

**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) № 4 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;

**Міхальські Томаш** – доктор наук габіліт., професор кафедри океанографії Гданського університету (м. Гданськ, Республіка Польща);

**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 № 11 від 25.08.2020 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](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

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

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

## ЗМІСТ

<b>ВІТАЄМО ЮВІЛЯРА (ДО 75-РІЧЧЯ В.Д. БАКУМЕНКА).....</b>	<b>1</b>
--	----------

### **ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Капінус О.Я.**

КОНЦЕПЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....	3
--	---

**Кушнір В.О., Чернобай О.Ю.**

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ МІНІСТЕРСТВОМ ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНІЙ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ.....	9
---	---

**Пержун В.В.**

УПРАВЛІНСЬКА КУЛЬТУРА ВЛАДНИХ ЕЛІТ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ.....	16
--	----

**Туча В.В.**

ПОСТМОДЕРНІЗМ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ.....	22
--	----

### **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Безена І.М.**

МЕХАНІЗМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	28
--	----

**Белікова К.Г.**

ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	35
--	----

**Білик О.І.**

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АНАЛІЗУВАННЯ ЕТАПІВ ГЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ.....	44
---	----

**Венцель В.Т.**

БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ.....	50
---	----

**Грищенко Г.А.**

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ТА ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ.....	57
---	----

**Іванова Т.В.**

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ.....	65
--	----

**Лукін С.Ю.**

СПЕКТР ПІДХОДІВ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ.....	70
---	----

**Мельник І.В.**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТА МАСОВОКУЛЬТУРНИХ ВПЛИВІВ НА ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ СОЦІУМУ В КОНТЕКСТІ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ .....	76
--	----

**Панченко О.А., Антонов В.Г., Малєєва А.М.**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ЯК ЗАПОРУКА ОСОБИСТІСНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ.....	81
---	----

<b>Помаза-Пономаренко А.Л., Грень Л.М.</b> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ В УМОВАХ COVID-19: QUO VADIS?.....	88
<b>Самойленко О.О.</b> ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	94
<b>Сенча С.А.</b> ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	100
<b>Чорний О.В.</b> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ФАКТОР СОЦІАЛЬНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ.....	108
<b>ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ</b>	
<b>Горник В.Г., Сімак С.В.</b> ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	113
<b>Кукін І.В.</b> ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ НА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ.....	119
<b>Пророчук М.В.</b> МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ У СФЕРІ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	126
<b>Фердман Г.П.</b> ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВХОДЖЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ.....	134
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>	140

## CONTENTS

<b>OUR CONGRATULATIONS TO THE ANNIVERSARY CELEBRANT (TO THE 75TH ANNIVERSARY OF V.D. BAKUMENKO)</b> .....	<b>1</b>
---	----------

### **THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<b>Kapinus O.Ya.</b> CONCEPT OF IMPLEMENTING PUBLIC POLICY OF UKRAINE ON INTERNALLY DISPLACED PERSONS.....	<b>3</b>
<b>Kushnir V.O., Chernobai O.Yu.</b> DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF STATE INFORMATION POLICY BY THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE IN CONDITIONS AGAINST HYBRID AGGRESSION OF RUSSIAN FEDERATION.....	<b>9</b>
<b>Perzhun V.V.</b> MANAGEMENT CULTURE OF THE AUTHORITY ELITES OF MODERN UKRAINE.....	<b>16</b>
<b>Tucha V.V.</b> POSTMODERNISM AS AN INSTRUMENTAL PRACTICE OF INTERACTION BETWEEN POLITICAL AND GOVERNMENTAL ELITE.....	<b>22</b>

### **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

<b>Bezena I.M.</b> REGULATIONS OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT IN THE FIELD OF EDUCATION UNDER REFORM: REGIONAL ASPECT.....	<b>28</b>
<b>Bielikova K.H.</b> AN INNOVATIVE APPROACH TO QUALITY ASSESSMENT OF THE CIVIL PROTECTION INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT SYSTEM OPERATION IN PUBLIC ADMINISTRATION.....	<b>35</b>
<b>Bilyk O.I.</b> IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF ANALYSIS OF STAGES OF GENDER-ORIENTED BUDGETING.....	<b>44</b>
<b>Ventsel V.T.</b> BUDGET AS AN INSTRUMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE.....	<b>50</b>
<b>Hryshchenko H.A.</b> STATE OF IMPLEMENTATION OF SOCIO-ECONOMIC AND FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INCLUSIVE EDUCATION IN UKRAINE.....	<b>57</b>
<b>Ivanova T.V.</b> WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT OF RISKS OF EMERGENCY OF NATURAL TECHNOGENIC AND NATURAL CHARACTER.....	<b>65</b>
<b>Lukin S.Yu.</b> RANGE OF APPROACHES TO EVALUATION OF PUBLIC SPACE EFFICIENCY.....	<b>70</b>
<b>Melnyk I.V.</b> MECHANISMS OF STATE REGULATION OF INFORMATION AND MASS CULTURAL INFLUENCES ON SOCIETY'S VALUES IN THE CONTEXT OF HYBRID WAR.....	<b>76</b>

<b>Panchenko O.A, Antonov V.H., Maleeva A.M.</b> THE MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF INFORMATION SECURITY AS THE ESSENCE OF PERSONAL WELL-BEING.....	<b>81</b>
<b>Pomaza-Ponomarenko A.L., Hren L.M.</b> STATE POLICY OF UKRAINE ON FORMATION AND USE OF SOCIAL POTENTIAL UNDER THE CONDITIONS OF COVID-19: QUO VADIS?.....	<b>88</b>
<b>Samoilenko O.O.</b> THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN MODEL OF LOBBY ACTIVITIES IN UKRAINE.....	<b>94</b>
<b>Sencha S.A.</b> INSTITUTIONAL PROVISION OF PUBLIC MANAGEMENT ACTIVITIES IN THE FIELD OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE.....	<b>100</b>
<b>Chorny O.V.</b> STATE POLICY OF HEALTHCARE TRANSFORMATION AS A FACTOR OF SOCIAL AND ECONOMIC STABILITY DURING THE PANDEMIC COVID-19 PERIOD IN UKRAINE.....	<b>108</b>
 <b>PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER</b>	
<b>Hornyk V.H., Simak S.V.</b> BASIC PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF SAFETY IN ROAD TRANSPORT.....	<b>113</b>
<b>Kukin I.V.</b> THE EFFECT OF INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY ON THE CONSTITUTIONALISM DEVELOPMENT.....	<b>119</b>
<b>Prorochuk M.V.</b> THE MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND BUSINESS IN THE FIELD OF INFRASTRUCTURE.....	<b>126</b>
<b>Ferdman G.P.</b> SOME PROPOSALS FOR THE ACCESSION OF UKRAINE’S TRANSPORT SECURITY TO THE EUROPEAN TRANSPORT SECURITY SYSTEM.....	<b>134</b>
<b>INFORMATION ABOUT THE AUTHORS .....</b>	<b>140</b>

---

## ВІТАЄМО ЮВІЛЯРА

Одному з фундаторів науки державного управління – доктору наук з державного управління, професору, заслуженому діячу науки та техніки України, державному службовцю 2 рангу БАКУМЕНКУ ВАЛЕРІЮ ДАНИЛОВИЧУ – 28 вересня 2020 р. виповнюється 75 років.

В.Д. Бакуменко пройшов визначний трудовий і творчий шлях. Він працював на наукових посадах в Інституті кібернетики імені В.М. Глушкова та Інституті електродинаміки Академії наук УРСР, очолював кафедру в Інституті підвищення кваліфікації керівних працівників та спеціалістів Міністерства автоматизації та приладобудування СРСР, займав посаду проректора з навчальної та наукової роботи Київського інституту післядипломної освіти.

Перебуваючи на державній службі в період становлення незалежності України, ювіляр працював експертом, завідувачем сектору, завідувачем відділу в першому складі Ради національної безпеки при Президентові України (тоді структурний підрозділ Адміністрації Президента України). Обіймав посаду заступника директора Центру розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України.

Багато років В.Д. Бакуменко віддав Українській (потім – Національній) академії державного управління при Президентові України на посадах начальника управління наукових досліджень, пізніше – директора створеного за його ініціативою Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування. Великий відрізок творчого шляху ювіляра також пов'язаний з Академією муніципального управління, у якій він плідно працював на посадах проректора з наукової роботи та завідувача кафедри державного управління та місцевого самоврядування.

В.Д. Бакуменком заклав основи теорії формування державно-управлінських рішень, започаткував фундаментальні системні дослідження та створив наукову школу з креативного державного управління. Він провів ґрунтовне оцінювання, виділив основні проблеми та надав пропозиції й рекомендації щодо політичного та адміністративного реформування в Україні, розвитку політичної й соціально-економічної ситуації, а також євроінтеграційних процесів. Ювіляр запропонував шляхи та методи вирішення низки проблем екологічної безпеки, економіки природокористування в Україні, а саме розробив та впровадив сучасні підходи до використання відходів виробництва й споживання, щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. До 1979 р. він займався моделюванням енергетичних та інженерних систем, що знайшло відображення в більше ніж 40 наукових працях та в 21 авторському свідоцтві на винаходи.

Науковий доробок В.Д. Бакуменка становить більше 600 наукових і навчально-методичних праць переважно в галузі державного управління та місцевого самоврядування. За його ініціативи й активної участі в Національній академії державного управління при Президентові України було започатковано систематичне видання енциклопедичної літератури та монографій із різних аспектів державного управління, зокрема «Енциклопедії державного управління», «Енциклопедичного словника з державного управління», «Енциклопедичного словника з євроатлантичної інтеграції України». Ювіляр є автором і співавтором більше ніж 20 монографій, базового підручника з державного управління та багатьох інших наукових і навчальних видань.

Результати наукової діяльності В.Д. Бакуменка відображені у 28 звітах щодо зареєстрованих науково-дослідних розробок, більшість із яких виконані під його науковим керівництвом. Вони широко втілені у практику державного управління та місцевого самоврядування, зокрема: під час розроблення законодавства України, проектів нормативно-правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, державних програм і концепцій (наприклад, Державної програми використання відходів виробництва і споживання (1997 р.), Державної програми проведення досліджень з державного управління та місцевого самоврядування до 2004 р. (2002 р.), Концепції сучасної державної кадрової політики України (2005 р.)); у численних аналітичних дослідженнях та експертизах за завданнями Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України; у низці НДР на замовлення Мінекономіки України, Мінприроди України, МНС України, Головдержслужби України; у роботі Центру розвитку і реконструкції економіки при Кабінеті Міністрів України, Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України; у навчальному процесі Національної академії державного управління при Президентові України та її Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, Академії муніципального управління, Інституту політичних наук. Ці результати були оприлюднені на численних міжнародних і всеукраїнських конференціях, слуханнях, симпозіумах, семінарах, круглих столах.

---

За наукового консультування та під науковим керівництвом В.Д. Бакуменка захистили дисертації з державного управління 8 докторів наук і 15 кандидатів наук.

В.Д. Бакуменко нагороджений численними державними та відомчими нагородами й відзнаками. Йому присвоєно почесне звання «Заслужений діяч науки та техніки України» (2009 р.). Він нагороджений медалями «В пам'ять 1500-річчя Києва» (1982 р.), «За сприяння збройним силам України» (2011 р.), нагрудним знаком Міносвіти України «За наукові досягнення» (2006 р.), нагрудним знаком «Державна служба України “За сумлінну працю”» (2004 р.), нагрудним знаком Київського міського голови «Знак Пошани» (2008 р.), Почесними грамотами Верховної Ради України (2010 р.), Державної служби України (2005 р.), апарату Ради національної безпеки і оборони (2005 р.), ВАК України (2009 р.), Київського міського голови (2004 р.), Національної академії державного управління при Президентові України (2002 р.), Академії муніципального управління (2013 р.). За вагомий особистий внесок у розвиток наукової й освітньої галузей державного управління та розбудову Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування йому присуджено почесне звання «Почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України» (2005 р.). За увагу до церковних заслуг він нагороджений орденом Української Православної Церкви «Рівноапостольного князя Володимира» II ступеня (2010 р.).

Валерій Данилович Бакуменко є видатним ученим, практиком та напрочуд доброю, щирою, чуйною, життєрадісною людиною. Професійне становлення та творчий розвиток багатьох науковців і практиків у сфері державного управління відбулися за його безпосередньою участю. Він завжди допомагає всім, хто звертається до нього, мудрими порадами, діями, надихає на нові професійні та творчі звершення, подаючи в цьому особистий приклад.

Високо цінуючи внесок Валерія Даниловича Бакуменка в розвиток науки та практики державного управління, підготовку наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації, колектив Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського щиро вітає його із 75-річним ювілеєм! Бажаємо ювіляру Божого благословення, міцного здоров'я, творчого довголіття, добробуту, невичерпної енергії та справжнього людського щастя!

Директор Навчально-наукового  
інституту управління, економіки  
та природокористування

В.Г. Горник



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354:328.34:342.571

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.4/01>**Капінус О.Я.**

Асоціація «Підтримки ЖК, ЖБК та ОСББ»

### КОНЦЕПЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

*У статті обґрунтовано необхідність ухвалення нового документу – Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, визначено її складники: мета, суб'єкти, принципи, стратегічні напрями, завдання, пріоритети діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування, бізнесу та громадянського суспільства, очікувані результати. Зазначено, що Концепція реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні має базуватися на принципах об'єктивності управління, демократизму, законності, розподілу та делегування влади, публічності, ефективного діалогу та партнерських відносин між органами влади та громадськими об'єднаннями.*

*Доведено, що зростання впливу інститутів громадянського суспільства на реалізацію політики щодо внутрішньо переміщених осіб надало підстави вважати їх важливими суб'єктами реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.*

*Запропоновано створення Координаційного центру з питань внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України (на національному рівні), при Голові обласної державної адміністрації (на регіональному рівні), а також його функції: координація та контроль діяльності суб'єктів публічної політики щодо ВПО, моніторинг виконання зазначеної Концепції, розроблення пропозицій і рекомендацій для підвищення результативності відповідної політики. Прописано організаційну структуру та склад зазначеного Координаційного центру.*

*Визначені головні очікувані результати Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні, а саме: мінімізація існуючих і запобігання виникненню нових негативних наслідків, зумовлених військовими діями, екологічними, техногенними катастрофами або іншими обставинами надзвичайного характеру; забезпечення інтеграції та реінтеграції ВПО в місцях їх постійного та/або тимчасового проживання/перебування.*

*Рекомендовано покласти розроблену Концепцію в основу майбутньої Стратегії реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні на 2021–2027 роки.*

**Ключові слова:** концепція реалізації публічної політики, внутрішньо переміщені особи, Координаційний центр, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

**Постановка проблеми.** Довготривала збройна агресія Росії проти України (з 2014 р.), закінчення терміну дії Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року зумовили потребу розроблення нового документа, що містив би мету, принципи, напрями, пріоритетні завдання, заходи, очікувані результати державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. В основі створення чергової Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб має лежати відповідна Концепція. Оскільки інсти-

тути громадянського суспільства за останні роки перетворилися на акторів впливу на державну політику щодо внутрішньо переміщених осіб, то остання трансформується в напрямі публічної політики. Це означає, що для підготовки вищезазначеної Стратегії є потреба в розробленні Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, що зумовлює актуальність теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Академіком НАН України Е. Лібановою у 2015 р. проведено дослідження з оцінки соціально-еко-

номічних втрат на Донбасі та пріоритетних напрямів державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. Г. Христова запропонувала підходи до формування ставлення до внутрішньо переміщених осіб як до ресурсу розвитку територіальних громад на підставі адаптації міжнародного досвіду.

О. Амоша, В. Антонюк, О. Новікова, О. Панькова [1] вносили пропозиції щодо розроблення концепцій, стратегій, державних і регіональних програм. Ці пропозиції стосувались подолання економічних і соціальних наслідків воєнних дій, створення умов і можливостей для використання ресурсного потенціалу внутрішньо переміщених осіб для розвитку територіальних громад, активізації підприємницької діяльності ВПО, розв'язання їхніх житлових проблем тощо. Крім того, цими науковцями розроблено Концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [7]. Проте теоретичне обґрунтування та розробка Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні ще не стало предметом жодного наукового дослідження, чим зумовлена актуальність зазначеної теми.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є теоретичне обґрунтування мети та складників Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом 2014–2016 рр. в Україні було закладено важливі інституціональні засади реалізації державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб. У цей період були створені спеціальні центральні органи виконавчої влади з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, а також прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (жовтень 2014 р.) [3] і низку підзаконних нормативних актів [2; 4–7].

Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року (грудень 2015 р.) передбачала розв'язання основних проблем внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) із метою зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві; сприяння їх інтеграції та соціальної адаптації.

У грудні 2015 р. вперше за ініціативою вчених-переселенців (члена-кореспондента Націо-

нальної академії наук України В.А. Устименка, академіка НАН України О.І. Амоши), держслужбовців (керівника Державного агентства з питань відновлення Донбасу В.О. Черниша) відбулося обговорення можливостей підготувати проєкт Концепції Державної цільової програми з відновлення та розбудови миру на сході України. Проєкт Концепції був підготовлений (23 лютого 2016 р.) фахівцями Інституту економіки промисловості НАН України, ГО «Асоціація вчених – внутрішньо переміщених осіб» на замовлення Державного агентства з питань відновлення Донбасу [1, с. 105–106].

Концепція відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [7] за своєю сутністю визначала умови та можливості для забезпечення гарантованої безпеки життєдіяльності громадян, постраждалих від воєнного протистояння, а також територіальної цілісності держави, захисту від внутрішніх та зовнішніх загроз соціальної, економічної, інформаційної, політичної безпеки [1, с. 116–117]. Метою цієї Концепції було відновлення та розбудова миру в східних регіонах України, що передбачало стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад Дніпропетровської, Запорізької, Харківської та територій Донецької та Луганської областей для підвищення якості життя населення через зміцнення їх спроможності та соціальної стійкості, стимулювання економічної активності [7].

З Концепцією Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України були узгоджені напрями Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року (2017 р.) [8]. Остання була спрямована на розв'язання державою проблеми внутрішнього переміщення громадян України та його наслідків, зокрема приймаючих територіальних громад, створення ефективних інструментів державного управління, задоволення нагальних та постійних потреб внутрішньо переміщених осіб.

Проте зазначену проблему неможливо розв'язати існуючими засобами, зокрема за допомогою Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб і окремих регіональних програм. Тому нами було розроблено Концепцію реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, яка була взята до розгляду Комітетом із питань прав людини, деокупації та реінтеграції

тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин для використання в практичній роботі.

Метою Концепції реалізації публічної політики щодо ВПО (далі – Концепція) є налагодження партнерської взаємодії органів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства для підвищення ефективності публічної політики щодо ВПО, задоволення базових потреб забезпечення їх якісними послугами та ліквідації їх дискримінації в приймаючих територіальних громадах.

Концепція визначає суб'єктів реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема:

- держава (в особі органів державної влади та місцевого самоврядування (далі – органи влади));
- громадянське суспільство (громадські об'єднання, волонтерські та благодійні організації, фонди, що працюють з ВПО (у т. ч. із числа ВПО), бізнес-об'єднання, асоціації);
- бізнес (корпорації);
- внутрішньо переміщені особи.

Концепція реалізації публічної політики щодо ВПО спрямована на забезпечення координації діяльності суб'єктів відповідної публічної політики, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів ВПО, впровадження моделі партнерської взаємодії державних органів влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та суспільства для забезпечення ВПО якісними адміністративними та соціальними послугами.

Стратегічними напрямками реалізації публічної політики щодо ВПО є:

- створення для ВПО умов для вільного пересування територією, що контролюється українською владою, а також до/із зони проведення Операції об'єднаних сил (ООС) та анексованої АР Крим (за винятком обмежень, що встановлюються Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»);
- протидія проявам гендерно зумовленого насильства і торгівлі людьми;
- розширення взаємодії і посилення координації діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування, бізнесу, громадських та волонтерських організацій у сфері реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб;
- створення Координаційного центру з питань ВПО (Експертно-аналітичний центр із питань

внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України), що координує та контролює діяльність суб'єктів публічної політики щодо ВПО. На національному рівні Координаційний центр із питань ВПО очолюється Міністром Кабінету Міністрів України. Склад Координаційного центру з питань ВПО затверджує Прем'єр-міністр України за результатами конкурсного відбору з представників Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, Служби безпеки України, Міністерства ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерства соціальної політики, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби України, Українського союзу промисловців і підприємців, Асоціації Всеукраїнських громадських і волонтерських організацій (у т. ч. організованих ВПО). На регіональному рівні має призначатися Уповноважений з питань ВПО з числа заступників Голови обласної державної адміністрації. До складу регіонального Координаційного центру з питань ВПО входять представники профільних департаментів обласних, районних державних адміністрацій, департаментів виконавчих комітетів обласних, районних, об'єднаних територіальних громад, міських рад, малого і середнього бізнесу в регіоні, регіональних і місцевих громадських, волонтерських організацій, що надають послуги ВПО та/або організовані ВПО;

– розроблення механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади та ухваленням ними рішень, пов'язаних із дотриманням прав і свобод ВПО, відкритістю і прозорістю бюджетів і бюджетного процесу; розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі.

Реалізація Концепції передбачає виконання таких завдань:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері публічної політики щодо ВПО, зокрема: 1) затвердження в кожній територіальній громаді її Статуту, що визначає порядок організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі із залученням ВПО; 2) розроблення Положення про Координаційний центр із питань ВПО (Експертно-аналітичний центр із питань внутрішньо переміщених осіб при Кабінеті Міністрів України) та

його структурні підрозділи на національному та регіональному рівнях; 3) розроблення та подання пропозицій про внесення змін до актів законодавства щодо реалізації ВПО своїх виборчих прав на всіх видах виборів, у т. ч. місцевих, за місцем фактичного проживання;

– сприяння соціальному захисту ВПО, у тому числі тих, хто постраждав від гендерно зумовленого насильства та торгівлі людьми, шляхом реалізації соціальних проєктів, проєктів державно-приватного партнерства та/або соціально-відповідального бізнесу;

– розроблення та виконання державних і регіональних програм із соціально-економічного розвитку і поліпшення умов адаптації, інтеграції та реінтеграції ВПО (із застосуванням гендерного підходу, зокрема запровадження гендерного бюджетування, створення фінансових резервних фондів);

– забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі шляхом підтримки соціальних проєктів, запропонованих ВПО та/або ГО (у т.ч. організованих ВПО) за участі органів влади, бізнесу, міжнародних фондів тощо; формування гендерної статистики за результатами дослідження стану реалізації прав ВПО на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, працю суб'єктами публічної політики щодо ВПО; забезпечення процесу обробки, зберігання, застосування органами влади гендерної статистики під час розроблення і реалізації стратегій, програм і проєктів;

– налагодження та підвищення ефективності взаємодії суб'єктів публічної політики щодо ВПО через діяльність Координаційного центру з питань ВПО задля оперативного реагування на нові потенційні ризики, зумовлені військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру;

– удосконалення єдиної бази паспортних документів шляхом інтеграції з Єдиною інформаційною базою даних про внутрішньо переміщених осіб [2] із внесенням даних про видачу, втрату та анулювання таких документів;

– створення цифрового сервісу для забезпечення єдиного державного обліку ВПО (шляхом подання документів від ВПО в онлайн-режимі й отримання е-довідок щодо перебування на обліку) із забезпеченням конституційних гарантій, недопущення поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, запровадження додаткового інструменту контролю в разі призначення адресної допомоги ВПО, за фактичного підтвердження

відомостей щодо перебування/проживання ВПО в регіоні реєстрації такої особи;

– активізація співробітництва з міжнародними фондами і громадськими організаціями з метою підвищення результативності публічної політики щодо ВПО;

– проведення комплексних наукових досліджень, пов'язаних із вимушеною внутрішньою міграцією, зумовленою у т.ч. військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру, прогнозуванням її тенденцій і наслідків;

– розроблення програм із цільової професійної підготовки, перепідготовки, підтримки і стимулювання ВПО з метою інтеграції в місцевий/регіональний ринок праці шляхом розроблення і реалізації соціальних проєктів ГО, проєктів державно-приватного партнерства та/або соціально-відповідального бізнесу.

Реалізація положень Концепції у сфері публічної політики щодо ВПО передбачає:

– створення Координаційного центру з питань ВПО, який координує і контролює діяльність суб'єктів з реалізації публічної політики щодо ВПО;

– запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні ВПО, зниження рівня соціальної загрози для приймаючих територіальних громад, задоволення ВПО базовими соціальними послугами;

– удосконалення системи обліку ВПО;

– залучення представників громадських, волонтерських, міжнародних організацій, бізнесу до реалізації публічної політики в регіонах, в яких постійно проживає або тимчасово перебуває значна кількість ВПО, проведення моніторингу ринку праці в регіонах перебування, надання відповідних роз'яснень ВПО з метою сприяння реалізації їхніх прав у повному обсязі;

– створення єдиної інтегрованої автоматизованої системи та цифрових сервісів (систем реєстрації інформації) обліку й ідентифікації ВПО;

– запровадження видачі е-довідок, паспортних та/чи інших документів, які містять біометричні ідентифікатори ВПО;

– розроблення і виконання плану заходів щодо протидії різним формам насильства та торгівлі людьми, надання допомоги особам, зокрема жінкам і дітям, які постраждали від насильства та/або стали жертвами торгівлі людьми;

– створення та забезпечення діяльності мережі пунктів тимчасового перебування ВПО за рахунок реалізації соціальних проєктів, державно-

приватного партнерства та підтримки ВПО з боку соціально відповідального бізнесу;

- надання базових якісних медичних і соціальних послуг, психологічної допомоги ВПО, які знаходяться в пунктах тимчасового перебування;

- підвищення ефективності внутрішнього міграційного контролю шляхом запровадження мобільних цифрових сервісів перевірки документів, які містять біометричні ідентифікатори ВПО;

- залучення коштів міжнародних організацій/фондів для вирішення нагальних потреб ВПО та гострих кризових ситуацій, зумовлених військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру.

Інформаційне забезпечення реалізації публічної політики щодо ВПО базується на принципах об'єктивності, реальності, доступності та відкритості і здійснюється за результатами постійного моніторингу та аналізу міграційних процесів в Україні та за її межами.

Реалізація Концепції дасть змогу:

- підвищити рівень ефективності реалізації публічної політики щодо ВПО в Україні (у т.ч. зумовлених екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру) та рівень національної безпеки;

- запобігати виникненню нових і мінімізувати наявні негативні наслідки, зумовлені військовими діями, екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру;

- забезпечити інтеграцію та реінтеграцію ВПО у місцях їх постійного та/або тимчасового проживання/перебування;

- запобігти гендерно зумовленому насильству та торгівлі людьми, мінімізувати наявні негативні наслідки;

- забезпечити права ВПО на охорону здоров'я та запобігання нерівності в статусі ВПО та їх доступі до медичних і соціальних послуг;

- оптимізувати міграційні потоки з метою ефективного використання наявних трудових ресурсів на регіональних ринках праці;

- автоматизувати процедуру отримання і видачі е-довідок, паспортних та/або інших документів, які містять біометричні ідентифікатори ВПО;

- забезпечити право на реалізацію ВПО виборчих прав, зокрема на місцевих виборах за місцем їх фактичного проживання.

Забезпечення процесу реалізації публічної політики щодо ВПО покладатиметься на Координаційний центр із питань ВПО. Цей Координаційний центр здійснюватиме моніторинг виконання Концепції шляхом відслідковування, збирання, обробки, накопичення, збереження, аналізу та систематизації інформації стосовно діяльності суб'єктів реалізації публічної політики ВПО. Координаційний центр із питань ВПО розробляє пропозиції і рекомендації щодо підвищення результативності публічної політики щодо ВПО на підставі аналізу інформації стосовно поточної діяльності відповідних суб'єктів політики.

Контроль за виконанням Концепції покладатиметься на Кабінет Міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України.

**Висновки.** Концепція реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб базується на принципах об'єктивності управління, демократизму, правової впорядкованості, законності, розподілу і делегування влади, публічності. Вона розрахована на ефективний діалог і партнерські відносини органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями.

Серед головних очікуваних результатів Концепції реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні є мінімізація існуючих і запобігання виникненню нових негативних наслідків, зумовлених військовими діями, екологічними, техногенними катастрофами або іншими обставинами надзвичайного характеру; забезпечення інтеграції та реінтеграції ВПО в місцях їх постійного та/або тимчасового проживання/перебування.

Запропонована Концепція може бути покладена в основу майбутньої Стратегії реалізації публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб в Україні на 2021–2027 роки.

Подальші розвідки в зазначеному напрямі будуть присвячені розробленню моделі партнерської взаємодії органів влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства у сфері публічної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.

### Список літератури:

1. Внутрішньо переміщені особи: від подолання перешкод до стратегії успіху: монографія / О.Ф. Новікова та ін. ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2016. 448 с.

2. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних (ЄІБД) про внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 646. Дата оновлення: 08.09.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF>

3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 1.

4. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 582.

5. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 505. Дата оновлення: 11.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

6. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509. Дата оновлення: 11.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>

7. Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 року № 892-р. *Урядовий кур'єр*, 2016. № 228.

8. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р. Дата оновлення: 15.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80/print>

#### **Kapinus O.Ya. CONCEPT OF IMPLEMENTING PUBLIC POLICY OF UKRAINE ON INTERNALLY DISPLACED PERSONS**

*The paper substantiates the need for adoption of a new document – the Concept of implementation of the public policy of Ukraine on internally displaced persons, and identifies its components: aim, actors, principles, strategic areas, tasks, priorities of public administration, local government, business and civil society, and expected results. It is noted that the Concept of implementation of the public policy of Ukraine on internally displaced persons should be based on the principles of objectivity of governance, democracy, legality, division and delegation of power, publicity, effective dialogue and partnership relations between the authorities and public associations.*

*It has been proven that the growing influence of civil society institutions on the implementation of the IDPs policy has given grounds to regard them as important actors in implementing the public policy on internally displaced persons.*

*It is proposed to establish Coordination centers for internally displaced persons under the Cabinet of Ministers of Ukraine (at the national level), and under the heads of the Regional State Administrations (at the regional level). Their functions are defined as well: coordination and control over the activities of public policy actors with regard to IDPs; monitoring the implementation of the above mentioned Concept; elaboration of proposals and recommendations to improve the effectiveness of the relevant policies. The organizational structure and composition of the Coordination centers are outlined.*

*The main expected results of the Concept implementation in respect of the public policy of Ukraine on internally displaced persons are identified, namely: minimizing the existing and prevention of new negative consequences caused by hostilities, natural and technogenic disasters or other extraordinary circumstances; ensuring the integration and reintegration of IDPs in their places of permanent and/or temporary residence/stay.*

*It is recommended to build the future Strategy for the implementation of public policy of Ukraine on internally displaced persons for 2021–2027 on the basis of the elaborated Concept.*

**Key words:** *concept of public policy implementation, internally displaced persons, Coordination center, public authorities, local governments, civil society institutions.*

**Кушнір В.О.**

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

**Чернобай О.Ю.**

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського

## РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ МІНІСТЕРСТВОМ ОБОРОНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНІЙ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

*Гібридна агресія Російської Федерації, починаючи з анексії Криму та послідовної окупації території Донецької та Луганської областей у 2014 році, супроводжувалась масованими інформаційними кампаніями проти України зі сторони країни-агресора.*

*Гібридний складник конфлікту відслідковувався із самого його початку. Інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності, викривленої інформаційної картини світу було визначено як одну з актуальних загроз національній безпеці України. Сучасні виклики та загрози національній безпеці України зумовлювали загальну необхідність пошуку дієвого, адекватного та комплексного інструментарію, за допомогою якого стане можливою організація узгодженої взаємодії в секторі безпеки й оборони України.*

*Постійні інформаційні атаки країни-агресора, брехня, фейки, маніпулювання фактами на самому високому рівні примусили у 2014 році силові органи виконавчої влади переглянути специфіку та режим роботи підрозділів зв'язків із громадськістю та акумулювати зусилля комунікаційних підрозділів щодо створення єдиних напрямів інформаційної протидії. З початком інтенсивних бойових дій на Сході України були зроблені перші кроки щодо налагодження міжвідомчої координації всіх відомств з метою налагодження спільної діяльності щодо протидії гібридним атакам противника.*

*Удосконалення зазначеної роботи на основі унікального досвіду дає можливість організувати ефективну протидію деструктивним інформаційним кампаніям зовнішнього агресора. Метою цієї статті є детальний аналіз поетапного розвитку механізмів реалізації державної інформаційної політики Міністерством оборони України в умовах протидії гібридній агресії у 2014–2019 роках з метою використання напрацьованого матеріалу під час розробки подальших рекомендацій у межах виконання заходів із забезпечення інформаційної безпеки держави.*

*Українські науковці дедалі більшу увагу приділяють проблемам впровадження в країні системи стратегічних комунікацій. Актуальність цієї теми зумовлена необхідністю створення ефективного механізму протидії інформаційній агресії з боку Російської Федерації.*

*Питання розбудови системи стратегічних комунікацій в Україні було порушено у 2014 році після здійснення Російською Федерацією збройної агресії проти України. У 2014 році в рамках саміту Організації Північноатлантичного договору в Уельсі було прийнято рішення щодо підтримки України. НАТО висловило готовність надати консультативну та матеріально-технічну допомогу Україні із критичних питань, для вирішення яких потрібно було залучати іноземний досвід. Питання посилення інформаційної безпеки стало одним із ключових завдань органів державної влади. Результатом цієї роботи стало створення системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України з урахуванням досвіду провідних країн світу. Подальша розбудова та удосконалення механізмів роботи та реалізації стратегічних комунікацій є вкрай нагальним та необхідним питанням, а також важливим показником у процесі посилення інформаційної безпеки держави.*

**Ключові слова:** гібридна агресія, міжвідомча координація, зв'язки з громадськістю, комунікація, інформація, стратегічні комунікації.

**Постановка проблеми.** Питання розбудови системи стратегічних комунікацій в Україні було порушено у 2014 році після здійснення Російською Федерацією збройної агресії проти України. У 2014 році в рамках саміту Організації Північноатлантичного договору в Уельсі було прийнято рішення щодо підтримки України. НАТО висловило готовність надати консультативну та матеріально-технічну допомогу Україні із критичних питань, для вирішення яких потрібно було залучити іноземний досвід. Питання посилення інформаційної безпеки стало одним із ключових завдань органів державної влади. Результатом цієї роботи стало створення системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України з урахуванням досвіду провідних країн світу. Подальша розбудова та удосконалення механізмів роботи та реалізації стратегічних комунікацій є вкрай нагальним та необхідним питанням, а також важливим показником у процесі посилення інформаційної безпеки держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомим внеском у розвиток теоретичного та практичного обґрунтування механізмів використання стратегічних комунікацій стали дослідження учених В.А. Ліпкана, Д.В. Дубова, В.В. Петрова, Ю.І. Радковця, О.Ф. Сальнікової, С.І. Антоненка, А.В. Баровської, Т.М. Безверхнюка, О.Л. Валевського, О.В. Войтка, М.В. Гребенюка, С.А. Гуцала, Т.М. Дзюби, В.М. Дрешпака, Н.П. Карпчук, І.А. Макаренка, В.Б. Міщенко, Д.П. Музиченка, Ю.Б. Пігарєва, Л.Л. Приходченко, Г.Г. Почепцова, Ю.В. Пунди, Є.Б. Тихомирова, Г.А. Саймона, Т.В. Черненко, В.В. Шидлюха та ін. Однак актуальність і проблематика теми потребують подальшого дослідження в даній сфері.

**Постановка завдання.** У даній статті автори ставлять за мету проаналізувати досвід в організації системи роботи щодо протидії інформаційним загрозам з боку Російської Федерації у 2014–2019 роках у контексті досвіду щодо розвитку системи стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Гібридна агресія Російської Федерації, починаючи з анексії Криму та послідовної окупації території Донецької та Луганської областей у 2014 році, супроводжувалася масованими інформаційними кампаніями проти України з боку країни-агресора.

Гібридний складник конфлікту відслідковувався із самого його початку. Інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і

культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності, викривленої інформаційної картини світу було визначено як одну з актуальних загроз національній безпеці України [1, ст. 3.1].

Основні наративи кремлівської пропагандистської машини були сформовані проти сил оборони України, які в той час чинили опір російським регулярним військам та підконтрольним Кремлю озброєним терористичним угрупованням.

Російська окупація Донбасу є складовою частиною «гібридної» війни проти України, що розпочалася у лютому 2014 року з незаконної анексії Криму. Водночас експансію Кремля на «українському напрямі» слід розглядати в контексті загальної неоімперської агресивної політики РФ на світовій арені. Конфлікт на Сході України, за оцінками ООН, «є одним із самих смертоносних в Європі з часів Другої світової війни». Станом на кінець 2019 року на Донбасі загинуло 13 тис. людей, 28 тис. поранені, близько 1,8 млн жителів Донбасу і Криму стали внутрішніми переселенцями [2].

