливу залежить від психологічного стану особистості в той або інший момент, її емоційності, ступеню втоми й т.п.

По-четверте, ресурси особистості щодо забезпечення інформаційно-психологічної безпеки поділяються на три рівні: високий, середній та низький.

Високий рівень характеризується низькою здатністю сприйняття психологічного впливу, тобто психіка людини захищена від впливу негативних джерел інформації.

Середній рівень – психіка людини має середній опір на вплив негативної інформації.

Низький рівень – джерела негативної інформації мають вплив на особистість та її поведінку, є підвищена схильність до спонукань ззовні, навіювань.

Відмінною особливістю сучасного суспільства є створення цілої індустрії виробництва інформації, в тому числі засобів інформатизації, телекомунікації та зв'язку.

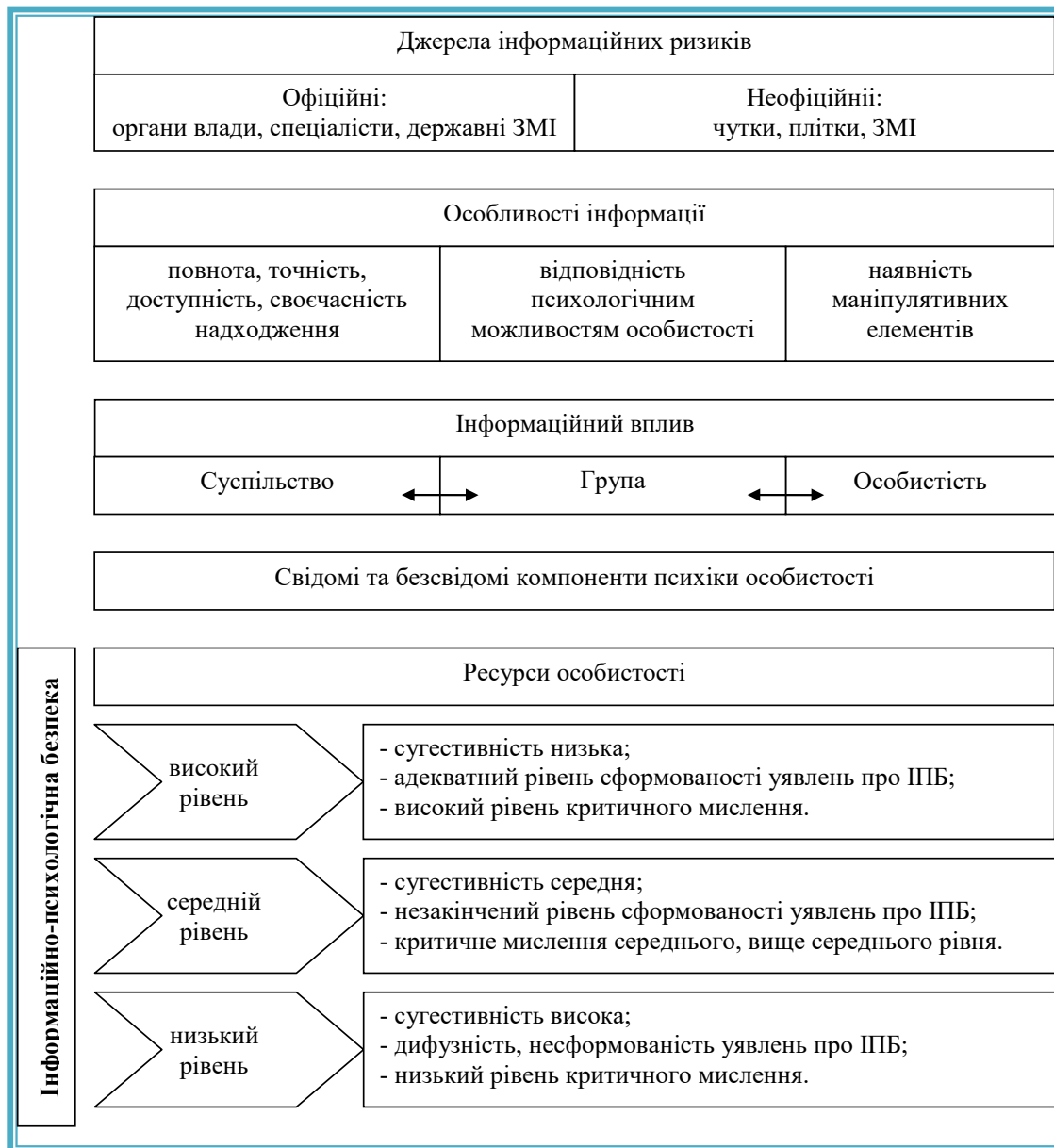


Рис. 2. Модель інформаційно-психологічної безпеки особистості

Найбільш поширеними засобами передачі інформації є паперові та електронні документи, основою яких служить текстова інформація. Через електронні ресурси людство оперативно отримує більшу частку інформації шляхом слухового та зорового сприйняття. Серйозність та небезпека такого положення полягає в тому, що сучасні інформаційні технології (як звукові, так і візуальні) дають змогу впливати на свідомість людини, минаючи контроль її розуму.

За допомогою телебачення часто відбувається маніпулювання даними, це проявляється в несприйнятті актуально важливої інформації через маскування сигналу, відволікання уваги,

перевищення значень пропускну здатності прийому інформації людиною.

Підвищенню інформаційної стійкості особистості має сприяти і такий складник інформаційної безпеки, як інформованість. Остання припускає отримання всієї необхідної інформації, а також її переробку в заданий проміжок часу. Безпосередньо інформаційний вплив здійснюється шляхом обґрунтування, переконання, навіювання, спрямованого на аудиторію чи окрему особистість. Обґрунтованість являє собою осмислення логічних основ, які дають особистості впевненість у правильності свого розуміння. Тобто обґрунтованість – це спроба знайти «точки дотику» інформа-

ції і ціннісних настанов й орієнтацій особистості, на яку вона спрямована.

Розроблення заходів забезпечення інформаційної безпеки без їх реального втілення та виконання на рівні держави не призведе до належного захисту особистості, суспільства та країни. Ст. 17 Конституції України зараховано забезпечення інформаційної безпеки України як складника державної безпеки до найважливіших функцій держави.

У зв'язку зі сприйняттям інформаційної безпеки як складової частини державної безпеки, повноваження та функції державних органів, а саме в частині забезпечення інформаційної безпеки особистості, залишаються неконкретизованими, непрозорими та непередбачуваними.

Основними суб'єктами у сфері захисту інформаційної безпеки визначено Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Збройні сили України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України тощо.

Враховуючи специфіку діяльності вказаних органів влади, основну мету їх створення, чисельність їх апарату, можна зробити висновок, що вищезазначені органи державного управління можуть ефективно забезпечувати переважно загальнодержавні ідеологічні та захисні заходи від інформаційних загроз суспільства. Поряд із цим забезпечити належний інформаційний захист кожної особистості та підвищення, як було зазначено, її власних ресурсів шляхом організаційних, соціальних, педагогічних та інших заходів вищевказані суб'єкти інформаційної безпеки фізично не в змозі.

Водночас найчисленніший орган державної влади – Національна поліція України не є спеціальним органом, покликаним безпосередньо гарантувати належний рівень інформаційної безпеки, хоча частково охоплює сферу інформаційної безпеки у кіберпросторі (кіберполіція).

За допомогою поширення знань з'являється змога впливати на когнітивний компонент інформаційно-психологічної безпеки. Цього можна досягти введенням у теоретичні курси блоки інформації про основні поняття, механізми і наслідки негативних інформаційних впливів на особистість.

Проводячи практичні заняття, тренінгові заходи, можна впливати на розвиток навичок кри-

тичного мислення. Своєю чергою, розвиток цих критеріїв буде впливати на формування оптимального рівня інформаційно-психологічної безпеки.

Ефективними способами протистояння негативному впливу інформаційних потоків є:

- формування критичного мислення щодо отримання інформації від зовнішнього світу, набуття навичок роботи з інформацією;

- спільні обговорення (у складі груп, колективів) негативного впливу інформаційних потоків (приклади і слідства, обґрунтування отриманих висновків) із метою набуття навичок вміння аналізувати різні медіатексти, виділяти спрямованість інтересів авторів подібних текстів;

- отримання і закріплення матеріалу з інформаційної безпеки, формування уявлення про вплив інформаційних потоків на психіку людини (за допомогою, в т.ч., знань про роботу мозку та сприйняття інформації) на лекціях, семінарах;

- спеціальні цикли курсів із глибинної психології, основ загальної психології, психофізіології, політології, історії, літератури, філософії тощо;

- ширше запровадження у вищих навчальних закладах та факультетах підготовки дисциплін, спектр уваги яких буде приділено темі інформаційно-психологічного впливу.

Крім того, можна запропонувати низку більш глобальних організаційних і педагогічних заходів. Перш за все необхідна розробка та реалізація цілісної концепції ідеологічної й пропагандистської дії, орієнтованої на встановлення пріоритету національних і культуральних цінностей і світоглядних орієнтирів на противагу тим, що поширюються з-за кордону. При цьому вказана концепція має стати основою для створення цивілізованого інформаційного простору країни, надання йому таких властивостей, як цілеспрямованість, системність, стійкість, безпечність. Однак тут має використовуватися не абстрактний підхід, як це було раніше, коли потужна ідеологічна система працювала сама на себе й при цьому повністю ігнорувала життєві інтереси та потреби особистості, а підхід, орієнтований на конкретних людей – громадян країни, захист їх духовного здоров'я, попередження інформаційних загроз, збереження цілісної особистості як стійкої системи, що розвивається. Через загальнодержавні ідеологічні, педагогічні, організаційні та інші заходи варто сформувати в особистості захисний інформаційний прошарок, генетичну основу якого становитимуть загальнолюдські цінності й орієнтири.

Висновки. Масштабність та потужність впливу інформаційного середовища на психіку

особистості в сучасних умовах актуалізують проблему інформаційно-психологічної безпеки.

Підвищенню інформаційно-психологічної безпеки особистості сприяють контроль над інформаційними потоками, організація навчання населення конструктивним способом взаємодії із зовнішнім інформаційним середовищем, заді-

яння власних психологічних ресурсів. Ці фактори мають спонукати до активізації дій не тільки держави, а й суспільства, психологів, педагогів та інших фахівців.

Інформаційно-психологічна безпека суспільства загалом і особистості зокрема має стати однією з головних функцій державного управління.

Список літератури:

1. Алексенцев А.И. Сущность и соотношение понятий «защита информации», «безопасность информации», «информационная безопасность». *Безопасность информационных технологий*. 1999. № 1. С. 16–20.
2. Архипова Е.А. Социальная составляющая информационной безопасности. *Безпека інформації : наук.-практ. журнал*. 2012. Т. 18. № 2. С. 28–32.
3. Бодров В.А. Информационный стресс : Учебное пособие для вузов. Москва : ПЕР СЭ, 2000. 352 с.
4. Вірна Ж.П. Психологія професійної безпеки: технології конструктивного самозбереження особистості : кол. монографія / Ж.П. Вірна, Х. Хворост, та ін.; за заг. ред. Ж. Вірної. Луцьк : Вежа -Друк, 2015. 588 с.
5. Грачев Г.В., Мельник И.К. Манипулирование личностью: Организация, способы и технологии информационно-психологического воздействия. Издание второе, исправленное и дополненное. Москва : Алгоритм, 2002. 28 с.
6. Емельянов Г.В., Стрельцов А.А. Особенности информационного общества. *Информационное общество*. 1999. Вып. 2. С. 15–17.
7. Зелинский С.А. Информационно-психологическое воздействие на массовое сознание. Средства массовой коммуникации, информации и пропаганды – как проводник манипулятивных методик воздействия на подсознание и моделирования поступков индивида и масс. Санкт-Петербург : Издательско-Торговый Дом «СКИФИЯ», 2008. 280 с.
8. Лазарус Р.С. Индивидуальная чувствительность и устойчивость к психологическому стрессу. *Психологические факторы на работе и охрана здоровья*. Москва-Женева, 1989. С. 121–126.
9. Лунев А.И., Пугачева Н.Б. Информационно-психологическая безопасность личности: философский аспект. URL: <http://dom-hors.ru/issue/fik/2014-1/lunev-pugacheva.pdf>. (дата звернення 01.04.2020).
10. Панченко О.А., Панченко Л.В. Інформаційна безпека та інформаційна культура. *Правова інформатика*. 2015. Т. 46. № 2. С. 32–38.
11. Панченко О.А., Банчук Н.В. Информационная безопасность личности : монография. Киев : КИТ, 2011. 672 с.
12. Петрик В.М., Ліщинська О.А., Кальниш В.В. та ін. Соціально-правові основи інформаційної безпеки : навчальний посібник. Київ, 2006. 263 с.
13. Смирнов М.А. Информационная среда и развитие общества. *Информационное общество*. 2001. Вып. 5. С. 50–54.
14. Стрельцов А.А. Содержание понятия «обеспечение информационной безопасности». *Информационное общество*. 2001. Вып. 4. С. 10–16.
15. Хворост Х.Ю. Інформаційно-психологічний вплив в розрізі безпеки здоров'я. *Наука і освіта*. 2016. № 2-3. С. 184–191.
16. Шлапаченко В.М. Дезінформація як спосіб інформаційно-психологічного впливу. *Методи, засоби та заходи забезпечення інформаційно-психологічної безпеки людини, суспільства, держави*. 2013. № 2(12). С. 79–86.

Panchenko O.A., Kabantseva A.V. THE HUMAN PSYCHE IN INFORMATION HAZARD

At the present stage of development of society, the fact is established that one of the most important conditions for the optimal development of a person and her life is a continuous informational connection with the outside world. In the era of digital society, the question of the influence of the information factor on the human psyche, which has an urgent need to possess information in the minds of sovereign competition, is becoming increasingly relevant. Everyone is trying to be adaptive in this information space, find information, process it and apply it, but the large information flow carries out its negative pressure on the psychoemotional state of the person.