Постійні атаки країни-агресора, потоки брехні, фейки, маніпулювання фактами на самому високому рівні у 2014 році примусили силові органи виконавчої влади переглянути специфіку та режим роботи підрозділів зв'язків із громадськістю та акумулювати зусилля всіх комунікаційних підрозділів силових структур та правоохоронних органів у єдиному напрямі протидії. На той час обстановка в Україні характеризувалася певною розгубленістю громадськості. Відомча координація лише тільки починала налагоджуватися після Революції Гідності: відбувалася певна ротація та перепризначення відповідальних осіб, адаптувалася до нових реалій і журналістська спільнота. Призначалися нові керівники органів державної влади, формувалися нові команди, які відповідатимуть у подальшому за реалізацію інформаційної політики.

На самих перших етапах інформаційної війни переважна ініціатива була на боці ворога. З боку України спостерігалось невміння та певна незрілість до такого протистояння. Російські засоби масової інформації – «Russia Today», «Sputnik International» використовували всі потужності для дискредитації України на міжнародній арені.

Саме у 2014 році громадськість України вперше відчувала негативний вплив «ботів» та «ролів» у соціальних мережах «VKontakte» та «Однокласники», через які розповсюджувалися



фейки, поширювалася спотворена інформація про українські Збройні Сили України та про військово-політичне керівництво країни.

У 2014 році підрозділи зі зв'язків із громадськістю силових органів влади не були готові до повноцінного протистояння гібридним атакам. Давалося взнаки недосконалої технічної оснащеності, відсутності досвіду роботи з іноземними ЗМІ, відсутності досвіду роботи в умовах бойових дій; відсутності досконалої системи акредитації журналістів. На перших етапах існувала і складність у розумінні вищого військового керівництва щодо необхідності системної роботи з українськими та іноземними журналістами. Зазначені проблемні питання доводилося вирішувати в ручному режимі, системна робота була налагоджена лише через рік.

З початком інтенсивних бойових дій на Сході України, в результаті скоординованої взаємодії представників структур сектору безпеки та оборони було прийнято рішення щодо формування першого об'єднаного прес-центру в зоні бойових дій з метою інформування населення України та міжнародної спільноти про події, які відбуваються в Україні. У роботі об'єднаного прес-центру брали участь представники прес-служб Міноборони, Національної гвардії України, Міністерства внутрішніх справ, Прикордонної служби та інші. Саме в цей час було сформовано медіапул українських журналістів, які висвітлювали події в зоні бойових дій та регулярно здійснювали виїзди до лінії зіткнення. У 2014 році чисельність журналістів, які працювали щоденно в зоні АТО, сягала 50–70 чоловік, що ускладнювало роботу об'єднаного прес-центру. Спостерігалось значне навантаження на прес-центр у вигляді цілодобового інформування журналістів, щогодинні включення до прямих телевізійних ефірів, робота по спростуванню фейків та проведення брифінгів для українських та іноземних ЗМІ.

Вартим уваги залишається факт налагодження процесу міжвідомчої координації комунікаційних підрозділів сектору безпеки та оборони. Завдяки зазначеній роботі з кінця 2015 року на базі інформгентства «Укрінформ» проводилися щотижневі спільні наради з метою обміну інформацією та координації планів щодо спільних заходів. До нарад запрошувалися представники Адміністрації Президента України, РНБО, Міністерства оборони України, Генерального Штабу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Міністерства закордонних справ,

Державної служби з надзвичайних ситуацій та українські медіаексперти. Спільні рішення допомагали скоординовано відповідати на гібридні виклики, робити це оперативно, якісно, переконливо. У ході таких дискусій формувалися і матеріали для щоденних брифінгів спікера Міноборони, перевірялися втрати через бойові дії серед структур силового блоку.

Якщо сфокусувати увагу на роботу підрозділів зв'язків із громадськістю силових відомств на початку збройної агресії проти України, то варто згадати, що всі фахівці мали практику роботи лише в умовах мирного часу. Це стосувалося і загальної організації роботи і творчого процесу. Під час роботи в зоні бойових дій на ротаційній основі всім підрозділам потрібний був додатковий потенціал.

З початком другої хвилі мобілізації за ініціативи керівництва Міністерства оборони України проводився відбір серед мобілізованих на предмет освіти, з метою залучення до роботи в медіаструктурах оборонного відомства та Збройних Силах України. Перші 25 чоловік, серед яких були відомі українські журналісти, отримали відповідну фахову підготовку та посилили роботу підрозділів зв'язків з громадськістю Збройних Сил України. У подальшому відбір таких кандидатів проводився на постійній основі.

На початку 2016 року, після обстрілів російськими терористичними військами мирних районів м. Авдіївка, за вказівкою Президента України були створені додатково три прес-центри в зоні бойових дій. На базі прес-центрів запрацювали мобільні прес-групи (COMBAT CAMERA TEAMS). Основні завдання створення груп – оперативний збір інформації про ворожі обстріли мирних населених пунктів, фото- та відеофіксації злочинної діяльності російсько-окупаційних військ, висвітлення діяльності Збройних Сил України, в тому числі органів цивільно-військового співробітництва. Контент, який був створений зазначеними групами, був призначений для розповсюдження серед засобів масової інформації для вітчизняної та іноземної аудиторії.

У 2015 році завдяки скоординованим діям підрозділів зв'язків із громадськістю Міністерства оборони України та Служби безпеки України було вдосконалено систему акредитації журналістів, розроблено дворівневу систему акредитації та відповідні ідентифікаційні прес-карти для акредитованих мас-медіа. Наразі акредитацію представників ЗМІ в районі проведення операції здійснює Прес-центр Об'єднаних сил. У зоні ООС

існує дворівнева система акредитації для журналістів. Прес-карта другого ступеня акредитації засвідчує права представників засобів масової інформації щодо виконання редакційних завдань у районі проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей. Вона не дає права журналісту працювати на лінії бойового зіткнення [3].

Прес-карта першого ступеня акредитації видається журналістам після проходження спеціального Курсу при Міноборони України і дає право представникам засобів масової інформації виконувати редакційні завдання вже безпосередньо на лінії бойового зіткнення, а також у районах виконання завдань та дислокації військових частин Збройних Сил України. Під час Курсу представники ЗМІ знайомляться зі структурою, функціями і завданнями сектору безпеки і оборони України, нормативно-правовою базою діяльності Збройних Сил, військовою термінологією, порядком взаємодії представників ЗМІ з офіцерами прес-структур ООС, а також беруть участь у практичних заняттях з тактичної медицини, правил поведінки з вибухонебезпечними предметами та правил поведінки представників ЗМІ у зоні конфлікту. Після завершення Курсу журналісти отримують картки першого рівня акредитації, які дають їм можливість працювати в районі проведення ООС та виконувати редакційні завдання безпосередньо на лінії зіткнення. Термін дії обох прес-карт становить 6 місяців.

Розпочинаючи з 2014 року, від початку російської агресії проти України, і до 2019 року, більше 6 000 журналістів отримали акредитацію в зоні бойових дій, серед них – 2 200 – представники іноземних медіа.

У 2015 році за порадами американських експертів запроваджено проект «EMBEDDED JOURNALIST», під час дії якого прикріплені до військової частини іноземні журналісти могли перебувати на лінії зіткнення тривалий час. Серед журналістів на той час були представники найбільш рейтингових світових ЗМІ [4, п. 2.9]

Для інформування міжнародної спільноти в зоні конфлікту та на базі Головного управління військового співробітництва Збройних Сил України у 2014 році започатковано проведення щотижневих зустрічей з військовими аташе з різних країн. Під час зустрічей представники іноземних країн були поінформовані про перебіг подій на лінії бойового зіткнення, втрати українськи підрозділів, втрати серед цивільного населення, інформацію про сили і засоби агресора на території України та біля її кордону, а також про роботу

підрозділів Збройних Сил України із цивільним населенням у районі ведення бойових дій.

У 2014 році одним із важливих об'єднуючих майданчиків для висвітлення подій у зоні бойових дій та в Україні стала Громадська організація «Український кризовий медіацентр» (далі – УКМЦ). На базі УКМЦ на щоденній основі проводилися брифінги спікерів від Адміністрації Президента України, Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державної служби з надзвичайних ситуацій, які інформували про стан справ у зоні бойових дій та надавали інформаційні докази російських військових злочинів в Україні вітчизняним та іноземним мас-медіа.

У 2014 році комунікаційні спроможності Міністерства оборони та Збройних Сил України реалізовувалися силами відомчого координуючого підрозділу з комунікації та залучених у сили і засоби антитерористичної операції представників військових засобів масової інформації, таких як: Центральні друковані органи «Народна армія» та «Військо України», друковані органи «Крила України» та «Флот України», а також Центральна телерадіостудія та телерадіостудія «Бриз» Міністерства оборони України.

У Збройних Силах України на початку збройної агресії протидія дезінформації фактично реалізовувалась лише редакційними колективами газет, журналів та телерадіоорганізацій, які не мали досвід зазначеної роботи, фактично не працювали в умовах кризових комунікацій, а також не мали досвід співпраці із цивільними медіа.

У Доктрині інформаційної безпеки Міністерства оборони України [5, п. 6] були визначені окремі завдання, в тому числі реалізація яких покладалася на військові засоби масової інформації Міністерства оборони України: організації зв'язків з українськими та іноземними засобами масової інформації щодо висвітлення ситуації в районі проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях; супроводження інформаційними засобами виконання завдань оборони України; донесення достовірної інформації до військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, зокрема через засоби масової інформації Збройних Сил України. Для реалізації зазначених та інших завдань щодо роботи в умовах кризових ситуацій, а також удосконалення механізмів реалізації завдань з інформаційної безпеки Міністерством оборони України було реалізовано заходи з реформування підпорядкованих медійних структур.

Відповідно до Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» [6, ст. 2] та спільної директиви Міністерства оборони України і Генерального штабу Збройних Сил України у 2018 році в Міністерстві оборони України проводились заходи реформування Центральних друкованих органів Міністерства оборони України «Народна армія» та «Військо України».

У відповідності до Закону України «Про інформаційні агентства» [7, ст. 9] і Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [8, ст. 4] було прийнято рішення про створення Інформаційного агентства Міністерства оборони України, яке стало правонаступником Центральних друкованих органів Міністерства оборони України. Інформаційне агентство офіційно зареєстровано в Міністерстві юстиції України як повноправне державне інформаційне агентство. Під час створення Інформаційного агентства було враховано досвід діяльності військових медіа під час збройного конфлікту на сході України. У 2019 році інформаційне агентство подало документи на реєстрацію торгової марки «АРМІЯ-ІНФОРМ».

Інформаційне агентство призначене для збирання, обробки, творення, зберігання, підготовки до поширення, випуску та розповсюдження офіційної інформації, а також інформаційної продукції про діяльність Міністерства оборони та Збройних Сил України.

Основними завданнями інформаційного агентства є участь у реалізації в Міністерстві оборони та Збройних Силах України державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах гібридної війни; збирання, обробка, зберігання, підготовка та донесення достовірної інформації до військовослужбовців Збройних Сил України, інформаційний супровід діяльності Міністерства оборони та Збройних Сил України, редакційно-видавнича діяльність; створення та розповсюдження іміджевої та рекламної продукції про діяльність Міністерства оборони та Збройних Сил України; участь у взаємодії із засобами масової інформації.

До складу Інформаційного агентства входять 5 редакцій, які включають 21 відділення. Редакційні підрозділи представлені в містах Київ, Вінниця, Дніпро, Львів, Одеса, Хмельницький, Рівне, Харків та Маріуполь.

Створення Інформаційного агентства Міністерства оборони України дозволило інтегрувати

в середовище забезпечення інформаційної безпеки України сучасну платформу, яка здатна ефективно розвивати систему інформування суспільства про діяльність оборонного сектору з урахуванням сучасних інформаційних технологій та комунікаційних ресурсів. У відповідності до покладених завдань Інформаційне агентство здатне прогресивно долучатися до роботи під час кризових ситуацій.

У 2016 році на рівні керівництва Міністерства оборони України прийнято рішення щодо необхідності координації діяльності всіх органів та підрозділів відомства, задіяних у інформаційній діяльності. З цією метою було створено новий підрозділ – Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу. Цей відділ призначений для координації та контролю реалізації стратегічних комунікацій у Міністерстві оборони України та у Збройних Силах України, міжвідомчої комунікації у сфері стратегічних комунікацій та моніторингу [9, п. 1].

У 2016 році в Міністерстві оборони України розроблено Концепцію стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Генерального Штабу Збройних Сил України. Зокрема, Концепція визначає сукупність сучасних поглядів, цільових установок, принципів та напрямів діяльності в Міністерстві оборони України щодо створення та впровадження системи стратегічних комунікацій у Збройних Силах України [10, п. 4]. Під час створення документу вивчалися найкращі практики, які існують у країнах-членах НАТО. Важливу допомогу в становленні стратегічних комунікацій надавали іноземні радники зі стратегічних комунікацій, зокрема зі Сполучених Штатів Америки.

У 2017 році розпочато діяльність Навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони в Національному університеті оборони України ім. Івана Черняхівського, основними завданнями якого є підготовка та підвищення кваліфікації військовослужбовців та працівників структур сектору безпеки та оборони з питань стратегічних комунікацій, науково-методичне забезпечення процесу підготовки, проведення наукових досліджень із проблематики стратегічних комунікацій та здійснення міжнародної співпраці зі схожими за специфікою науково-дослідними установами [11, с. 2].

Відділом стратегічних комунікацій Міністерства оборони України була налагоджена співпраця з підрозділом стратегічних комунікацій НАТО та

організовано проведення тренінгів як для підрозділів зв'язків із громадськістю, так і керівного складу ЗСУ.

У березні 2016 року разом із неурядовою організацією «SPIRIT OF AMERICA» та американськими інституціями започатковано новий успішний проект – перше військове Радіо «АРМІЯ ФМ». Сьогодні «АРМІЯ ФМ» – це радіо, яке систематично інформує Збройні Сили України та суспільство про ситуацію в зоні бойових дій, про життєдіяльність української армії та про інші важливі події в секторі безпеки та оборони України.

Партнери з країн НАТО підтримують Україну від початку російської агресії проти України. Об'єднана багатонаціональна комісія була започаткована влітку 2014 року та ефективно розподіляє кошти, які надаються країнами-партнерами. Це стало платформою

для кращої реалізації допомоги, яка надається для реформування Збройних Сил України.

**Висновки.** Проведений аналіз засвідчує результативність роботи щодо розбудови та розвитку механізмів реалізації державної інформаційної політики Міністерством оборони України в умовах протидії гібридній агресії у 2014–2019 роках, а також необхідність продовження формування політики спільних організованих дій у зазначеному напрямі й удосконалення цієї діяльності згідно з вимогами та викликами часу. Окрім цього, пропонується вивчення зазначеного досвіду під час підготовки фахівців у сфері стратегічних комунікацій у закладах освіти сектору безпеки і оборони України та врахування вищезгаданих напрацювань під час формування сучасної інформаційної політики у сфері стратегічних комунікацій.

#### Список літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України» № 287/2015 від 6 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Text>
2. Матеріал «Радіо Свобода»: «ООН порахувала жертви бойових дій на Донбасі серед цивільних і комбатантів». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/oon-zvit-ghertvy-donbas/30272212.html>
3. Порядок оформлення прес-карт представниками ЗМІ щодо висвітлення діяльності Об'єднаних сил. URL: <https://www.mil.gov.ua/dlya-zmi/ato-press.html>
4. Наказ Міністра оборони України «Про затвердження Інструкції про порядок допуску журналістів, працівників засобів масової інформації на об'єкти Міністерства оборони України та Збройних Сил України» № 399 від 14.06.2012 р. (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1149-12#Text>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» № 47/2017 від 29 грудня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text>
6. Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» № 917-VIII, від 24.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-19/ed20151224#Text>
7. Закон України «Про інформаційні агентства» № 74/95-ВР, від 16.07.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 917-VIII, від 15.06.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
9. Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу» № 317 від 12.06.2017 р. URL: [https://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/317\\_nm\\_2017.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/317_nm_2017.pdf)
10. Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України : затверджено Наказом Міністерства оборони України від 22.11.17 р. № 612. URL: [http://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/612\\_nm\\_2017.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf)
11. Наказ начальника Національного університету оборони України імені Івана Черняховського № 88 від 29 квітня 2020 року.

#### **Kushnir V.O., Chernobai O.Yu. DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF STATE INFORMATION POLICY BY THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE IN CONDITIONS AGAINST HYBRID AGGRESSION OF RUSSIAN FEDERATION**

*Hybrid aggression of the Russian Federation, starting from the illegal annexation of Crimea peninsula and consistent occupation of the territory of Donetsk and Luhansk oblasts in 2014, was accompanied by massive information campaigns against Ukraine from the aggressor state.*

*Hybrid component of the conflict was observable since the inception. Information-psychological warfare, humiliation of Ukrainian language and culture, falsification of Ukrainian history, establishment of alternative reality of the distorted information picture of the world by the Russian media were identified as one of the most relevant threats to the national security of Ukraine. Current challenges and threats to the national security of Ukraine determine the overall necessity of finding a viable, adequate, as well as integrated tool, which will*

make possible to establish consistent cooperation in the security and defense sector. Qualitative analysis of the organization of work of units of the Ministry of Defense of Ukraine during the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine in order to develop new effective mechanisms of countering the aggression is of utmost importance.

Development of this work on the basis of the unique experience will give the chance to establish effective resistance to destructive information campaigns which are conducted by the external aggressor. Purpose of the article is a detailed analysis of the gradual development of mechanisms of implementation of state information policy by the Ministry of Defense of Ukraine while countering hybrid aggression in 2014–2019, as well as development of further recommendations for reform of the abovementioned direction.

Constant attacks of the aggressor state, the flood of lies, fakes, manipulation of the facts at the highest level in 2014, forced different agencies of the security and defense sector to review the way our Public Affairs (PA) units work and to coordinate the efforts of all bodies which were involved in PA activity in a sole activity direction. With the beginning of intensive fighting in the East of Ukraine, a decision was made to establish the first Joint Press Centre in the combat zone on the basis of the press center of the Security Service of Ukraine with the aim of informing the population of Ukraine and the international community about events which are taking place in Ukraine. First steps to establish interagency coordination of all agencies in order to foster joint action to counter hybrid attacks were taken. In 2015, additional positions of press officers at the operational and tactical levels were established which subsequently were filled with mobilized personnel with relevant education and experience.

Embedded Journalist project was introduced in 2015. Within the project, foreign journalists had the opportunity to work in units which were deployed to the combat zone and highlight events.

In 2014 a new format of communication with foreign attachés, who worked in Ukraine was also established. It was weekly meetings and informing of foreign audiences about developments in Ukraine.

One of the important unifying platforms for the coverage of events in the combat zone in Ukraine as a whole was NGO “Ukrainian crisis media center”, where briefings for Ukrainian and foreign journalists were held on a daily basis.

According to the order of the President of Ukraine, three additional press centers in the combat zone were created on the basis of press centers where combat camera teams worked.

Full-fledged state information agency, Information Agency of the Ministry of Defense of Ukraine “ARMY INFORM” was established and officially registered in the Ministry of Justice of Ukraine.

First military radio “ARMY-FM” was created in 2016, which is now broadcasting in most regions of Ukraine, in Kyiv and partly in the occupied territories of Ukraine.

Within the Multinational Joint Committee (MJC), Strategic Communications and Information Operations Subcommittee was established. The efforts of the Subcommittee were focused on three main directions: training of personnel, advisory and technical support. Training was provided to 140 service personnel in PA and 200 service personnel in Information Operation spheres.

Strategic Communications Division was established in the Ministry of Defense of Ukraine, the Strategic Communications Concept of the Ministry of Defense of Ukraine was developed as well.

Ukrainian scientists pay much more attention to the problems of establishing a strategic communications system (STRATCOM). Relevance of the topic is attributed to the necessity of creating an effective mechanism of countering Russian information aggression.

**Key words:** hybrid aggression, interdepartmental coordination, public relations, communication, information, strategic communications.

**Пержун В.В.**

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

## УПРАВЛІНСЬКА КУЛЬТУРА ВЛАДНИХ ЕЛІТ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

*Сучасний етап трансформації державного управління все більше потребує нових підходів до осмислення управлінської культури, розуміння найважливіших, вирішальних проблем управління, від розв'язання яких буде залежати вся управлінська вертикаль влади. Окреслені зміни й перетворення зумовлюють і деяким чином сприяють процесам результативного підходу до проблем досліджень напрямів становлення, розвитку й осмислення управлінської культури владних еліт України. Переважно, такий процес пов'язаний із життям суспільства, держави, владних структур, інститутів громадянського суспільства, дієвої співпраці держави й громадянського суспільства тощо. Власне від названих чинників багато в чому залежить формування складових частин управлінської культури еліти та її місце й роль у державному управлінні.*

*Ми усвідомлюємо, що владна еліта вже має певні сформовані якості управлінської культури. Її формування відбувається в різноманітних культурних, соціальних, політичних, економічних обставинах, оточенні, носять як організований, так і стихійний характер. А від цього багато в чому залежить їхня професійна діяльність. Управлінська культура – це достатній соціально-політичний і державно-управлінський феномен. У процесі свого формування вона поступово структурувалася в суспільно-державний інститут, який впливає на українську владну еліту, державну політику, суспільство, різноманітні колективи, територіальні громади й так далі.*

*Запропонована стаття присвячена актуальним проблемам сучасного українського суспільства, а саме – управлінській культурі владної еліти в сучасній Україні. Освіта, знання, управлінський досвід, уміння, професіоналізм значною мірою мають вплив на формування сучасної управлінської культури владної еліти. До того ж всі названі чинники є якостями самої управлінської культури. Крім цього, в публікації аналізується поняття «управлінська культура» та його важелі для формування та практичної управлінської та політичної діяльності владної еліти в Україні.*

*У розробці проблематики управлінської культури владної еліти ми посилалися на класичні ідеї в працях М. Вебера, Г. Моска, В. Парето й інших західних вчених. Також використано напрацювання наших українських дослідників – В. Липинського й Д. Донцова, яких ми вважаємо одними з основоположників вчення про еліту в Україні. Запропоновані як західними, так і українськими науковцями підходи до управлінської культури й визначення еліти можуть бути використані в практиці управлінської діяльності, допоможуть виявляти й розв'язувати нагальні проблеми дієвості набутих якостей управлінської культури державних службовців різних рангів, чинних політиків, менеджерів високого рівня управління, загалом представників українського істеблішменту.*

**Ключові слова:** управлінська культура, владна еліта, суспільство, держава, політика, технології, формування, освіта, професіоналізм, уміння.

*Створюйте лише небагато законів,  
але слідкуйте за тим, щоб їх дотримувались.*

Джон Локк

**Постановка проблеми.** Соціально-історичний досвід поколінь свідчить про значущість для будь-якого суспільства й держави такої соціальної групи, як еліта. Вона з'явилася та існувала починаючи з давніх-давен, мабуть, разом із колективною організацією людей.

Проблематика управлінської культури й еліти своїми коріннями відходить до Стародавнього світу. Вперше про її якості й ознаки можна знайти в Єгипті [7], Китаї [5], Індії [1], а особливо в мислителів Давньої Греції [2; 6; 9]. Однак сучасне наукове розуміння поняття «управлінська культура» з'являється з кінця ХІХ століття та продо-

вжується до сьогодні, коли питаннями управлінської діяльності, політики, влади, значення та ролі в управлінні для еліти управлінської культури почали займатися такі науковці: М. Вебер, В. Вільсон, Ф. Тейлор, А. Файоль, П. Друкер, Г. Емерсон, М. Фоллет, А. Етціоні, Г. Саймон, А. Танненбаум, Д. Норт, І. Валлерстайн, Б. Амарджані, Т. Шульц, Д. Хелд та інші.

Щодо наукової розробки владної еліти України, то вона потребує подальших ґрунтовних досліджень, оскільки наше суспільство й держава перебувають на етапі серйозних трансформацій, змін, викликів, невдач тощо. У статті ми спробуємо проаналізувати основні підходи до такої складної науково-теоретичної розвідки, як управлінська культура представників владної еліти українського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ідеологія елітизму й теорія еліт як окремих напрямків наукових досліджень утвердилися в другій половині XIX – на початку XX століття. Сама соціальна практика того історичного періоду поставила проблему: хто і яким чином буде реалізовувати владні функціональні повноваження в суспільстві? На таке питання мали дати відповідь мислителі, які почали досліджувати цю проблематику. Серед них варто згадати представників класичної теорії еліт: Г. Моска, В. Парето, М. Острогорського, Р. Міхельса й інших. Вони одними з перших почали розробляти й роз'яснювати поняття «еліта», розкрили закони її діяльності, принципи формування та закономірності зміни еліт. Їхні праці стали класичними в цій науковій сфері: «Елементи політичної науки» Г. Моска; «Трактат із загальної соціології» В. Парето; «Демократія і політичні партії» М. Острогорського; «До соціології партій в сучасній демократії» Р. Міхельса.

З 30-х років XX століття поширюється демократична інтерпретація теорії еліт, яка пов'язана з науковою діяльністю Г. Лассуелла та Й. Шумпетера (в 1909–1911 рр. працював професором Чернівецького університету – В.П.). Вони розглядають теорію еліт із боку демократичної інтерпретації та застосування її в демократичній формі правління. Також була збагачена й вдосконалена емпірична база дослідження теорії еліт, що містила методи збору інформації, її обробки й аналізу. Серед робіт цих науковців можна назвати «Пропаганда, комунікації і публічний порядок» Г. Лассуелла й «Капіталізм, соціалізм і демократія» Й. Шумпетера.

Наступним етапом розвитку знань про еліти як свого роду продовження елітарної демократії

є дослідження Д. Рісмена й Р. Даля та їхня теорія «елітного плюралізму»: в кожній сфері суспільного життя існують еліти, вони виступають як представники так званих «початкових (материнських) груп», а конкуренція еліт є продовженням загальної конкуренції в соціальній, політичній, економічній, культурній тощо галузях. Свої ідеї та думки вчені виклали в працях «Демократія і дифамація» та «Одинокий натовп» (разом із Н. Глейзером) Д. Рісмена; «Принципи державного управління» та «Політика, економіка і добробут» Р. Даля.

Представники критичних концепцій еліти – Ч.Р. Мілз, Ф. Хантер, Дж.У. Домхоф, Дж. Бернхем, С. Келлер та інші – відстоюють ідею єдиної згуртованої панівної еліти, яка контролює в себе в руках усі важливі позиції в політичній, економічній, військовій тощо сферах життєдіяльності, водночас ці науковці вважають, що народні маси майже не мають ефективного впливу на еліти, в той час, як еліти через сучасні технології маніпулювання масовою свідомістю реалізують свої інтереси й потреби. Цим проблемам присвячені праці Ч.Р. Мілза «Нові люди влади», «Білі комірці», «Владна еліта»; Дж. Бернхема «Менеджерська революція»; Дж.У. Домхофа «Хто керує Америкою» та інші.

Серед українських вчених і громадсько-політичних діячів недалекого минулого, які займалися проблемами національної, політичної, культурної еліти та її впливу на тодішній поступ української держави, варто згадати М. Драгоманова – «Шевченко, українофіли і соціалізм», «Чудацькі думки про українську національну справу»; М. Грушевського – «На порозі нової України», «Початки громадянства: генетична соціологія»; В. Липинського – «Україна на переломі: замітки до історії державного будівництва», «Листи до Братів-Хліборобів»; Д. Донцова – «Націоналізм», «Дві раси, дві касти, дві культури»; О. Бочковського – «Національна справа», «Наука про націю та її життя»; М. Шаповала – «Суспільна будова», «Шлях визволення: суспільно-політичні нариси» й інших.

Натепер певний доробок з цієї проблематики внесли й сучасні українські дослідники: А. Зоткін («Леви і Лисиці української політики»), О. Куценко («Функціонуюча еліта: кристалізація елітних мереж в Україні»), М. Шульга («Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні»), Н. Артеменко («Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології»), М. Пірен («Політико-управлінська еліта в Україні: соціопсихологічний аналіз»), В. Наконечний і В. Юкіш («Типо-

логія стилів керівництва й лідерства: історія дослідження проблеми»), О. Крюков («Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення»), А. Пахарев («Політико-управлінська еліта України: шляхи становлення, тенденції розвитку»), В. Білецький («Формування сучасної української еліти»), О. Гладкий («До проблеми політичної еліти України»), М. Михальченко («Політична еліта України: історична генеза та сучасні характеристики культури») й інші. Проте варто зауважити, що вивчення саме управлінської культури, яка має формуватися в представників владної еліти, залишається в українській управлінській думці мало дослідженою. Деяким проблемам цього науково-практичного зрізу управлінської науки ми приділимо увагу в публікації.

**Цілі й завдання статті.** Проаналізувати деякі підходи дослідження еліт, зробити певний історіографічний екскурс у цю проблематику, розкрити основні ознаки та якості управлінської культури владних еліт у сучасній Україні, тому що вона впливає на управлінську діяльність представників влади й політики.

**Виклад основного матеріалу.** У всі часи вважалося, що необхідною складовою частиною соціальної структури будь-якого суспільства має бути невелика частина привілейованого прошарку людей (класи, стани, групи), для яких основною функцією в державі є управління, а вже від мистецтва управління, управлінської культури багато в чому залежить успішний розвиток економіки, соціальної сфери, культури, підтримання політичної стабільності тощо. Про це свого часу й в достатньо різні історичні періоди говорили й писали правитель Афін і «батько» Афінської демократії Солон (теорія «міри» в управлінні); учень і послідовник Сократа стародавньогрецький філософ Ксенофонт (концепція «мистецтва правління»); видатний мислитель Стародавньої Греції Платон (управляти державою має найвища каста – філософи); італійський філософ політики, засновник політології як науки Н. Макіавеллі (концепція держави й ідеального володаря); англійський філософ Д. Лок (теорія походження держави й ролі влади); англійський соціолог Г. Спенсер (політика як соціальний інститут); німецький соціолог, представник управлінської думки М. Вебер (управлінське вчення про «харизматичну особистість», «легітимний порядок» і «панування» бюрократії); німецький соціальний психолог З. Фрейд (психоаналітична концепція лідерства); німецький соціальний психолог і філософ Е. Фромм (гуманістичне управління);

іспанський філософ Х. Ортега-і-Гассет (концепція еліти як обраної меншості, що володіє духовними якостями); англійський історик А. Тойнбі (концепція «мудрої меншості» й «лідерів еліти»); американський дослідник управління та практичного менеджменту П. Друкер (вчення про управлінську діяльність керівників); французький соціолог П. Бурдьє (розробка теорії «політичного поля» та агентів впливу); російсько-американський математик та управлінець І. Ансофф (метод впровадження інновацій, оцінка управлінських кадрів); чилійський філософ Д. Соммер (імідж як засіб управління, зловживання владою); американський соціолог і політолог А. Етціоні (концепція балансу між правами й обов'язками, самостійністю та порядком) та інші.

Слово «еліта» походить від латинського *eligere* – обирати, відбирати. Згодом воно трансформувалося у французьке слово *elite* – обрані, найкращі.

Хочемо зауважити, що поняття «еліта» в сучасному розумінні використовується в соціально-політичних дослідженнях понад ста років. Однак соціально-історичні джерела проблематики еліт сягають глибокої давнини. Тут можна згадати Шумер, Єгипет, Стародавній Китай, Давню Грецію та Рим, дещо пізніше Київську Русь, Галицько-Волинську державу, європейські держави епохи Середньовіччя і так далі. До прикладу, соціально-політична думка й практика давньогрецького суспільства ставила перед своїми мислителями питання про принципи визначення людей, які наділяються суспільством владними повноваженнями. Окрім цього, визначалися форми й методи реалізації цих повноважень, який має бути розподіл чи «золота середина» участі вільних громадян у керуванні полісом і необхідністю мати спеціально підготовлених, професійних і компетентних фахівців, що здійснюють управлінські функції. Приблизно про такі ж підходи щодо призначення еліти, місця та ролі її в суспільстві й державі писали й пізніше – в епоху Відродження та Нового часу.

Про теорії, концепції, різноманітні напрями вивчення еліт у західній науковій думці написано багато. Тим більше вище в публікації названі науковці, які займалися цією проблематикою. Отже, ми не будемо звертатися до вже достатньо дослідженої проблеми, а перейдемо до викладення актуальних питань формування управлінської культури владної еліти в Україні.

Історичний поступ Української держави складний, але водночас героїчний і такий, який має навчити нинішню владно-політичну еліту не



повторювати помилки минулого, бути патріотами, турбуватися за свою державу, приймати виважені рішення, що сприятимуть успішному розвитку соціально-економічних й управлінських відносин, а також базових політичних, культурних і духовних цінностей.

Перш ніж перейти до викладення проблем функціонування управлінської культури сучасної еліти України, варто, на наше переконання, звернутися до історичних основ формування як української еліти, так і її управлінської культури. До вище перерахованих українських науковців, які займалися цими питаннями, можна також згадати М. Міхновського, С. Єфремова, Б. Кістяківського, Ю. Липу, В. Вернадського, А. Кримського й інших.

Особливо хотілося б зупинитися на доробках із проблематики таких різнополярних українських вчених і громадсько-політичних діячів, як В. Липинський і Д. Донцов. Вони досліджували еліто-творчі процеси з боку сучасного розуміння як елітології, так і ролі й значення в цих процесах управлінської культури. Їхні стосунки не завжди були хорошими, оскільки погляди на будівництво нації та держави розходилися, а в деяких питаннях досить кардинально, але загалом В. Липинського й Д. Донцова варто вважати одними з основоположників української національної теорії державно-політичних еліт.

В основі наукових поглядів В. Липинського були три основні поняття: традиція, аристократія та нація. Суть традиції в його розумінні – це творчий розвиток, активний соціально-політичний рух, вона спрямована на «боротьбу й створення нового, базуючись на традиції, із неї виходячи» [12, с. 53]. Також В. Липинський звертає увагу на важливу як тоді, так і особливо нині, проблему відповідальності владної еліти. Він називає її аристократією та пише, що це «та група найкращих в історичний момент серед нації людей, які найкращі серед неї тому, що власне вони в такий момент є її організаторами, правителями й керманічами нації» [8, с. 77]. Поняття нації В. Липинський трактує також оригінально, як він сам її розуміє: «Ніхто нам не збудує держави, коли ми її самі не збудуємо, й ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не схочемо бути» [12, с. 55]. Досить актуальні й пророчі слова для нас нині, коли ми, а особливо наша політична еліта й державні управлінці, в практичній діяльності більше сподіваються на допомогу когось зовні (Європейського Союзу, Міжнародного валютного фонду, Світового банку тощо). Зараз гостро, як ніколи, постала проблема результативного розв'язання

внутрішніх соціальних, економічних, культурних питань подальшого розвитку українського суспільства. Це поле для діяльності нашої владної еліти, яка має усвідомити, що тільки вона разом із громадянським суспільством зможе розв'язати ці проблеми. І в роботі належне місце має посідати сформована управлінська культура еліти України.

Для Д. Донцова найвищою соціально-політичною цінністю є нація. Складовою частиною його «чинного націоналізму» виступає також наявність у нації сильного вольового лідера чи деякої еліти націоналістів, яка власне вважає себе втіленням «волі нації». Найважливіше для нього – це політична незалежність нації, що складає собою «універсальну засаду» [11, с. 29]. Щобільше, Д. Донцов, аналізуючи значення та роль еліти в національно-державному будівництві, пише: «Головною ціллю нашої політики мусить бути національно-державний, а не національно-культурний ідеал» [4, с. 215].

Важливо також буде зауважити, що нині національні й державні думки й ідеї Д. Донцова водночас привабливі й суперечливі. Думається, не варто, звичайно, їх ідеалізувати, але й повністю заперечувати також не потрібно. Його наукові розвідки потребують подальшого вивчення та критичного усвідомлення.

Історично складалося так, що українська еліта формувалася та утверджувалася під впливом інших держав – Австро-Угорщини (Закарпаття, Буковина з 1812 по 1918 рр.), Польщі (переважна більшість Галичини, частина Поділля), Росії (Слобожанщина, решта Поділля, Волинь, південь України, центральна Україна, східна Україна, Бессарабія з 1812 по 1918 рр.), Румунії (Буковина й Бессарабія з 1918 по 1939 рр.). Такий стан речей не міг позитивно впливати на становлення дійсно української, патріотично налаштованої владної еліти. До того ж постійні чвари й незгоджені дії між собою тільки поглиблювали цю ситуацію. Український історик Ю. Макар, вивчаючи таку ситуацію, справедливо пише: «Століттями українські етнічні землі належали то Туреччині, то Польщі, то Росії, то Румунії чи якійсь іншій державі, керівничі кола яких намагалися асимілювати українців <...> Верхні шари українського суспільства на якомусь етапі поставили свої власні інтереси вище нагальних потреб усього суспільства. Вони віддали перевагу власному добробуту, перспективам своїх нащадків <...> Незговірливість між собою українських провідників давала змогу провідникам сусідніх народів це використовувати для заволодіння українськими землями й встановлення тут свого панування» [10, с. 28]. Чи не нагадає нам це нинішню ситуацію в сучасній Україні?