The information era is a fundamentally new stage in the development of civilization, characterized by new qualitative features compared to previous periods of the history of mankind, and most importantly, this is what in our time is gaining key importance - information and knowledge.

The information received, becoming the content of memory, is transformed into representation, judgment, thoughts, concepts, knowledge, skills. The impact is carried out on all components of the psyche, on the worldview of the individual and, as a result, on the behavior model.

Scientists reveal the actualization of the problem of informational and psychological security of the individual, provides the theoretical foundations of the psychological mechanisms of informational influence in the state. External and internal factors of informational danger for an individual, society, and state are considered. The proposed structural and functional model of informational and psychological security of a person shows the dynamics of the system, starting from sources of informational risks, and ending with the use of mental resources of the person.

It is emphasized that the increase in the information-psychological security of the person is facilitated by: measures at the state level, control over information flows, organization of training the population in constructive ways to interact with the external information environment, as well as reduction of information threats at the external level.

Key words: *digital age, information society, information security, information environment.*

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНИМ КОМПЛЕКСОМ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ І БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті наголошується, що для проведення комплексного вдосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно насамперед розв'язати питання щодо організації інвестиційного-будівельного комплексу, уточнити виробничий профіль підприємства, ступені концентрації, централізації, спеціалізації. Це своєю чергою дасть змогу раціонально побудувати виробничу структуру, від якої залежать багато характеристик організації системи управління. Після загальної розробки управлінської структури або аналізу затверджують план заходів її вдосконалення й впровадження їх у практику. Цей план є одним із найважливіших вихідних документів. Вдосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом здійснюється спільними силами фахівців із державного управління у взаємодії з управлінським апаратом великих будівельних компаній. На практиці розв'язання цієї проблеми запропоновано здійснювати на основі оцінок варіантів вдосконалення організації системи управління із залученням критеріїв і показників, що відображують економічність і якість функціонування системи з погляду її стабільності й гнучкості, а також ступінь відповідності організації системи управління та її окремих структурних характеристик заданому рівню – еталону за умови забезпечення досягнення цілей управління інвестиційно-будівельним комплексом. Визначено, що організація системи управління інвестиційно-будівельним комплексом включає два взаємозалежні процеси: поділ управлінської діяльності на низку спеціалізованих видів робіт і кооперування цих самостійних частин в єдину систему праці.

Ключові слова: безпека держави, державне управління, етап, інвестиційно-будівельний комплекс, національні інтереси.

Постановка проблеми. Інвестиційно-будівельний комплекс розглядається як багатоцільова система, де формується багатоступінчаста система цілей і завдань, що визначає характер діяльності органів державного управління регіональним інвестиційно-будівельним комплексом. Кожен рівень системи цілей може бути з певним ступенем умовності зіставлений із відповідним рівнем управління. Структура системи управління інвестиційно-будівельним комплексом розробляється на основі функціонально-цільової моделі розподілу цілей, завдань і функцій по рівнях і ланках. Водночас кількісна оцінка й вибір оптимального варіанта в практиці ускладнена насамперед тим, що неможливо передбачити кінцеві результати від прийнятих організаційних рішень, неможливо врахувати й усієї сукупності зовнішніх та внутрішніх факторів, що впливають на організацію системи управління, і провести експериментальну перевірку розробок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявні наукові розробки в області дослідження системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом можуть вважатися тими, що детально пропрацьовані в основній масі проблем. Серед фундаментальних наукових робіт, що належать до цієї проблемної області, треба виділити праці таких авторів, як Р. Аккоф, А.Н. Асаул, А.Б. Белоус, В.В. Бузирев, Н.В. Варламов та інших. Вагомий внесок у розв'язання загальних та галузевих проблем розвитку інвестиційно-будівельного комплексу здійснили вітчизняні науковці: О. Амоша, В. Авер'янов, Н. Александрова, О. Андрійко, В. Бакуменко, П. Беленький, Є. Бойко, З. Варналій, В. Гейць, М. Долішний, В. Козик, М. Козоріз, Є. Крикавський, Д. Лук'яненко, Ю. Макогон, Н. Мікула, А. Мокій, М. Цвік та інші. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, у вітчизняній економічній літературі не повністю розв'язана вся сукупність проблем вдосконалення

системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом із позиції забезпечення національних інтересів та безпеки держави.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження механізмів функціонування системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом із позиції забезпечення національних інтересів і безпеки держави, розкриття ключових моментів, що дають змогу комплексно розглянути процес її формування й удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як ключові моменти, що дають змогу комплексно розглянути процес формування й удосконалення системи управління інвестиційно-будівельного комплексу, пропонуємо використовувати методологічні положення системного підходу. Ці положення вимагають дотримання: закономірностей організації системи управління, які припускають: активізацію вдосконалення з урахуванням єдності й взаємозв'язків організації будівельного виробництва й організації системи управління за всіма напрямками; підвищення рівня єдності й взаємозв'язків цілей, завдань, функцій структури й культури управління; принципів організації системи, а також вимог, яким має відповідати система управління з погляду її ефективності; організаційний цикл вдосконалення системи управління, який включає три основних етапи: організаційний аналіз системи й постановка завдань; проектування системи управління; впровадження заходів щодо вдосконалення оцінки ефективності.

Ці необхідні умови є універсальними для системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом і визначають, з одного боку, етапи й стадії процесу вдосконалення, а з іншого – заходи у цій сфері й послідовність їх реалізації. Процес вдосконалення полягає, з одного боку, з етапів і стадій вдосконалення, а з іншого – з етапів і стадій управління цим процесом.

Водночас кожен з етапів процесу вдосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом складається із сукупності зв'язаних між собою стадій, що послідовно змінюються з певним складом робіт [1].

Загалом формування етапів і складових процедур із погляду складу й змісту робіт, що підлягають виконанню в процесі вдосконалення, визначається залежно від: соціально-економічних цілей, що відображають специфіку цього періоду розвитку; цілей і особливостей об'єкта вдосконалення; поставлених цілей і завдань вдосконалення відповідно до встановлених вимог і критеріїв ефективності системи управління; складу чинників і умов, що впливають на організацію системи

державного управління інвестиційно-будівельним комплексом; наявної нормативно-методичної бази й методів вирішення тих або інших проблем вдосконалення на кожному етапі [2, с. 57].

Грунтуючись на теоретичних положеннях організаційного формування системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом, його структури, можна визначити етапи процесу вдосконалення.

Розробляються положення про відділи й служби, складаються штатні розклади, встановлюються зв'язки між рівнем і ланками тощо, що, звичайно, певним чином може вплинути на управлінські рішення [4, с. 191].

Однак варто зазначити, що незалежно від того, чи розробляється національний проект удосконалення, чи реформування здійснюється на регіональному рівні, необхідно скласти модель чинного процесу державного управління інвестиційно-будівельним комплексом, його структури, модель вдосконаленої системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом, його структури, схем підпорядкованості, що відображають взаємозв'язок і розподіл цілей, завдань і функцій по рівнях, ланках і підрозділах; провести аналіз системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом по складених моделях із метою визначення напрямів підвищення ефективності інвестиційно-будівельного процесу.

Для проведення комплексного вдосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно насамперед розв'язати питання щодо організацій інвестиційно-будівельного комплексу, уточнити виробничий профіль підприємства, ступені концентрації, централізації, спеціалізації [5]. Це своєю чергою дасть змогу раціонально побудувати виробничу структуру, від якої залежать багато характеристик організації системи управління. Після загальної розробки управлінської структури або аналізу затверджують план заходів її вдосконалення й впровадження їх у практику. Цей план є одним із найважливіших вихідних документів.

Вдосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом здійснюється спільними силами фахівців із державного управління у взаємодії з управлінським апаратом великих будівельних компаній. Найчастіше для виконання й реалізації проблем вдосконалення, як показали аналіз і узагальнення провідного досвіду в цій сфері, застосовуються такі методи:

– методи експертних оцінок, що засновані на розробці раціональних рішень з організації

системи державного управління шляхом узагальнення найбільш передових тенденцій у цій сфері й рекомендацій фахівців;

– методи аналогій, орієнтовані на пошук прототипів для об'єкта вдосконалення й використання деяких рішень, що виправдали себе на практиці;

– методи структуризації цілей і завдань, що полягають у формулюванні системи цілей і завдань з їх подальшим узгодженням із загальною структурою системи, що реформується;

– економіко-математичні методи організаційного аналізу й моделювання, що полягають в оптимізації й оцінці ступеня раціональності управлінських рішень [3, с. 111].

Однак варто зазначити, що навіть типізований процес вдосконалення організації системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом не є стандартним. Величезну роль на всіх етапах і стадіях відіграють професійний досвід державних службовців, кваліфікація експертів і фахівців будівельних організацій і спеціалізованих консультативних фірм.

У низці випадків етапи й стадії сполучаються [6]. Вихідні документи й моделі, що закріплені за етапами за принципом їх переважного використання, найчастіше застосовуються комплексно для вирішення проблем різних складників системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом і ділянок організації системи управління.

Простежимо можливий шлях реалізації процесу вдосконалення організації системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом:

Етап 1. Аналіз і визначення цілей і завдань вдосконалення організації системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом. На цьому етапі державними посадовцями й фахівцями вищого рівня управління визначаються непрямі вдосконалення, що пов'язані, наприклад, із доцільністю реорганізації структури щодо скорочення або створення нових підрозділів для досягнення певної мети або посилення концентрації функцій на рівнях управління тощо. Причому питання вдосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом ставляться паралельно з проблемами вдосконалення управління підприємствами інвестиційно-будівельного комплексу. Визначенню цілей і постановці завдань вдосконалення передують дослідження зовнішнього середовища: ринку будівельних робіт, досягнень науки й техніки, передового досвіду, конкурентів,

постачальників будівельних матеріалів і конструкцій тощо, а також внутрішніх можливостей підприємств із позиції ресурсного потенціалу, здатного забезпечити виробництво будівельних робіт, націлених на задоволення потреб замовників. Такий аналіз дає змогу встановити сильні й слабкі сторони в організації системи управління, правильно визначити напрями подальшого розвитку виробничих систем.

Результати аналізу переконливо показують, що сильні сторони поступаються слабким сторонам інвестиційно-будівельної сфери, натомість можливості значно переважають загрози. Ці обставини вкотре підтверджують необхідність удосконалення відомих та пошуку нових, науково обґрунтованих методів, засобів, моделей управління розвитком інвестиційно-будівельного комплексу.

Таким чином, високий соціальний статус інвестиційно-будівельного комплексу потребує залучення всіх можливих механізмів та важелів, які сприятимуть поліпшенню економічної ситуації в ньому. Нарощування стратегічного потенціалу, якого бракує підприємствам інвестиційно-будівельного комплексу для досягнення соціально значимих цілей діяльності, в сучасних умовах можливе не тільки завдяки власним резервам самого підприємства, але й завдяки вирішенню зовнішніх економічних проблем, що може забезпечити сприятливе інституційне середовище.

З урахуванням виявлених проблем і вимог, запропонованих до організації системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом із позиції її ефективності, визначаються мета й завдання вдосконалення [7].

На практиці організації й удосконалення системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом цей етап здійснюється різними методами. Насамперед це експертні методи діагностичного аналізу, що засновані на зіставленні системи показників фактичного стану з нормативним (розрахунковим), ціль яких виявити вузькі місця системи управління, причини й чинники впливу, щоб визначити напрями, шляхи і методи вдосконалення як системи загалом, так і її складових частин.

У результаті виявлених недоліків системи державного управління інвестиційно-будівельним комплексом визначаються конкретні завдання вдосконалення й намічаються шляхи, напрями й методи їх реалізації. Підсумковим документом цього етапу є перелік завдань і напрямів вдосконалення.

Після визначення й виявлення проблем останні оформляються й фіксуються в спеціальному доку-

менті, що відображує думку фахівців про стан системи й прогнози організаційного розвитку в майбутньому, а також ефект, який буде досягнутий у результаті вдосконалення. Надалі у процесі дослідження, перелік і формулювання проблем і вимог як до системи загалом, так і до окремих її ланок уточнюються.

Етап 2. Проектування починається з визначення цілей і завдань, відповідно до яких має бути побудована структура системи. При цьому будівельне підприємство розглядається як багатоцільова система, де з огляду на цілі вищого рівня формується багатоступінчаста система цілей і завдань, що визначає характер діяльності органів державного управління інвестиційно-будівельним комплексом. Кожен рівень системи цілей може бути з певним ступенем умовності зіставлений із відповідним рівнем управління.

Головні цілі реалізуються вищим рівнем керівництва та його заступниками; мета першого рівня відповідає системі функціональних ланок (рівень заступників й начальників відділів); мета другого рівня відповідає рівню відділів або груп відділів [8].

Підсумковим документом цього етапу є дерево цілей і завдань, яке відображає напрями діяльності по рівнях і ланках системи керування з деталізацією до конкретних завдань структурних підрозділів і окремих працівників. По цілях нижчестоящих рівнів, крім їх якісної характеристики, розробляються й кількісні вимірники їх досягнення відповідними підрозділами в системі управління. Ці вимірники мають відображати ті вимоги-критерії, реалізація яких буде безпосередньо відповідати досягненню цієї мети. А оскільки кожна мета перебуває в супідрядності із цілями більш високих рівнів, можна погодити показники її досягнення з результативними показниками усього інвестиційно-будівельного комплексу, але при цьому необхідно більш конкретно оцінити внесок підрозділу в загальні підсумки роботи.

Розробка цілей також служить базою для аналізу організації системи управління з погляду досягнення цілей, більш чіткого розподілу завдань і функцій між рівнями, ланками й окремими виконавцями, визначення раціонального ступеня централізації завдань і функцій у системі, встановлення співвідпорядкованості підрозділів по вертикалі й визначення межфункціональної взаємодії по горизонталі.

Підсумковим документом цього етапу є функціонально-цільова модель системи управління, що

дає змогу розподіляти сфери управлінської діяльності по напрямках і об'єктах. Ця модель служить вихідним документом подальшого вдосконалення організації системи управління.