Суттєві зміни, що відбулися в Україні починаючи з 90-х років ХХ століття та продовжуються до тепер, спонукають нас зрозуміти те, для кого й для чого вони потрібні. Також перебіги зачіпають інтереси різноманітних політичних сил, владу, олігархічні клани, державне управління, інститути громадянського суспільства тощо. Разом із тим, хочуть цього чи ні певні впливові політики й владна еліта, в Україні набувають сили об'єктивні процеси цивілізаційного росту, які містять новітні технології формування управлінської культури, нові методи й принципи управління організаціями, людськими колективами й ресурсами, загалом суспільством і державою. І тут вагомі слова має сказати нова українська владна еліта, яка, на превеликий жаль, поки що у своїх управлінських діях зовсім не відповідає своїм функціям у роботі із соціально-політичних та економічних проблем. Інколи видається, що наша владна управлінська еліта не розуміє, що вона робить і чого намагається досягти. Яскравими прикладами можуть бути не підготовлена земельна реформа, перегляд закону про українську мову, недостатнє фінансування збройних сил, підвищення житлово-комунальних послуг, невідповідний кадровий управлінський потенціал і так далі.

Чималий вплив на утвердження нової парадигми управлінської культури мають, особливо на сучасному етапі, наукові проблеми формування еліт (управлінської, економічної, політичної, культурної, духовної тощо). Про їх важливість і значення писали мислителі минулого, про що говорилося вище. Нині, як не прикро про це говорити, в сучасному українському суспільстві ці принципи здебільшого сформовані й реалізують на практиці «люди, близькі до олігархів, чинні політики й влада». Складається ситуація, коли влада, за влучним висловом М. Вебера, «починає обслуговувати сама себе» [3, с. 173], а це суперечить нормам і принципам управлінської діяльності, загалом практиці управлінської культури, про які говорили й писали мислителі як далекого, так і наближенішого до сучасності соціально-історичного минулого.

Звертаючись до наукових і теоретико-методологічних розробок ознак і сутності управлінської культури, ми побачимо, що в літературі з такої проблематики до тепер немає єдиного підходу щодо визначення поняття «управлінська культура». Такий факт засвідчує про дві важливі речі. Перше – міждисциплінарний характер визначення категоріального апарату поняття «управлінська культура». Друге – складність, глибина й універсальність поняття «управлінська культура».

Щодо першого, то управлінську культуру як соціально-політичний і державно-управлінський феномен вивчають представники управлінської науки, політології, соціології. Педагоги, психологи, культурологи досліджують індивідуальну управлінську культуру керівника галузі, його особисті психологічні якості тощо. Представники філософської думки розглядають управлінську культуру як невіддільну складову частину філософських знань, вони першими запропонували певну теоретико-методологічну базу дослідження самого поняття «управлінська культура». Кожний напрям має свої специфічні підходи до визначення, функцій та ознак управлінської культури. Другий факт підтверджує перший і засвідчує, що це поняття багатоаспектне й дає характеристику йому досить непросто, оскільки управлінська культура – це окопір управлінської діяльності в усіх сферах функціонування суспільства й держави, а особливо владної еліти, управлінців високого державного рівня. До того ж можна говорити, що поняття «управлінська культура» вбирає в себе й охоплює науку, знання, практичні надбання про способи впливу на людей, а також особисті якості управлінця, його вміння, досвід, галузевий професіоналізм, освіту, лідерські риси, вміння спілкуватися з людьми й доносити до них свої думки й ідеї; зрештою, належний зовнішній вигляд, вільне володіння аудиторією тощо. Таким має виглядати з боку управлінської культури представник української владної та управлінської еліти.

**Висновки й перспективи подальших досліджень.** Отже, справедливо вважати, що управлінська культура вбирає в себе як теоретичні, так і практичні положення, принципи й норми, котрі актуалізують різноманітні аспекти людського життя. Сформована управлінська культура керівника, владної еліти в цілому своїми дієвими засобами впливає на свідомість, поведінку, вчинки підлеглих, вона постає чи не одним із найважливіших факторів успішності управлінської діяльності на рівнях держави й місцевого самоврядування. Перспективою подальших досліджень такого характеру може бути розробка методів і шляхів формування управлінської культури сучасної української владної еліти, її впливу на становлення нових форм і принципів управлінської діяльності. Також маловивченими залишаються проблеми місцевих еліт, адже в умовах реформи децентралізації влади вони мають відігравати позитивну роль на рівнях міста, регіону, територіальної громади тощо.

Список літератури:

1. Артхашастра или Наука о политике / пер. с санскрита и подготовка издания В.И. Камьянова ; отв. ред. В.В. Струве. Москва, Ленинград : Изд-во АН СССР, 1959. 793 с.
2. Асмус В.Ф. Платон. Москва : «Мысль», 1975. 223 с.
3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О.І. Погорілого. Київ : Основи, 1988. 532 с.
4. Донцов Д.І. Підстави нашої політики. Твори. Геополітичні та ідеологічні праці. Львів : Кальварія, 2001. Т. 1. С. 91–239.
5. Китай: история в лицах и событиях / под общ. ред. С.Л. Тихвинского. Москва : Политиздат, 1991. 252 с.
6. Ксенофонт. Сократические сочинения. Киропедия. Москва : АСТ: Ладомир, 2003. 757 с.
7. Культура древнего Египта / отв. ред. И.С. Кацнельсон. Москва : Наука, 1976. 444 с.
8. Липинський В.К. Листи до Братів-Хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму. *Філософська і соціологічна думка*. 1991. № 10. С. 63–83.
9. Нерсесянц В.С. Сократ. Москва : Юрид. лит., 1984. 104 с.
10. Пірен М.І. Політико-управлінська еліта України: соціопсихологічний аналіз : монографія. Чернівці : ЧНУ, 2013. 424 с.
11. Шафраньош О.І. Поняття нації та націоналізму за Д. Донцовим. *Науковий Вісник Ужгородського університету. Серія «Політологія. Соціологія. Філософія»*. 2006. Вип. 3. С. 27–33.
12. Чижевський Д.І. В. Липинський як філософ історії. *Філософська і соціологічна думка*. 1991. № 10. С. 51–62.

**Perzhun V.V. MANAGEMENT CULTURE OF THE AUTHORITY ELITES OF MODERN UKRAINE**

*The current stage of transformation of public administration increasingly requires new approaches to understanding the management culture, understanding the most important, crucial problems of management, the solution of which will depend on the entire management vertical of power. The outlined changes and transformations determine and, in some way, promote the processes of effective approach to the problems of research in the areas of formation, development and understanding of the management culture of the ruling elites of Ukraine. Mostly, this process is related to the life of society, the state, government agencies, civil society institutions, effective cooperation between the state and civil society, and so on. In fact, the formation of components of the management culture of the elite and its place and role in public administration largely depends on these factors.*

*We are aware that the ruling elite already has certain established qualities of managerial culture. Its formation takes place in a variety of cultural, social, political, economic circumstances, environment, are both organized and spontaneous. And their professional activity largely depends on it. Management culture is a sufficient socio-political and public-administrative phenomenon. In the process of its formation it was gradually structured into a public-state institution, which influences the Ukrainian ruling elite, state policy, society, various groups, territorial communities, etc.*

*The proposed article is devoted to current issues of modern Ukrainian society, namely – the management culture of the ruling elite in modern Ukraine. Education, certain knowledge, managerial experience, skills, professionalism have a significant impact on the formation of modern management culture of the ruling elite. In addition, all these criteria are qualities of the management culture itself. In addition, the publication analyzes the concept of “managerial culture” and what are its levers for the formation and practical management and political activities of the ruling elite in Ukraine.*

*In developing the problems of the managerial culture of the ruling elite, we referred to classical ideas in the works of M. Weber, G. Mosca, W. Pareto and other Western scholars. We also used the work of our Ukrainian researchers – V. Lypynsky and D. Dontsov, whom we consider one of the founders of the doctrine of the elite in Ukraine. Proposed by both Western scholars and Ukrainians approaches to management culture and the definition of elite can be used in the practice of management, help identify and address pressing issues of the acquired qualities of management culture of civil servants of various ranks, current politicians, high-level managers, representatives of Ukrainian establishment.*

**Key words:** managerial culture, ruling elite, society, state, politics, technologies, formation, technologies, formation, education, professionalism, skills.

**Туча В.В.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ПОСТМОДЕРНІЗМ ЯК ІНСТРУМЕНТАЛЬНА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

*У межах статті здійснено аналіз постмодернізму як інструментальної практики взаємодії політичної та державно-управлінської еліти, на підставі цього ідентифіковано його зміст і структурно-функціональну роль у забезпеченні розвитку сучасного світу. Виділено основні риси постмодерну, які впливають на функціонування постмодерного типу держави, до яких З. Бауманом віднесено: плюралізм культур; невизначеність і мінливість поняттєвого апарату; домінування засобів масової інформації; заміна реальних сутностей символами; невизначеність сфери моралі.*

*Підкреслено, що еліті належить визначальна роль, за її допомогою формується нова гіперреальність у суспільстві, в межах якої чітко простежується паралельність еліт і суспільства. З'ясовано, що в такий період суспільного розвитку політична й державно-управлінська еліти перетворюються на активних суб'єктів стратегічного розвитку держави. Згідно з концепцією Ж. Бордїяра, для того, щоб відбулося таке технологічне перетворення, еліти мають перестати виконувати функцію «мовчазної більшості», яка прагне лише видовищ і перемог.*

*Класифіковано основні переваги й функціональні виклики постмодернізму, які слугують стримувальним фактором результативності функціонування національних систем публічного управління. Встановлено, що синтез різних проблемних аспектів реалізації проєкту постмодернізму увиразнює новітню конструкцію функцій політичної та державно-управлінської еліти, спроможної гарантувати стратегічний розвиток постмодерної держави.*

*Досліджено, що в період постмодерну політична й державно-управлінська еліти виступають стратегічним суб'єктом просування практики послідовних перетворень суспільства у формі неоліберальних (постмодерних) реформ, спрямованих на гармонізацію суспільства, досягнення високого ступеня рівності, соціального добробуту й свобод для більшості.*

**Ключові слова:** *постмодерн, постмодернізм, еліта, постмодерна держава, публічне управління, публічний простір, політична еліта, державно-управлінська еліта, структурна взаємодія еліт, розвиток еліт, стратегічний розвиток постмодерної держави.*

**Постановка проблеми.** У нинішній період розвитку світу відбувається своєрідна технологічна переоцінка цінностей, яка характеризує певну відмову від раціональної практики й гуманізму в його традиційному варіанті, що приводить до утвердження новітньої ідеології плюралізму й релятивізму в різних сферах суспільного життя, формування досвіду публічного управління, упорядкування методологічних детермінант результативності функціонування держави. Постмодерна практика систем публічного управління спрямована на побудову держав, інституційно й технологічно спроможних блокувати перманентні виклики суспільного розвитку. До таких викликів у межах різних постмодерних конструкцій відносять: «перманентні локальні й світові війни, експлуатацію, насильство й злидні; розкол світу на протиборчі табори, рух, союзи й так далі; расизм і націоналізм; регіональні й етнічні конфлікти;

Хіросіму, Нагасакі й Чорнобиль – все це й багато іншого показали хиткість і невизначеність людського буття, відсутність тих точок опори, на які можна було б спертися в цьому соціальному світі» [1, с. 117]. Наявність таких викликів артикулює технологічну значущість результативності взаємодії політичної та державно-управлінської еліти, яка б закладала стратегічні передумови для практики раціональної діяльності держави в добу постмодерну. На підставі цього увиразнюється доцільність окремої деталізації змісту постмодерну та його розвитку, що приводить до виникнення нової форми організації держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У контексті ідентифікації постмодерну й розвитку постмодерної держави доцільно враховувати його індивідуально-типологічну характеристику, яка полягає в «якісному зростанні невизначеності багатьох соціальних ролей, пов'язаних із

випадковістю та багатоваріантністю» [2, с. 18]. З огляду на це діяльність еліт у цей період також містить свої особливості, які відрізняють її від діяльності в добу модерну, відповідно до чого вона має бути спрямована на «виявлення істин та отримання цілісного знання в предметних сферах, віднаходження не шляхів розв'язання проблем, а виявлення тенденцій розвитку держави» [3, с. 44]. За такої умови постмодерна держава, створюючи простір для взаємодії еліт, закладає запровадження раціонального інструментарію прийняття ефективних політичних і державно-управлінських рішень стратегічно регламентованого характеру. На цій еліті в добу постмодерну вимушені функціонувати в умовах «відсутності конкретного цільового планування та заміни його розробленням сценаріїв і варіантів розвитку ситуацій, що призводить до підвищення рівня їх безвідповідальності» [4, с. 36]. За таких умов у добу постмодерну створюється ситуація, яка формує особливу реальність у сфері публічного управління та стратегічного розвитку держави, відповідно до чого створюється своєрідна «поверхня несталих подій, смислів і цінностей, які не вимагають для свого досягнення інтелектуальних зусиль, не пов'язаних із фундаментальними ідеями» [5, с. 79]. Це свідчить про певне заперечення найвищих соціальних цінностей, у результаті чого еліти вимушені функціонувати в гностичному вакуумі, де розширюється простір для випадковостей та управлінських спонтанностей. За таких гностичних умов відбувається заперечення певних ідеологем публічного управління, що в такий спосіб, висловлюючись словами відомого мислителя ХХ ст. *Г. Маркузе*, супроводжується відмовою від цінностей індустріальної цивілізації, зокрема й національної держави й державної ідеології [6, с. 129]. Саме тому сучасному суспільству все більше притаманні «нерозв'язані суперечності», які приводять до тоталітаризму». Внаслідок цього відбувається своєрідна деконструкція функціонування еліт та їх структурної взаємодії, що з необхідністю має враховувати гностичність ситуації постмодерну.

У підтвердження доцільності врахування специфіки постмодерну як простору формування постмодерної держави й взаємодії еліт. З цього приводу *З. Бауман* вказав на доцільність врахування таких основних рис постмодерну, які впливають на функціонування постмодерного типу держави. Серед них: «плюралізм культур, що поширюється на традиції, ідеології, форми життя і так далі; невизначеність і мінливість поняттєвого

апарату; домінування засобів масової інформації; заміна реальних сутностей символами; невизначеність сфери моралі (стирання відмінностей між хорошим і поганим, відсутність стійких моральних принципів)» [7, с. 114]. Це свідчить про те, що доба постмодерну закладає новітню практику функціонування та взаємодії еліт, яка базується на толерантності їхнього мислення та врахуванні їхніх відмінностей, що є гарантією реалізації рамових угод, які гарантують отримання конкретних результатів у межах конкурентних парадигм публічного управління.

**Постановка завдання. Метою статті** є здійснити аналіз постмодернізму як інструментальної практики взаємодії політичної та державно-управлінської еліти. Досягнення мети зумовлює доцільність розв'язання відповідних завдань, а саме: ідентифікувати його зміст і структурно-функціональну роль у забезпеченні розвитку сучасного світу, класифікувати його основні переваги й функціональні виклики, які слугують стримувальним фактором результативності функціонування національних систем публічного управління, здійснити синтез різних проблемних аспектів реалізації проекту постмодернізму, розробити структуру функцій політичної та державно-управлінської еліти, спроможної гарантувати стратегічний розвиток постмодерної держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи специфіку доби постмодерну як новітнього простору взаємодії політичної та державної управлінської еліти, окрему увагу доцільно приділити своєрідному витісненню з реальності факторів забезпечення результативності публічного управління. У такому відношенні йдеться про заміну реальності певними соціальними підробками, симулякрами, що приводить до виникнення нової «гіперреальності». Внаслідок цього сфера публічного управління позбавляється необхідного смислового наповнення, конкретні об'єкти набувають гіпотетичного функціонування, з'являються фальсифіковані копії у формі ідеології, демократії, результативності. З метою надання реальності й фактичності відповідним процесам і подіям у сфері публічного управління еліти мають забезпечити їх оригінальність. У такий спосіб має відбутись своєрідна заміна симуляції подійного ряду й результативності процесів публічного управління на їх фактичність, відповідно до чого останнє має набути гіперреалізованого характеру. Це передбачає формування такої системи публічного управління, «підсистеми, компоненти й елементи якої були б практично незалежні між

собою, слугуючи досягненню своїх автономних цілей, які вільно обираються з метою подолання централізованого контролю» [8, с. 42]. З огляду на це в добу постмодерну основним функціональним спрямуванням взаємодії політичної та державно-управлінської еліти має виступати забезпечення визначеності й подолання хаотичності публічного простору держави.

У добу постмодерну держава як інститут та еліти постають перед новими парадигмальними контекстами формування результативного публічного управління, побудованого не на внутрішніх принципах результативності, а скоріше на зовнішніх атрибутах стабільності. У підтвердження цього чітко увиразнюється феномен «суспільства споживання», відповідно до якого відбуваються тимчасові вибори, формуються несталі соціальні й політичні об'єднання, відбувається системне й перманентне зниження усталених соціальних зв'язків, формуються символічні ознаки, які вказують на завершення доби прагматизму. З огляду на це політична й державно-управлінська еліти мають досить чітко й послідовно враховувати органіку постмодерну, оскільки це закладає нову функціональну лінію для їх результативності. Це зумовлено тим, що, на думку *Т. Дваєра*, «в суспільстві постмодерну люди не купують те, в чому вони мають потребу, оскільки предмети втрачають функцію корисності, а споживча вартість підміняється символічною вартістю: індивіди починають купувати товари лише тому, що вони є символами престижу, влади, добробуту» [9, с. 117]. Такий контекст безпосередньо позначається і на конструкції держави, системі публічного управління та функціонуванні еліт, вимушених підпорядковуватись контекстності об'єктивної реальності.

Закладаючи споживацький конструкт функціонування суспільства й держави, постмодернізм змінює традиційну органіку системи публічного управління, що приводить до певного символічного обміну їх функціональностями. За таких умов відбувається відцентрування їхніх ролей, що розмиває сам сектор «реальної» влади, в результаті чого створюється ситуація втрати віри в ресурсний потенціал національної системи публічного управління, на підставі чого увиразнюється доцільність глобального управління. Однак така конструкція публічного управління в добу постмодерну характеризує, на думку *Д. Данджера*, спробу запровадження «хибної свідомості» з метою нав'язування людині неминучості тієї чи іншої тоталітарної ідеології» [10, с. 169]. Це відбувається завдяки активній позиції ЗМІ, які в добу постмодерну є

стратегічним інститутом, породженням політичних та адміністративних симулякрів як особливих продуктів медійної індустрії, які формують політичну й державно-управлінську реальність, в межах якої приймаються рішення, відбувається стратегічний розвиток держави. За таких обставин знижується функціональна результативність політичної та державно-управлінської еліти, яка позбавляється можливості впливу на суспільну свідомість громадян, оскільки «законодавцем» нового політичного порядку виступають ЗМІ як суб'єкт популяризації мислення для конкретних цільових аудиторій, які сповідують ідентичні ідеології. Запровадження специфічних політичних і державно-управлінських формулярів розвитку системи публічного управління в добу постмодерну супроводжується «специфічними жаргонами, стандартами, символами, стереотипами», які провокують ситуацію сумнівної результативності й маргінальності інституційних структур. Завдяки цьому відбувається своєрідна дискреція у сфері публічного управління, яка породжує ситуацію полярності позицій його суб'єктів, що приводить до швидкого старіння ідей і концепцій. Це свідчить про те, що генетична суперечливість системи публічного управління в добу постмодерну приводить до нової конструкції діяльності еліт, які мають здолати традиційну застарілість ідей і концепцій.

Еліти в добу постмодерну мають сформулювати «нову систему цінностей та інтересів, нав'язуючи їх соціуму й соціальним організаціям у ролі базових системоутворювальних характеристик, символів, інформаційних кодів, керувальних інформаційних матриць» [11, с. 114]. За таких умов постмодернізм, закладаючи новітню еkleктику діяльності інститутів публічного управління, які представляють еліти, вимагає від останніх створення «самодостатньої реальності», в межах якої відбувається збіг індивідуального, колективного й публічного (державного й соціального). За таких обставин політична й державно-управлінська еліти мають здолати відповідні симулякри у сфері публічного управління зміщення їх у сторону результативності публічних послуг, які здійснюються виключно заради інтересів суспільства. В такому відношенні йдеться про загальновищезначану структуру вимог, які висуває суспільство до системи публічного управління та спроможності еліт відповідати їм. У такий спосіб лише еліти мають знімати певну девіацію між суспільством і державою, представленою відповідними інститутами надання публічних послуг, та їх відпо-

відності визначеним стандартам результативності. Це свідчить про формування плюрального публічного простору в добу постмодерну, який би задавав відповідні ціннісні стандарти для функціонування більшості, представленої суспільством, і меншості, представленої елітами. В такому відношенні публічний простір постає у формі знеособленої в суб'єктному відношенні конструкції, в межах якої розмивається статусна роль еліти й суспільства. З метою цілісності його структурування елітам має належати стратегічно-статусна роль, відповідно до виконання якої вони мають виступати в ролі активних суб'єктів реалізації «конкретних програм», реалізації певних зобов'язань, що характеризуватиме їхню стратегічну відповідальність перед суспільством.

Постмодерна практика публічного управління в такий спосіб має виступати результативним інструментом стримання функціональної деградації інститутів. Це передбачає «чітко закріплення відповідальності» між політичною та державно-управлінською елітою з одного боку, а з іншого – між ними й суспільством як об'єктом їх впливу. Такий підхід характеризує певну формалізацію взаємодії еліт, їх впливу на суспільство, а також задає стандарти формування нової гіперреальності у сфері публічного управління, яка знімає протистояння та опозиційність між його суб'єктами. Завдяки цьому суспільство з одного боку, а політичні й державно-управлінські еліти – з іншого здобувають можливість паритетності розподілу відповідальності за простір публічного управління. У такий спосіб, вступаючи в паритетну взаємодію між собою, еліти здобувають чітко формалізовані принципи й інструментарій відстоювання як своїх власних інтересів, так і інтересів суспільства. За подібних обставин симуляція результативності їхньої діяльності заміняється фактичною результативністю, завдяки чому руйнується технологія опозиційності між елітами й суспільством і відбувається налагодження «стратегічного партнерства» між ними.

Аналізуючи постмодерн як простір взаємодії між політичною та державно-управлінською елітою, доцільно враховувати вплив ідеології постмодерну на функціонування національних систем публічного управління. У підтвердження цього С. Грессмен вказав на доцільність врахування факторності впливу ідеології постмодерну як «проекту глобальної маніпуляції та тотального контролю у світовому масштабі, де її сутність розкривається в процесах глобалізації, що проходять у світі, коли головним ресурсом стає інформація, а основні конфлікти розгортаються

навколо боротьби за її перерозподіл в умовах інформаційної асиметрії» [12, с. 477]. З огляду на це основною метою «проекту постмодерн» виступає «встановлення нового світового порядку», «принципового нового інформаційного простору», покликаного забезпечити самостійність, суверенність і суб'єктність у сфері публічного управління. Це безпосередньо свідчить про те, що встановлення постмодерної практики взаємодії еліт передбачає такий тип публічного управління, який би проектував системну деконструкцію діяльності його суб'єктів шляхом перетворення їх на соціальну спільність, спроможну забезпечити стратегічний розвиток держави.

Постмодерна практика взаємодії політичної та державно-управлінської еліти закладає новітні передумови для забезпечення комунікації між ними й суспільством, відповідно до чого вони виступають єдиним соціально-політичним організмом. Однак водночас варто також передбачити й ту обставину, що в нинішній період суспільного розвитку політична й державно-управлінська еліти перетворюються на активних суб'єктів стратегічного розвитку держави. Виходячи з концепції Ж. Бордїяра, аби відбулося таке технологічне перетворення, еліти мають перестати виконувати функцію «мовчазної більшості», яка прагне лише видовищ і перемог. Це безпосередньо зумовлено тим, що постмодерн є технологічною конструкцією, специфічним інструментом «зброя в боротьбі з конкурентними ідеологіями й смислами з тим, щоб «в тіні мовчазної більшості» забезпечити перемогу сакральних парадигм і світоглядів агресивних і аж ніяк не «мовчазних» еліт і меншин» [13, с. 177]. У такий спосіб постмодерн як інструментальна практика взаємодії еліт задає певні гностичні коди, відповідно до яких формується матриця їхньої діяльності, яка встановлює такий «порядок» публічного управління, який закладає нові сутності його результативності.

Постмодернізм як інструментальна практика взаємодії політичної та державно-управлінської еліти має чітко увиразнювати суперечності сучасності, які характеризуються розгортанням іманентних деструкцій у сфері публічного управління. У такий спосіб у такому відношенні артикулюється визначальна роль еліти, яка формує нову гіперреальність у суспільстві, в межах якої чітко простежується паралельність еліт і суспільства. Завдяки такій функціональній ролі еліти здобувають можливість активного зображення інтересів як меншості, так і більшості, відповідно до чого й мають здійснюватися структурні перетворення

суспільства. З огляду на це в період постмодерну політична й державно-управлінська еліти виступають стратегічним суб'єктом просування практики послідовних перетворень суспільства у формі неоліберальних (постмодерних) реформ, спрямованих на «гармонізацію суспільства, досягнення високого ступеня рівності, соціального добробуту й свобод для більшості» [14, с. 23]. У підтвердження цього в більшості держав розвинутого постмодерного світу відбувається втрата традиційного смислового навантаження поняття реформування, яке досить часто, висловлюючись словами *Р. Шелдса*, приноситься в жертву ринковому фундаменталізму й демократії. Реальним прикладом цього є «неодноразово відтворювана в багатьох країнах ситуація, коли всупереч результатам волевиявлення виборців на виборах при владі опинялись представники інтересів елітарних меншин, що викликало розчарування в самій ідеї демократії, що іноді й ставало причиною падіння демократичних урядів» [15, с. 421]. Саме тому в добу постмодерну відбувається своєрідна втрата віри в результативність демократичних перетворень, які спроможні забезпечити еліти, які своєю чергою володіють потенціалом «справедливого перерозподілу» суспільних благ.

У межах аналізу інструментального контексту постмодерну доцільно окрему увагу приділити його демократизаційній практиці забезпечення паритетності взаємодії суспільства й еліт. У такому відношенні йдеться про певну методологічну розмитість терміну й функціональну невизначеність явища демократії, що досить часто породжує його імітацію. У підтвердження цього, на думку *Д. Сміта*, «відбуваються лише

розмови про демократію, боротьба за демократію, які разом із самою демократією стали імітацією, симуляцією прагнення до чогось невизначеного й недосяжного» [16, с. 29]. З огляду на це в добу постмодерну здійснюється неоліберальна політика, яка з одного боку спрямована на реалізацію демократизаційних ідеалів, а з іншого боку приводить до поглиблення соціального розшарування, яке сприяє деградації суспільства у формі «суспільства без громадян», «держави без інститутів управління», «еліти без елітних кіл». Це свідчить про певне інституційне спустошення традиційної сфери публічного управління, розосередження її функцій від суспільства в бік держави, в результаті чого остання перетворюється на закриту «монадологічну» конструкцію, спрямовану на реалізацію інтересів своїх власних інституцій. За таких умов відбувається певний демонтаж сфери публічного управління, в межах якого держава втрачає роль стратегічного суб'єкта й структурного інструменту реалізації інтересів суспільства.

**Висновки.** Таким чином, здійснений нами аналіз постмодернізму як інструментальної практики взаємодії політичної та державно-управлінської еліти дозволив чітко ідентифікувати його зміст і структурно-функціональну роль у забезпеченні розвитку сучасного світу, на підставі цього класифіковано його основні переваги й функціональні виклики, які слугують стримувальним фактором результативності функціонування національних систем публічного управління. Синтез різних проблемних аспектів реалізації проєкту постмодернізму увиразнює новітню конструкцію функцій політичної та державно-управлінської еліти, спроможної гарантувати стратегічний розвиток постмодерної держави.

#### Список літератури:

1. Rothschild M., Stiglitz J., Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *Quarterly Journal of Economics*. 2016. 327 p.
2. World Development Report. World Bank. Wash. : D.C., 2011. 611 p.
3. Williamson J. Latin American Adjustment: How Much Has Happened? ПЕ. Wash. : D.C., 2017. 523 p.
4. Хантингтон С. Кто мы? Вызовы американской национальной идентичности. Москва : АСТ, Транзит-книга, 2004. 478 с.
5. Бек Ульрих. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия. Москва, 2007. 360 с.
6. Маркузе Г. Одномерный человек. Москва : REFL-book, 1994. 511 с.
7. Bauman Z. Postmodern Ethics. Oxford : Basil Blackwell, 1993. 417 p.
8. Therborn G. At the birth of second century sociology: times of reflexivity, spaces of identity, and nodes of knowledge. *British journal of sociological*. 2000. Vol. 51. № 3. P. 37–57.
9. Dwyer T. Notes on some difficulties relating to the internationalization of Brazilian academic sociology. *Paper to be presented at the Conference of the Council of National Associations of the International Sociological Association at the Academia Sinica*, Taipei, 23–25 March 2019. P. 93–137.
10. Dhangare D.N. Themes and perspectives in Indian Sociology. Jaipur (Rawat), 2013. 578 с.
11. Ching Kwan Lee, Yuan Shert. The Paradox and Possibility of Public Labor Sociology in China. *Work and Occupations*. 2019. № 36. P. 110–125.



12. Grossman S., Stiglitz J., On the Impossibility of Informationally Efficient Markets. *American Economic Review*. 2018. 689 p.
13. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть. Москва : Изд. Добросвет, 2001. 478 с.
14. Yanjie Bian, Lei Zhang. Sociology in China. *Contexts Magazine*. 2008. Vol. 7. № 3. P. 20–25.
15. Shields R. The Virtual. London : Routledge. 2013. 711 p.
16. Smith D. Institutional Ethnography. *Qualitative Research in Action*. London : Sage, 2002. P. 17–53.

#### **Tucha V.V. POSTMODERNISM AS AN INSTRUMENTAL PRACTICE OF INTERACTION BETWEEN POLITICAL AND GOVERNMENTAL ELITE**

*This article analyzes postmodernism as an instrumental practice of interaction between political and governmental elite, based on this identifies its content and structural and functional role in ensuring the development of the modern world. The main features of postmodernism that affect the functioning of the postmodern type of state, which Z. Bauman includes: pluralism of cultures; uncertainty and variability of the conceptual apparatus; the dominance of the media; replacement of real entities with symbols; uncertainty in the sphere of morality.*

*It is emphasized that the elite has a decisive role, with its help a new hyperreality is formed in society within which the parallelism of elites and society is clearly traced. It was found that in this period of social development, the political and state elite are becoming active actors in the strategic development of the state. According to J. Bordiyar's concept, in order for such a technological transformation to take place, elites must cease to perform the function of a "silent majority" that seeks only spectacles and victories.*

*Classifies its main advantages and functional challenges, which serve as a deterrent to the effectiveness of national systems of public administration, it is established that the synthesis of various problematic aspects of the project of postmodernism expresses the latest design of the functions of the political and governmental elite capable of guaranteeing the strategic development of the postmodern state.*

*It has been studied that in the postmodern period the political and state elites are a strategic subject of promoting the practice of successive transformations of society in the form of neoliberal (postmodern) reforms aimed at harmonizing society, achieving a high degree of equality, social welfare and freedoms for the majority.*

**Key words:** *postmodern, postmodernism, elite, postmodern state, public administration, public space, political elite, state-administrative elite, structural interaction of elites, development of elites, strategic development of postmodern state.*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.4/05>

**Безена І.М.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

### МЕХАНІЗМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

*Статтю присвячено дослідженню сучасних публічних процесів з формування нових механізмів антикризового управління в освітній сфері на регіональному рівні, які здійснюються в контекстах реформи та стратегічного розвитку освітньої системи. За результатами дослідження було відзначено актуальність сучасних практик управління освітою, серед яких: формування нових управлінських концептів освітньої діяльності в умовах надзвичайних ситуацій та кризи; перерозподіл сфер відповідальності в освітній сфері між регіональним рівнем та субрегіонами/територіальними громадами; партнерська взаємодія органів публічної влади регіонального/ субрегіонального рівня з інститутами громадянського суспільства в освітній сфері громади; нові практики реалізації державної політики на місцевому рівні через формування мережі закладів освіти, ресурсного забезпечення та бюджетування; вибудовування моделі стратегії розвитку освітньої сфери через інвестування інфраструктурних проєктів тощо.*

*Європейський досвід з децентралізації, сталого розвитку громад, подолання кризових явищ та стратегії розвитку регіонів свідчить про: системне бачення ситуації в освітній та інших суспільних сферах через моніторинг процесів, які проходять у регіонах, та упередження соціально-економічних криз; активну і дієву комунікативну дію, яка направлена на розвиток, єдність, прозорість і міцність суспільних норм, цінностей та діяльності публічних інституцій громади; людиноцентризм і послідовні дії на дотримання основ суспільної демократії через залучення громадян до процесів урядування в громадах; системний і спільний вплив на розвиток місцевої демократії та фінансової самодостатності громади; сталий розвиток суспільного сектору громади, який направлено на підвищення якості життя/діяльності/освіти людини. Основою публічної діяльності органів влади громади має стати послідовна комунікативна дія між суспільними інституціями та громадянами, що сприятиме розвитку взаємної довіри, відкритості й ефективності.*

*За результатами дослідження встановлено, що від системної діяльності публічних інститутів регіону та залучення громадських інституцій території залежать сталий розвиток території і ефективність антикризових заходів, наявність суспільної довіри з боку громадян, якість реалізації місцевих інфраструктурних проєктів у сфері освіти, позитивні тенденції соціально-економічних зрушень у вирішенні проблем громади.*

**Ключові слова:** освітнє середовище, кризові явища, регіони, стратегія розвитку громади, інфраструктурні проєкти, взаємодія.

**Постановка проблеми.** Цифрова епоха людства в глобальному та національному контекстах, сучасні тенденції стрімкого техногенного розвитку, періодичні кризи у прагматизованій діяльності перебувають у надзвичайно нестійкому стані динамічного та структурованого аспектів розвитку. Публічні інститути влади (органи державної влади, місцевого самоврядування, громадянські інститути самоорганізації) перебувають в активному стані діяльнісної співпраці, яка страте-

гічно направлена на досягнення суспільного ідеалу в сталому розвитку регіонів та об'єктивного бачення/реагування на соціально-економічні, екологічні та інші проблеми. Загально-суспільні проблеми можуть бути в різних сферах, секторах та середовищах людської діяльності, можуть мати різні рівні розвитку ризиків – проблему, небезпеку або кризу. В окреслених критичних станах суспільної діяльності особливого значення набувають питання організаційної діяльності публіч-

ної влади: управління, організаційно-регуляторні чинники та практичні механізми, які вона застосовує для подолання або упередження некомфортного або кризового суспільного стану, враховуючи загальноєвропейські підходи й цінності, а саме людиноцентризм у процесах суспільного простору держави і регіону, які орієнтовані на принципове дотримання прав і свобод людини, сприятливого людського розвитку (освіта, культура, соціальна інфраструктура, безпека, екологія тощо) та сталий розвиток території.

В окреслених сегментах публічного простору основними напрямками реформи постає питання нових методів і механізмів співпраці між державною і місцевою владою, громадськими інститутами та громадянами, які буде направлено на ефективний і сталий розвиток, стабілізацію критичних ситуацій, динамічне подолання проблем/ризиків соціально-економічного та екологічного характеру в регіонах/субрегіонах/громадах.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідження проблем механізмів антикризового управління в соціальній і освітній сферах, реформи регіональної публічної влади, пошуку нових механізмів організаційної діяльності та шляхів розвитку місцевих громад знаходить своє дослідження в науковому середовищі. Науковці Т. Безверхнюк, І. Сенча, Т. Сивак, М. Іщенко, Г. Шамборовський, Т. Батракова, В. Храпкіна, В. Крикун, С. Ставченко, І. Денисенко, А. Бабич, С. Серьогін, Є. Бородін, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко та інші досліджують окремі аспекти практичної діяльності громади в ході реформи з демократизації і децентралізації влади в Україні та застосування ефективного досвіду європейських країн для людського розвитку.

Але водночас проблеми дослідження стратегій і практичних тенденцій розвитку середньої, професійної та вищої освіти в контекстах регіональної діяльності публічної влади залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Автор ставить за мету дослідити сучасні управлінські процеси органів державної влади в антикризових стратегіях та актуальні механізми організаційної діяльності публічних інституцій Дніпропетровщини, яка за змістом направлена на сталий розвиток суспільства і людини, м'якого організаційно-управлінського подолання непростих та системних кризових ситуацій освітньої сфери в регіоні/субрегіоні/громаді.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Останні події у світі підтверджують актуаль-

ність проблеми сталого розвитку і діяльності, спроможності публічної системи та суспільства до подолання нестійких станів розвитку і кризи. Беззаперечно, що потрібно в сучасному суспільному просторі сприймати нестійкість станів і кризи як закономірний і об'єктивний етап в соціально-економічному розвитку, який за змістом стимулює задоволення загальнонаціональних та регіональних суспільних потреб. Водночас у них формуються потреби в пошуку нових моделей поведінки і стратегій мислення/діяльності представників публічної влади, інститутів громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, закладів освіти та людини.

Адже криза впливає на зміну змісту життєдіяльності в суспільній, економічній, соціальній, освітній, публічній системах та порушує їх організаційну стійкість, стимулює до пошуку нових ефективних і радикальних дій, які направлено на оновлення й очищення змісту діяльності від негативних явищ, становлення нового рівня розвитку системи. Причинами суспільної або галузевої кризи можуть бути: суб'єктивні; внутрішні; техногенні; зовнішні; об'єктивні; природні тощо. Серед суб'єктивних причин постають вади в системі управлінської діяльності освітньої системи: діяльність, яка не враховує аналітичний спектр оцінки результатів життєдіяльності та призводить до змістових помилок і викривлень у розвитку; розбалансованість управлінської системи і волюнтаризм посадовців, протистояння старого і нового підходів діяльності; порушення принципів демократії та державно-громадського управління, нормативних основ освітньої діяльності тощо.

Основою процесів діагностування кризи є сукупність аналітичних методів, які направлено: 1) на виявлення проблем освітньої системи; 2) на слабкі та ефективні місця в діяльності; 3) на оцінку рівня управлінського впливу на індикатори відхилень від заданих параметрів; 4) на визначення й застосування нетрадиційних методів менеджменту для зниження негативного впливу та подолання післякризових наслідків; 5) на бачення тенденцій та розуміння важливості в послідовному системному діяльнісному підході до ситуації. Організаційну основу антикризового управління буде становити управлінське рішення з урахуванням сучасних реалій освітньої і управлінської системи, обмеженості фінансових та інших ресурсів, проблеми з об'єктивною оцінкою стану ситуації та ризиками змістової стратегії діяльності. В окресленому контексті займатимуть особливе місце технології і зміст антикризового

управління в освітній системі, яке має проходити послідовно, відповідально, професійно, швидко та ефективно.

У подальшому особливе значення належатиме процесу адаптивного реагування публічними інститутами громади, бізнесу, соціальними установами, сферою життєзабезпечення і закладами освіти на передкризові/кризові виклики. В останній рік актуалізувались глобальні, національні й регіональні проблеми, зокрема поширення пандемії коронавірусу як кризи/загрози здоров'ю людини, а від цього – зміни форми і змісту організації життєдіяльності, навчання і роботи, та кризи в інших сферах суспільного середовища як загрози суспільної та індивідуальної. На нашу думку, в окресленому плані актуалізуються два ключових питання: 1) *сприйняття*: за яких умов суспільство та людина можуть сприймати і аналізувати будь-яку життєву подію не як кризу?; 2) *реагування*: що потрібно зробити для розуміння, стратегії діяльності й упередження, які якості та компетенції потрібно самостійно розвивати і навчитися ними користуватися в життєвих практиках?

Зокрема, в суспільному просторі ми найчастіше зустрічаємо цілу низку можливих кризових станів у різних сферах людської діяльності, наприклад, в економіці, політиці, соціальній сфері, освіті, медицині, правоохоронній системі, екології, міжособистісній – психолого-емоційній тощо. Кожна галузева модель явищ і процесів кризи виходить на ключову фігуру суспільства – людину. Здебільшого події/факти/ситуації кризових явищ в суспільстві, які спричинено взаємовідносинами публічної влади і спільнотою населення, відбуваються через соціально-економічні чинники. Дослідники визначили, що ефективний «людський розвиток» відбувається в особистості або суспільстві, які мають стійкі принципи і діяльнісні риси публічних інституцій протидіяти кризовим явищам у соціально-економічній сфері на загальнодержавному та регіональному рівнях, проявляти гнучкість, ціннісну стійкість, життєздатність, діяти нестандартно й ефективно тощо [1, с. 16].

Разом із тим сталий розвиток та криза в суспільному процесі діяльності громади завжди виступають антагоністами, а результатом їх протистояння постає етап поглиблення кризи або вихід на новий рівень розвитку і добробуту людини. Адже прогресуюче інформаційне суспільство висуває перед національною освітньою системою ряд нових вимог/стратегій: педагог має сформувати

в особистості компетенції життєвої ваги шляхом спільних кроків; здобувач освіти має сформувати власні якості мотиваційних факторів у активному пошуку й винахідництві нових знань, які стимулюватимуть самостійне прийняття рішень у складних і нестандартних життєвих ситуаціях; управління в освіті шляхом лідерства, емоційного інтелекту як провідник змін, компетентний у стратегіях діяльності і прийнятті рішень у стійких/нестійких ситуаціях; органи державної влади повинні сформувати регуляторні стратегії і новий зміст освіти через стандарти, програми, підручники, які актуальні в сучасному світі й відповідають запитам особистості.

Відповідно до чинного законодавства України органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) перебувають на передньому плані в розвитку регіональної/субрегіональної громади, відповідно, здійснюють гарантування у справедливому застосуванні законодавства, розвитку управлінської самостійності об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ) та реалізації повноважень у публічній діяльності через правотворчість, правозастосування і правореалізацію. В окреслених аспектах ми підтримуємо думку окремих дослідників, що «кризові явища знаходять глибинний прояв саме на рівні територіальних громад» [2, с. 67]. Адже через важелі самодостатності самоврядності реалізуються самостійність і функціонування місцевого самоврядування, яке досягається через базу місцевого бюджетування (доходи–видатки). Чим вищий рівень самодостатності ОМС, тим активніше вирішуються місцеві проблеми в соціально-економічному розвитку території та пом'якшуються стани кризи або надзвичайних ситуацій. Освітня галузь громади є фактором майбутніх перспектив розвитку громади та постає індикатором її самодостатності, яка є найбільш чутливою до питання достатнього фінансування системи, що впливає на змістову якість освітньої послуги. Тому, відповідно, прийнятним шляхом стратегії розвитку місцевої інфраструктури й освітньої сфери постає перспектива сталого розвитку без критичних/кризових тенденцій: основою стає соціальне партнерство «держава-бізнес-суспільство», яке направлено на ефективну організацію місцевої інфраструктури; сталі стратегії підтримки й інвестування в мережу місцевої громади та суб'єктів діяльності (самоврядування-бізнес-особистість); відкритість, активність, доступність, спільність інтересів і відповідальність усіх учасників вибудовування сталого розвитку громади.

Сучасна освітня сфера регіону представлена такими організаційними елементами: органами влади регіонального і місцевого/субрегіонального рівня з управління у сфері освіти; мережею закладів освіти території (дошкільні, шкільні, професійні, фахової передвищої та вищої освіти); консультативними інституціями, призначеними для закладів освіти; партнерами, які є суб'єктами життєзабезпечення діяльності закладів освіти (енергопостачальні, водопостачальні, газопостачальні, транспортні служби). До ключових пріоритетів і завдань сучасних закладів освіти та управлінської вертикалі освітньої сфери постали сім складників: реалізація принципів автономії закладу освіти; відкритість, прозорість та підзвітність закладу і управління освіти перед громадою; забезпечення повноцінного й ефективного державно-громадського партнерства; стимулювання лідерства в освіті; заохочення і визнання громадської акредитації закладу; забезпечення диверсифікації джерел фінансування та прозорість використання інвестиційних надходжень (державного, місцевого, приватного) до закладів освіти; модернізація/оновлення змісту освіти (середньої, професійної, вищої) для досягнення високої якості формування життєвих компетентностей у особистості та її успішної самореалізації в житті.

Кризи та їхні ознаки в системі освіти громади в регіоні визначаються так: 1) *внутрішня* (проблеми кадрового забезпечення освітньої діяльності; методики та зміст викладання навчальних предметів; механізми, принципи та методи управління в закладі освіти; ресурсне забезпечення освітнього простору закладу освіти; взаємовідносини учасників освітньої діяльності та ефективність їхньої співпраці в процесі діяльності тощо); 2) *зовнішня* (управлінські впливи: механізми, принципи, ресурсне забезпечення мережі закладів та практика діяльності; зміст нормативів з організації освітньої діяльності; державна політика у сфері освітньої діяльності; відповідність змісту освіти запитам суспільства та життєвим практикам особистості; кадрова політика у сфері освіти; мережа закладів освіти та комфортні умови для їх функціонування; державно-громадське управління в освіті та розвиток автономії закладу освіти; комплексний інфраструктурний розвиток освітньої та діяльнісної допоміжних систем (енерго- та водопостачання, дороги, сфера послуг) тощо); 3) *суб'єктивна* (управлінська культура в системі освіти, принципи, механізми та практика діяльності; розбалансованість функцій управління, збій в організаційній

роботі, стратегії діяльності; психологічно-емоційні аспекти управлінської діяльності; низький професійний рівень посадових осіб, кулуарні рішення, корупція, низька культура демократії; закритість і непрозорість процедур організаційної діяльності; державно-громадське управління та демократичні основи діяльності тощо); 4) *об'єктивна* (відсутність інноваційних процесів, застаріла система управління та неактуальні підходи до її реформування тощо); 5) *техногенна* (стан мереж енергозабезпечення будівель закладів освіти, енергозберігаючі технології та альтернативи їх забезпечення; стан транспортного забезпечення підвозу суб'єктів освітньої діяльності, інфраструктура доріг та їх технічний стан; ризики техногенних аварій тощо); 6) *природня* (глобальне потепління клімату та забруднення навколишнього середовища; стихійні і природні катаклізми, які виникають у регіоні, та шляхи їх усунення тощо).

Провівши дослідження ситуації в освітній сфері регіону, ми дійшли таких висновків: 1) постійне обмежене фінансування життєдіяльності освітньої системи та її змістової складової/ресурсного забезпечення призвело до перманентного кризового стану; 2) фінансове забезпечення засновниками здійснюється лише на ключові статті видатків: заробітна плата та відрахування; енергозабезпечення; придбання підручників; підвіз до закладу та харчування пільгових категорій здобувачів освіти; в окремих закладах освіти фінансувались: поточні ремонти або кризові проблеми; 3) закритість процедур використання і розподілу фінансових ресурсів для вирішення кризових проблем закладів освіти; 4) розбалансована мережа закладів та відсутність стратегії фінансування для повноцінного забезпечення сталого розвитку освітнього середовища; 5) ручні або суб'єктивні механізми фінансування мережі закладів, які поглиблюють вади системи. Таким чином, постає актуальне питання про подолання застарілих механізмів виконання зобов'язань засновниками закладів освіти, що призводять до поглиблення фінансової кризи системи освіти регіонів та втрати ефективного змісту розвиваючого середовища і якості освіти. Наше національне суспільство та окремі регіони поки що перебувають в стані перманентних ризиків, які пов'язані з минулим періодом розвитку та рівнем динамічної здатності реально аналізувати й визначати їх наявність, розв'язувати проблеми і упереджувати негативні наслідки.

Відповідно, на думку експертів, принципи державного антикризового управління включають такі позиції: 1) наукове обґрунтування антикризових заходів у соціально-освітній сфері регіону; 2) стратегічно виважені правові аспекти організаційної діяльності органів управління освіти та відкритості, прозорості й демократичності їх організаційних процесів; 3) гнучка фінансова політика в окреслених аспектах; 4) надання допомоги підприємствам, які забезпечують життєдіяльність системи/мережі освіти регіону; 5) пріоритетність соціальної справедливості населення в доступності до освітніх послуг регіону; 6) підтримка самостійної зайнятості освітнього простору населення на території громади [3].

Отримані результати свідчать, що на регіональному рівні актуалізуються нові механізми сприяння і стимулювання реалізації різних інфраструктурних проєктів, які сприятимуть ефективному подоланню системних/галузевих ознак кризи в освітній і ресурсно-енергетичній сфері громади. Саме послідовні та професійні кроки реалізації заходів у різних сферах діяльності на території громади сприятимуть процесам зростання, підвищення конкурентоздатності суб'єктів, соціального партнерства суб'єктів життєдіяльності на території. Наразі ефективним результатом окресленого організаційного етапу діяльності органів влади постає питання «активних, динамічних і позитивних змін» у соціальних життєвих практиках, направлених на покращення рівня життя громадян, «додолучення жителів до громадсько-активної співпраці з органами місцевої влади у вирішенні проблем території» [4, с. 199].

На підтвердження вищевикресленого є слушна думка, що «моральні світогляди ефективно обмежують волю тоді <...>, коли вони укорінені в етичне саморозуміння, що скріплює турботу про власне благополуччя із зацікавленістю у справедливості», та окреслено типи соціального партнерства «інструментальної», «стратегічної» та «комунікативної дії» [5, с. 124]. Відповідно, регулярне проведення консультацій влади з громадськістю сприятиме налагодженню взаємодовіри – системного та відкритого діалогу. Таким чином, саме через створення умов для участі громадян у процесах розроблення проєктів рішень з питань розвитку мережі закладів освіти, ефективності їхньої діяльності, реалізації інфраструктурних стратегій в освітній сфері громади, реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх соціальних, культурних та інших інтересів тощо.

Завдяки конкретному соціальному партнерству в Дніпропетровському регіоні було створено ефективні механізми подолання проблем та окремих тенденцій кризи соціальної інфраструктури громади та через проєктний менеджмент влада долучилася до програм U-Lead в Україні. Так, за три останні роки у 71 ОТГ Дніпропетровщини було подано 240 пакетів інвестиційних проєктів. Донорами виступили: державний, обласний і місцевий бюджети, кошти місцевих громадських інституцій, суб'єктів господарювання та міжнародних структур [6]. Місцеві проєкти співучасті включають: стимулювання бізнес-проєктів – виробничі кооперативи і підприємства для зміцнення соціально-економічної інфраструктури громади; реконструкцію і будівництво: будівель закладів освіти, водогонів, місцевих доріг, енергоефективність соціальних об'єктів, благоустрій території і сміттєзвалищ тощо. Науковці відмічають, що значимим є питання «ефективності публічного управління як засобу впливу демократичних суспільств на самих себе» [7, с. 114]. Без сумніву, системні дії влади та суб'єктів проєктів співучасті надають можливості долати кризові явища в освітній сфері регіону та місцевих громад, що позитивно оцінюється жителями території, та долається напруга в оцінці ефективності публічної влади та змісту освітньої діяльності закладів освіти території.

Окремо необхідно окреслити останні події світової кризи, яка пов'язана із ситуацією COVID-19 та діяльністю регіональних інституцій, і діяльність освітньої сфери в її попередженні і подоланні. Адже ми розуміємо, що є питання рішень – політичних, управлінських, медичних, освітніх тощо. Найактуальнішим чинником постає питання спроможності освітньої системи працювати й отримувати ефективні результати в якості освіти на дистанційному та інтегрованих форматах [8, с. 104]. Аналіз ситуації освітньої діяльності в громадах на період карантину визначив припинення денного навчання і колективного навчання в закладах освіти та перехід на дистанційні/цифрові форми освіти. Разом із тим окреслені управлінські заходи показали: 1) неготовність, як управлінських, так і освітніх структур, до змістової роботи в кризовий період (відсутність державної дистанційної освітньої платформи, обмеженість технічних можливостей, відсутність регуляторних нормативів, становлення моделі освіти в дистанційному навчанні, прогалини ресурсного забезпечення змісту шкільної

освіти, обмеженість уявлення/розуміння про перспективи дистанційного навчання тощо); 2) адміністрація закладів освіти і педагогічні колективи було зорієнтовано на самостійний пошук каналів і форм дистанційної освіти (спроби застосування Viber, ZOOM тощо, проблеми з оцінюванням компетентностей, обмеженість професійних навичок учителів, відсутність стійкого охоплення цифровими системами території тощо); 3) невизначеність, що буде далі, і чи обмеження в колективному навчанні є аксіомою в даній ситуації, чи є інші альтернативи у формі навчання молодого покоління.

Очевидно, постає питання про регуляторне розширення змісту дистанційного навчання: очно-дистанційного формату, шляхом регламентного розмежування очного періоду (консультативних і оціночно-зрізових занять, тестування, діагностування, зміни тощо); початкова школа потребує іншого формату організації освіти (поділ на підгрупи, зміна навчання, формування навичок самостійності організації навчання, формування навичок самостійності в навчанні тощо); реально окреслити управлінські чинники організації освіти без імітації процесу розвитку, а послідовного, безпечного й ефективного середовища. Відповідно, в перший період карантину значно змінились потреби/вимоги до поліфункціональності закладу освіти, менеджменту, вчителів, здобувачів освіти. Адже можливості освітньої діяльності закладів освіти і стан цифрових мереж у доступності до навчальної інформації були дуже обмеженими. Стара освітня модель не давала можливості трансформуватися системі під нові ризики, а спроможність і неготовність особистості здобувача до самостійного проходження курсу навчання без присутності вчителів, дорослих осіб ще поглиблює розрив у проблемному колі «вчитель-знання-мережа-дитина». В цьому контексті підвищуються потреби особистості й закладу освіти в розвитку мережі цифрових систем, їх функціональності, методичного наповнення сайтів школи актуальним навчально-методичним блоком ресурсів, новими підходами управління освітньою системою для виконання функцій освіти і формування освіченої людини. Але дослідження окресленої теми потребує більшого і глибокого управлінського аналізу для подолання кризи навчання та функціонального розвитку змістового складника через різні джерела освітньої діяльності: вчитель, цифрова платформа, самостійність тощо.

Один зі шляхів подолання структурної кризи системи освіти окреслюється в управлінській діяльності ОМС. Із числа закладів освіти та культури (школа, позашкільний заклад, спортивні та культурні установи) можуть створюватися поліфункціональні заклади освіти у змісті, формі і з новими завданнями: мережа закладів; освітній округ (ступені освіти: початкова, базова – гімназія, основна – ліцей з відповідним профілем навчання, допрофесійна освіта); структура закладів залежить від освітнього статусу: опорний та філія; соціальні передумови для повноцінного навчання: підвіз суб'єктів освітньої діяльності, сучасне ресурсне забезпечення освітнього простору, організація повноцінного харчування, охорони здоров'я і фізичного розвитку тощо. Отже, ключовими процесами в окреслених елементах організаційної та ефективної спільної організаційної діяльності державних та господарюючих інституцій, до яких відноситься й освітня система, є процеси гнучкості моделі, стратегії діяльності, державно-громадського управління процесами, прозорості і ефективної комунікації, про які ми раніше відзначали.

**Висновки.** Таким чином, отримані результати свідчать, що актуальними механізмами антикризового управління освітньої сфери регіону є: 1) організаційне посилення аналітичного блоку публічної влади у сфері освіти з виявлення кризових проблем, оптимізації механізмів регулювання системи і виявлення прихованих ресурсів у її розвитку в регіоні; 2) розбудова механізмів державно-громадського управління в процесах вирішення проблем освітньої системи на місцевому рівні; 3) нерозв'язані проблеми та прогалини поточного управління життєдіяльністю інфраструктури впливають на ефективність діяльності освітньої сфери регіону; 4) місцевий практичний досвід співпраці колективної, індивідуальної, міжгромадівської, міжрегіональної і комунікативної дії, які стають основним партнерським ресурсом для ефективного розвитку регіону; 5) розбудова нової моделі фінансового і ресурсного забезпечення освітнього середовища, вибудовування нової мережі закладів освіти; 6) пошуки змісту і форми дистанційного навчання дітей початкової та базової школи в глобальних кризових ситуаціях. Відповідно, перспективною проблемою подальших розвідок регіонального рівня постають питання дослідження механізмів впливу ОМС, органів управління освіти громади на розвиток гнучкої і розвиваючої освітньої моделі на території.

**Список літератури:**

1. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.
2. Крикун В.Б. Особливості здійснення антикризового управління економікою на рівні місцевого самоврядування. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 66–69.
3. Батракова Т.І., Сардак А.О. Механізм реалізації антикризової стратегії держави, антикризові заходи. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 14. Ч. 2. С. 25–28.
4. 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.
5. Хабермас Ю. Постнаціональна констеляція и будуще демократии. *Логос*. 2005. № 4–5 (39). С. 105–145.
6. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху / Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>
7. Habermas J. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1996. 631 p.
8. Безена І.М. Демократизація публічного управління і інформаційно-медійний розвиток компетентностей його посадовців. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 3 (67). С. 27–32.

**Bezena I.M. REGULATIONS OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT IN THE FIELD OF EDUCATION UNDER REFORM: REGIONAL ASPECT**

*The article is devoted to the study of modern public processes for forming new regulations of anti-crisis management in the field of education at the regional level which are carried out in the context of the reform and strategic development of the educational system. According to the results of the study, the relevance of modern practices in education management was noted, they are: the formation of new management concepts of educational activities in emergencies and crises; redistribution of responsibilities in the field of education between the regional level and subregions/territorial communities; partnership interaction of public authorities of regional/subregional level with civil society institutions in the educational sphere of the community; new practices of state policy implementation at the local level through forming educational institutions network, resource provision and budgeting; building a model of strategy for developing educational sphere through investing into infrastructure projects, etc. European experience in decentralization, sustainable community development, crisis management and regional development strategies shows a systematic approach to the situation in education and other social spheres through monitoring processes, which take place in the regions, and preventing socio-economic crises; active and effective communicative actions which are aimed at the development, unity, transparency and strength of social norms, values and activities of public institutions in the community; applying human-centered approach and consistent actions to uphold the foundations of social democracy through involving citizens in community governance processes; systemic and joint influence on developing local democracy and financial self-sufficiency of the community; sustainable development of the public sector of the community which is aimed at improving the quality of life / activity/education of a person. The basis of public activity of community authorities should be a consistent communicative action between public institutions and citizens, which will promote the development of mutual trust, openness and efficiency.*

*According to the results of the study it is established that systematic activity of public institutions of the region and involvement of public institutions of the territory influence on the sustainable development of the territory and the effectiveness of anti-crisis measures, public trust on the part of citizens, the quality of local infrastructure projects in education, positive trends in socio-economic changes in solving community problems.*

**Key words:** *educational environment, crisis phenomena, regions, community development strategy, infrastructure projects, interaction.*



*Бєлікова К.Г.*

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

## ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*Метою дослідження є визначення раціонального інноваційного підходу до оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту під час організації дій органів управління в надзвичайних ситуаціях.*

*У науковій статті розкрито проблемне питання, яке полягає в невідповідності обсягу та змісту завдань, що частіше ставляться керівникові органу управління, стислим термінам на ухвалення обґрунтованого рішення в умовах недостатності інформації про стан справ у зоні надзвичайної ситуації та суперечності в її характеристиках, що зобов'язує керівника приймати рішення в умовах часткової невизначеності стану.*

*Об'єктом дослідження визначено оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту в державному управлінні.*

*Під час проведення дослідження оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту застосовано такі наукові методи: логіко-аналітичний, системний, порівняння, синтезу, декомпозиції, експертного аналізу, математичний.*

*Результати дослідження мають наукове та практичне значення. Визначено, що недоліки у функціонуванні системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту пов'язані з показниками інформації, які визначають ефективність функціонування системи управління та забезпечують обґрунтованість рішень керівника органу державного управління в надзвичайній ситуації. Запропоновано інноваційний підхід до оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення, котрий ґрунтується на визначенні відповідності якості функціонування зазначеної системи вимогам, що ставляться до неї в певній ситуації – адекватності інформації ситуації, котра склалась, повноті, корисності та оперативності її обробки. Визначено критерій оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення – умови, коли рівень інформаційно-аналітичного забезпечення, який реалізується, більший або дорівнює потрібному рівню інформаційно-аналітичного забезпечення. Інноваційний підхід, що запропоновано, забезпечить більш якісне провадження практичних заходів щодо функціонування системи управління цивільного захисту.*

**Ключові слова:** *інноваційний підхід, якість функціонування, система інформаційно-аналітичного забезпечення, надзвичайна ситуація, органи державного управління.*

**Постановка проблеми.** Управління силами та засобами цивільного захисту в надзвичайній ситуації має на меті забезпечення максимального використання своїх можливостей та успішне виконання окреслених завдань у визначені терміни з найменшими витратами.

В умовах надзвичайної ситуації успішне вирішення органами державного управління покладених на них завдань неможливе без заздалегідь побудованої, надійної дієвої системи управління, а також налагодженої та безпомилково організованої її роботи. Для створення таких умов органи управління розробляють і реалізують комплекс

заходів, який спрямовано на забезпечення своєчасного та якісного вирішення завдань щодо управління силами цивільного захисту, тобто – організовують управління.

Таким чином, стверджуємо, що в умовах сьогодення організація управління силами та засобами цивільного захисту в надзвичайних ситуаціях є комплексом складних довгочасних заходів, спрямованих на забезпечення оперативного та якісного виконання завдань органів державного управління за призначенням. Складником структури управління цивільного захисту є її складник – система інформаційно-

аналітичного забезпечення, що являє собою складний комплекс та забезпечує якісне й доречне прийняття рішення керівником органу управління на застосування сил і засобів, а також його реалізацію. Тому саме якість функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення є інтегральним показником її ефективності загалом та згаданої системи зокрема. Отже, виявлено проблему, яка полягає у протиріччі між наявними стислими термінами на схвалення аргументованого рішення керівником органу державного управління в нелегких умовах надзвичайної ситуації та обмеженням для цього обсягом відповідної корисної інформації про ситуацію в зоні надзвичайної ситуації, що зобов'язує керівника ухвалювати рішення в умовах часткової невизначеності ситуації. Крім того, варто зазначити важливу вимогу до інформації – дієвість її обробки, оскільки несвочасне прийняття рішення на підставі застарілої інформації призводить до втрати його нагальності.

Для вирішення вказаної проблеми вважаємо за доцільне використовувати метод декомпозиції складного на просте з подальшим аналізом простого, під час застосування якого виникає можливість оцінювати й підвищувати результативність та якість функціонування окремих елементів системи: підсистем збору, обробки та передачі інформації, аналізу та підготовки даних для ухвалення рішення, контролю за виконанням завдань, що фактично дозволяє активізувати діяльність системи інформаційно-аналітичного забезпечення загалом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема оцінювання функціонування складних систем у різних галузях науки загалом і в галузі науки «державне управління» зокрема, приділено значну увагу науковців.

Грунтовний аналіз зовнішніх умов, виконання яких є ключовим чинником для ефективного функціонування системи управління персоналом органів державної влади, провів А. Рачинський. Такими умовами окреслено: зв'язок системи управління персоналом із потребами організації, відповідність такої системи стану оточення, її цілісність, участь керівництва у процесі управління. Автором аргументовано основні вимоги, котрі висуваються до результативного керування системами управління персоналом – ґрунтовність і відповідальність. Водночас, на думку автора, предметом професійної відповідальності керівників декларується їх ефективна діяльність [1, с. 8–9].

Звертає увагу на одне з вагомих питань сьогодення – якість функціонування системи державної влади загалом та державного управління і державної служби зокрема – Д. Неліпа, який підкреслює, що від результативної діяльності системи державної служби залежить ефективність системи державного управління загалом, водночас виокремлює фундаментальний чинник, який впливає на рівень державної служби – професійну компетентність персоналу [2, с. 71].

Засновник української наукової школи інновацій державного управління В. Бакуменко науково обґрунтував систему генерування державно-управлінських рішень. Автором запропоновано загальну модель процесу державного управління, котра містить ключові його етапи та доцільні державно-управлінські рішення, а також принципи та схему класифікації таких рішень за основними напрямками (державотворення, розроблення та реалізація політики), а також формами (нормативно-правова, організаційно-розпорядча та програмно-цільова) державно-управлінської діяльності [3, с. 5].

Л. Приходченко обґрунтувала висновок, що визначити та оцінити результати державного управління, навіть за наявності достовірних даних і методики розрахунку показників та важливих критеріїв, складно внаслідок особливостей управлінської діяльності. Автор констатує, що проблема використання принципів та ознак оцінювання ефективності державного управління визначається складністю управлінського процесу, що викликає зміну показників її оцінювання, відповідно до окреслених цілей, наявних стандартів та поширених цінностей. Отже, вважає Л. Приходченко, доречним є застосування методики, яка зважає на сутність процесу оцінювання та особливість об'єкта [4, с. 13].

Авторський підхід до оцінювання ефективності системи управління персоналом запропонувала А. Крамаренко. Такий підхід ґрунтується на принципах виваженої системи показників, адаптованої до завдань дослідження [5, с. 98].

В. Циганок запропонував модель отримання експертної інформації, на основі якої розробив технологію експертного оцінювання з використанням шкал різного рівня інформативності, що дозволяє уникнути викривлення інформації, отриманої від експерта, та метод узагальнення групових неповних парних порівнянь, заданих у різних шкалах. Указаний метод містить зворотний зв'язок з експертами для досягнення обґрунтованого рівня впорядкованості [6, с. 11].

Визначальні властивості для управлінської та економічної інформації окреслив Л. Яровий, а саме: якість, вірогідність, змістовність, значущість, актуальність, очевидність і чіткість. Автором, на основі ґрунтовного аналізу наукової літератури, запропоновано сучасні підходи до оцінювання інформаційних ресурсів, критеріїв вибору інформації [7, с. 93].

І. Романченко, В. Котлярів, І. Свида, В. Гвоздь запропонували науковий підхід до оцінювання організаційної структури військової системи, який базується на моделі функціонування такої системи, побудованої на основі методів теорії систем масового обслуговування, що дозволило здійснювати оцінювання часових операційних характеристик функціонування варіантів структур. Рекомендований у методичному підході критерій дозволив обирати найбільш оптимальний варіант структури [8, с. 200].

Концепцію, порядок, способи і прийоми безпеко-орієнтованого управління проектами розвитку складних організаційно-технічних систем на прикладі цивільного захисту розробив О. Зачко. Автором запропоновано, зокрема, змістовну та цілісну моделі управління безпекою у проектах, які проваджуються в надзвичайних ситуаціях та акцептують гарантування координації концептуальних суперечностей між рішенням проекту, його якістю та значущістю, під час урахування складника безпеки [9, с. 12, 13].

В. Квашук, Ю. Рак обґрунтували необхідність створення високоефективної системи управління силами та засобами цивільного захисту, ключовими завданнями якої є забезпечення координаційних засад для захисту населення, підтримки екологічних ресурсів та соціальної інфраструктури держави як у мирний час, так і в умовах війни. Реалізація визначених завдань, на думку авторів, можлива за умови створення організаційної структури управління як суцільної інформаційної моделі функціонування та управління всіма елементами системи цивільного захисту [10, с. 92, 98].

Інноваційний підхід до створення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державно-управлінської діяльності на основі застосування конструктивних шляхів до опрацювання та реалізації об'єднаної інформаційно-аналітичної системи державного управління обґрунтував Є. Коломієць. Автором запропоновано сукупність моделей та методів удосконалення структури та змісту зазначеного механізму, які ґрунтуються на централізовано-децентралізованому принципі

формування інформаційно-аналітичної системи державного управління [11, с. 8, 9].

Однак, незважаючи на суттєві наукові здобутки вітчизняних учених за результатами досліджень із поданої проблематики, виявлено, що недостатньо дослідженими залишаються питання щодо визначення інноваційного підходу до оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту.

**Постановка завдання.** На основі аналізу попередніх наукових розвідок та поглядів учених на методологію дослідження складних систем визначити раціональний інноваційний підхід до оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту під час організації дій органів управління в надзвичайних ситуаціях.

**Методи дослідження.** Під час наукового дослідження на етапі обмірковування та попереднього опрацювання наукової літератури та аналітичних матеріалів користувались логіко-аналітичним та системним методами, а також методами порівняння, синтезу, декомпозиції, експертного аналізу. На етапі визначення раціонального інноваційного підходу до оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту застосовувалися вказані методи, а також математичний метод дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основою організації функціонування будь-якої системи загалом і у сфері цивільного захисту зокрема є система управління. Вважаємо, що система управління цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій в узагальненому вигляді містить такі складники: органи управління, пункти управління, засоби управління та забезпечення. Отже, на нашу думку, важливим складником системи управління є система інформаційно-аналітичного забезпечення, яка охоплює зазначені складники системи управління.

Оцінити внесок системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту в досягнення вирішального результату функціонування системи управління в надзвичайних ситуаціях із кількісної позиції та на сучасному етапі розвитку теорії і практики державного управління, є достатньо складною проблемою.

Варто зазначити, що дії сил цивільного захисту в надзвичайних ситуаціях спрямовують органи управління, які входять до системи управління цивільного захисту, шляхом збору, аналізу, обробки інформації стану та її перетворення в

інформацію управління під час проведення певних дій щодо окреслення та прийняття рішення, доведення завдань, планування, організації взаємодії, управління та всебічного забезпечення. Аналіз досвіду проведених заходів органами управління цивільного захисту щодо організації дій у надзвичайних ситуаціях переконливо свідчить, що взаємодія функціональних та територіальних підсистем у складі єдиної державної системи цивільного захисту України потребує все більших обсягів якісної інформації, що передбачає її адекватність, корисність, повноту та оперативність, під час організації функціонування системи управління цивільного захисту для результативного застосування сил і засобів.

Відсутність яких-небудь даних, відомостей, фактів, їх невідповідність ситуації, що відбулась, ставить керівника органу управління перед необхідністю ухвалювати рішення в умовах часткової невизначеності ситуації. Варто підкреслити, що періодично виникають ситуації ризику, навіть у відпрацьованих, на перший погляд, процесах управління. Для таких процесів управління, як організація дій різнорідних сил і засобів цивільного захисту під впливом всіляких чинників, ризик прийняття рішення, неадекватного умовам ситуації, значно збільшується. Але ступінь ризику, очевидно, можливо значно знизити, якщо на високому рівні організувати функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, особливо на етапі організації дій у надзвичайних ситуаціях.

Тому вважаємо, що обов'язково необхідно визначити науковий підхід, за допомогою якого реально не тільки оцінити якість функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо організації дій у надзвичайній ситуації, але й обґрунтувати комплекс емпіричних пропозицій, спрямованих на її удосконалення.

Зважаючи на аналіз, який проведено в попередніх дослідженнях, встановлено, що оцінити якість функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення можливо різними способами, але найбільш доцільними є два.

Перший полягає в тому, що якість функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення визначається шляхом співставлення ступеня можливостей органів управління цивільного захисту щодо інформаційно-аналітичного забезпечення організації дій у надзвичайних ситуаціях, що реалізуються в конкретній надзвичайній ситуації, до їх потенційних можливостей [12, с. 168]:

$$Q_{CIA3} = \frac{M_R^{iaz}}{M_P^{iaz}} \quad (1)$$

де  $Q_{CIA3}$  – якість функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення;

$M_R^{iaz}$  – можливості органів управління цивільного захисту щодо інформаційно-аналітичного забезпечення організації дій, що реалізуються;

$M_P^{iaz}$  – потенційні можливості органів управління цивільного захисту щодо інформаційно-аналітичного забезпечення організації дій.

Другий спосіб визначається тим, що ступінь функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення оцінюється шляхом визначення відповідності якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення вимогам, котрі ставляться до неї в певних обставинах щодо організації дій у надзвичайній ситуації, за допомогою інтегрального показника – рівня інформаційно-аналітичного забезпечення органів управління. Цей спосіб під час організації дій у конкретній надзвичайній ситуації має суттєву перевагу над попереднім, коли система інформаційно-аналітичного забезпечення на момент виникнення надзвичайної ситуації має сталу структуру яка, як правило, не відповідає особливостям виконання завдань у конкретній ситуації. Крім того, цей підхід передбачає наявність різних потенційних можливостей органів управління щодо інформаційно-аналітичного забезпечення організації дій у надзвичайній ситуації. Отже, потенційні можливості органів управління щодо інформаційно-аналітичного забезпечення організації дій, які закладені в повсякденній діяльності, можуть не відповідати їх необхідному рівню в умовах надзвичайної ситуації. У цьому разі, навіть за умови їх максимальної реалізації ( $M_R^{iaz} = M_P^{iaz}$ ), не буде вирішено питання щодо досягнення необхідного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення дій у надзвичайній ситуації.

Другий спосіб, який застосовується в роботі, дозволяє виконати оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення з позиції відповідності вимогам, що ставляться до неї під час організації дій, зокрема адекватності інформації ситуації, що склалась, повноти, корисності та оперативності її обробки.

Тому в роботі пропонується використовувати другий спосіб оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення щодо організації дій у надзвичайній ситуації. У ролі критерію в зазначеному способі доцільно визначити вираз такого виду [12, с. 169]:

$$R_{ia3} \geq R_{ia3}^{\Pi} \quad (2)$$

де  $R_{ia3}$  – рівень інформаційно-аналітичного забезпечення, що реалізується;

$R_{ia3}^{\Pi}$  – потрібний рівень інформаційно-аналітичного забезпечення.