Наступною стадією цього етапу є розробка загальної структури системи управління: встановлюється система взаємозв'язків, схема підпорядкованості, визначаються форми координації завдань і функцій, а також рівень їх централізації.

Подальше вдосконалення системи управління супроводжується розподілом діяльності по рівнях і ланках відповідно до обґрунтованого способу взаємозв'язків цілей, завдань, функцій і повноважень на прийняття рішень, рівнем їх централізації й формами координації. У результаті цього встановлюється склад підрозділів, що забезпечують досягнення цілей управління.

Більш досконалим методом аналізу й систематизації процесів управління при вдосконаленні, щодо виконуваних управлінських функцій є організаційна модель – органограма. Ця модель характеризує об'єкт управління, тобто той вид діяльності, яким керують, суб'єкт управління, процес управління, тобто послідовність і взаємозв'язок дій з управління, скоординований із кожним видом фінансово-господарської діяльності й розподілений по ланках структури системи керування.

Етап 3. Через спільний вплив безлічі чинників на організацію системи управління не виключається можливість розробки кількох варіантів взаємозв'язків цілей, завдань, функцій і повноважень у системі і їх розподілу по рівнях, ланках і окремих службовцях. Причому в кожному випадку закладається неоднаковий потенціал ефективності. У зв'язку із цим визначається необхідність оцінки варіантів із погляду їх ефективності й вибору варіанта, близького до оптимального. Водночас кількісна оцінка й вибір оптимального варіанта в практиці ускладнена насамперед тим, що неможливо передбачити кінцеві результати від прийнятих організаційних рішень, неможливо врахувати й усієї сукупності зовнішніх, внутрішніх чинників, що впливають на організацію системи управління й провести експериментальну перевірку розробок.

Тому на практиці розв'язання цієї проблеми можна здійснити на основі оцінок варіантів вдосконалення організації системи управління із залученням критеріїв і показників, що відображують економічність і якість функціонування системи з позиції її стабільності, стійкості й гнучкості, а також ступінь відповідності організації системи управління і її окремих структурних характе-

ристик заданому рівню – еталону (нормативу) за умови забезпечення досягнення цілей управління інвестиційно-будівельним комплексом.

Запропоновані етапи вдосконалення забезпечать стійке функціонування сучасного українського інвестиційно-будівельного комплексу в умовах ринкової реструктуризації, глобалізації та щораз більшої конкуренції. Необхідна реалізація його інвестиційно-фінансового потенціалу та створення ефективної інституційної структури будівництва.

Висновки. Визначено, що організація системи управління інвестиційно-будівельним комплексом включає два взаємозалежні процеси: поділ управлінської діяльності на ряд спеціалізованих видів робіт і кооперування цих самостійних частин в єдину систему праці. Для проведення комп-

лексного вдосконалення системи управління інвестиційно-будівельним комплексом необхідно насамперед вирішити питання щодо організацій, ступені концентрації, централізації, спеціалізації. Це своєю чергою дасть змогу раціонально побудувати організаційну структуру, від якої залежать багато характеристик системи управління. Запропоновано здійснювати на основі оцінок варіантів вдосконалення організації системи управління із залученням критеріїв і показників, що відображають економічність і якість функціонування системи з позиції її стабільності, стійкості й гнучкості, а також ступінь відповідності організації системи управління і її окремих структурних характеристик заданому рівню – еталону (нормативу) за умови забезпечення досягнення цілей управління інвестиційно-будівельним комплексом.

Список літератури:

1. Вітлінський В.В. Аналіз, моделювання та управління економічним ризиком / В.В. Вітлінський, П.І. Верчено. Київ : КНЕУ, 2000. 292 с.
2. Кочуєв В. Проблеми прийняття господарських рішень в умовах ризику та невизначеності на регіональному й місцевому рівнях. *Аспекти самоврядування*. 2005. № 2. С. 57–62.
3. Машина Н.І. Економічний ризик і методи його вимірювання : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 188 с.
4. Михасюк І. Державне регулювання економіки. Київ : Атака, 2000. 592 с.
5. Останкова Л.А. Аналіз, моделювання та управління економічними ризиками : навч. посібник. Краматорськ : Донбас. держ. машинобуд. акад., 2010. 199 с.
6. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 428 с.
7. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посібник. Київ : Вид-во «Кондор», 2007. 616 с.
8. Угоднікова О.І. Організаційно-економічний механізм формування і використання потенціалу розвитку будівельного підприємства. *Молодий вчений*. 2015. N 10 (25). Частина 2. 239 с.

Simak S.V. IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF THE INVESTMENT AND CONSTRUCTION COMPLEX AS A MEANS OF SUPPORTING NATIONAL INTERESTS AND SECURITY OF THE STATE

The article emphasizes that in order to comprehensively improve the system of public administration of the investment and construction complex, it is necessary to resolve issues concerning the organizations of the investment and construction complex, clarify the production profile of the enterprise, degree of concentration, centralization. After the general development of the management structure or analysis, a plan of measures for its improvement and their implementation in practice is approved. This plan is one of the most important source documents. Improving the system of public administration of the investment and construction complex is carried out by the joint efforts of public administration specialists in cooperation with the management staff of large construction companies. In practice, the solution of this problem is proposed to be carried out on the basis of assessments of options for improving the organization of the management system with criteria and indicators that reflect the cost-effectiveness and quality of the system in terms of its stability and the degree of compliance. characteristics of a given level – a standard, provided that the achievement of the objectives of management of the investment and construction complex. It is determined that the organization of the management system of the investment and construction complex includes two interdependent processes: the division of management activities into a number of specialized types of work and the cooperation of these independent parts into a single system of labor. To conduct a comprehensive improvement of the management system of the investment and construction complex, it is necessary, first of all, to address issues related to organizations, the degree of concentration, centralization, specialization.

Key words: state security, public administration, stage, investment and construction complex, national interests.

Фердман Г.П.

Науково-дослідний центр Збройних сил України «Державний океанаріум»

Інституту Військово-Морських сил

Національного університету «Одеська морська академія»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Серед основних проблем транспортної галузі, які залишаються невирішеними дотепер, особливе місце займають недосконалість нормативно-правового забезпечення її діяльності, насамперед в області безпеки, й повільне розв'язування питань уніфікації транспортного законодавства відповідно до міжнародного права. Практично відсутні нормативно-правові акти, які безпосередньо спрямовані на вирішення проблеми транспортної безпеки. Відсутній закон про транспортну безпеку, відсутня відповідна концепція та стратегія транспортної безпеки. Нормативні акти, які регулюють окремі питання транспортної безпеки, недосконалі та часто містять суперечливі положення. Системна робота в цьому напрямі теж практично не ведеться. Тому створення єдиного комплексу нормативно-правових актів у сфері транспортної безпеки в Україні нині є одним із першочергових завдань. Терміновість цієї проблеми також зумовлена величезними збитками, яких щоденно зазнає Україна внаслідок низького рівня транспортної безпеки.