Для часткових показників оцінювання рівня інформаційно-аналітичного забезпечення обрано адекватність інформації ситуації, повноту, корисність та оперативність її обробки. Адекватність інформації ситуації, котра склалась, у роботі визначається таким показником, як коефіцієнт адекватності інформації, що характеризує її відповідність реальному стану такої ситуації. Чисельне значення цього показника розраховується за такою залежністю [13, с. 54]:

$$K_{ad} = \sum_{i=1}^N Km_i \cdot Wm_i, \quad (3)$$

де  $K_{ad}$  – коефіцієнт адекватності інформації;

$Wm_i$  – коефіцієнт важливості  $i$ -тої тематичної інформаційної матриці;

$Km_i$  – коефіцієнт адекватності інформації  $i$ -тої тематичної інформаційної матриці;

$N$  – кількість тематичних інформаційних матриць.

Водночас:

– тематичні інформаційні матриці як сукупність інформації, зібраної за конкретною ознакою (темою, завданням), може варіюватись відповідно до конкретних умов;

– кількість тематичних інформаційних матриць визначається кількістю завдань, які вирішує орган управління на етапі прийняття рішення;

– коефіцієнти важливості  $i$ -тої тематичної інформаційної матриці та адекватності інформації  $i$ -тої тематичної інформаційної матриці визначаються комплексно – опитуванням експертів та узагальненою функцією бажаності Харрінгтона.

Оцінювання відповідності рівня інформаційно-аналітичного забезпечення вимогам повноти й корисності інформації доцільно здійснити за допомогою інтегрального показника – ймовірності прийняття раціонального рішення. Зазначений показник чисельно характеризує ймовірність прийняття раціонального рішення на підставі обсягу й корисності інформації стану, що мають органи управління та визначається за залежністю [13, с. 126]:

$$P = P^* \left( \frac{1}{P^*} \right)^I, \quad (4)$$

де  $P$  – ймовірність прийняття раціонального рішення на підставі інформації стану, який має

орган управління під час організації дій у надзвичайній ситуації;

$P^*$  – ймовірність прийняття раціонального рішення до надходження інформації стану (за умови  $0 < P^* < 0.5$ );

$I$  – відношення обсягу корисної інформації стану, що зібрана та оброблена під час організації дій у надзвичайній ситуації до необхідного обсягу для прийняття раціонального рішення.

Під раціональним рішенням у роботі розуміється рішення, яке відповідає ситуації, котра склалась, а його реалізація забезпечує виконання завдань, які доручено органу управління загалом та покладено на систему інформаційно-аналітичного забезпечення зокрема, в конкретній надзвичайній ситуації.

Спираючись на результати попередніх досліджень,  $I$  можна розрахувати так [14; 15, с. 187-190; 16, с. 30]:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^{N_1} N_i^{i3} \cdot K_i^{i3} + \sum_{i=1}^{N_2} N_i^{p3} \cdot K_i^{p3} + \sum_{i=1}^{N_3} N_i^{mm} \cdot K_i^{mm}}{\sum_{i=1}^{M_1} N_i^{i3} \cdot K_i^{i3} + \sum_{i=1}^{M_2} N_i^{p3} \cdot K_i^{p3} + \sum_{i=1}^{M_3} N_i^{mm} \cdot K_i^{mm}}, \quad (5)$$

де:

$N_i^{i3}$  – інформаційні задачі, які використовують органи управління під час вироблення рішення;

$N_i^{p3}$  – розрахункові задачі, що використовують органи управління під час вироблення рішення;

$N_i^{mm}$  – математичні моделі, котрі використовують органи управління під час вироблення рішення;

$N_l$  – кількість інформаційних задач, які, залежно від обсягу корисної інформації, можуть бути вирішені органами управління під час вироблення рішення;

$N_2$  – кількість розрахункових задач, що, залежно від обсягу корисної інформації, можуть бути вирішені органами управління під час вироблення рішення;

$N_3$  – кількість математичних моделей, котрі, залежно від обсягу корисної інформації, можуть бути вирішені органами управління під час вироблення рішення;

$M_1$  – кількість інформаційних задач, які необхідно вирішити органам управління під час вироблення рішення;

$M_2$  – кількість розрахункових задач, що необхідно вирішити органам управління під час вироблення рішення;

$M_3$  – кількість математичних моделей, котрі необхідно використати органам управління під час вироблення рішення;

$K_i^{iz}$  – коефіцієнт порівняльної важливості інформаційних задач;

$K_i^{pz}$  – коефіцієнт порівняльної важливості розрахункових задач;

$K_i^{mm}$  – коефіцієнт порівняльної важливості математичних моделей.

Варто зазначити, що цивільний захист загалом і єдина державна система цивільного захисту України зокрема наразі знаходяться на етапі реформування. Тому нині проводяться дослідження щодо визначення оптимальної структури системи управління як складника цивільного захисту, її завдань та порядку роботи. Тобто даних щодо роботи органів управління під час вирішення завдань управління на етапі організації дій у надзвичайних ситуаціях недостатньо. Тому пропонується кількісне значення  $P^*$  визначити на підставі проведення експертного опитування.

Змістовні та кількісні показники інформаційних та розрахункових задач, математичних моделей, котрі використовують органи управління під час вироблення рішення, мають адаптивний характер.

Коефіцієнти порівняльної важливості інформаційних, розрахункових задач та математичних моделей визначаються комплексно – опитуванням експертів та узагальненою функцією бажаності Харрінгтона;

Запропонований підхід до оцінювання повноти інформаційно-аналітичного забезпечення не єдиний, але, керуючись логічними міркуваннями, найбільш придатний для оцінювання рівня інформаційно-аналітичного забезпечення щодо відповідності вимогам повноти інформації та її корисності.

Оперативність обробки інформації оцінюється часом її обробки органами управління в надзвичайній ситуації. Цей показник чисельно характеризує час, який витрачається органами управління на обробку інформації стану під час проведення процедур перетворення її в інформацію управління для виконання завдань у надзвичайній ситуації.

Оперативність обробки інформації органами управління є однією з найважливіших вимог до якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення, що передбачає досягнення балансу між потрібним часом та таким, який є в розпорядженні органів управління під час вирішення завдань управління [13, с. 35].

Зазвичай під часом, що є в розпорядженні, розуміється директивно встановлений час керівником

вищої ланки управління. Але в сучасних умовах ситуації, котра постійно змінюється, необхідно враховувати час, протягом якого зміни ситуації не призведуть до значного зниження ефективності заходів з організації дій – так званий критичний час ( $T_{кр}$ ). Тому, спираючись на попередні дослідження, баланс часу під час організації дій можна визначити за залежністю [12, с. 45–51]:

$$T_{oy} \leq T_p, \text{ за умови } T_p \leq T_{кр} \quad (6)$$

$$T_{oy} \leq T_{кр}, \text{ за умови } T_p > T_{кр} \quad (7)$$

де  $T_{oy}$  – потрібний час роботи органу управління цивільного захисту для організації дій у надзвичайній ситуації;

$T_p$  – час, що є в розпорядженні органу управління цивільного захисту на організацію дій у надзвичайній ситуації;

$T_{кр}$  – критичний час роботи органу управління цивільного захисту для організації дій у надзвичайній ситуації.

Час роботи органу управління під час обробки інформації під час організації дій  $T_{oy}$  складається з часу, який витрачається на виконання задач [12, с. 45–51]:

$$T_{oy} = T_{pnu} + T_{dz} + T_{nl} + T_{vz} + T_{cnp} + T_{yc} + T_{zab} \quad (8)$$

де  $T_{pnu}$  – час на вироблення і прийняття рішення;

$T_{dz}$  – час на доведення завдань;

$T_{nl}$  – час на планування дій;

$T_{vz}$  – час на організацію взаємодії;

$T_{cnp}$  – час на організацію спеціальних робіт;

$T_{yc}$  – час на організацію управління силами;

$T_{zab}$  – час на організацію всебічного забезпечення.

Шляхом об'єднання зазначених даних в інтегральний показник оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення організації дій – рівень інформаційно-аналітичного забезпечення, який реалізується, отримуємо вираз [13, с. 42–50; 12, с. 45–51]:

$$R_{iaz} = W \times P + W \times K_{ad} \quad (9)$$

(за умов, що  $T_{oy} \leq T_p$ ,  
або  $T_{oy} \leq T_{кр}$ ,  $0 < W < 1$ )

де  $R_{iaz}$  – рівень інформаційно-аналітичного забезпечення, що реалізується;

$W$  – коефіцієнт відносної важливості показника;

$P$  – імовірність прийняття раціонального рішення;

$K_{ad}$  – коефіцієнт адекватності інформації;

$T_{oy}$  – потрібний час роботи органу управління цивільного захисту для організації дій;

$T_p$  – час, котрий є в розпорядженні органу управління цивільного захисту на організацію дій;

$T_{кр}$  – критичний час роботи органу управління цивільного захисту для організації дій.

Потрібний рівень інформаційно-аналітичного забезпечення можливо визначати за допомогою таких чотирьох опцій, зокрема опитування експертів, нормативних даних, які регламентуються керівними документами, узагальненої функції бажаності Харрінгтона та їх комбінації.

Із метою мінімізації похибки під час визначення потрібного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення в роботі запропоновано використання комплексного підходу – опитування експертів та узагальненої функції бажаності Харрінгтона.

Узагальнена функція бажаності Харрінгтона визначається за залежністю [17; 18, с. 3; 19, с. 5]:

$$D = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n d_i}, \quad (10)$$

де  $D$  – узагальнена бажаність;

$d_i$  – частинна бажаність;

$n$  – кількість показників оцінювання інформаційно-аналітичного забезпечення.

Частинна бажаність визначається за формулою [18; 19, с. 4; 20, с. 5]:

$$d_i = \exp(-\exp(-x_i)), \quad (11)$$

де  $x_i$  – показник у безрозмірному вигляді, який визначається за формулою [17; 18, с. 5; 19, с.5]:

$$x_i = \frac{2y_i - (y_i^{\max} + y_i^{\min})}{y_i^{\max} - y_i^{\min}}, \quad (12)$$

де  $y_i^{\min}, y_i^{\max}$  – межі області «задовільно» у шкалі Харрінгтона [17; 18, с. 3]:

Таблиця 1

Шкала Харрінгтона

Лінгвістична оцінка	Інтервали значень функції
Дуже добре	1,00–0,80
Добре	0,80–0,63
Задовільно	0,63–0,37
Погано	0,37–0,20
Дуже погано	0,20–0,00

Отже, функція Харрінгтона є результатом перетворення будь-яких натуральних значень показників у безрозмірну шкалу бажаності, яка встановлює відповідність між суб'єктивною оцінкою аналітика та значеннями показників, що характеризують інформаційно-аналітичне забезпечення.

Графічно описану функцію наведено на рис. 1 [17, 18, с. 4, 19, с. 6].

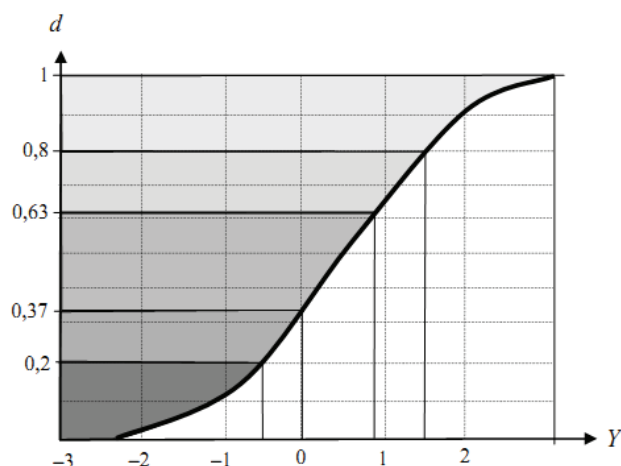


Рис. 1. Графік функції бажаності Харрінгтона

**Висновки.** Визначено, що система інформаційно-аналітичного забезпечення є складником системи управління цивільного захисту, на який покладено комплекс функцій і завдань, одне з яких – забезпечення якісного та своєчасного прийняття рішення керівником органу управління на застосування сил і засобів та його реалізація.

Виявлено проблему, що визначається неповним обсягом адекватної, корисної інформації про обставини в зоні надзвичайної ситуації для прийняття аргументованого рішення керівником органу управління та яка пов'язана з недостатньою якістю функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення.

Вирішення вказаної проблеми окреслюється пошуком раціонального наукового підходу до оцінювання якості функціонування зазначеної системи під час організації дій органів управління в надзвичайних ситуаціях.

Завдяки науковим підходам, котрі запропоновано в попередніх наукових дослідженнях, обґрунтовано підхід, який ґрунтується на основі оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення шляхом визначення відповідності якості функціонування зазначеної системи вимогам, що ставляться до неї за певних обставин щодо організації дій у надзвичайній ситуації, за допомогою інтегрального показника – рівня інформаційно-аналітичного забезпечення органів управління.

Такий підхід дозволяє здійснити оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення з позиції відповідності вимогам, які ставляться до неї під час організації дій, а саме: адекватності інформації стану справ, що склались, повноті, корисності та оперативності її обробки, що обрано частковими показниками.

Запропоновано математичні залежності щодо визначення часткових показників та їх адитивної згортки в інтегральний показник – рівня інформаційно-аналітичного забезпечення, яке реалізується.

Виявлено чотири варіанти визначення потрібного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення.

Визначено критерій оцінювання якості системи інформаційно-аналітичного забезпечення – умови, коли рівень інформаційно-аналі-

тичного забезпечення, що реалізується, більше або дорівнює потрібному рівню інформаційно-аналітичного забезпечення.

Подальший напрям наукових розвідок із розглянутої проблематики вбачається в розробленні методики оцінювання якості функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту під час організації дій органів управління в надзвичайних ситуаціях.

#### Список літератури:

1. Рачинський А. Аудит персоналу як технологія забезпечення ефективності систем управління персоналом органів влади : навч.-метод. матеріали / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищення кваліф. керівн. кадрів. Київ, 2013. 36 с.
2. Неліпа Д. Основні чинники забезпечення якості державної служби. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України* : наук. журн. 2015. № 1. С. 69–75.
3. Бакуменко В. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень : автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2001. 35 с.
4. Приходченко Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво* : електр. наук. фах. вид. / ХарPI НАДУ. 2009. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf> (дата звернення: 09.06.2020).
5. Крамаренко А. Сучасні підходи до оцінювання ефективності управління персоналом. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки : наук.-практ. зб.* Херсон : ВД «Гельветика». 2014. Вип. 8(2). С. 95–98.
6. Циганок В. Моделі та методи експертної підтримки прийняття рішень в слабо структурованих складних системах : дис. ... д-ра техн. наук : 01.05.04 «Системний аналіз і теорія оптимальних рішень» / Інститут проблем реєстрації інформації НАН України. Київ, 2013. 308 с.
7. Яровий Л. Теоретичні підходи до оцінювання інформаційних ресурсів. *Наукові праці Національного університету харчових технологій* : наук. журн. 2015. Т. 21. № 2. С. 93–99.
8. Про один методичний підхід до порівняльного оцінювання альтернативних варіантів структур складної військової системи / І. Романченко та ін. *Системи озброєння і військова техніка*. 2012. № 4(32). С. 198–200.
9. Зачко О. Методологія безпеко-орієнтованого управління проектами розвитку складних систем (на прикладі цивільного захисту) : дис. ... д-ра техн. наук : 05.13.22 «Управління проектами та програмами» / Львівський державний університет безпеки життєдіяльності. Львів, 2015. 342 с.
10. Квашук В., Рак Ю. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління : компетентнісний підхід. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. Львів : ЛДУБЖД. 2013. № 7. С. 92–99.
11. Коломієць Є. Удосконалення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Донецький державний університет управління. Маріуполь, 2015. 211 с.
12. Основы теории управления войсками / П. Алтухов и др. Москва : Воениздат, 1984. 221 с.
13. Вентцель Е. Исследование операций. Москва : Советское радио, 1972. 552 с.
14. Барабаш Ю. Основы теории оцінювання ефективності складних систем (методологія військово-наукових досліджень) : навч. посібник / НАОУ. Київ, 1999. 40 с.
15. Коваленко С., Потеряйко С. Застосування інформаційно-технічних засобів для удосконалення навичок роботи органів військового управління Збройних сил України у надзвичайних ситуаціях. Організація управління в надзвичайних ситуаціях : матеріали 10-ї Всеукр. наук.-практ. конф. (1–2 жовтня 2008, м. Київ). Київ : ІДУЦЗ УЦЗУ, 2008. С. 185–193.
16. Теорія прийняття рішень органами військового управління: монографія / В. Ткаченко та ін. ; Харк. ун-т Повітр. Сил ім. І. Кожедуба. Харків, 2008. 545 с.
17. Harrington E. C. The Desirability Function. *Industrial Quality Control*. 1965. vol. 21, № 10. P. 494–498.
18. Любушин Н., Брикач Г. Использование обобщенной функции желательности Харрингтона в многопараметрических экономических задачах. *Экономический анализ : теория и практика. Методы анализа*. 2014. № 18(369). С. 3–4.



19. Мирончук В. Використання функції Харрінгтона при оцінюванні фінансової стійкості банків України. *Економіка Управління. Інновації: електр. наук. фах. вид.* / Житомир. держ. ун-т ім. І. Франка. 2012. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2012\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2012_1_32) (дата звернення: 09.06.2020).

**Bielikova K.H. AN INNOVATIVE APPROACH TO QUALITY ASSESSMENT OF THE CIVIL PROTECTION INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT SYSTEM OPERATION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*The purpose of the study is to identify a sound innovative approach to quality assessment of the civil protection information and analytical support system operation during organization of governmental actions in emergencies.*

*The paper highlights the problematic issue of inconsistency of the scope and content of tasks that are often assigned to the head of the governing body, with tight deadlines for informed decision-making when a lack of information about emergency scene and contradictions in its characteristics lead to choosing courses of actions under the conditions of partial uncertainty.*

*The object of the study is to assess the quality of the civil protection information and analytical support system operation in public administration.*

*The research methods such as logic and analytical, systematic, comparison, synthesis, decomposition, expert analysis, mathematical have been applied to quality assessment of the civil protection information and analytical support system operation.*

*The findings of the study have scientific and practical significance. It has been determined that the shortcomings in the civil protection information and analytical support system operation are related to the information indicators which show the effectiveness of administration system and ensure the validity of the head's decisions in emergency.*

*Innovative approach to assessing the quality of information and analytical support system operation based on determining the consistency of the system quality with the requirements in certain situations, in particular adequacy, sufficiency of information, its usefulness and quick processing has been proposed.*

*The criterion for quality assessment of information and analytical support system operation has been defined that refers to conditions under which the information and analytical support level exceeds or equals to the required one.*

*The proposed innovative approach will ensure better establishment of practical measures for the civil protection administration system.*

**Key words:** *innovative approach, quality of operation, information and analytical support system, emergency, public administration bodies.*

**Білик О.І.**

Національний університет «Львівська політехніка»

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АНАЛІЗУВАННЯ ЕТАПІВ ГЕНДЕРНО-ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ

*У статті авторкою досліджено механізми аналізування етапів гендерно-орієнтованого бюджетування. Автором здійснено ґрунтовне аналізування гендерного питання у країнах Євросоюзу та в Україні. На основі статистичного аналізу авторкою було згруповано розриви в заробітній платі за сферами економічної діяльності в Україні та у США, а також ті сфери, в яких частка жінок-керівників переважає й навпаки, адже заробітна плата керівників підприємств суттєво відрізняється. Подолання цього питання є пріоритетом ООН у 2020 році. У статті запропоновані шляхи до прискорення гендерного паритету. Установлено, що необхідно створити умови з рівними можливостями для всіх членів суспільства, використовуючи гендерне різноманіття шляхом постійного підвищення кваліфікації та перекваліфікації. Авторкою встановлено, що важливим є створення умов для підвищення поінформованості населення щодо використання гендерно-орієнтованого бюджетування. Правова реформа, посилення гендерно-відповідального соціального захисту та надання державних послуг, квоти на представництво жінок та підтримка рухів жінок – це все стратегії, які здійснили зміну й повинні бути розширені. Тому за досягнення зазначених цілей для урядів, ООН, громадянського суспільства та приватного сектору, які працюють разом, є потенціал для перетворення життя жінок і дівчат на соціально-економічний розвиток, що досліджено у статті. Розвиток та використання людського капіталу є невід’ємною частиною економічного зростання та соціальної включеності у всіх країнах. Результати показують, що під час визначення пріоритетності гендерної рівності максимізуються можливості підвищення ефективності використання людського капіталу та досягнення соціально-економічного прогресу Уряду повинні пропагувати і вносити зміни в політику, яка забезпечує розвиток талантів, можливості інтеграції та розгортання для всіх статей та надає підтримку сім’ям та піклувальникам. Досліджено, що застосування саме меритократичних підходів до управління на макро-, мезо- та мікрорівнях є одним із основним напрямів мінімізації соціальних ризиків та гендерних розривів. Із цією метою у статті було запропоновано алгоритм удосконалення аналізування етапів гендерно-орієнтованого бюджетування, зокрема з використанням цифрових технологій, а саме а/в-тестування, що в умовах пандемії є важливим і необхідним.*

**Ключові слова:** гендерній розриви, гендерна рівність, етапи впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування, механізми гендерно-орієнтованого бюджетування.

**Постановка проблеми.** За останні десятиліття спостерігається важливий прогрес у питаннях гендерної рівності. Однак загалом зміни були неоднаковими та поступовими. За нинішніх темпів змін глобальний гендерний розрив не скоротиться ще протягом 100 років. Рівність між чоловіками та жінками була основним принципом, закріпленим у Статуті ООН у 1945 році. Проте 75 років потому спостерігались значні гендерні розриви. Подолання цього питання є пріоритетом ООН у 2020 році. Важливим є адаптація основних світових вимог досягнення гендерної рівності до вітчизняних реалій та імплементація їх у бюджетну систему України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значенням сутності, змісту та значення гендеру,

важливості гендерної рівності досліджувались такими вітчизняними ученими, як М. Богачевська-Хомяк, К. Верес, Н. Гога, І. Голубева, В. Довженко, А. Комарова, Л. Кормич, Е. Лібанова, Т. Мельник, Н. Грицяк, О. Кулачек, С. Павличко, С. Станік, В. Черняхівська, Н. Чухим, Н. Шпак, тощо. Проте починало досліджуватись це питання в зарубіжних країнах такими науковцями, як М. Вільдт, А. ван дер Влютен, С. Бонні, А. Борхорст, М. Стратигаки, С. Пелетчек, Б. Хірш, М. Лакнер, Р. Дарендорф, та іншими.

**Постановка завдання.** На сьогодні вже здійснено багато кроків в імплементації гендерних питань у системі бюджетного процесу України. Проте вдосконалення вимагає механізм аналізування етапів гендерно-орієнтованого бюджетування.

**Мета статті.** Розробка рекомендацій щодо вдосконалення механізм аналізування етапів гендерно-орієнтованого бюджетування (ГОБ).

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

На початковому етапі впровадження в багатьох країнах, ГОБ зазвичай зосереджуються на стратегіях, спрямованих на підвищення обізнаності про гендерну політику та бюджети (наприклад, збір даних, поділених за статтю, підготовка державних службовців, розробка гендерно-чутливого аналізу). Однак якісна інформація та аналіз гендерних питань та наслідків політики та бюджету самі собою не є достатніми для зміни бюджетів, якщо державні чиновники не можуть бути покликані виконувати свої дії у сфері гендерної рівності. Відповідно, мета сприяння відповідальності уряду за зобов'язаннями щодо гендерної рівності може розглядатись як друга передумова зміни бюджетів та політики на стійкій основі. Із цією метою можна виокремити такі стратегії:

1. Стратегії підвищення рівня обізнаності та розуміння гендерних питань та наслідків.

Політика щодо бюджетів для чоловіків і жінок може зайняти кілька років для повноцінного розвитку. Через деякий час, однак, вони повинні враховувати звітність, бюджет та державне управління. Стратегії підвищення обізнаності охоплюють питання, пов'язані з даними, інструментами такими, як аналіз, прозорість інформації, підготовка та розбудова потенціалу. Ці стратегії необхідно залучити як урядом, так і громадянським суспільством та включити:

- розробку методів доступу, генерування та зберігання даних, поділених за статтю, використання їх у підготовці бюджету, плануванні та оцінці політики. Ці заходи складають найважливішу стратегію для всіх ГОБ, але вони здійснюються на різних рівнях країни, залежно від наявності статистичних даних та ресурсів, поділених за статтю;

- розробка та застосування гендерно чутливих інструментів аналізу витрат та доходів до бюджетів та політики. Вони можуть варіюватись від порівняно простої політики, орієнтованої на гендерну оцінку та опитування бенефіціарів на обсяг податків та виплат, котрі потребують ресурси для дослідження. Ця стратегія формується й обмежується багатьма факторами, включно з технічними навичками залучених людей та наявність даних, поділених за статтю;

- створення та розповсюдження бюджетної та політичної інформації, щоб розширити розуміння переваг ГОБ та мотивувати до участі гро-

мадянське суспільство у прийнятті бюджетних рішень. Це означає, що прозорість є невід'ємним елементом мети підвищення обізнаності та розуміння гендеру щодо бюджетів;

- спрямування уваги на гендерні проблеми та наслідки основних витрат та доходів, а не лише на конкретні цільові витрати на жінок та дівчат або стратегії доходу, які мають найбільш пряме значення для жінок чи чоловіків;

- систематичне вивчення та аналізування домашньої роботи і її впливу на бюджет та політику. Домашня робота, як неоплачена, так і оплачувана, характеризується суттєвим статевим розподілом праці;

- систематичне включення неформальної економіки в аналіз політики та бюджету. Важливість та гендерний характер неформальної економіки в багатьох країнах також вимагають, щоб його аналіз був частиною ГОБ;

- визнаючи, що відповідна одиниця аналізу – людина чи домогосподарство – може бути різною за різних обставин. Крім того, якщо домогосподарство використовується як одиниця аналізу, тоді необхідно ретельно робити припущення щодо потужності та доступу до ресурсів;

- розробка аналізу значних перетинів статі з іншими категоріями аналізу, такими як соціально-економічний клас, раса, етнічна належність, місцевість, релігія та вік. Іноді відмінності між жінками або серед чоловіків можуть бути такими ж значущими для розуміння впливу на бюджет та політику, як і відмінності між жінками та чоловіками. Все більше свідчень про те, що нерівномірний вплив глобалізації – це зростаючі відмінності за класом, расою, місцевістю тощо;

- навчання та інші заходи з розбудови потенціалу з гендерного аналізу для бюрократії, парламентарів та громадянського суспільства;

- аналіз бюджету на різних рівнях: програмний сектор, міністерство/портфель, перехресний портфель, федеральний, штат, місцевий. Кожен із цих рівнів розкриває різні картини та розуміння гендерних питань.

2. Сприяти відповідальності уряду за зобов'язаннями щодо рівності статей.

Стратегії підзвітності прагнуть забезпечити відповідність між запланованими та фактичними показниками, а також контролювати зміни та прогрес щодо економічної та соціальної рівності між чоловіками та жінками. Стратегії, які використовуються для росту підзвітності, охоплюють таке:

- розробка категорій/рамоч для звітування, які полегшують аудит та моніторинг у часі. Така стра-

тегія варіюється від використання простих показників та цілей прогресу до гендерних показників до включення гендерних індикаторів і цільових показників у структуру бюджетування на основі ефективності, що визначає вхідні ресурси, оперативні ресурси та результати;

- наповнення аналізу гендерними наслідками під час включення в бюджет та державну політику й повернення до процесів планування та оцінки політики уряду. Стратегія цього в деяких країнах полягала в тому, щоб вимагати оцінки впливу на гендерну роль у межах процесу подання кабінету та нових схвалень витрат;

- звітування про перебіг ГОБ міжнародним комітетам та конференціям та звітування за міжнародними документами та конвенціями, які уряди ратифікували;

- встановлення прихильності до бюджетів, що відповідають гендерним аспектам, на найвищих рівнях влади, із процесами, які мають чіткі лінії відповідальності за ключові бюджетні установи, такі як міністерство фінансів/казначейство та парламент. Внутрішні урядові ГОБ вимагають, щоб процеси та інститути підзвітності всередині влади були ефективними. Це, ймовірно, буде підтримуватись лише в тому разі, якщо буде здійснюватись значний тиск із боку громадянського суспільства;

- установлення зв'язків між гендерними бюджетами та роботою загального аудиту уряду. Це може зробити свій внесок у моніторинг та прозорість, але його ще потрібно розробити;

- розробка стратегій громадянського суспільства, які потребують (юридично чи політично) відповіді уряду. Використовувані стратегії охоплюють доступ до прав на інформацію щодо громадян (який застосовувався в Індії), внесення зобов'язань щодо гендерної рівності та їхніх бюджетних наслідків виборчим питанням, розміщення карток звітів (за допомогою засобів масової інформації та інших джерел) щодо прогресу уряду, розроблення альтернативного бюджету (наприклад, альтернативного федерального бюджету Канади), розробки списку пріоритетів бюджету людей (проект, котрий проводиться в Бангладеш) або безпосередньо участі в розробці проекту бюджету (місцева влада у Бразилії).

- регулярна звітність уряду перед громадськістю про вплив свого бюджету на чоловіків і жінок (наприклад, публікація заяви про жінок або бюджетного документу, як у разі з австралійським федеральним та штатом урядів) та включення донорських цілей та мір успішності у процеси планування та оцінки.

- сприяння участі угруповань громадянського суспільства урядом у вправах ГОБ на базі громадянського суспільства.

Основним завданням у сфері публічного управління щодо гендерно-орієнтованого бюджетування є інформування всіх груп стейкхолдерів та роз'яснення методики гендерно-орієнтованого бюджетування. Із цією метою в Україні вже було здійснено роботу шляхом проведення низки тренінгів у рамках фінансування Фондом ім. Фрідріка Еберта. Проте, врахувавши досвід іноземних держав, а також в умовах аналізування наукових досліджень у цій сфері варто вдосконалити роз'яснення методики гендерно-орієнтованого бюджетування. В межах наукового пошуку інноваційних механізмів управління соціальними ризиками зазначимо, що гендерна відмінність – це відмінність не лише за статтю, а й за конкретними потребами із-за ментальних, соціальних, етнічних, расових, релігійних відмінностей. Проте необхідно врахувати той факт, що на сьогодні в Україні застосування гендерно-орієнтованого бюджетування не може охопити весь бюджетний процес через фінансове обмеження. Так, у 2020 році гендерно-чутливих паспортів є 930 порівняно із 2019 – 325 [2]. Важливим є й те, що обмеження у фінансуванні програм вимагають розроблення методики. Враховуючи зазначене, вдосконалено етапи гендерно-орієнтованого бюджетування (табл. 1).

Ці етапи є необхідними на початковому впровадженні ГОБ. Але надалі пропонується застосування А/В-тестування. Також саме застосування цього методу є визначальним в умовах карантину, адже базується на використанні цифрових технологій. Цей тест побудований на основі застосування маркетингових технологій у сфері цифрової економіки. Зокрема орієнтація на цифровий простір вимагає гнучкості в ГОБ і розширення трафіку. Але оскільки придбання трафіку є складним та вартісним, то стає першочерговим пропонувати найкращий досвід стейкхолдерам, які заходять веб-сайти з питань ГОБ. Це допоможе їм досягти поставленої мети й дозволить здійснити конвертацію в найшвидший та найефективніший спосіб. У практиці комерційних підприємств застосування тестування А/В відходить від самостійної діяльності, яка обмежувалася періодичністю один раз на місяць, до більш структурованої та безперервної і такої, яку завжди необхідно проводити за допомогою чітко визначеного процесу. Звичайно, що під час застосування А/В-тестування застосовується лише два можливих варіанти, тобто дві

## Процес удосконалення етапів впровадження ГОБ\*

Етапи	Наявні в методиці підетапи	Пропоновані підетапи
Етап. Оцінка вихідної ситуації й можливостей для роботи в конкретній сфері	Аналіз зацікавлених сторін. Визначення цільових груп і бенефіціарів.	Необхідно застосувати СВІОТ-аналіз, який урахуватиме слабкі й сильні сторони можливості та загрози в межах конкретної територіальної громади чи в межах окремої програми.
	Оцінка організаційних і кадрових передумов реалізації	До підетапів необхідно додати аналіз інформаційної політики у сфері побудови гендерно-орієнтованого бюджетування (шляхом опитування населення, аналізування інформації в засобах масової інформації тощо)
	Складання «гендерного профілю»	Необхідно додати ретроспективний аналіз якісних даних на конкретній території (у процесі децентралізації необхідно структурувати ментальні, географічні, релігійні, етнічні особливості)
Етап. Проведення гендерного аналізу бюджету (галузі/програми, заходів)	Оцінювання вартості послуг	Необхідне структурування також за віком осіб
	Оцінювання витрат на персонал	Аналогічно необхідно здійснити аналізування щодо вікової структури персоналу
	Порівняльний аналіз фінансування галузі/програми за роками	Застосування порівняльного аналізу з іншими регіонами, програмами, країнами та побудова трендів
Ідентифікація гендерно-специфічних проблем, мети та завдань ГБ	Оцінювання ефективності послуг	Застосування якісного оцінювання ефективності послуг (шляхом опитування, анкетування)
	Аналіз наявних фактів гендерної нерівності, а також політичних рішень і заходів, які посилюють таку нерівність	Доцільно провести аналіз інформаційної політики щодо конкретної програми чи територіальної одиниці
Формування гендерно-чутливих бюджетних пропозицій	Формування гендерно-специфічної мети та завдань бюджетної політики, спрямованих на розв'язання гендерно-специфічних проблем	Перед цим підетапом необхідно ідентифікувати передумови виникнення гендерної нерівності
	Визначення заходів у межах бюджету сектора/програми, які сприятимуть досягненню гендерної рівності	У межах планування декількох заходів в умовах обмеженості фінансових ресурсів необхідно застосувати А/В-тестування, що значною мірою спростить впровадження всіх попередніх етапів
	Розрахунок витрат на досягнення цілей гендерної рівності	Обґрунтування цих витрат як подальше скорочення фінансового напруження на бюджет та як один з інструментів мінімізації соціальних ризиків та підняття ефективності соціальних послуг
Оцінка гендерного впливу планованих бюджетних заходів	Визначення структури відповідальності та фінансування	Необхідно додати застосування методів HR-менеджменту в системі управління персоналом на досягнення поставлених цілей гендерної рівності
	Аналіз соціально-економічного впливу на окремі гендерні групи	Варто додати не лише окремі гендерні групи, але й на загальнодержавному чи територіальному рівні
	Аналіз можливих утрат у разі невпровадження пропонованих утручань	Виокремлення та аналіз наслідків у розрізі розгляду саме цих соціальних ризиків. Побудова системи управління цими соціальними ризиками
	Аналіз ризиків під час упровадження планового втручання	

\*Удосконалено автором на основі [3]

можливих програми або напрями, проте варто врахувати й багатоваріантність можливих програм. Але для визначення та оптимізації процесів та в умовах карантинних обмежень є необхідним використання цифрових технологій. Google Analytics і Google Optimize пропонують одне з

найкращих рішень для збору даних та тестування А/В й дозволяють отримати майже все необхідне безкоштовно. Набір Google Analytics 360 охоплює оптимізацію 360 і надає великий спектр інструментів у безкоштовній версії. Проте важливим є наявність фахівця, який знає, як налаштувати роз-

## Пропоновані етапи впровадження А/В-тестування для гендерного бюджетування

Етапи	Опис
Мета тестування	Збільшення читацької аудиторії та аудиторії, збільшенні підписок, збільшенні часу, проведеного відвідувачами на їхньому веб-сайті або прискоренні перегляду відео та інших матеріалів із використанням соціального обміну
Вимір	Планування програми тестування
Встановлення пріоритетів	Визначення пріоритетів допомагає науково сортувати декілька гіпотез. Цієї миті варто отримати данні веб-сайту, дані про відвідувачів і чітко визначити цілі. З відставанням, яке було підготовлено на першому етапі разом із гіпотезою, та визначення пріоритетності.
Умови	Чіткі часові виміри тестування, яких необхідно дотримуватись, випадковість дослідження (рандомний підхід), безперервність проведення тестів (тобто вибірка має бути постійно), Не нехтувати тими варіантами, які не принесли результати. Вибірка (гіпотези) має мати причинно-наслідковий зв'язок
Конкретизація вимірів тестування	Конкретна соціальна кнопка, яка доступна в публічних закладах (н.п. ЦНАП) Тестування варіантів режимів реєстрації електронною поштою
Складання календаря тестування	Ефективна програма оптимізації завжди матиме дві частини, а саме – планувати та визначати пріоритети
Внесення змін	Необхідно аналізувати всі отримані результати здійснити, внести зміни.
Ефективність	Вибір оптимального варіанту гендерна чутливої соціальної програми. Більш ефективний процес аналізування гендерних даних. Підвищення поінформованості населення.

ширене стеження. Це головний недолік варіанту Google: потрібно знати платформу та як отримати найкраще з неї, й це вимагатиме відповідної технічної підготовки фахівця. Застосування цього виду тестування значно спростить роботу над виявленням гендерно-чутливих бюджетів чи тих сфер, які потребують найбільшого втручання, або які є найменш гендерно чутливими. Спроектуюмо етапи впровадження А/В-тестування для гендерного бюджетування (табл.2).

**Висновки.** Зменшення гендерної нерівності може призвести до покращення макроекономіч-

них показників. Визнання того, що гендерні розбіжності є шкідливими та що державні бюджети не є гендерно нейтральними, означає необхідність включення гендерних міркувань у процес складання бюджету. Хоча ініціативи гендерного бюджетування можуть приймати різні форми, їх найважливіше призначення – впливати на процес бюджетування та допомагати розробникам політики зосереджуватись на шляхах, завдяки яким державна політика може допомогти зменшити гендерні нерівності та покращити економічні результати.

## Список літератури:

1. Статистична інформація. *Державна служба статистики*. 2020. Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Гендерно-орієнтоване бюджетування на місцевому рівні. *Міністерство фінансів України*. 2020. Режим доступу до ресурсу: [https://mof.gov.ua/uk/283-genderno-orientovane\\_biudzhetuвання\\_na\\_mistsevomu\\_rivni](https://mof.gov.ua/uk/283-genderno-orientovane_biudzhetuвання_na_mistsevomu_rivni).
3. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Методичний посібник. Київ : ФОП Клименко, 2016. 92 с. С. 63–76.
4. A/B Testing Guide. *Електронний ресурс*. 2020. Режим доступу до ресурсу: [https://vwo.com/ab-testing/#how-to-make-an-a-b-testing-calendar?utm\\_campaign=tof\\_ugc](https://vwo.com/ab-testing/#how-to-make-an-a-b-testing-calendar?utm_campaign=tof_ugc).
5. A/B (сплит) тестирование: подробное руководство к применению *Електронний ресурс*. 2020. Режим доступу до ресурсу: <https://pengstud.com/blog/ab-testing/>.
6. Women and Girls – Closing the Gender Gap. *Shaping our future together*. 2020. Режим доступу до ресурсу: [https://www.un.org/en/un75/women\\_girls\\_closing\\_gender\\_gap](https://www.un.org/en/un75/women_girls_closing_gender_gap).

## Bilyk O.I. IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF ANALYSIS OF STAGES OF GENDER-ORIENTED BUDGETING

*In the article the author investigates the mechanisms of analysis of the stages of gender-oriented budgeting. The author made a thorough analysis of the gender issue in the European Union and in Ukraine. Based on statistical analysis, the author grouped salary gap in the spheres of economic activity in Ukraine and the United States, as well as those areas in which the share of women managers prevails and vice versa,*

*because the salaries of top managers differ significantly. Overcoming this issue is a UN priority in 2020. The article suggests ways to accelerate gender parity. It is established that conditions should be created with equal opportunities for all members of society, using gender diversity through continuous training and retraining. The author found that it is important to create conditions for raising public awareness about the use of gender-based budgeting. Legal reform, strengthening gender-responsive social protection and the provision of public services, quotas for women's representation and support for women's movements are all strategies that have changed and need to be expanded. Therefore, in achieving these goals for governments, the UN, civil society and the private sector, working together, there is the potential to transform the lives of women and girls into socio-economic development, which is explored in the article. The development and use of human capital is an integral part of economic growth and social inclusion in all countries. The results show that prioritizing gender equality maximizes opportunities to increase the efficiency of human capital use and achieve socio-economic progress governments should promote and change policies that ensure talent development, integration and deployment for all sexes, and support for families and caregivers.. It is investigated that the application of meritocratic approaches to management at the macro-, meso- and micro-levels is one of the main directions of minimizing social risks and gender gaps. For this purpose, in the article is proposed an algorithm to improve the analysis of the stages of gender-based budgeting, in particular with the use of digital technologies called A/B-testing, which is important and necessary in a pandemic.*

**Key words:** *gender gaps, gender equality, stages of implementation of gender-oriented budgeting, mechanisms of gender-oriented budgeting.*

**Венцель В. Т.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

*У статті проведено дослідження актуальних питань фінансового забезпечення здійснення державою соціальної функції. У цьому контексті розглянуто бюджет як інструмент реалізації пріоритетів державної політики в соціальних і гуманітарних сферах. Проаналізовано обсяги та структуру видатків бюджету України за 2011–2019 роки та встановлено тенденції щодо фінансування соціально орієнтованих видатків за цей період. Розглянуто стан виконання окремих положень законодавчих актів, які регламентують фінансове забезпечення галузей освіти та охорони здоров'я України.*

*У бюджетних видатках України переважають соціогуманітарні напрями: охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення. Серед бюджетних видатків соціогуманітарного характеру найбільший обсяг спрямовується на фінансування галузі освіти.*

*Встановлено, що фінансове забезпечення соціально-гуманітарних напрямів носить несистемний характер. Вимоги законодавства щодо фінансового забезпечення галузей освіти та охорони здоров'я не виконуються, що призводить до дефіциту ресурсів на розвиток відповідних галузей та негативним чином впливає на якість публічних послуг, які надаються громадянам. Зокрема, протягом 2011–2019 років галузь освіти недоотримала коштів з бюджету на загальну суму 581 млрд грн у порівнянні з показником, який визначений відповідним законодавчим актом. Галузь охорони здоров'я за період з 2011 по 2019 роки недоотримала коштів на загальну суму 1370 млрд грн.*

*Зроблено висновки про те, що для України необхідним є розроблення ефективної стратегії розвитку соціально важливих галузей, яка узгоджується і є взаємопов'язаною з економічною та бюджетною політикою. Соціальна політика держави повинна базуватися на комплексній стратегії соціально-економічного розвитку країни та враховувати реальний розвиток економіки, що є джерелом її ресурсного забезпечення.*

**Ключові слова:** соціальна функція, бюджетна політика, соціальна політика, бюджет, структура бюджетних видатків, освіта, охорона здоров'я.

**Постановка проблеми.** Одним з основних інструментів, за допомогою якого органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади забезпечують реалізацію функцій держави і вирішення питань соціального та економічного розвитку регіонів та територій, є бюджет. У бюджеті знаходять свій вираз пріоритети державної та регіональної політики. Фінансовий ресурс, який акумулюється в бюджеті, забезпечує підтримку та розвиток соціально значущих напрямів та галузей, а також впливає на функціонування економіки держави. За означенням, основними напрямками бюджетного фінансування є соціально-гуманітарні галузі. За рахунок бюджетних коштів забезпечується фінансування конституційних гарантій громадян. Якість та обсяги послуг, що надаються державою в рамках забезпечення відповідних конституційних гарантій, у значній мірі залежить від обсягу коштів, що акумулюються в державному та місцевих бюджетах.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання, пов'язані з принципами функціонування державних фінансів, соціальної орієнтації економіки, розглядалися в працях таких зарубіжних вчених, як Дж. Кейнс, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Стігліц, М. Фрідман, С. Фішер. Призначення та роль держави у функціонуванні та фінансовому забезпеченні соціогуманітарної сфери є предметом багатьох досліджень, проведених вітчизняними науковцями, серед яких В. Андрущенко, В. Гець, Е. Лібанова, І. Луніна, В. Омельчук, В. Опарін, Д. Полозенко, В. Тропіна, В. Троцинський, В. Федосов, І. Чугунов. Поряд із цим перманентний розвиток суспільних та економічних відносин зумовлює необхідність проведення нових теоретико-практичних досліджень.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз бюджетної політики в частині фінансового забез-



печення виконання соціальної функції та визначення шляхів підвищення її ефективності.

#### Виклад основного матеріалу дослідження.

На відміну від матеріального добробуту, який був основним критерієм успішності держави в минулому столітті, сучасні тренди в провідних країнах світу характеризуються посиленою увагою держави до соціальних аспектів, які відображають загальний життєвий рівень населення, задоволеність людей якістю життя, що включають в себе чинники нематеріального характеру (освіта, задоволення духовних потреб, створення умов для творчого розвитку особистості тощо). Таке еволюціонування стало наслідком досягнення досить високого рівня глобального економічного розвитку, покращення ситуації із задоволенням першочергових фізіологічних потреб населення та появою суспільного запиту на задоволення різноманітних соціальних, духовних, творчих та інших особистісних потреб. За таких умов зростає роль соціальної функції держави, метою якої і є створення відповідних умов для підвищення якості життя своїх громадян [1].

Ефективність виконання державою своїх функцій залежить від рівня ресурсного забезпечення. Бюджет є основним фінансовим інструментом держави, який, окрім встановлення обсягів ресурсного забезпечення державних функцій, відіграє роль індикатора соціально-економічного розвитку країни, є орієнтиром для формування суб'єктами господарювання власної фінансової політики [1]. У видатках бюджету знаходить свій прояв фінансова та бюджетна політика держави, тому перелік витрат, їх склад і структура постійно змінюються залежно від конкретної економічної, політичної та соціальної ситуації.

Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою частиною фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету проявляється роль держави в регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, вдосконалення структури суспільного виробництва. Бюджетні видатки є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери, оскільки за їх допомогою держава може

змінювати структуру виробництва, впливати на результати діяльності економічних суб'єктів, регулювати соціальні процеси.

У бюджетних видатках України переважають соціогуманітарні напрями: охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення (з урахуванням витрат на проведення пенсійних виплат). У період з 2011 по 2019 роки частка цих видатків у структурі зведеного бюджету України коливалася в діапазоні значень, максимальна різниця між якими становила 11,8 відсотка (найвищий показник зафіксовано у 2013 році – 64,4 відсотка, найнижчий у 2019 році – 52,6 відсотка). Упродовж 2011–2013 років частка перелічених соціогуманітарних видатків зростала і становила 60,3 відсотка у 2011 році, 60,7 відсотка – у 2012, 64,4 відсотка у – 2013 році. Після цього їх питома вага скорочувалася: у 2014 році вона становила 59,1 відсотка, у 2015 – 55,6 відсотка, у 2016 – 57,4 відсотка, у 2017 – 55,9 відсотка, у 2018 – 53,1 відсотка і у 2019 – 52,6% від загального обсягу видатків бюджету України (рис. 1, табл. 1).

Серед бюджетних видатків соціогуманітарного характеру найбільший обсяг спрямовується на фінансування галузі освіти. Слід зазначити, що інтегрований показник галузі соціального захисту та соціального забезпечення перевищує показник видатків на освіту. Однак у видатках на соціальний захист і соціальне забезпечення значну частку займають видатки на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України (рис. 2). Наприклад, у 2019 році видатки на фінансування дефіциту Пенсійного фонду України становили 191,2 млрд грн, що становить 59,4 відсотка від інтегрованого показника видатків на соцзахист і соцзабезпечення, який становить 321,8 млрд грн (табл. 2).

У період 2011–2013 років частка фінансового забезпечення освіти в загальній сумі бюджетних видатків перевищувала 20-ти відсоткову позначку (рис. 2). Однак у подальшому обсяг видатків на освіту почав різко зменшуватися. У 2014 році питома вага бюджетних коштів, спрямованих на галузь освіти, становила вже 19,1 відсотка від загального обсягу бюджету країни, у 2015 – 16,8 відсотка, 2016 році – 15,5 відсотка, 2017 та 2018 роках частка збільшилася до 16,8 відсотка, а у 2019 – до 17,4 відсотків (рис. 2).

У даному випадку слід зауважити, що згідно з положеннями статті 61 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року № 1060, який діяв до вересня 2017 року, держава повинна

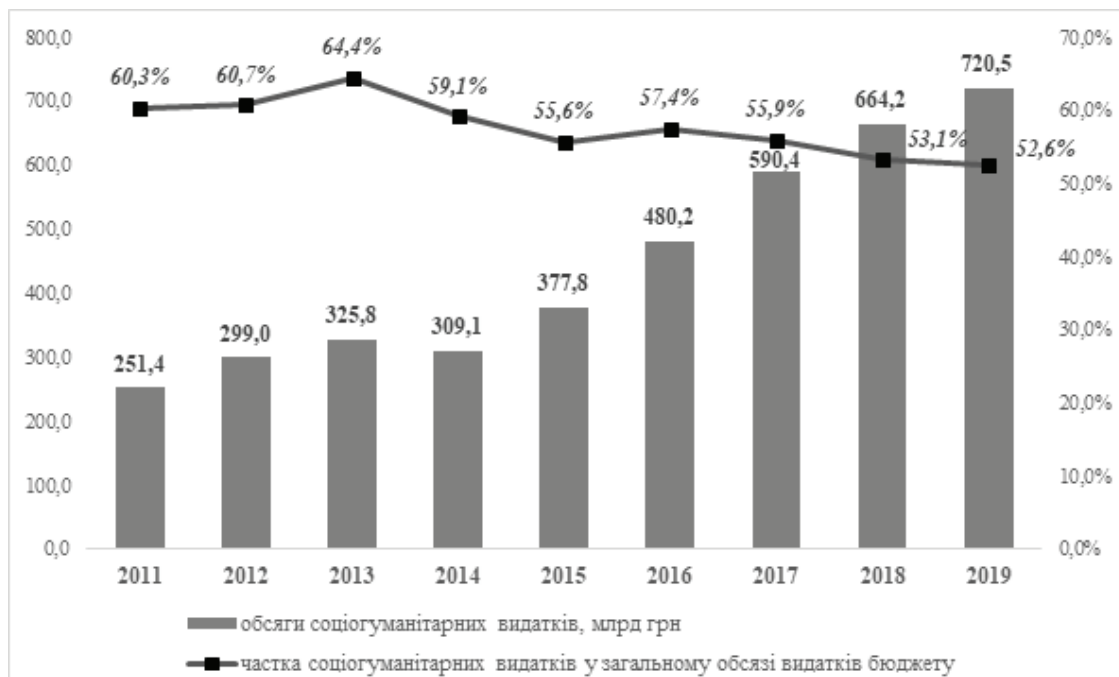


Рис. 1. Обсяги видатків соціогуманітарного спрямування у зведеному бюджеті України у 2011–2019 роках

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України [4]

Таблиця 1

Видатки зведеного бюджету України за 2011–2019 роки (млрд грн)

Функціональна класифікація	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Загальнодержавні функції	49,9	54,6	61,7	76,8	117,6	134,3	166,3	191,5	203,1
<i>у тому числі: обслуговування боргу</i>	23,9	25,2	33,2	49,4	86,2	96,1	110,6	116,1	120,1
Оборона	13,2	14,5	14,8	27,4	52,0	59,4	74,4	97,0	106,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	32,6	36,7	39,4	44,9	55,0	72,1	88,5	118,0	141,5
Економічна діяльність	57,1	62,4	50,8	43,6	56,3	66,2	102,9	140,8	154,2
Охорона навколишнього природного середовища	3,9	5,3	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	8,2	9,7
Житлово-комунальне господарство	8,7	20,1	7,7	17,8	15,7	17,5	27,2	30,3	34,5
Охорона здоров'я	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	115,9	128,4
Духовний та фізичний розвиток	10,8	13,6	13,7	13,9	16,2	16,9	24,3	29,0	31,6
Освіта	86,3	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0	238,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	105,4	125,3	145,1	138,0	176,3	258,3	285,8	309,4	321,8
<i>у тому числі: соціальний захист пенсіонерів</i>	61,7	68,3	87,3	79,8	99,6	147,6	140,2	157,9	191,2
Усього	416,9	492,5	505,8	523,1	679,9	835,8	1 057,0	1 250,2	1 370,1
Валовий внутрішній продукт	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 586,9	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 558,7	3 974,6
Валовий національний дохід	1 282,8	1 443,2	1 500,4	1 568,8	1 964,3	2 361,5	3 052,2	3 640,3	4 078,6

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України [4, 5]



Рис. 2. Питома вага видатків (за функціональною класифікацією) у загальному обсязі видатків зведеного бюджету України у 2011–2019 роках

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України [4]

Таблиця 2

Обсяги видатків на охорону здоров'я та освіту

Функціональна класифікація	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік
Охорона здоров'я, млрд грн	49,0	58,5	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	115,9	128,4
Освіта, млрд грн	86,3	101,6	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	210,0	238,8
Валовий внутрішній продукт (ВВП), млрд грн	1 300,0	1 404,7	1 465,2	1 586,9	1 988,5	2 385,4	2 983,9	3 558,7	3 974,6
Валовий національний дохід (ВНД), млрд грн	1 282,8	1 443,2	1 500,4	1 568,8	1 964,3	2 361,5	3 052,2	3 640,3	4 078,6
Частка видатків на охорону здоров'я у ВВП	3,8%	4,2%	4,2%	3,6%	3,6%	3,2%	3,4%	3,3%	3,2%
Частка видатків на освіту у ВВП	6,6%	7,2%	7,2%	6,3%	5,7%	5,4%	6,0%	5,9%	6,0%
Частка видатків на охорону здоров'я у ВНД	3,8%	4,1%	4,1%	3,6%	3,6%	3,2%	3,4%	3,2%	3,1%
Частка видатків на освіту у ВНД	6,7%	7,0%	7,0%	6,4%	5,8%	5,5%	5,8%	5,8%	5,9%

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України [4; 5]

була забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менш ніж 10 відсотків національного доходу [6]. Разом із цим упродовж 2011–2017 років обсяги бюджетного фінансування освіти були набагато меншими від законодавчо визначеного рівня. Найвищий відсоток видатків на освіту за вказаний період було спрямовано у 2012 та 2013 роках, коли на фінансування галузі виділялося з бюджету 7 відсотків від обсягу валового національного доходу (табл. 2). Найнижчий показник фінансування освітянської галузі зафіксовано у 2016 році – 5,5 відсотка валового національного доходу (табл. 2). За підсумками 2017 року частка фінансування дещо збільшилася і становила 5,8 відсотка. Розрахунки свідчать про те, що за умови виконання норми Закону щодо розміру бюджетного фінансування освіти на рівні 10 відсотків валового національного доходу в період з 2011 по 2017 роки галузь додатково повинна була отримати 502,3 млрд гривень. Незважаючи на практику перманентного невиконання Закону України «Про освіту» в редакції 1991 року, аналогічну норму щодо обов'язкового нормативу державного фінансування галузі було відображено і в прийнятому Верховною Радою України новому Законі України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року за № 2145 [7]. Стаття 78 діючого з 2017 року Закону передбачає, що 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 [7]. У 2018 році обсяг бюджетних видатків на галузь освіти становив 210,0 млрд грн (табл. 1, 2), що становить 5,9% від обсягу валового внутрішнього продукту, тобто різниця між обсягом, визначеним Законом «Про освіту» [7], та фактичною сумою видатків становить 39,1 млрд грн, отже, галузь освіти недофінансовано на 15,7%. У 2019 році видатки на освіту становили 238,8 млрд грн (табл. 1, 2), що становить 6,0% від обсягу валового внутрішнього продукту, тобто різниця між передбаченим законом обсягом та фактичним фінансуванням освіти становила 39,5 млрд грн, тобто галузь недофінансовано на 14,2%.

Схожою є ситуація з фінансовим забезпеченням охорони здоров'я. З 2011 по 2013 рік абсолютна частка фінансування медичної галузі співвідносно до загального обсягу бюджетних видатків поступово зростала: у 2011 році вона становила 11,7 відсотка, у 2012 – 11,9 відсотка, у 2013 – 12,2 відсо-

тка. Після 2013 року відбулося скорочення питомої ваги видатків на охорону здоров'я у зведеному бюджеті України і за підсумками 2016 року цей показник становив 9 відсотків від усіх бюджетних видатків (рис. 2). У 2017 році рівень фінансування охорони здоров'я збільшився до 9,7 відсотка видаткової частини бюджету. Однак у 2018 та 2019 роках видатки зменшилися і становили 9,3 та 9,4 відсотка відповідно (рис. 2). Українським законодавством охорону здоров'я визначено одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Про це зазначається у статті 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [3]. Також встановлено, що «державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу» [3]. За підсумками 2019 року показник видатків на охорону здоров'я становив 3,1 відсотка від обсягу валового національного доходу (табл. 2), що у 3,2 рази менше законодавчо встановленого рівня. З 2011 року найбільші обсяги бюджетних коштів виділялися на медицину в 2012 та 2013 роках, коли частка видатків становила 4,1 відсотка валового національного доходу (табл. 2). Таким чином, за період з 2011 по 2019 рік недофінансування галузі охорони здоров'я до законодавчо встановленого рівня становить 1 370 млрд гривень. Також слід звернути увагу на той факт, що в останні роки обсяги видатків бюджету на охорону здоров'я майже дорівнюють сумам, які спрямовуються на обслуговування державного боргу (тобто на сплату відсотків за основною сумою боргу). Протягом 2011–2013 років видатки на охорону здоров'я суттєво перевищували обсяги витрат на обслуговування державного боргу (у 2011 році – у 2 рази, у 2012 – у 2,3 рази, у 2013 – у 1,9 рази). У 2014 році видатки на охорону здоров'я становили 57,2 млрд грн (рис. 3) і перевищували витрати на обслуговування державного боргу лише на 15,6 відсотка. У 2015 році ситуація кардинально змінилася. Видатки на обслуговування державного боргу становили 86,2 млрд грн, що на 21,4 відсотка було більшим від видатків на охорону здоров'я, які становили 71,0 млрд грн (рис. 3). У 2016 році відбувся ще більший розрив між цими величинами: на обслуговування державного боргу було спрямовано 96,1 млрд грн, що на 27,3 більше ніж видатки на охорону здоров'я, які становили 75,5 млрд грн. Лише у 2019 році, починаючи з 2015 року, видатки на охорону здоров'я на 6,9 відсотка перевищили видатки на обслуговування державного боргу і становили 128,4 млрд грн проти

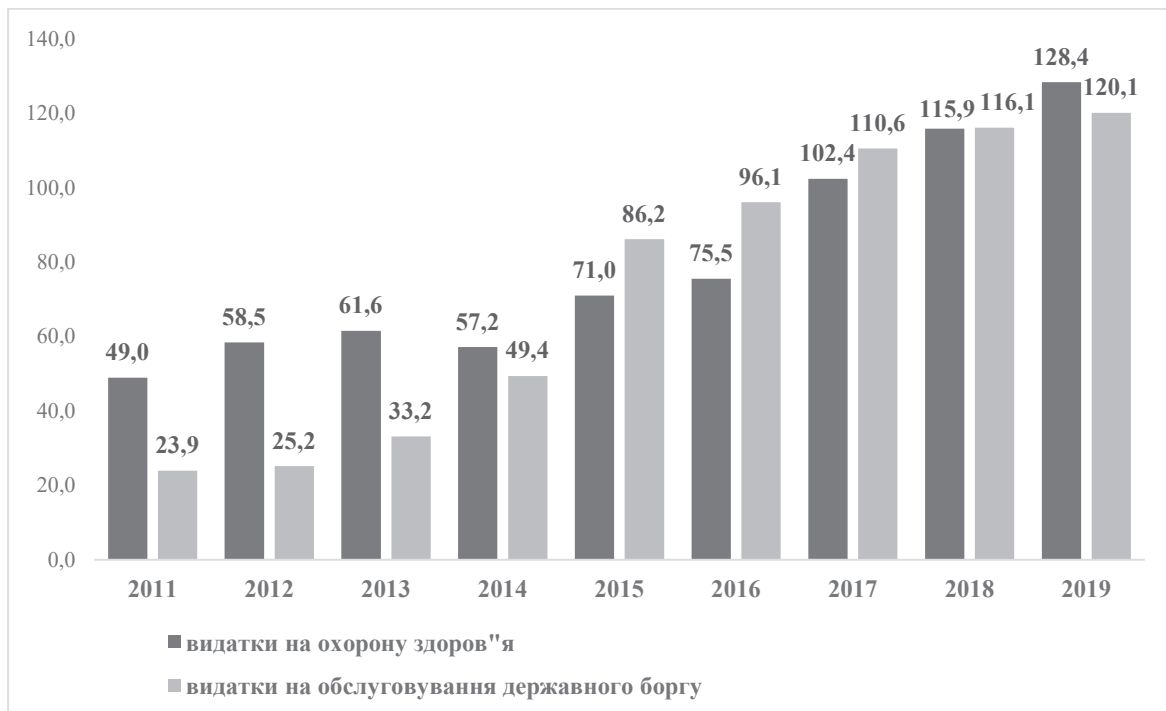


Рис. 3. Порівняльні дані обсягів видатків зведеного бюджету України на охорону здоров'я та на обслуговування державного бюджету у 2011–2019 роках (млрд грн)

Джерело: розроблено автором на підставі даних Державної казначейської служби України [4]

120,1 млрд грн (рис. 3). Загалом, протягом досліджуваного періоду видатки на охорону здоров'я зросли у 2,6 рази – із 49,0 млрд грн у 2011 році до 128,4 млрд грн у 2019 році. Водночас видатки на обслуговування державного боргу збільшилися у 5 разів – з 23,9 млрд грн у 2011 році до 120,1 млрд грн у 2019 році (рис. 3).

**Висновки.** За Конституцією Україна є соціальною державою, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю [2]. Відповідно до цього держава повинна забезпечити надання громадянам соціальних послуг належної якості. Насамперед це стосується охорони здоров'я, освіти, культурного розвитку, фізичної культури і спорту, допомоги малозабезпеченим і соціально вразливим вер-

ствам населення. З наведеного вище можна зробити висновок, що в Україні поки що не сформована ефективна стратегія розвитку соціально важливих галузей, яка є узгодженою і взаємопов'язаною з економічною та бюджетною політикою. Законодавче встановлення нормативів бюджетного фінансування галузей соціальної сфери у залежності від обсягів валового внутрішнього продукту чи валового національного доходу є суто декларативним і не забезпечує вирішення питань належного фінансового забезпечення соціально важливих напрямів. Соціальна політика держави повинна базуватися на комплексній стратегії соціально-економічного розвитку країни та враховувати реальний розвиток економіки, що є джерелом її ресурсного забезпечення.

#### Список літератури:

1. Венцель В.Т. Бюджетна політика як основний інструмент забезпечення державою соціальної функції. *Державне управління: теорія та практика: Електрон. фах. вид. НАДУ*. 2018. № 2. С. 24–35. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/23/files/6bc2f41d-f34f-4ee3-8d43-dcbd1d0a6204.pdf>
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
4. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. Звітність. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>
5. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#n583>

7. Про освіту : Закон України 5 вересня 2017 р. № 2145. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>

### **Ventsel V.T. BUDGET AS AN INSTRUMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE STATE**

*The article researches current issues of financial support for the implementation of the social function of the state. In this context, the budget is considered as a tool for implementing public policy priorities in the social and humanitarian spheres. The amount and structure of expenditures of the budget of Ukraine for 2011–2019 are analyzed and the tendencies concerning financing of socially oriented expenditures for this period are established. The state of implementation of certain legal norms regulating the financial support of education and health care in Ukraine is considered.*

*Socio-humanitarian areas predominate in the budget expenditures of Ukraine: health care, spiritual and physical development, education, social protection and social care. Among the budget expenditures of socio-humanitarian nature, the largest amount is directed to the financing of education.*

*It is established that the financial support of social and humanitarian areas is unsystematic. The requirements of the legislation on the budget financing of education and health care are not met, which leads to a lack of resources for their development and negatively affects the quality of public services provided to citizens. In particular, during 2011–2019, the education sector unreceived funds from the budget totaling UAH 581 billion compared to the figure set by the education's legislation. Similarly, the healthcare sector for the period from 2011 to 2019 did not receive funds totaling UAH 1370 billion.*

*It is concluded that it is necessary for Ukraine to develop an effective strategy for the development of socially important spheres, which is consistent and interrelated with economic and budgetary policies. The social policy of the state should be based on a comprehensive strategy of socio-economic development of the country and take into account the real development of the economy, which is the source of its (the social policy) financing.*

**Key words:** *social function, budget policy, social policy, budget, structure of budget expenditures, education, health care.*

**Грищенко Г.А.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ТА ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

*У статті розглядаються питання державного управління інклюзивною освітою. Особливу увагу надано визначенню поняття «механізм державного управління інклюзивною освітою». Подано результати комплексного аналізу підходів до функціонування інклюзивної освіти та впроваджених державою концепцій реалізації інклюзивної освіти. Окреслено проблеми у сфері інклюзивної освіти, які перешкоджають реалізації соціально-економічного та фінансового механізмів державного управління. Вивчено принципи фінансування інклюзії в Україні. Визначено, що система фінансування інклюзії повинна оновлюватись, орієнтуючись на результативність надання освітніх послуг закладами освіти. Зроблено висновок, що соціально-економічний та фінансовий механізм державного управління інклюзивною освітою в Україні є процесом активної та узгодженої діяльності органів державної влади в соціальній та економічній сферах. Запропоновано з метою реалізації зазначених механізмів чітко сформулювати напрями розвитку, котрі повинні базуватись на здійсненні комплексних дій для успішної реалізації інклюзивної освіти, що передбачає фізичну доступність, індивідуальний підхід та підготовку фахівців. Вивчено результати всеукраїнських досліджень у сфері освіти в контексті яких досліджено стан інклюзивної освіти. Досліджено динаміку розвитку мережі закладів, які мають інклюзивні класи та чисельності дітей, які в них навчаються, на прикладі даних Департаменту освіти й науки Київської міської державної адміністрації. Здійснено аналіз чинників, що впливають на реалізацію соціально-економічного механізму державного управління інклюзивною освітою. У статті розглянуто питання фінансування інклюзивної освіти в Україні та надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами. Особливу увагу надано аналізу нормативно-правових актів, в основу яких покладено ідею впровадження та реалізації інклюзивного навчання, зокрема в контексті реформування загальної середньої освіти в рамках концепції «Нова українська школа».*

**Ключові слова:** державне управління, інклюзивна освіта, фінансовий механізм, соціально-економічний механізм, принцип доступності, «гроші ходять за дитиною».

**Постановка проблеми.** Під час визначення рівня сформованості соціальної та гуманітарної політики у сфері освіти кожної держави, основний акцент робиться на оцінці того, як у ній проявляється увага до найбільш уразливих категорій населення, зокрема до дітей. За останні роки стратегічною метою Уряду у сфері освіти стало підвищення рівня її якості відповідно до вимог інноваційного економічного розвитку та врахування сучасних потреб суспільства щодо забезпечення доступності освіти для кожної дитини. На сьогодні інклюзивна освіта є важливим складником державної освітньої політики в багатьох країнах світу. Виникнення інклюзивної освіти пов'язане з реалізацією одного з основоположних прав людини – права на освіту, яке забезпечує основу для розвитку справедливого суспільства. Тому перед державою стоїть

важливе завдання забезпечити право на освіту, незалежно від індивідуальних особливостей або потреб кожної особи.

У 2009 році Україною було ратифіковано Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю (далі – Конвенція). У положеннях Конвенції зазначено, що держави-учасниці повинні забезпечувати й заохочувати повну реалізацію всіх прав людини й основоположних свобод усіма особами з інвалідністю без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності [7]. Зазначене свідчить про необхідність створення на основі ідеології, котра забезпечує рівне ставлення до всіх людей і формує спеціальні умови для тих, хто має особливі освітні потреби (далі – ООП), відповідних механізмів (правового, економічного, фінансового, соціального тощо), методів, інструментів, способів їх реалізації для забезпечення надання освітніх послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти проблеми державного управління інклюзивною освітою, серед яких: особливості державної політики щодо реалізації інклюзивної освіти, організаційні та правові механізми державного управління інклюзивною освітою, зарубіжні моделі й підходи до організації інклюзивної освіти, функціональне поле та повноваження органів влади в цих питаннях тощо були предметом досліджень вітчизняних і зарубіжних науковців. Зокрема, М. Ажажа вивчала питання державної політики щодо інклюзивної освіти в умовах професійної підготовки молоді [1], М. Криштанович досліджував механізми публічного управління в інклюзивній освіті в Україні [9], К. Кузнецов охарактеризував механізми державного управління у фінансуванні системи інклюзивної освіти [10], Т. Лукіна аналізувала механізми державного управління спеціальними закладами для дітей з особливими освітніми потребами [11], І. Луценко вивчала правові аспекти запровадження інклюзивної освіти в Україні [12], Я. Федан та М. Мицишин досліджували питання вдосконалення організаційно-правового механізму державного управління освітою осіб з особливими потребами [20], Л. Миськів схарактеризувала повноваження центральних органів виконавчої влади України у сфері реалізації інклюзивної освіти [14], А. Тамм і Т. Стецюра вивчали інклюзивну освіту як предмет наукових досліджень у сучасній Україні [19] тощо. Це свідчить про актуальність теми та необхідність пошуку єдиних підходів вирішення проблем, котрі виникають під час регулювання відносин в інклюзивній освіті. Державне управління інклюзивною освітою в Україні перебуває у стадії становлення, вироблення адекватних механізмів його забезпечення, що зумовлює необхідність теоретичного осмислення наявних підходів і віднайдення найбільш ефективних способів його реалізації з урахуванням постійних змін у політико-правових засадах, соціально-економічних відносинах та у сфері освіти загалом.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є розкриття стану соціально-економічного та фінансового механізмів державного управління інклюзивною освітою в Україні з урахуванням завдань реалізації сучасної державної політики у сфері освіти.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Багато науковців у своїх дослідженнях надавали значну увагу вивченню поняття «механізми державного управління освітою», ми у своєму дослідженні поділяємо думку вчених щодо його

визначення через «сукупність практичних заходів (рішень, важелів, стимулів, методів, процесів), за допомогою яких суб'єкти управління, впливаючи на сферу освіти з метою досягнення поставлених цілей, забезпечують її функціонування й розвиток» [5, с. 407].

На думку вчених, політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні та інші механізми виокремлюють, згідно з характером впливу, до кожної групи яких визначаються нормативно-правовий, інформаційний, кадровий, фінансовий, матеріально-технічний складники. Зокрема, економічні механізми державного управління освітою являють собою «матеріальне стимулювання колективів, окремих працівників шляхом підвищення прибутку, заробітної плати, преміювання, одержання кредитів, оподаткування тощо» [5, с. 408].

Ключовим поняттям у досліджуваній нами проблемі є поняття механізму державного управління інклюзивною освітою, яке А. Тамм і Т. Стецюра визначають як «систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які за повноваженнями долучені до запровадження такої освіти в межах правових норм, що існують у державі», а сам процес державного управління інклюзивною освітою вони пропонують тлумачити «як сукупність мотиваційних, економічних, правових, політичних, організаційних та інших заходів держави, котрі спрямовані на забезпечення розвитку інклюзивної освіти» [19, с. 83].

Соціальний компонент механізмів державного управління передбачає, переважно, певні впливи на колективи, соціальні спільноти, окремих осіб, громадську думку тощо. Зокрема, соціально-економічний механізм державного управління, на нашу думку, врегульовує взаємозв'язок між створенням державою безпечних і комфортних умов для життя різних категорій громадян, підтримкою соціально-незахищених верств населення, забезпечення їх необхідними послугами (медичними, освітніми, культурними тощо) з можливістю реалізуватись у професійній діяльності та житті загалом. Створення необхідних умов для реалізації кожної особи, незалежно від складності її особливих потреб, інтеграція у звичайне життя має більш сприятливий вплив на економіку країни, ніж пожиттєве її утримання державою. Зокрема, з метою формування успішної державної політики в цьому напрямі, на нашу думку, важливий вплив мають розроблення відповідних програм соціально-економічного розвитку країни з урахуванням потреб різних категорій громадян, забезпечення гідного рівня життя, надання якісних



послуг у різних сферах, забезпечення соціальної справедливості та рівності тощо.

Державною науковою установою «Інститут освітньої аналітики» разом із Міністерством освіти й науки України у 2019 році було проведено всеукраїнське дослідження якості дошкільної освіти, в контексті якого вивчались і питання інклюзивної освіти. Респондентами дослідження виступили директори, вихователі та батьки вихованців закладів дошкільної освіти. Результати дослідження показали, що лише кожен п'ятий директор ЗДО повністю обізнаний у питаннях організації інклюзивного освітнього середовища, цікаво, що найбільше обізнаних (26,7%) серед директорів зі стажем роботи від 5 до 10 років, а найменше (3,6%) володіють навичками організації інклюзивного освітнього середовища – директорів, які мають стаж роботи в цьому закладі від 30 до 35 років. Позитивним є те, що 80,0% хотіли б поглибити свої знання щодо організації інклюзивного освітнього середовища. Проаналізувавши відповіді респондентів, стало очевидним, що умови для дітей з особливими освітніми потребами створені майже у чверті закладів дошкільної освіти, про що зазначили 23,5% директорів [22].