Базовим нормативно-правовим актом транспортного законодавства є Закон України «Про транспорт», який визначає правові, економічні та соціальні основи діяльності транспорту.

Коротко висвітлено джерела транспортного права; проаналізовано особливості законодавства про транспорт; розглянуто вертикальну та горизонтальну структури системи транспортного законодавства та джерел транспортного права; встановлено, що чинне законодавство у сфері забезпечення транспортної безпеки неповною мірою відповідає суспільним потребам і міжнародно-правовим стандартам; проаналізовано правову базу у сфері забезпечення транспортної безпеки.

З урахуванням вищезазначеного, зроблено відповідні висновки щодо вертикальної структури системи нормативних актів на залізничному, морському та повітряному транспорті, щодо недосконалості нормативно-правового забезпечення транспортної галузі і її безпеки та повільного вирішення питань уніфікації транспортного законодавства з міжнародним правом, відсутності загального керівництва транспортною безпекою України та взаємодії між собою різних видів транспорту у вирішенні питань транспортної безпеки, систематизації законодавства в транспортній сфері, прийняття Закону «Про транспортну безпеку» та створення системи транспортного законодавства України є вкрай необхідною та актуальною справою.

Ключові слова: транспорт, транспортна безпека, законодавство, законодавство, транспортне законодавство, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Транспорт – одна з найважливіших галузей національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою стабілізації, структурних перетворень економіки, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, задоволення потреб населення та суспільного виробництва в перевезеннях, захисту економічних інтересів України [1, передмова].

В економічному житті нашої країни відносно пов'язані з транспортом, мають важливе значення. Транспорт є сполучною ланкою еконо-

міки країни, що становить єдиний комплекс, який охоплює всі види суспільного виробництва, розподілу й обміну. Відповідно, забезпечення транспортної безпеки є одним із невідкладних завдань державної транспортної політики.

Питання забезпечення транспортної безпеки для України має особливе значення. Насамперед це можна пов'язати з розмірами території та геополітичним розташуванням нашої країни, політичним і соціально-економічним курсами, спрямованими на подальше зміцнення суверенітету.

Однак на тлі зростаючих показників аварійності, травматизму, збитків, зносу технічних засобів вихід української транспортної галузі на шлях сталого розвитку із забезпеченням комплексної безпеки вельми ускладнений [2, с. 53].

Незважаючи на надзвичайну кількість людських жертв у транспортних пригодах, а також на величезні людські збитки, необхідно усвідомлювати важливість транспортної безпеки. На великий жаль, нині такого розуміння немає ні в представників влади, ні в громадськості.

Поряд із тим, що транспортне законодавство є найбільш стабільним законодавством і основні його положення, які регулюють відносини, пов'язані з укладанням договору перевезення, подачею транспортних засобів, відповідальністю за їхнє невикористання, втрату, пошкодження вантажів, пред'явленням претензій і т. ін., продовжують залишатися незмінними вже багато років. Серед основних проблем цієї галузі, які залишаються невирішеними дотепер, особливе місце займають недосконалість нормативно-правового забезпечення її діяльності, насамперед в області безпеки, й повільне розв'язування питань уніфікації транспортного законодавства відповідно до міжнародного права. Практично відсутні нормативно-правові акти, які безпосередньо спрямовані на вирішення проблеми транспортної безпеки. Відсутній закон про транспортну безпеку, відсутня відповідна концепція та стратегія транспортної безпеки. Нормативні акти, які регулюють окремі питання транспортної безпеки, недосконалі та часто містять суперечливі положення. Системна робота в цьому напрямі теж практично не ведеться.

Для безпечного функціонування транспортної галузі питання узгодження правових норм України з вимогами Європейської спільноти залишається актуальним. Усунення недоліків, колізій та протиріч у чинному правовому законодавчому забезпеченні функціонування транспортної системи залишається неповним. Тому створення єдиного комплексу нормативно-правових актів у сфері транспортної безпеки в Україні нині є одним із першочергових завдань. Терміновість цієї проблеми також зумовлена величезними збитками, яких щоденно зазнає Україна внаслідок низького рівня транспортної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доволі ґрунтовно розглянуті питання національної безпеки, політико-правових, соціально-психологічних аспектів тероризму в роботах В. Антипенко, В. Богданович, В. Ємельянов, В. Крутов,

В. Ліпкан, Н. Нижник, Д. Ольшанський, М. Саакян, Г. Ситник, Я. Кондратьєв, В. Малісон та С. Малісон, Б. Романюк, М. Саакян, С. Телешун, безпеку руху, державного регулювання транспортного забезпечення розглядали Д. Зеркалов, О. Крупіна, Ю. Некрасов, А. Ткаченко, О. Соколов.

Хоча окремі питання, яким присвячено цю роботу, розглянуті в працях вищезазначених та інших авторів, визначення основних напрямів застосування нормативно-правових засад транспортної безпеки не було достатньо розглянуто. Нині накопичився цілий комплекс проблем (фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного, науково-технічного) нормативно-правового характеру, які вчасно не було розв'язано.

Ситуація загострюється через відсутність налагодженої системи забезпечення транспортної безпеки, недостатню результативність виконання покладених на неї завдань і функцій, зниження рівня наукового й технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяють складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що виникають між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі функціонування різних видів транспорту, а особливо їх нормативно-правове підґрунтя під час забезпечення транспортної безпеки.

Постановка завдання. Мета статті полягає в короткому розгляді вертикальної та горизонтальної структури системи транспортного законодавства та джерел транспортного права з проведенням аналізу правової бази законодавства про транспорт та забезпечення транспортної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В основі вертикальної структури системи транспортного законодавства лежить ієрархічна будова його нормативних актів. Конституція України як основний закон держави є джерелом транспортного права, тобто юридичною основою його розвитку. Безумовно, важливими джерелами транспортного права є Громадянський та Господарчий кодекси України.

Базовим нормативно-правовим актом транспортного законодавства є Закон України «Про транспорт», який визначає правові, економічні та соціальні основи діяльності транспорту. Крім того, діяльність транспорту регулюють: закони України «Про дорожній рух», «Про залізничний транспорт», «Про автомобільний транспорт», «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період» і т. ін.

Спеціальне правове регулювання транспортної діяльності більш детально визначається в транспортних кодексах та уставах.

До джерел транспортного права належать укази Президента України, які регулюють найбільш важливі та конкретні сфери транспортних відносин, наприклад: «Про Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України», «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» та ін.

Джерелами транспортного права є також підзаконні нормативно-правові акти, які можна поділити на дві групи:

1) постанови Кабінету Міністрів України, наприклад «Про Правила дорожнього руху», «Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи» та ін.;

2) постанови, укази та правила, які приймаються міністерствами.

Систему вказаних актів очолює Громадський кодекс України, гл. 30 якого присвячена перевезенню вантажів та пасажирів, а також визначає та регулює лише найбільш важливі, принципові положення, які стосуються перевезень вантажів, пасажирів, а також інших транспортних зобов'язань. Ці положення мають обов'язково враховуватись чинним транспортним законодавством, незалежно від того, чи включені вони в транспортні статuti та кодекси. У ст.ст. 358–368 Громадського кодексу регулюються положення, які є загальним для всіх видів транспорту: поняття договору перевезення вантажів та пасажирів; питання відповідальності за втрату, порчу, недостачу та псування вантажу або багажу; порядок представлення претензій та позиків і т. ін.