Аналогічні результати були отримані й дослідженням, проведеним UNICEF у березні–квітні 2019 року, внаслідок якого було виявлено, що для забезпечення інклюзивної освіти в більшості закладів не створено необхідні умови, а також відзначається брак педагогічних працівників для роботи з дітьми з особливими освітніми потребами, що надалі може негативно впливати на якість дошкільної освіти [22].

Результати вказаних вище досліджень свідчать про досить «стихийне» упровадження інклюзивної освіти в Україні, що є наслідком відповідної державної політики. Зазначене не може позитивно позначатись на ставленні суспільства до впроваджуваних змін і, як наслідок, викликає багато занепокоєнь, спротиву та нерозуміння. На нашу думку, державна політика щодо інклюзивної освіти має бути підкріплена повним фінансуванням, якісною підготовкою педагогічних кадрів закладів освіти до роботи в умовах інклюзії, залучення осіб з особливими потребами до нормотворчого процесу, поетапне упровадження необхідних змін, здійснення активної інформаційної підтримки та регулярних моніторингових досліджень із метою вивчення стану впровадження реформ, виявлення прогалин тощо.

Досліджуючи взаємодію органів державної влади та освітян під час побудови освіти для

осіб з особливими освітніми потребами в межах інклюзивного навчання на регіональному рівні, Я. Федан і М. Мищишин помітили, що процеси, пов'язані із запровадженням інклюзії в Україні, проходять досить складно та повільно. На їхню думку, однією із причин є відсутність зацікавленості органів місцевої державної адміністрації та керівників закладів освіти, що зумовлене неналежним фінансуванням та матеріально-технічним і навчально-методичним забезпеченням [20, с. 129]. Інакше кажучи, йдеться про залежність мотивації керівників різних рівнів управління освітою від сформованості відповідного фінансового механізму.

Т. Лукіна й А. Шошова звертали увагу на фактичну відсутність соціально-економічного та інших механізмів втілення в життя правових норм, які б регулювали інститут інклюзивної освіти. Для вирішення зазначеної проблеми дослідниці пропонували розробити на засадах міжгалузевого системного підходу комплексні зміни до законодавства з питань освіти, створити у складі органів управління освітою окремі структурні підрозділи з питань освіти дітей визначеної категорії, під час управління освітою активніше співпрацювати з управліннями охорони здоров'я, соціального захисту для якомога раннього виявлення дітей із порушеннями психофізичного розвитку [11, с. 94].

На проблеми між сучасними суспільними змінами та процесами у сфері інклюзивної освіти та державно-управлінським забезпеченням цих процесів указувала також І. Луценко. Автор наголошувала та тому, що інклюзивне навчання може бути успішним лише у разі вирішення завдань на державному рівні [12, с. 241].

Варто зауважити, що впровадження інклюзивної освіти створює потенційну можливість забезпечення рівності в суспільстві та реалізації права кожного на освіту.

Не меншої уваги надано питанням інклюзивної освіти І. Гевком. Учений зазначає, що Україна діє відповідно до організаційно-адміністративної моделі «поглинання», що означає порушення фундаментального принципу освітньої інтеграції – свободи вибору місця навчання дітей з обмеженими можливостями. Окрім економічних проблем, котрі виникають під час державного управління інклюзивною освітою, суттєвими є й соціальні, що пов'язані із практичною відсутністю фахівців, які необхідні у сфері інклюзії [2, с. 56].

Гостра потреба у фахівцях з інклюзивної освіти підтверджується статистичними даними щодо розширення мережі закладів/класів та збіль-

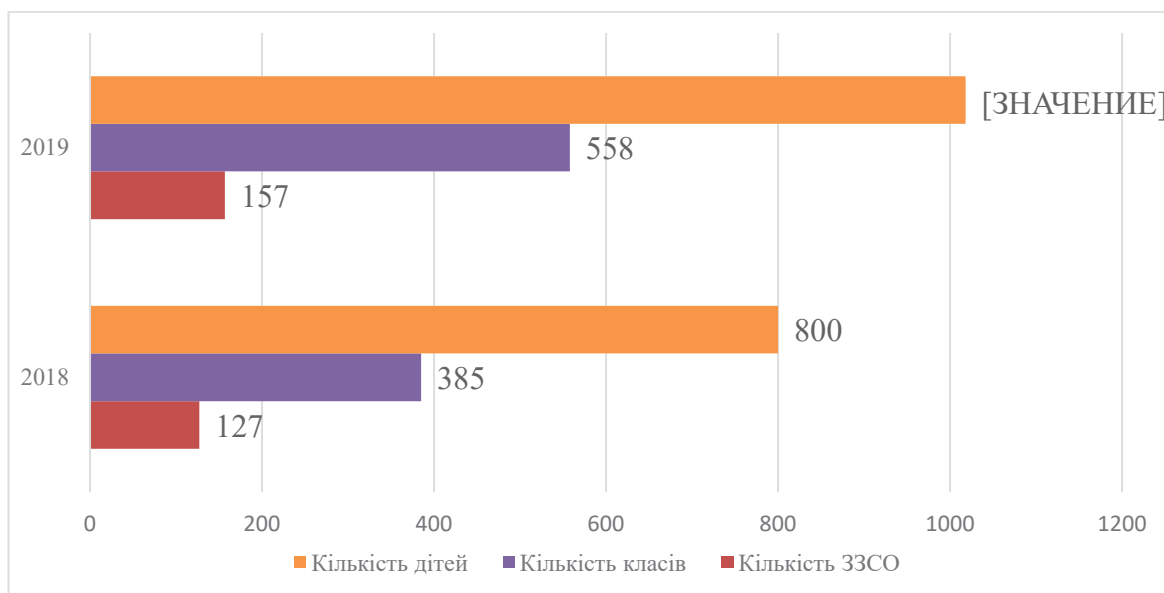


Рис. 1. Динаміка змін кількості закладів загальної середньої освіти з інклюзивним навчанням у м. Києві

Примітка: розроблено автором за даними звіту [6]

шення кількості дітей, що навчаються в них. Так, наприклад, лише в Києві у 2019–2020 навчальному році кількість закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО), в яких було реалізоване інклюзивне навчання, порівняно із 2018 роком зросла на 30 одиниць – зі 127 до 157. Отже, показник кількості шкіл та учнів у 2019 році збільшився практично на 20% [6, с. 6].

Важливими складниками механізмів державного управління загалом та інклюзивною освітою зокрема, є принципи, на яких це управління має бути засноване і які, зі свого боку, виступають певним орієнтиром для визначення завдань управління.

Важливі принципи щодо організації діяльності в галузі освіти осіб з ООП містяться у так званій Саламанській декларації, прийнятій у 1994 році [18]. В основі цих положень лежить право людини на освіту й зобов'язаність держави створити умови для реалізації цього права всім громадянам. Так, кожна особа з інвалідністю має право висловити свої побажання щодо своєї освіти тією мірою, якою це може бути точно встановлено. Основні положення принципи, які лежать в основі зазначеної декларації, полягають у тому, що заклади загальної середньої освіти повинні приймати всіх дітей, незважаючи на будь-які їх фізичні або інтелектуальні особливості. Спираючись на цей документ, а також сучасне освітнє законодавство України, можна сформулювати низку найважливіших принципів державного управління інклюзивною освітою, в яких відобразатиметься специфіка

реалізації соціально-економічного та фінансового механізмів такого управління, а саме:

- правового захисту;
- справедливості у формуванні та реалізації бюджетів суб'єктів інклюзивної освіти;
- результативності надання освітніх послуг;
- адресного розподілу фінансових ресурсів державних і місцевих бюджетів;
- підвищення соціальної ефективності управління освітою;
- недискримінації за фізичними, національними або іншими відмінностями;
- толерантного ставлення всіх учасників освітнього процесу;
- професійності кадрів та постійного підвищення їх компетентності;
- залучення до реалізації інклюзивної освіти громадськості, насамперед територіальної громади, різних інститутів громадянського суспільства;
- інтегрованості освіти та реабілітації на рівні громад [18].

На реалізацію соціально-економічного механізму державного управління інклюзивною освітою значно впливає ставлення в суспільстві до інклюзії, яке на сьогодні є далеко не однозначним. Цьому сприяють різні чинники фінансово-економічного, культурного, соціального характеру, що зумовлює:

- відсутність належного матеріально-технічного оснащення закладів освіти та посилення їх фізичної доступності для дітей з ООП;

- недостатність фінансового забезпечення придбання спеціальних пристроїв для дітей, а також методичного забезпечення для педагогів;

- відсутність достатньо підготовленого з питань інклюзії управлінського та педагогічного персоналу;

- некоректність ставлення суспільства до дітей з ООП, незважаючи на наявність даних соціологічних та інших досліджень котрі ілюструють загалом підтримку запровадження інклюзії.

Незважаючи на те, що Уряд в Україні активно впроваджує політику інклюзивної освіти, деякі підходи до надання освітніх послуг у сфері інклюзії сформовані за радянських часів. Порядок фінансування інклюзивної освіти характеризується системою відповідних компонентів, що безпосередньо відповідають за виконання конкретних завдань. Фінансування інклюзивної освіти здійснюється за принципом субсидіарності. Тобто, в основі розподілення видатків між державним та місцевими бюджетами лежить необхідність максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до особи, яка їх безпосередньо споживає [10, с. 83].

Перша цільова субвенція була виділена урядом у 2017 році для надання державної підтримки особам з ООП. Головним розпорядником субвенції було визначено Міністерство освіти й науки України як центральний орган виконавчої влади.

Зокрема, визначалось, що розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами є структурні підрозділи з питань освіти й науки місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [16].

Цікавим способом, на нашу думку, було укладення типових угод із фахівцями, які проводили додаткові психолого-педагогічні й корекційно-розвиткові заняття, що свідчить про розуміння держави щодо необхідності комплексного підходу до вирішення кадрового питання.

У 2013 році було прийнято Національну стратегію розвитку освіти України до 2021 року. Зазначена стратегія чітко визначала проблеми у сфері освіти, одними з яких були обмеження доступу дітей з ООП до якісної освіти, недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти, низький рівень фінансово-економічного, матеріально-технічного, навчально-методичного та інформаційного забезпечення закладів освіти [15]. Зважаючи на зазначене, можна зробити висновок, що українська система освіти зовсім не була готова до впровадження інклюзивної освіти, а тому її впровадження стало серйозним викликом для освітян та держави загалом.

За останні роки Уряд прийняв низку важливих нормативно-правових актів, в основу яких було покладено ідею впровадження та реалізацію інклюзивного навчання. Закон України «Про освіту» визначає форми й методи соціальної, педагогічної підтримки дітей з ООП, в його положеннях відображаються принципи, котрі спрямовані на створення ефективної системи допомоги дітям із порушеннями розвитку, вирішення низки проблем, пов'язаних із навчанням та професійною підготовкою [17].

Низка важливих рішень було запропоновано під час реформування загальної середньої освіти в межах концепції «Нова українська школа», ініційованої Міністерством освіти й науки України у 2016 році. Окрім пріоритету прозорого фінансування, яке передбачала концепція, важливим принципом визначався «гроші ходять за дитиною», з метою підтримки дітей з ООП, які можуть здобувати освіту інклюзивно поряд з іншими дітьми у пристосованих для цього школах [8].

На нашу думку, використання зазначених принципів є дієвим та мотивуючим способом у сфері державного управління інклюзивною освітою. Окрім того, що заклади загальної середньої освіти будуть зацікавлені в навчанні дітей з ООП, буде дотримано зміст навчальних дисциплін, діти пристосовуватимуться до загального потоку освітнього процесу, отримуватимуть допомогу в подоланні фізичних незручностей і соціальних відмінностей. Зокрема, варто зазначити, що система фінансування інклюзії повинна оновлюватись, орієнтуючись на результативність надання освітніх послуг закладами освіти.

Питання фінансування на сьогодні залишається відкритим. Незважаючи на те, що в Державному бюджеті щорічно передбачено виділення коштів на інклюзивну освіту, у 2019 році обсяг субвенції було зменшено на 11% і становив 1,2 млрд грн. Зокрема, Порядком «Про деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» (2018), регулюється розподіл субвенції між регіонами, виникає постійна необхідність спільного фінансування з місцевими бюджетами та участі місцевих органів влади в інвестуванні реформи [3].

Крім того, в Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» за бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з ООП» (далі – субвенція) передбачено видатки в обсязі понад п'ятсот млн грн., із яких [4]:

– 90% суми розподілено між місцевими бюджетами на забезпечення безпосередньої підтримки осіб з ООП, які навчаються в інклюзивних та спеціальних класах (групах) закладів освіти;

– 10% перерозподілені на бюджетну програму «Здійснення методичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності навчальних закладів, забезпечення діяльності експертних рад із питань проведення експертизи дисертацій» для здійснення централізованої закупівлі 199 комплектів методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей з ООП в інклюзивно-ресурсних центрах.

Ураховуючи стрімке зростання кількості здобувачів освіти, котрі навчаються інклюзивно, яке випереджає, зокрема, прогнозовані показники, залишок субвенції на підтримку осіб з ООП надає ресурс до покриття потреби, що виникла станом на 2019/2020 н.р. та зросла порівняно до планових показників Державного бюджету на 2020 р. Надалі за умови продовження темпів зростання необхідно переглядати формулу розподілу коштів, передбачивши індивідуалізований розрахунок потреби, на відміну від уніфікованого, який використовується наразі.

**Висновки.** Соціально-економічний та фінансовий механізм державного управління інклюзивною освітою в Україні є процесом активної та узгодженої діяльності органів державної влади в соціальній та економічній сферах.

Із метою реалізації зазначених механізмів необхідно чітко сформулювати напрями діяльності державних органів, які повинні полягати у здійсненні комплексних дій для успішної реалізації інклюзивної освіти.

Насамперед необхідно вирішити проблему фізичної доступності закладів освіти, в яких здобуватимуть освіту діти з ООП. Оскільки на законодавчому рівні зазначений принцип визначений, проте, на практиці сотні закладів освіти залишаються без належних оснащень та з низкою бар'єрів. По-друге, важливим є індивідуальний підхід до кожної особливості дитини, залежно від її потреб та особливостей розвитку. Сотні дітей, які мають певні фізичні порушення, не можуть навчатись за однаковою програмою з дітьми з розумовими порушеннями, оскільки, інтелектуальні рівні будуть різними.

Третім важливим складником є вирішення державою проблем підготовки фахівців у зазначеній сфері. Повинна бути створена окрема програма для підготовки педагогів закладів освіти та викладачів, які б вивчали особливості психології дітей із фізичними та психічними порушеннями, вміли застосовувати ці знання у процесі роботи з такими дітьми.

Перспективними напрямками подальших досліджень є здійснення порівняльного аналізу зарубіжних моделей реалізації механізмів державного/публічного управління інклюзії в освітній сфері, розробку та обґрунтування методик обчислення соціальної ефективності впровадження інклюзивних форм навчання, вивчення вагомості впливу чинників політичного, соціального, економічного тощо характеру на зміну толерантного ставлення громадськості до ідеї запровадження інклюзивної освіти в Україні.

#### Список літератури:

1. Ажажа М. Державна політика України щодо інклюзивної освіти в умовах професійної підготовки молоді. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1393>.
2. Гевко І. Інклюзивна освіта в Україні: сучасний стан та проблеми розвитку. *Науковий вісник Миколаївського національного університету ім. В.О. Сухомлинського. Педагогічні науки*. Миколаїв, МНУ ім. В.О. Сухомлинського, 2019. № 1(64). С. 52–58.
3. 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 4 квітня 2018 р. № 237. *Кабінет Міністрів України*. Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/237-2018-%D0%BF>.
4. Деякі питання використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами у 2019 році: Постанова КМУ від 27 лютого 2019 р. № 129. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129-2019-п#Text>.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: М. Іжа (співголова), В. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с. Режим доступу: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Encycloped\\_vydanniy/ee797129-a005-496b-b86a-95045d0132cf.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/ee797129-a005-496b-b86a-95045d0132cf.pdf).
6. Звіт про роботу Департаменту освіти і науки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) за 2019 рік. Режим доступу: [https://don.kyivcity.gov.ua/files/2019/12/23/zvit\\_DON\\_2019.pdf](https://don.kyivcity.gov.ua/files/2019/12/23/zvit_DON_2019.pdf).

7. Конвенція про права осіб з інвалідністю. *Організація Об'єднаних Націй*. 2006. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71).
8. Концепція нової української школи. *Міністерство освіти і науки України*. 2016. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>.
9. Криштанович М. Удосконалення механізмів публічного управління в інклюзивній освіті в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2017 № 2. Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2017\\_2/10.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/10.pdf).
10. Кузнецов К. Удосконалення механізмів державного управління у фінансуванні системи інклюзивної освіти. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2(37). С. 78–88. 13.
11. Лукіна Т., Шошова А. Удосконалення механізмів державного управління спеціальними закладами для дітей з особливими освітніми потребами. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 1. С. 86–96.
12. Луценко І. Правові аспекти запровадження інклюзивної освіти в Україні. *Освіта осіб з особливими потребами: шляхи розбудови*. 2014. Вип. 5. С. 240–253.
13. Мельничук О. Кабінет Міністрів України в механізмі публічного управління інклюзивною освітою. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2018. № 11. С. 157–166.
14. Миськів Л. Органи виконавчої влади як суб'єкти реалізації інклюзивної освіти в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 4. С. 57–61. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npau\\_2013\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npau_2013_4_13).
15. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : *Схвалено Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013*. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
16. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами : *Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2017 р. № 88*. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2017-%D0%BF>.
17. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Верховна Рада України*. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
18. Саламанська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у галузі освіти осіб з особливими освітніми потребами та Рамки Дій щодо освіти осіб з особливими освітніми потребами. *ЮНЕСКО*. 1994. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_001-94](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-94).
19. Тамм А., Стецюра Т. Інклюзивна освіта як предмет наукових досліджень в сучасній Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 78–86.
20. Федан Я., Мишишин М. Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління освітою осіб з особливими потребами. *Молодий вчений*. 2017. № 5. С. 126–130.
21. Шеломовська О. Концептуальні основи формування управлінських рішень у державному управлінні вищою освітою. Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10somsep.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10somsep.pdf).
22. Дослідження якості дошкільної освіти: складники освітнього середовища. Аналітичний звіт. *Міністерство освіти і науки України, ДНУ «Інститут освітньої аналітики»*. Режим доступу: <https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/DO-1.pdf>.

#### **Hryshchenko H.A. STATE OF IMPLEMENTATION OF SOCIO-ECONOMIC AND FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INCLUSIVE EDUCATION IN UKRAINE**

*The article considers the issues of public administration of inclusive education. Particular attention is paid to the definition of “mechanism of public administration of inclusive education”. The results of a comprehensive analysis of approaches to the functioning of inclusive education and the concepts of inclusive education implement by the state are presented. Problems in the field of inclusive education that hinder the implementation of socio-economic and financial mechanism of public administration are outlined. The principles of financing inclusion in Ukraine have been studied. It is determined that the system of financing inclusion should be updated, focusing on the effectiveness of the provision of educational services by educational institutions. It is concluded that the socio-economic and financial mechanism of public administration of inclusive education in Ukraine is a process of active and coordinated activities of public authorities in the social and economic spheres. It is proposed, in order to implement these mechanism, to clearly formulate areas of development that should be based on the implementation of comprehensive actions for successful implementation of inclusive education, which involves physical accessibility, individual approach and training. The results of all-Ukrainian researches in the field of education in the context of which the state of inclusive education is investigated are studied. The dynamics of the development of the network of institutions with inclusive classes and the number*

*of children who study in them on the example of the data of the Department of Education and Science of the Kyiv City State Administration is studied. The analysis of the factors influencing realization of the social and economic mechanism of the state management of inclusive education is carried out. The article considers the issues of financing inclusive education in Ukraine and providing state support to people with special educational needs. Particular attention is paid to the analysis of regulations, which are based on the idea of implementation and realization of inclusive education, including in the context of reforming general secondary education within the concept of “New Ukrainian School”.*

**Key words:** *public administration, inclusive education, financial mechanism, socio-economic mechanism, principle of accessibility, “money follows the child”.*

*Іванова Т.В.*

Національний авіаційний університет

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

*У статті аналізується світовий досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Встановлено, що проблемам державного управління в контексті забезпечення системи безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру присвячено чимало наукових робіт. Встановлено, що в провідних країнах світу накопичений значний досвід організації державного управління ризиками під час виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Аналіз сучасної наукової літератури свідчить про те, що проблема впровадження світового досвіду державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в практику й теорію державного управління України сьогодні залишається малодослідженою. Визначено, що необхідність використання зарубіжного досвіду державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру є європейською вимогою сьогодення. У процесі дослідження опрацьовано різноманітні наукові джерела, що містили інформацію щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в провідних країнах світу, таких як Данія, Польща, Італія, Німеччина, Швеція та ін. Узагальнено досвід розвинених країн у сфері управління ризиками, виокремлено перспективні напрями управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Обґрунтовано доцільність щодо використання світового досвіду управління ризиками в державному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій України. Доведено, що натеper захист населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій набуває глобального міжнародного характеру, і забезпечити його можливо лише спільними зусиллями.*

**Ключові слова:** безпека, державне управління, євроінтеграція, надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, ризик надзвичайних ситуацій, управління ризиками.

**Постановка проблеми.** Сучасні умови функціонування державної системи забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні свідчать, що принципи захисту населення і території впроваджуються в примітивній, шаблонній формі, без урахування особливостей та занадто повільними темпами. Тому сьогодні перед українською державою постало питання реформування державного управління у сфері зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. У контексті процесів реформування актуальним є питання впровадження зарубіжного досвіду діяльності органів, завданням яких є запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у вітчизняну практичну діяльність.

Потреба в подальшому розвитку та реформуванні державного управління у сфері зниження ризику надзвичайних ситуацій, особливо враховуючи поглиблення євроінтеграційних процесів, передбачає якщо не безпосереднє запозичення, то

часткове використання наявного в країнах Європи досвіду щодо зниження ризику надзвичайних ситуацій з метою подальшого вдосконалення державного управління у сфері техногенної та природної безпеки. Це підтверджує актуальність та практичну цінність даної статті.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання організації управління в надзвичайних ситуаціях у зарубіжних країнах досліджувались у наукових працях та статтях А.П. Бойка, П.Б. Волянського, Л.А. Жукової, М.М. Козяра, А.В. Терент'євої, О.О. Труша та ін. На підставі аналізу наукових праць вітчизняних та іноземних авторів у цій сфері державного управління зроблено висновок, що існуючі дослідження висвітлюють тільки окремі проблемні питання. Тому, високо оцінюючи вклад учених, слід відзначити, що у вітчизняній науковій літературі недостатньо з'ясована та вимагає подальшого дослідження проблема вивчення досвіду розвинених країн у

сфері управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій.

**Постановка завдання.** Мета статті – вивчення світового досвіду державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і розроблення рекомендацій щодо його практичного використання у вітчизняній практиці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна продовжує впевнено рухатися в напрямі інтеграції з Європейським Союзом, що підтверджується підписанням у 2014 році політичної та економічної частин Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.

Стратегічний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу з урахуванням нових викликів та загроз, що постають перед Україною, зумовлюють необхідність удосконалення і подальшого розвитку національної системи реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру. Адже з постійним посиленням цивілізаційного навантаження на природне середовище потужність та наслідки стихійних лих і техногенних аварій невідомо зростають, у результаті глобалізаційних процесів справляють негативний вплив не лише на країну, що від них потерпає, а й на сусідні країни та світове співтовариство загалом. Тому сьогодні розробка дієвих заходів запобігання надзвичайних ситуацій різного характеру є однією з найважливіших функцій держави стосовно забезпечення національної безпеки країни.

У більшості європейських держав протягом останніх років розуміння цілей та завдань управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій зазнало значних змін, причиною цього стало саме збільшення кількості руйнівних природних та техногенних катастроф, зростання їх складності. Не залишається осторонь цього процесу і Україна, поступово переймаючи успішний досвід розвинених країн.

Огляд сучасної світової практики з організації державного управління ризиками в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру дає можливість підтвердити, що лідерами з цих питань прийнято вважати Європейський Союз, США та Японію.

Розглянемо досвід управління ризиками в разі виникнення надзвичайних ситуацій на прикладі країн-членів Європейського Союзу.

Погоджуємось із твердженням І. Криничної, що в провідних країнах Європи та Америки організація державного управління в умовах надзвичайних ситуацій певною мірою відрізняється

від інших країн світу і здійснюється на базі системи цивільної оборони та захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій [4]. Водночас потрібно враховувати, що кожна з європейських країн має свій значний досвід у галузі зниження характерних для цих країн типів ризиків. Обмін таким досвідом дає змогу країнам Європи більш ефективно та у прийнятний спосіб знизити вплив джерел небезпеки, об'єднати зусилля, а також ресурси для запобігання спільним ризикам та для їх зниження [3].

У більшості країн світу створені спеціалізовані державні системи для вирішення завдань зниження ризиків в умовах надзвичайних ситуацій.

Найбільш ефективну систему управління ризиком виникнення надзвичайних ситуацій серед європейських країн, на думку О. Труша, має Німеччина, яка базується на історично розвинутій організаційній інфраструктурі подвійного призначення. Загальне керівництво здійснює Федеральне Міністерство внутрішніх справ [6, ст. 408].

У Швеції функції організації зниження ризиків в умовах надзвичайних ситуацій виконує Шведське цивільне агентство на випадок непередбачених ситуацій. Діяльність агентства спрямована на захист життя і здоров'я, життєво важливої інфраструктури від всіх видів небезпек і ризиків на основі оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та готовності до реагування на них, також програм, профілактики, планування, забезпечення готовності, реагування та відновлення.

У Польщі управління у сфері зниження ризиків надзвичайних ситуацій, захисту населення техногенних та природних катастроф виконують Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їхні підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади.

Спеціальним органом, який займається питаннями запобігання, планування і реагування на надзвичайні ситуації у Франції, є Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки Міністерства внутрішніх справ, в Італії – це Національна служба цивільного захисту під егідою Міністерства цивільного захисту.

Вивчаючи досвід Данії щодо організації державного управління у сфері забезпечення безпеки країни, варто зауважити на відсутності державного органу, який відповідає за надзвичайні ситуації та захист населення від можливих наслідків техногенних або природних катастроф. Функції управління в умовах надзвичайних ситуацій у



певній мірі виконує місцева поліція, підрозділи берегової охорони, бригади швидкого реагування та диспетчерські центри по всій території Данії.

Досить цікавим також є досвід Швеції, Естонської, Латвійської, Литовської та Угорської Республік, в яких склалися потужні та ефективні системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Основна мета їхньої діяльності полягає в забезпеченні захисту населення і територій своїх держав від надзвичайних ситуацій різного характеру. Враховуючи стратегічний курс України на європейську інтеграцію, вивчення досвіду функціонування таких систем управління та їх побудова може стати корисним для нашої держави.

Особливу увагу варто звернути на функціонування міжнародних спеціальних рятувальних організацій і формувань, дії яких виконуються насамперед за кордоном. Такі угруповання створені в країнах-членах Європейського Союзу – Німеччині, Франції, Швеції, Данії та інших країнах, таких як США, Норвегія тощо [7].

Так, у Королівстві Данії створена рятувальна служба «Фальк», яка виконує функції пошуково-рятувальної служби, пожежної охорони, швидкої та невідкладної допомоги, завдання, пов'язані з подоланням наслідків надзвичайних ситуацій, запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій, наглядом за охороною навколишнього природного середовища, та надає охоронні послуги державним установам, іноземним посольствам, банківським структурам тощо. Особливістю даної служби є надання допомоги в разі пожеж промисловим корпораціям та аеропортам у багатьох країнах Європи [2, ст. 28].

Німеччина практикує активну участь служби технічної допомоги в міжнародних рятувальних операціях. Рятувальні загони для роботи за кордоном також створені у Франції, Швейцарії, Швеції та в інших державах. Також Європейський Союз має низку угод з третіми країнами, регіональними ініціативами і міжнародними організаціями з метою сприяння наданню допомоги в разі стихійних лих.

Розглянувши досвід європейських держав щодо управління ризиками виникнення природних та техногенних катастроф, варто зауважити, що побудова системи органів управління в цих країнах має багато спільного та поділяється на державний, регіональний і місцевий рівень. Відмічається суворі ієрархічність та централізація управління у відповідних системах цивільного захисту. Загальне керівництво системою захисту

населення і територій від надзвичайних ситуацій здійснює Міністр відповідного відомства. Для безпосереднього виконання покладених завдань на всіх рівнях державного керування створені спеціальні органи керування цивільним захистом [6, ст. 415].

Вивчаючи світовий досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру для подальшого його використання в Україні, варто зауважити, що законодавство з метою мінімізації ризиків виникнення надзвичайних ситуацій займає суттєве місце в законодавстві провідних країн світу. Система світового законодавства в напрямі зниження ризиків і зменшення наслідків надзвичайних ситуацій формувалася протягом десятиліть. В Україні система заходів щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій потребує перегляду та удосконалення, оскільки вона не відповідає вимогам світового законодавства і не може реагувати на зростаючу щороку кількість аварій, катастроф та інших надзвичайних ситуацій.

Прикладом для нашої країни може стати Німеччина, а саме законодавство, яке базується на жорстких вимогах до гарантування безпеки життєдіяльності. Так, у Німеччині прийнято такі законодавчі акти: Закон про охорону водних ресурсів, Закон про охорону довкілля, Закон про утворення утилізації відходів, Закон про речовини, Федеральний акт мирного використання атомної енергії. Зокрема, Акт щодо атомної енергії передбачає експертизу місця будівництва, ступінь можливих ризиків і заходи безпеки у випадку аварії та інші нормативні документи [5].

Франція також має позитивний досвід щодо регулювання надзвичайних ситуацій різного характеру. Для прикладу, в країні діє Закон про організацію заходів щодо гарантування безпеки нанесення у випадку надзвичайних ситуацій, про захист лісу від пожеж і попередження основних ризиків. Також у Франції розроблені спеціальні програми допомоги у надзвичайних ситуаціях [5].

Представлений позитивний світовий досвід щодо правового забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій може бути використаний і в Україні.

Таким чином, запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності, що є однією з вимог інтеграції України до Європейського Союзу, має реалізуватися шляхом імплементації цих стандартів до національного законодавства [3]. Україна прагне досягти світових

стандартів безпечної життєдіяльності, та можливо це лише на основі вивчення світових підходів, досвіду провідних країн світу та наближення національного законодавства у зазначеній сфері до міжнародного законодавства.

Вивчення передового досвіду країн світу, його використання в Україні та удосконалення на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального походження, а також модернізації матеріально-технічної бази оперативного-рятувальних підрозділів на основі новітніх технологій, має сприяти розширенню співпраці України з міжнародними організаціями у сфері зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Надзвичайні ситуації не мають національного забарвлення, про що свідчить історичний досвід [1, ст. 5]. Відмінності зумовлені лише національними, природно-географічними особливостями, соціально-економічними факторами, рівнем науково-технічного розвитку. Тому на сучасному етапі розвитку країн світу виникла необхідність об'єднання зусиль окремих країн для спільної боротьби щодо зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру на їхніх територіях. Прикладом об'єднання зусиль може бути проведення міжнародних заходів із запобігання та реагування на надзвичайні ситуації транскордонного масштабу.

Для України об'єднання зусиль дасть можливість доступу до інформаційних джерел Європейського Союзу у сфері зниження ризиків надзвичайних ситуацій, до новітніх технологій, а також сприятиме обміну досвідом та підвищенню кваліфікації управлінців.

**Висновки.** Отже, враховуючи той факт, що натеper Україна характеризується високим рівнем техногенної та природної небезпеки, це вимагає застосування термінових заходів щодо зниження ризиків та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій. Вивчення та врахування позитивних надбань у сфері управління ризиком надзвичайних ситуацій є актуальним для реформування державного управління України.

Можливості впровадження в Україні позитивного світового досвіду у сфері державного управління ризиком надзвичайних ситуацій нині є недостатньо дослідженими. У процесі вивчення різноманітних наукових джерел, що містили інформацію про особливості управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру в зарубіжних країнах, встановлено, що успішна організація системи управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій сьогодні має орієнтуватись на світовий досвід з урахуванням особливостей сучасної ситуації в Україні. У свою чергу адаптація та впровадження в практичну діяльність зарубіжного досвіду є надзвичайно актуальним для України через те, що незалежно від того, де відбулась надзвичайна ситуація, аналіз недоліків організації управління в умовах надзвичайних ситуацій дає можливість урахувати прорахунки і не допустити їх у майбутньому.

Таким чином, для забезпечення ефективного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як природного, так і техногенного характеру, враховуючи євроінтеграційні прагнення України, наша держава повинна побудувати таку державно-управлінську модель, яка б гарантувала власну безпеку та відповідала високим європейським стандартам.

#### Список літератури:

1. Бойко А.П. Надзвичайні ситуації не мають кордонів. *Оборонний вісник*. 2013. № 8. С. 4–9.
2. Клименко Н.Г. Зарубіжний досвід функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та основні тенденції їх подальшого розвитку : збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. Вип. 1. С. 26–40.
3. Кравченко Р.А. Використання європейського досвіду організаційного забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. URL: <http://www.e-patp.academy.gov.ua/pages/dop/19/files/e7f7dff9-21a4-46f4-b4a1-87e960d9903a.pdf>
4. Кринична І. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: праксиологічний досвід. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013\\_01\(16\)/12.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/12.pdf)
5. Мяснянкін К. Загальноправовий аналіз зарубіжного досвіду вивчення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/11/28.pdf>
6. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Центральної Європи. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. Вип. 1 (28). С. 407–417.

7. Федорчак В.В. Міжнародний досвід державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6984/1/55.pdf>

**Ivanova T.V. WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC MANAGEMENT OF RISKS OF EMERGENCY OF NATURAL TECHNOGENIC AND NATURAL CHARACTER**

*The article analyzes the global experience of public administration of risks of emergencies of anthropogenic and natural character. It has been established that many scientific works are devoted to the problems of public administration in the context of ensuring the security system in the event of emergencies of anthropogenic and natural character. It is established that in the leading countries of the world considerable experience of organization of public risk management in case of emergencies of different nature has been accumulated. The analysis of modern scientific literature shows that the problem of introduction of the world experience of public administration of risks of emergencies of technogenic and natural character into the practice and theory of public administration of Ukraine remains unexplored today. It is determined that the necessity of using foreign experience of public administration to reduce the risk of natural and man-made emergencies is a European requirement of today. In the course of the research, various scientific sources were analyzed, which included information on managing the risks of emergencies of anthropogenic and natural character in leading countries of the world, such as Denmark, Poland, Italy, Germany, Sweden and others. The experience of developed countries in the field of risk management is generalized, perspective directions of risk management of anthropogenic and natural character are distinguished. The expediency of using the world experience of risk management in public administration in the conditions of emergency of Ukraine is substantiated. It has been proven that the protection of populations and territories from the effects of emergencies is now of a global international character and can only be achieved through joint efforts.*

**Key words:** security, public administration, European integration, technogenic and natural emergencies, risk of emergencies, risk management.

**Лукін С.Ю.**

Заклад післядипломної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації»

## СПЕКТР ПІДХОДІВ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ

*У статті розглядаються підходи різних дослідників оцінки ефективності публічного простору, аналізуються як механізми створення образу, так і способи його сприйняття, а також описуються основні інструменти проектувальника публічних просторів. Актуальність дослідження проблем публічних просторів зумовлена тим, що своєчасного вирішення потребують такі питання, як перенаселеність міст, перевантаженість комунікацій, етнічні та соціальні конфлікти, висока вартість життя, низька ефективність управління, обмеженість ресурсів. Охарактеризовано, що своєчасність трансформаційних змін є нині ключовою характеристикою публічних просторів.*

*У дослідженнях, проведених останнім часом, відзначається відсутність жорсткої залежності між естетичними якостями архітектури та устаткування (благоустрою) і населеністю простору, тобто між фізичним комфортом перебування і привабливістю для міських «акторів». Цей параметр не є визначальним, як вважалося до останнього часу. Тому в сучасних містах багато простору, бездоганного з точки зору композиції та естетики модернізму, виявляється «пустим» з погляду потенціалу його соціальної активності.*

*Під час дослідження простору як соціального феномену необхідно, по-перше, зафіксувати всі значущі природні й соціальні явища, що відбуваються на території з певними фізичними характеристиками (вони також фіксуються), по-друге, зробити крос-перетин і на його основі сформулювати висновки про механізми, які організують і модерують взаємодії між людьми і урбаністичним публічним простором. Оцінюючи ефективність публічних просторів, ми можемо як покращити міське середовище, так і заощадити ресурси для майбутніх змін у міру розвитку потреб та досвіду людей.*

**Ключові слова:** публічний простір, просторовість, міське середовище, транзитно-орієнтоване планування, міський дизайн.