Особливістю цих актів є те, що в них регулюються положення, які стосуються всіх видів транспорту.

Міністерству інфраструктури України надане право погоджувати, затверджувати встановленим порядком та видавати обов'язкові для виконання всіма юридичними та фізичними особами, що діють у транспортному комплексі, правила, керівництва, положення, стандарти, норми, інструкції та інші нормативні акти, в тому числі міжвідомчого характеру, з питань, які зараховані до його компетенції (наприклад, «Правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні», «Правила перевезень вантажів залізничним транспортом в Україні», «Правила перевезень пошти автомобільним транспортом», «Правила перевезень пасажирів, вантажу, вантажобагажу та пошти

залізничним транспортом України» та т. ін.), та надавати по них роз'яснення [3, п.п. 1–5 п. 4].

Аналізуючи законодавство про транспорт, варто зазначити властиві йому особливості:

1) транспортне законодавство є найбільш кодифікованим масивом в українському законодавстві. На всіх видах транспорту прийняті й діють транспортні статuti й кодекси, що регулюють значну кількість відносин між перевізниками й клієнтурою, причому це законодавство постійно удосконалюється, динамічно розбудовується, з урахуванням розвитку економіки країни;

2) у транспортному законодавстві відбивається особливість договорів, які укладаються транспортними підприємствами з більшим колом клієнтури: це й обмежена відповідальність транспортних підприємств за порушення договірних зобов'язань, й обов'язкове пред'явлення претензій до транспортних підприємств тощо;

3) у деяких законах є норми, які мають протиріччя між собою (Закон України «Про транспорт» та Закон України «Про трубопровідний транспорт» встановлюють різні органи державного управління діяльністю трубопровідного транспорту);

4) на транспортне законодавство досить відчутно впливає законодавство в галузі міжнародного транспорту, причому цей вплив має взаємний характер: в окремих випадках внутрішнє законодавство знаходить висвітлення в законодавстві, що регулює міжнародні перевезення. Особливо цей вплив відчувається в процесі аналізу статей Повітряного кодексу України й Кодексу торговельного мореплавства України.

У системі горизонтальної структури транспортного законодавства варто виділити законодавство, яке безпосередньо регулює питання окремих видів транспорту. Воно складається з актів про управління транспортними міністерствами та відомствами, їх компетенції та структури. Також до неї входять кодифікаційно-комплексні акти, які містять не тільки громадянсько-правові норми, але і норми інших галузей права. До них варто зарахувати всі транспортні статuti і кодекси (наприклад, Статут залізниць України (1998 р.), Повітряний кодекс України (1993 р.), Кодекс торговельного мореплавства України (1994 р.), Статут внутрішнього водного транспорту (1955 р.), Статут автомобільного транспорту (1969 р.)).

Транспортне законодавство представляє собою єдину взаємозв'язану підсистему громадянського законодавства. Її складовими елементами є найважливіші акти, які регулюють транспортні відносини на всіх видах транспорту. На вершині

окремих системних утворів транспортного законодавства стоять кодифікаційні акти – це транспортні устави і кодекси. Решта, акти які входять у цю систему, регулюють більш частки питання та знаходяться в ієрархічній залежності від такого акта, хоча приймаються та затверджуються одним і тим самим органом. Особливо чітко це можна прослідкувати при вивченні ієрархічної будови системи актів, які регулюють відношення на залізничному, морському та повітряному транспорті.

Робота з оновлення законодавства в транспортній галузі, як і всієї системи законодавства нашої держави, не має зводитись лише до прийняття нових нормативно-правових актів. Недосконалість теперішньої форми втілення норм права в Україні міститься у видавництві окремих законів та надалі – підзаконних нормативно-правових актів. Недоліки такої практики в тому, що «прив'язка» закону тільки до поточних задач моменту суттєво знижує авторитет самого закону, який є фундаментальною основою системи законодавства та негативно впливає на формування системи законодавства загалом. Практика доводить, що кількісні параметри прийняття законів ще не свідчать про належну якість та ефективність регулювання суспільних відносин, укріплення законності та правопорядку. Один з ефективних шляхів вдосконалення законодавства, у тому числі і в транспортній галузі, – зведення нормативних актів в єдину впорядковану систему, тобто її систематизація.

Чинне законодавство у сфері забезпечення транспортної безпеки неповною мірою відповідає суспільним потребам і міжнародно-правовим стандартам. Отже, перед теорією і практикою державного управління постає вкрай серйозне завдання розробити відповідний правовий комплекс, критично осмисливши національний і зарубіжний досвід, але найголовніше – розробити й забезпечити реалізацію науково обґрунтованої концепції системи забезпечення безпеки учасників дорожнього руху в Україні.

Перегляд, розробку й затвердження пакета нормативних документів із конструктивної, зокрема, активної й пасивної безпеки транспортних засобів, потрібно здійснювати з урахуванням чинних державних і міжнародних стандартів, їх сертифікації, видачі ліцензій на право перевезення пасажирів і вантажів. Зарубіжний досвід розвитку національного законодавства, що регулює відносини у сфері забезпечення транспортної безпеки, варто використати для створення механізму правового регулювання цієї проблеми в Україні.

Аналіз правової бази у сфері забезпечення транспортної безпеки свідчить, що особливе місце в ній належить законам. І це цілком об'єктивно. Основою правового регулювання транспортної безпеки має бути закон. Однак обійтись у правовому регулюванні без підзаконних нормативно-правових актів практично неможливо: це призвело б до понаднормового навантаження на законодавчі органи й уповільнило б реагування на конкретну ситуацію. Підзаконні акти надають змогу оперативно реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, із найменшими втратами оминати прогалини в законі, що найбільш характерно для локалізації та запобігання аваріям з огляду на їх неординарність, швидкість розвитку подій.

Винятковою сферою дії закону «Про транспортну безпеку» має бути правове встановлення всіх головних елементів транспортної безпеки. До сфери ж компетенції суб'єктів підзаконної нормотворчості мають увійти лише конкретизація й деталізація законодавчих приписів, а також регламентація організації їх виконання без зміни обсягів правового регулювання. Унаслідок підзаконної нормотворчості органи виконавчої влади не мають набувати нових повноважень, але й не втрачати тих, що вже передбачені законодавчими актами. Неприпустимим також є розширення чи звуження, порівняно із законом, підстав їх, застосування. Звідси впливає необхідність передбачати юридичні гарантії, щоб підзаконні нормативно-правові акти не обмежували законних прав і свобод людини та громадянина.

З огляду на вищезазначене є велика необхідність створення системи транспортного законодавства України. Система транспортного законодавства України – це побудова нормативних актів у субординації, яка має визначатись компетенцією органів, які її видали, їх змістом та структурою. Структура транспортного законодавства України має бути елементом системи транспортного законодавства, яка дає змогу найбільш повно розкрити її зміст. Саме тому, чим більш досконала структура та система транспортного законодавства України, тим ясніший її зміст та легше його використання.

Висновки. Таким чином, можна зробити такі висновки:

1) вертикальна структура системи нормативних актів на залізничному, морському та повітряному транспорті однакова. У голові цієї системи знаходяться кодекси (устава), далі, знаходячись із ними у відношеннях внутрішньої субординації, акти, які прийняті вищим органом державного

управління, та відомчі акти, які прийняті транспортними міністерствами і мають обов'язковий характер для відповідних відомств;

2) серед основних проблем транспортної галузі та її безпеки залишаються не вирішеними та займають особливе місце недосконалість нормативно-правового забезпечення їх діяльності та повільне вирішення питань уніфікації транспортного законодавства з міжнародним правом;

3) практично відсутні нормативно-правові акти, які безпосередньо спрямовані на вирішення проблеми транспортної безпеки України та взаємодії суб'єктів забезпечення транспортної безпеки на різних видах транспорту між собою;

4) відсутній єдиний орган управління транспортною безпекою держави, а тому відсутня

єдина загальна координація дій суб'єктів забезпечення транспортної безпеки України;

5) систематизація законодавства в транспортній сфері та прийняття Закону «Про транспортну безпеку» є вкрай необхідною та актуальною справою. Створення системи транспортного законодавства України стане вагомим внеском у реформування всієї правової системи держави та сприяти подальшому розвитку економіки, укріпленню законності та правопорядку в державі, в тому числі і протидії корупції.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі вважаємо проведення наукових досліджень у сфері вдосконалення нормативно-правової бази транспортної безпеки як на транспорті взагалі, так і на всіх його видах зокрема.

Список літератури:

1. Концепція розвитку транспортно-дорожнього комплексу (ТДК) України до 2015 року і подальший період. URL: <http://www.uchika.in.ua/koncepciya-rozvitku-transportno-dorojneogo-kompleksu-tdk-ukray.html> (дата звернення 25.04.2020)

2. Аверічев І.М. Транспортна безпека як особливий вид економічної безпеки. *Водний транспорт*. 2013. Вип. 2. С. 53–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt_2013_2_11 (дата звернення 14.04.2020)

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2015 р. № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF> (дата звернення 26.04.2020)

Ferdman G.P. LEGAL BASIS PROVISION OF TRANSPORT OF UKRAINE

Among the major problems of the transport industry that remain unresolved so far, the imperfection of regulatory support of its activity, especially in the field of safety, and the slow resolution of the issues of unification of transport legislation in accordance with international law are of particular importance. There are practically no regulatory acts that are directly aimed at solving the problem of transport safety. There is no transport safety law, no proper concept and strategy for transport safety. Regulations governing specific transport safety issues are flawed and often contain conflicting provisions. System work in this direction, too, is practically not conducted. Therefore, the creation of a single set of regulatory acts in the field of transport safety in Ukraine is one of the priority tasks today. The urgency of this problem is also caused by the huge losses that Ukraine suffers daily due to the low level of transport safety.

The basic legal act of transport legislation is the Law of Ukraine “On Transport”, which defines the legal, economic and social bases of transport activity.

Briefly covered: sources of transport law; peculiarities of the legislation on transport are analyzed; the vertical and horizontal structures of the system of transport legislation and sources of transport law are considered; established that current legislation in the field of transport safety does not fully meet the public needs and international legal standards; the legal framework in the field of transport safety is analyzed.

In view of the above, the relevant conclusions have been drawn regarding the vertical structure of the system of regulations on rail, sea and air transport; the imperfection of the legal support of the transport industry and its safety and the slow resolution of the issues of the unification of transport legislation in accordance with international law; the lack of a common management of Ukraine's transport safety and interaction between different modes of transport in addressing transport safety issues; Systematization of legislation in the field of transport, adoption of the Law “On Transport Safety” and the creation of a system of transport legislation of Ukraine are urgently needed and relevant.

Key words: transport, transport safety, legislation, legislation, transport legislation, regulatory acts.

Відомості про авторів

Андрієвський О.Г. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентіві України

Бараненко Н.О. – студент факультету міжнародних та політичних досліджень Ягеллонського університету, Краків, Польща

Барзилович А.Д. – кандидат медичних наук, директор МЦ «КіндерКлінік»

Безена І.М. – кандидат філософських наук, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Берлінець І.А. – викладач кафедри педіатричних дисциплін ВНКЗ ЛОР «Львівська медична академія імені Андрея Крупинського»

Борисов А.В. – начальник науково-інформаційного відділу Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

Буканов Г.М. – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Гацуля О.М. – аспірант кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, директор Комунального закладу «Запорізька обласна школа вищої спортивної майстерності» Запорізької обласної ради

Голубок М.Г. – доктор філософії, доцент, доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

Гриджук І.А. – кандидат наук з державного управління, доцент Національного університету «Києво-Могилянська академія»

Доллінер П.Я. – аспірант Донецького державного університету управління

Кабанцева А.В. – кандидат психологічних наук, доцент кафедри психіатрії, психотерапії, наркології і медичної психології Донецького національного медичного університету МОЗ України, вчений секретар, практичний психолог ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

Карковська В.Я. – кандидат економічних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»

Касян О.А. – аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Козак І.П. – здобувач наукового ступеня Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

Козаченко Т.П. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентіві України

Копанчук В.О. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Кризина О.В. – аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

Крикун О.Д. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

Кринична І.П. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету телекомунікацій

Кушнір В.О. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри стратегічних комунікацій навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняховського

Леган І.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Лелеченко А.П. – кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України

Ліснєвська Ю.О. – кандидат політичних наук, доцент кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти «Дніпропетровської обласної ради»

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»

Лютий М.О. – аспірант кафедри публічного управління і адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Мельник Я.В. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

Мойсієха А.В. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

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

Немирівська О.Я. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Панченко О.А. – доктор медичних наук, Заслужений лікар України, професор, директор ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України», президент ГО «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»

Платонова І.О. – аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом

Плуталова О.Г. – аспірант кафедри гуманітарних дисциплін Донецького державного університету управління

Прав Ю.Г. – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук ПАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом»

Псюк М.О. – керівник відділу маркетингу та зв'язків з громадськістю Державного університету «Житомирська політехніка»

Рибкіна С.О. – аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Серьогіна Н.О. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, доцент Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Смітюх Ю.П. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Таран Є.І. – кандидат політичних наук, доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України

Тоточенко Т.В. – аспірант кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти

Фердман Г.П. – кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, заступник начальника науково-дослідного центру Збройних Сил України «Державний океанаріум» інституту Військово-Морських Сил Національного університету «Одеська морська академія»

Форкуца О.А. – аспірантка кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Чернобай О.Ю. – ад'юнкт кафедри стратегічних комунікацій навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

Шерстюк А.Д. – старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

Шмагун А.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Шпак Ю.В. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 3 2020

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Ковальчук*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 26,23. Ум.-друк. арк. 29,53. Зам. № 0820/205.

Підписано до друку 10.06.2020. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7

Телефони: +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.