**Постановка проблеми.** Процеси урбанізації та міграції, що отримали в останні десятиліття глобальний характер, призводять до збільшення різноманітності міських спільнот і культур. Гетерогенність урбаністичних об'єднань знаходить вираження в появі нових рухів, конфліктів, екслюзій і диктує необхідність внесення змін в управління міським простором. Місто – це складна система взаємодії між людьми. Хоча сучасні комунікаційні технології розширили людські взаємодії від фізичного до нефізичного, побудоване середовище, як і раніше, функціонує як основна арена, на якій люди стикаються один з одним, спілкуються та вибудовують впевненість. Географічний ландшафт можна розглядати як генератор для (пере)виробництва тимчасового процесу з місця на місце [5]. Тому чітке розуміння соціальних взаємодій може бути цінним інструментом для оцінки ефективності міського дизайну.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Нещодавня поява мобільних технологій, що чутливі до місця розташування, дозволяє нам кількісно оцінити процеси, що стоять за динамічними моделями людини на великій площі з тонкими просторовими та часовими дозволами [8]. Попередні дослідження використовували дані соціальних медіа для виведення моделей людської діяльності [3], прогнозування моделей мобільності в містах на основі індивідуальних записів подорожей (Б. Хавелка, І. Сітко, Е. Бейнат, С. Соболевський, П. Казакопулос та С. Ратті) [4], а також відчуття соціальних структур та сегрегації між людьми в просторі було розглянуто Т. Шелтон, А. Пуртюа та М. Зоук [9]. Ці напрацювання дають уявлення про різноманітні аспекти агломеративної взаємодії між людьми в географічному контексті з евклідової області з довільно визначеною установкою одиниць та метричною метрикою відстані, а не топогеометричною перспективою

з використанням міського елемента, що використовується як базова одиниця та геометричний індекс відстані, які не могли достатньо вирішити, як геометрично поділяється фізична міська форма людей. Отже, він обмежує соціальний переклад міського дизайну від побудованої форми до його динамічної функціональності.

**Постановка завдання.** Метою статті є систематичне дослідження, оснащене новими підходами та нововиявленими даними, щоб зафіксувати зміщувальну характеристику просторової конфігурації щодо взаємопов'язаних людей у публічних просторах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концепція «спільної присутності» в теорії синтаксису простору вважається побічним продуктом організації побудованого середовища, що часто виявляється в рухах людей, оскільки зв'язки між просторами створюють можливість взаємної видимості між людьми. Поєднуючи поняття спільної присутності в синтаксисі простору та суміжні поняття в соціології, Л. Маркус пропагував концепцію під назвою «просторовий капітал», яка відображає геометричну відстань, яку люди повинні подолати, щоб бути спільними, для розкриття ролі архітектури у формуванні соціального капіталу в просторі [6, с. 30–40]. Ці зусилля сприяли перекладу знань між міським дизайном та соціологією, але не змогли чітко визначити часові зрушення моделей присутності віч-на-віч у геометричному контексті міського простору, тим самим обмежуючи вплив міського дизайну на динамічне соціальне благополуччя в простір.

Публічні простори варіюються від неформальних куточків вулиць до грандіозних громадських творів. У більш широкому масштабі формальні публічні простори вже давно відігравали важливу роль як центри поселень усіх типів і як осередок громадського життя, діяльності та подій. У меншому масштабі це місце, де люди можуть просто десь відпочити або пограти, надаючи візуальну паузу в потоці вулиць міськими районами. Вони охоплюють все: від традиційних площ до випадкових міських просторів, до нових видів просторів, які кидають виклик нашим уявленням – фізично, соціально та з точки зору управління ними – про те, якими мають бути публічні простори.

Всі модерністські райони, в тому числі радянські спальні мікрорайони, сплановані за чітким розрахунком. На певну кількість жителів прораховується відповідна кількість об'єктів інфраструктури, таких як універмаги, школи, дитячі садки, розраховуються відстані між ними і плануються

способи пересування людей. Таким чином, проектується усереднений життєвий сценарій. Прагнення прорахувати всі соціально-демографічні, економічні та культурні параметри не залишає людям інших варіантів життя в місті, крім запропонованих проектувальниками. Будь-які форми девіантної по відношенню до цього сценарію поведінки не приймаються в розрахунок.

Основна методична проблема такого підходу – зневага мінливості життєвого укладу. Питання забезпечення кращих громадських просторів розглядається тут спочатку через призму планування, оскільки планувальники мають вирішальну роль у створенні та формуванні публічних просторів, роль, яка проявляється двома різними способами. По-перше, планувальники часто є ініціаторами громадських космічних проєктів, наприклад, визнаючи необхідність та потенціал нових або відроджених громадських просторів у певних місцях через егіди проактивних планів, рамок та інструментів, заснованих на місцевості, або іншим чином заохочуючи їх у політика. По-друге, планувальники є охоронцями того, як створюються громадські простори за допомогою регуляторних процесів управління розвитком (надання або заборона дозволу на розробку).

Зовнішність громадських просторів залежить від інтересів і взаємодії груп усередині проєкту. У різних груп можуть бути різні інтереси, підходи, уявлення про користь і про суспільні блага. Різні інтереси і розуміння можуть бути в держави, експертів, місцевої громади та окремих приватних власників. Кожен учасник проєктування бачить його по-своєму. У всіх схожих випадках у держави як замовника спочатку є своє уявлення про проєкт, притому що відсутній загальний аналіз місцевої специфіки, розуміння того, що із себе представляє середовище та життєвий уклад. На жаль, державний замовник найчастіше категорично не хоче брати до уваги те, як проєкт може змінити поведінкові практики людей.

У дослідженнях, проведених останнім часом, відзначається відсутність жорсткої залежності між естетичними якістьми архітектури та устаткування (благоустрою) та населеністю простору, тобто між фізичним комфортом перебування і привабливістю для міських «акторів». Цей параметр не є визначальним, як вважалося до останнього часу. Тому в сучасних містах багато простору, бездоганного з точки зору композиції та естетики модернізму, виявляється «пустим» з погляду потенціалу його соціальної активності. Для фіксації взаємодії між просторовими фор-

мами та людиною і для розроблення стратегій підвищення потенціалу суспільного простору в місті ми використовували певну технологію роботи з громадським простором. Досліджуючи простір як соціальний феномен, необхідно, по-перше, зафіксувати всі значущі природні та соціальні явища, що відбуваються на території з певними фізичними характеристиками (вони також фіксуються), по-друге, зробити крос-перетин і на його основі сформулювати висновки про механізми, які організують і модерують взаємодії між людьми і урбаністичним публічним простором. Під час обстеження території фіксуються такі параметри:

– фізичні: змінювані (клімат, інсоляція, зміна часу доби, освітлення) і незмінні: природні горизонти, геологія, рельєф, ландшафт, флора, колористика пейзажу, геометрія архітектури, пластика архітектури;

– соціальні: мінливі повільно (склад населення, стратифікація і т. ін.) і мінливі швидко (віковий склад, кількість, розподіл, види активності, одяг, трафік, групи, емоційний стан, що впливає на поведінку людини) [1, с. 37].

З точки зору міського дизайну основна сфера цього дослідження – створення рамки для кількісного визначення просторово-часових змін мережових структур центральних міст, що характеризуються їх зміною ролей, фізично з'єднуючих місцевих та немісцевих жителів. Цей фокус багаторазовий. По-перше, вводиться низка заходів для кількісної оцінки суттєвих аспектів фізичної інтенсивності спільної присутності (ймовірність того, що різні групи людей стикаються один з одним на одній вулиці одночасно). Ми витягуємо щоденники подорожей користувачів соціальних мереж, що зареєструвалися, з їхніх геопосилань. Потім людей характеризують як «місцевих жителів» або «немісцевих жителів» для кожного місця, яке вони відвідують, у різні періоди часу, залежно від частоти та тривалості, з якою вони використовували цей простір. Ця класифікація має важливе значення для архітектурних та містобудівних досліджень, які мають на меті з'ясувати соціальне втілення просторової публічності для взаємодії людей на місці [10].

Після аналізу моделі взаємодії «людина–простір», виявлення піків, екстремумів і концентрації різних соціальних дій у часі слід зіставити композиційний і семіотичний аналіз суспільного простору, і на цій основі далі розробляються композиційні та архітектурно-планувальні рішення для реалізації і розвитку потенціалу даного «публічного» місця.

Моделюючи одночасно всі доступні нам рівні, починаючи з демографії, на підставі того, що ми знаємо про культурно-дозвіллієві установки різних соціальних і вікових груп, ми можемо уявити майбутніх мешканців, їхній мотиваційний фокус, переваги та поведінкові моменти. Ми можемо спрогнозувати їхню економічну поведінку і, відповідно, створити фінансову або інвестиційну модель розвитку. Наприклад, благоустрій парку в Брукліні призвів до того, що цей район позбувся кримінальної репутації, притому що склад місцевих жителів і власників нерухомості залишився тим же. У 1970-ті роки Бруклін вдавав із себе гетто, в якому було небезпечно ходити по вулицях. Благоустрій змінив людей таким чином, що вони з плином часу стали уважніше ставитися до свого життя і навколишнього середовища. Водночас зміна сформованого побуту і звичок – це травма.

Коротко опишемо три основні інструменти, наявні в розпорядженні дослідника і проєктувальника публічних просторів. Базовий інструмент – це класичне анкетування. Опитування дозволяє отримувати вимірні показники й робити довгострокові прогнози, робити багаторівневий аналіз і представляти, як простір буде розвиватися в майбутньому. Мінуси цього методу полягають в тому, що він іде від рівня індивідуального досвіду, індивідуальних мотивацій і переживань. Таким чином, на конкретній території можна зібрати певний усереднений масив даних, кореляцій і факторів, який буде залежати від вибраних нами питань [2, с. 954].

Інший інструмент – це фокус-групи та глибинні інтерв'ю. Він дає можливість вивчення особистого досвіду, поведінкових і мотиваційних патернів людей. Зрозуміло, що такий особистий досвід не релевантний загальному, і що під час опитування фокус-груп існує вплив групи на думку респондента. Необхідно грамотно поєднувати таку роботу з респондентами і масовим анкетуванням, проводити якісні дослідження для корекції параметрів кількісних досліджень. Варто також відзначити, що набирають популярності способи аналізу даних соціальних мереж, трекінгу мобільних телефонів та інших типів великих даних, які є фактичним свідченням повсякденності городян.

Нарешті, третій інструмент, дуже популярний зараз, – це залучення населення в проєктування. Він дозволяє оперативно вирішити ті проблеми, на які йдуть місяці за пасивного вивчення. Плюси такої роботи з місцевим населенням – це передусім відсутність перепони об'єктно-суб'єктних відносин, інформаційний та мотивуючий ефект.

Залучаючи людей до проектування, ми отримуємо зворотний зв'язок. Люди, які регулярно відвідують проектні семінари, глибше занурюються в процес і покращують свою компетентність і розуміння порівняно з тими, хто один раз бере участь у фокус-групі. Крім того, проектне співробітництво з місцевим співтовариством дозволяє виявити підводні камені завдяки тривалості процесу в часі. Мінуси – це відсутність будь-яких вимірних показників, акціоністський характер цього інструменту. Неможливо застосовувати отриманий таким чином досвід де б то не було ще й тому, що він виключно локального характеру. Подібне розділення відповідальності за прийняття рішення з місцевим співтовариством дуже нагадує демократичні процеси, які відбувалися в античних полісах. Всі ці інструменти найкраще працюють, коли використовуються разом.

Розуміючи, що публічні простори є головним надбанням для досвіду міських районів, містобудівники почали наголошувати на просторах людини як невід'ємних частин економічного зростання, заохочуючи кафе-культуру, де нові інвестиції заохочуються за рахунок залучення приватного, а не державного бізнесу.

Наприклад, місто Джидда, яке було радикально переплановано для задоволення повсякденних потреб і прагнень людей, додало до нашого розуміння важливості розглянутих, планувальних ініціатив у економіці, що швидко розвивається, наприклад у Саудівській Аравії. Візуальні та якісні опитування показали, що містобудівники, можливо, зможуть створити абстрактні ландшафти, які легко побудувати та підтримувати, проте вони іноді не можуть забезпечити простори, що покращують досвід громадськості та відповідають місцевим контекстам та прагненням людей.

Багато опитаних висловили незадоволення поганим управлінням та обслуговуванням більшості приміщень. Мешканці відзначили, що загальноміські ініціативи щодо екологічно чистих суспільних зручностей, таких як енергоефективне громадське освітлення, також заохочуватимуть відвідування та сприятимуть громадській діяльності, а також пішохідним доріжкам, велосипедним доріжкам, зонам відпочинку та затіненню дерев.

Постійне врівноваження між цілями щільності та якості життя може здатися неможливим у довгостроковій перспективі. Проте досвід показує, що орієнтований на транзитно-орієнтоване планування (TOD) та управління громадським простором – це взаємодоповнюючі підходи, які

можна ефективно поєднувати для перетворення міст у більш стійкі простори.

З іншого боку, впроваджуючи виняткове управління громадським простором, міста розробляють відкриті простори, які підтримують більш високу щільність, сприяють інноваціям, зберігають таланти, підвищують безпеку та підвищують вартість активів. Активно підтримуючи підходи TOD, Світовий банк допоміг понад 35-ти містам перетворити свої громадські простори на більшу безпеку із включенням, а також збереженням історичної та екологічної інтеграції.

Організований навчальним центром Всесвітнього банку в Токіо щотижневий досвід спільного доступу, який відбувся в січні 2019 року, залучив представників національного та міського рівня з 13-ти країн. Це технічне глибоке занурення дозволило учасникам поділитися досвідом та дізнатися більше про планування та розвиток міста на основі принципів TOD. Японія як світовий лідер в успішному застосуванні принципів TOD представила столичну область Токіо та місто Фукуока [7]. В обох місцях ретельно сплановано забудову та на всіх рівнях забезпечено динамічні високоякісні міські райони та неперевершену легкість у дорозі. Багато інвестицій у ці ініціативи щодо відродження міст стали можливими завдяки схемам об'єднання земель та інноваційним каналам фінансування, спрямованим на підвищення вартості землі та використання деяких з них для реінвестицій.

Виходячи з досвіду Японії, ми можемо зробити висновок, що TOD та управління громадським простором потребують комплексного підходу, який включає правове, інституційне та регуляторне середовище, а не орієнтуватися виключно на розвиток інфраструктури.

**Висновки.** Крім стратегічних міркувань щодо того, як розвиваються та регулюються публічні простори, баланс типів простору в урбанізованій зоні та як гарантувати права та обов'язки кожного на більш детальному рівні, можна викласти та впровадити чіткі принципи для цих типів публічних просторів для їх покращення (табл. 1).

Сприяючи відкритій комунікації та обміну знаннями, ми починаємо розуміти взаємозв'язок між довгостроковими стійкими рішеннями та етичними обов'язками в розробленні та розвитку публічного простору. Розвиваючи стійкі громадські зони, ми можемо як покращити міське середовище, так і заощадити ресурси для майбутніх змін у міру розвитку потреб та досвіду людей, що розкриває широкое дослідницьке поле в даній тематиці.

## Фактори дослідження ефективності публічного простору

Фактори встановлення існуючих або базових умов у досліджуваній області	Принципи дослідження
Контекст – визначення контексту спільноти, використовуючи знання, існуючі умови, активи та досвід життя.	<p>A. Характеристика присутніх людей: демографічна характеристика місцевого населення.</p> <p>B. Контекст здоров'я громади: короткий огляд існуючого стану здоров'я на масштаб громади, включаючи фізичне та психічне здоров'я та добробут, соціально-економічне здоров'я, навколишнє середовище та житлові умови.</p> <p>C. Прогнози: Основні заходи нерівності та показники дискримінаційних практик.</p> <p>D. Активи громади: активи, на яких потрібно побудувати, наприклад, публічний простір та транспортний доступ, наявність місцевих та культурних установ.</p>
Процес – підтримка включення в процеси, що формують публічний простір сприяння громадянській довірі, участі та соціальному капіталу.	<p>A. Громадянська довіра: довіра державним установам може вимірюватися набором показників, включаючи швидкість і тип громадянської активності (тобто участь), ступінь знання публічних процесів та рівень довіри, про який повідомляється серед членів громади.</p> <p>B. Участь: широка участь у загальнодоступних подіях чи програмах, відвідування громадських зборів та частка інвестицій в громадські процеси, що беруть участь у спільноті та в державі.</p> <p>C. Соціальний капітал: Сильний соціальний капітал є показником ідентичності, право власності та сильні соціальні мережі, й може бути посилення через культурне різноманіття і в межах території шляхом взаємодії.</p>
Дизайн та програми Створення та програмування публічного простору для забезпечення справедливості у сфері охорони здоров'я, покращуючи якість, підвищуючи доступ і безпеку та розширюючи різноманітність	<p>A. Якість публічного простору: Якість – це рушійний фактор використання, що сприяє тому, скільки часу люди проводять на місцях, в тому числі для соціальної та фізичної діяльності, а також рівень їхнього комфорту, задоволення. Ми вимірюємо якість за допомогою спостереження та індикаторів на основі опитування для отримання досвіду користувачів.</p> <p>B. Доступність: універсальні елементи дизайну для користувачів з обмеженими можливостями, а також з фізичною доступністю публічного простору для всіх користувачів.</p> <p>C. Доступ: Відмінність від доступності, доступ – це міра того, як легко мати можливість використовувати публічний простір.</p> <p>D. Безпека: безпеку можна виміряти об'єктивно та через сприйняття користувачами.</p>
Управління змінами – сприяння соціальній стійкості та спроможності місцевих громад брати участь у змінах із часом, сприяючи представництву та стабільності.	<p>A. Постійне представництво: ступінь представлення місцевих зацікавлених сторін у широких публічних процесах (контроль над тим, що відбувається в довгостроковій перспективі; ступінь, в якому представлені зацікавлені сторони).</p> <p>B. Стабільність громади: Громади є динамічними та вимірюють зміни, пов'язані зі змінами доступності житла та економічні умови, можуть дати зрозуміти, де можливо покращити публічний простір.</p> <p>C. Колективна ефективність: Ефективність спільноти вимірюється за значенням внеску своїх членів як зацікавлених сторін, що формують публічний простір, так і в силу цього соціальних мереж.</p>

## Список літератури:

1. Пучков М.В. Город и горожане: общественные пространства как модератор поведения людей. *Архитектон: Уральская государственная архитектурно-художественная академия*. 2014. № 45. С. 45–52.
2. Сусов В.И., Новикова Т.С. Моделирование роли государства в пространственной агент-ориентированной модели *Экономика региона*. 2016. Т. 12. Вып. 3. С. 951–965.
3. The livelihoods project: Utilizing social media to understand the dynamics of a city / J. Cranshaw at al. 2012.
4. Geo-located Twitter as proxy for global mobility patterns / B. Hawelka at al. *Cartography and Geographic Information Science*. 2014. 41 (3). P. 260–271.
5. Lefebvre H. (1991) *The production of space*. Blackwell : Oxford. Vol. 142.
6. Marcus L. (2010) Spatial capital. *The Journal of Space Syntax*. 1 (1). P. 30–40.
7. Public Space Design and Eco-Friendly Development. URL: <https://indvstrvs.com/public-space-design-and-eco-friendly-development/>
8. Shaw S.L., Tsou M.H., Ye X. (2016). Human dynamics in the mobile and big data era. *International Journal of Geographical Information Science*. 30 (9). 1687–1693.
9. Shelton T., Poorthuis A., Zook M. (2015) Social media and the city: Rethinking urban socio-spatial inequality using user-generated geographic information. *Landscape and Urban Planning*. 142. P. 198–211.



10. Varna G., Tiesdell S. (2010) Assessing the publicness of public space: The star model of publicness. *Journal of Urban Design*. Vol. 15 (4). P. 575–598.

**Lukin S.Yu. RANGE OF APPROACHES TO EVALUATION OF PUBLIC SPACE EFFICIENCY**

*The article considers the approaches of various researchers to assess the effectiveness of public space, analyzes both the mechanisms of image creation and ways of its perception, as well as describes the main tools of the designer of public spaces. The urgency of studying the problems of public spaces is due to the fact that timely solutions need such issues as urban overcrowding, congestion of communications, ethnic and social conflicts, high cost of living, low efficiency of management, limited resources. It is characterized that the timeliness of transformational changes is now a key characteristic of public spaces.*

*Recent research has shown a lack of rigid relationship between the aesthetic qualities of architecture and equipment (landscaping) and the population of the space, ie between the physical comfort of being and attractiveness to urban "actors". This parameter is not decisive, as was thought until recently. Therefore, in modern cities, a lot of space, impeccable in terms of composition and aesthetics of modernism, are "empty" in terms of the potential of their social activity.*

*In the study of space as a social phenomenon, it is necessary, first, to record all significant natural and social phenomena occurring in areas with certain physical characteristics (they are also recorded), and secondly, to make a cross-section and draw conclusions about the mechanisms, which organize and moderate interactions between people and urban public space. By evaluating the effectiveness of public spaces, we can improve the urban environment and save resources for future changes as people's needs and experiences evolve.*

**Key words:** public space, spatiality, urban environment, transit-oriented development, urban design.

**Мельник І.В.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТА МАСОВОКУЛЬТУРНИХ ВПЛИВІВ НА ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ СОЦІУМУ В КОНТЕКСТІ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

*Стаття присвячена вивченню інформаційних і масовокультурних впливів на ціннісні орієнтири соціуму в умовах гібридної війни. Доведено, що виклики гібридного протистояння здійснюються як технологіями викривлення інформації, так і за допомогою інструментарію масової культури, що транслює усереднені цінності, ідеологеми, поведінкові стереотипи, які визначають світоглядно-буттєві засади соціуму. Можливості засобів впливу й маніпуляції свідомістю значно розширилися завдяки одночасному залученню аудіального й візуального, а інколи й кінестетичного каналів сприйняття та передачі інформації. В контексті тотальної пропаганди ворожих і деструктивних ідей, спрямованих на формування ситуації суспільної напруги, хаосу, зниження рівня довіри до державних владних інституцій актуальне вироблення системного державного механізму протидії такій інформаційній агресії з метою стабілізації суспільства й втручання у внутрішню та зовнішню політику країни. Масова культура за допомогою численних каналів комунікації та віртуального простору формує міфологізовану реальність, що відповідає уявним очікуванням соціуму, в межах якої здійснюється символічне й ціннісне визначення, вибір ідентифікаційної моделі тощо. Інформаційні технології формують певні маркери конструювання нової символічної реальності, що має своїм підґрунтям пропагандистський наратив, але повною мірою може позитивно сприйматися масовою свідомістю. Символічний механізм пропаганди є системою взаємопов'язаних символів, комплексний вплив яких перетворює індивідів і соціальні групи на слухняні інструменти інформаційно-психологічної боротьби за владу. Отже, результативність дії символічного механізму пропаганди сприяє тому, що людина стає проактивним учасником і носієм пропагандистського впливу. Тому з метою консолідації сучасного соціуму й протидії гібридним впливам важливе формування державних механізмів регулювання в царині національного інформаційно-культурного простору.*

**Ключові слова:** інформаційна гібридна війна, масова культура, інформація, ціннісні орієнтири, суспільство, маніпулятивні технології.

**Постановка проблеми.** Гібридна війна, що протягом останніх років відбувається в інформаційному просторі України, сформувала не лише нові маркери інформаційної безпеки, але й спонукала до перегляду головних засад і методів державної управлінської діяльності в цьому напрямі з метою протидії інформаційній агресії, яка здійснюється російською пропагандою. Феномен гібридної війни виявив ряд системних проблем та окреслив виклики як у сфері міжнародної діяльності, так і у сфері інформаційної політики, загалом гуманітарній сфері, оскільки «гібридність» має на меті насамперед світоглядне, ідеологічне, ціннісне спрямування, що забезпечує різноманітний горизонтальний владний контроль над суспільством, на яке й спрямовані такі впливи. В підсумку досягнення деструктивних цілей щодо створення соціального хаосу й дискредитації державної вади в країні стає можливим завдяки ціннісному дезорієнтуванню соціуму, розмиванню та

втратації нацією власної ідентичності, сприйняття на рівні масової свідомості пропагованих ідеологем, стереотипів, фейкової інформації тощо. Основним середовищем здійснення гібридних атак і трансляції гібридних меседжів є інформаційний простір, де завдяки технологічності подання, інтерпретації та засвоєнню інформації стають можливими викривлення реальності, маніпуляції, психологічні навіювання та впливи. Поряд з інформаційним середовищем протистояння важливим інструментом у досягненні гібридних цілей є масова культура, що через численну продукцію (телебачення, кіно, музику, книги, російськомовний інтернет-контент) і спрощені схеми трансляції сенсів і цінностей здатна чинити впливи на масову свідомість і ціннісні орієнтири соціуму. Ця проблематика, на жаль, ще не знайшла належного відбиття в науковому середовищі й в оцінках експертів, але, на нашу думку, пропонуване дослідження актуалізує роль масової культури в

інформаційній гібридній війні й сприятиме виро-бленню механізмів державного регулювання та нейтралізації негативних масовокультурних впли-вів в умовах інформаційного протистояння.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За останні роки науковий інтерес до проблематики гібридної війни як складника глобалізаційних про-тистоянь в сучасному світі значно виріс. Окрім напрацювань західних дослідників (М. Бонд, С. Вільямсон, Ф. Гоффман, М. Галеотті, Р. Джонсон, Дж. Кеннет, М. Кофман, Д. Ласіка, Т. МакКалло, М. Роянські, О. Фридман) до наукового дискурсу гібридності й гібридної війни з огляду на реальну загрозу суспільству активно долучилася низка вітчизняних дослідників: Т. Андрієвський, А. Близнюк, С. Бондаренко, І. Ветринський, М. Гетьманчук, В. Горбулін, О. Дарморіз, Н. Дев'ятко, А. Ділай, Д. Дубов, М. Єнін, Ю. Канарський, Н. Карпчук, О. Комарчук, Л. Компанцева, О. Курбан, В. Курило, О. Литвиненко, В. Ліпкан, Є. Магда, А. Мельниченко, С. Савченко, Л. Смола, В. Петрик, Г. Почепцов та інші. Значна увага в їхніх працях приділяється питанню інформаційних впливів, аналізу методів і психологічних прийомів російської пропаганди в українському інформаційному просторі. Майже не окресленою в цьому контексті залишається роль масової культури в гібридній війні, проте загалом цю проблематику на вітчизняних теренах досліджу-вали Н. Авер'янова, В. Бушанський, Н. Міщенко, Ж. Денисюк, Н. Доній, Л. Дротянко, Л. Запрожцева, С. Лазарєв, А. Прилуцька, О. Сінькевич.

Проблематика ціннісного самовизначення українського суспільства в умовах трансформацій переходного періоду й гібридної війни знайшла відбиття в працях В. Богуцького, І. Бушмана, А. Камбура, І. Парфенюка, В. Шевченко. Пробле-матиці державного управління в умовах гібридної війни присвятили роботи М. Задорожна, Л. Мель-ник, Т. Черненко, М. Шевченко, О. Штельмах. Водночас окреслений аналіз праць не вичерпує всієї проблематики дослідження, що дає можли-вість сформулювати мету нашої роботи.

**Постановка завдання.** Пропоноване наукове дослідження має на меті дослідити роль інфор-мації та масової культури як агентів гібридного впливу на ціннісні орієнтири соціуму й визначити механізми управлінського регулювання цих про-цесів в умовах інформаційної гібридної війни.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дискурс перебігу, викликів і наслідків гібридної війни в Україні сформувався в напрямку вивчення сфери воєнних дій, політичної та міжнародної діяльності й взаємодії, удосконалення держав-

них управлінських механізмів протидії, інформа-ційно-пропагандистського протистояння тощо. Останнє, як свідчать вчені, є ключовою складо-вою частиною «гібридності» в розв'язанні й пере-бігові конфліктів на загальносвітовому й регіо-нальному рівнях. Гібридну війну розуміють як засіб протистояння, який поєднує в собі комплекс різноманітних інструментів політичного, еконо-мічного, військового й ідеологічного характеру. Іноді для визначення цього явища застосовують такий термін, як асиметрична війна. Це визна-чення підкреслює та визначає нетрадиційний, специфічний, креативний характер протистояння, яке відбувається за допомогою нестандартних комбінованих стратегії та тактики ведення кон-флікту [6, с. 96].

Інформація та комунікація в поєднанні з циф-ровими технологіями розширили інструменти й ресурси впливу на широкі маси суспільств країн, що своєю чергою посилює можливості гібридного інформаційного впливу й втручання у сфери вну-трішньої та зовнішньої політики й економіки країн.

Глобальна мережа інтернет-комунікації сфор-мувала можливості для тотального впливу на людську психіку й масову свідомість, а численні медіа за допомогою інформації та методів мані-пулювання нею формують іншу уявну реальність, через яку ретранслюються потрібні ідеологеми, цінності, поведінкові установки й стереотипи, що сприятимуть досягненню деструктивних цілей ворожої сторони. Насамперед варто говорити про навмисне викривлення інформації (від відкритої неправди до зміщення поняття по семантичному полю), що дозволяє створити такий образ реаль-ності, який є повністю хибним, але відповідає очікуванням споживача. Часом пересічна людина не потребує отримати істинну інформацію про подію, явище, іншу особу чи групу, а хоче під-твердження своїх (не завжди істинних) уявлень, котрі визначають спосіб її життя та світогляд. Для неї наймовірнішим стає порушення її усталеного розуміння світу, ніж сприйняття [2, с. 167].

Отже, ми спостерігаємо масштабне розгор-тання гібридної війни саме в інформаційному просторі, що формує запобігання та усунення викликів, суголосних із питаннями інформацій-ної безпеки, захисту критичної інфраструктури й інших питань, пов'язаних з управлінськими про-цесами всередині країни. Разом із тим, гібридна війна за рівнем і методами свого впливу на соці-уми належить до сучасних технологій, що трак-туються як hi-hume — високі гуманітарні тех-нології, які містять сукупність знань, духовних і

культурних цінностей, а також методів транслявання інформації, що стимулюють людей до певної колективної діяльності [6, с. 96].

На думку дослідників, технології hi-hume пов'язані насамперед з інформацією: з певною її подачею, переробленням і програмованим її засвоєнням із боку споживача. Hi-hume виступають основою так званої індустрії свідомості – досить потужної галузі, спрямованої на маніпулювання свідомістю споживача інформацією з політичними, економічними чи іншими цілями, яка почала складатися ще в індустріальному суспільстві, отримує широке поширення в постіндустріальному суспільстві, а найвищого розквіту досягне в майбутньому мегасоціумі. Якщо hi-tech міняють наявну реальність, то hi-hume міняють сприйняття цієї реальності [7, с. 39].

У випадку, коли ми говоримо про світоглядно-ціннісні впливи на масову свідомість, що продукується в інформаційному середовищі, слід також брати до уваги сферу масової культури, яка натепер, пройшовши динамічний шлях еволюційного розвитку, набула рис тотального соціокультурного феномену, що визначає багато рівнів життя сучасного людства. Фактично масова культура пов'язана з питаннями соціалізації, ідентичності, повсякденних культурних практик, дозвілєвої, інформаційної та освітньої діяльності, що формує уявлення людини, поняття про істинність і хибність, транслює установлені моделі сприйняття та поведінки, загалом формуючи ціннісно-нормативну систему соціуму.

Якщо з середини ХХ ст., доби свого класичного розквіту, масова культура позиціювалася як індустрія споживання та розваг, то в подальшому її розвитку акценти були зміщені на символічний і ціннісний бік: споживачам масової культури пропонувалися уявні ідентичності, цінності у вигляді престижних якостей життя, чеснот, що надавали ілюзорного долучення до нібито іншої, бажаної реальності. З розвитком технічного й технологічного прогресу, появи численних медіа й електронної віртуальної реальності, які активно взяли на озброєння масову культуру, феномен останньої зазнав кардинальних змін, розчинивши в собі всю решту проявів і феноменів культури в найзагальнішому значенні. Масова культура в поєднанні з технологіями утворила цілісне інформаційно-комунікативне й культурне середовище повсякденного буття людини, що акумулює в собі всі культурні набутки й сучасні практики, необхідні для життя в соціумі [3, с. 29]. Формами її вияву виступають сучасний кінематограф, поп- і рок-музика, телебачення, масова художня література,

засоби масової комунікації – радіо- FM, мобільний зв'язок, інтернет-комунікації та комп'ютерні ігри тощо. Тиражуванням стандартів масової культури в різних сферах суспільного життя займаються сучасні засоби масової інформації та комунікації, для яких характерна залежність від мас і політико-економічних сил [4, с. 5].

Окрім того, що масова культура виконує ключові ціннісно-орієнтаційні функції, це ще й спосіб життя сучасної людини, для масової свідомості вона виконує роль потужного підсилувача звичних уявлень. Ідеологічна функція масової культури полягає в її здатності вселяти своїм споживачам погляди, ідеї та уявлення, котрі конструюють розуміння навколишньої дійсності. Ідеологічна функція тяжіє над іншими функціями масової культури, в тому числі й над процесом передачі пізнавальної інформації. Феномен масової культури має відношення до того, що ми називаємо індустрією свідомості. Її сутність полягає у фактичному відчуженні людей мислити й в підкиданні їм натомість нових ідей і рецептів. Саме подібна індустрія робить зараз людину, створюючи нові образи, нав'язуючи їй нові уявлення про світ і саму себе [1, с. 48–49].

Слід відзначити, що всі твори масової культури активно експлуатують як архетипну, так й міфологічну матриці, що має наслідком такі їх властивості, як нерелевантність, стереотипність, серійність і клішованість тощо. Через такі масовокультурні твори/продукти здійснюється символічний обмін, що формує ціннісне тло соціуму.

Масова культура маніпулює споживачами інформації, інкорпорує в їхню свідомість стереотипи й пріоритети, котрі канонізують певний образ світу, конструюють у свідомості реципієнтів семіотичну й символічну «реальність», яка здебільшого не збігається з онтологічно дійсною. Масова культура реалізує свою трансляційну функцію, маючи на меті уніфікацію суспільства, формування у свідомості мас мозаїчної псевдокартини світу, яка насправді постає маніфестацією домінівних ідеологем. Головною причиною привабливості цього ідеологічного проєкту для мас є задоволення потреби натовпу в інформації про мінливий навколишній світ, що вкрай необхідно для оцінки перспектив і психологічної адаптації до дійсності [1, с. 140–141]. У цьому зв'язку масова культура виступає також транслятором ціннісних орієнтирів і поведінкових моделей, що визначають життя соціуму. На думку Н. Доній, масову культуру є сенс розглядати як явище, яке трансформує та адаптує набір історично наявних, універсально «вічних» істин і цінностей [5, с. 57].

Цінності своєю чергою регулюють людські вчинки, визначають буття людини в соціокультурному просторі. Здатність людини сприймати цінності, які передає суспільство, є запорукою соціальної стабільності й ефективного розв'язання конфліктів [8, с. 56]. Сучасний стан українського суспільства вчені визначають як стан аномії, трансформації, що пов'язується з травматичним соціально-політичним досвідом, втратою одних цінностей і розпорошеністю та несформованістю інших. Тому ми спостерігаємо невідповідність, порушення, суперечності, що певним чином діють на поведінку людини, визначають її вчинки. Людина живе в полі напруженості між колишніми культурними цінностями, значеннями, символами, ідеями й утворюваними новими умовами соціуму [8, с. 56].

Розгорнута російською пропагандою інформаційна війна, що послуговується гібридними засобами впливу на масову свідомість українського суспільства, активно чинить тиск на розмивання ціннісних орієнтирів соціуму, підмінюючи їх квазіцінностями, що досить вдало ретранслюються через продукцію масової культури. Це стало можливим з огляду на те, що фактично за всю добу державної незалежності українська культура, й особливо масовий її сегмент, постійно був включений в орбіту російської масової культури, до того ж в українському культурному просторі значну частку складає російськомовний український масовий продукт. Довгий час панівним був усталений стереотип саме про «російськомовність» масової культури, що обґрунтовувалося її попитом та поширеністю саме в такому форматі. З початками інформаційної гібридної війни, що позиціюється як протистояння сенсів і цінностей, постала необхідність формування адекватних відповідей на ці інформаційні й сенсові виклики для суспільства й вироблення механізмів захисту національного інформаційного простору від деструктивних пропагандистських зовнішніх впливів. Відповідні перші кроки на законодавчому рівні були зроблені як у сфері інформаційної безпеки, так і у сфері обмеження доступу російської масової

культури на український ринок, зокрема, заборона соціальних мереж, інтернет-ресурсів, іншої продукції. Водночас низка зусиль була спрямована на розвиток української індустрії масової культури, що трансливала б національні цінності, ідеї та меседжі, доносячи їх до широкого загалу. Разом із тим, це питання потребує постійного контролю та моніторингу з боку відповідних владних органів, так само як постійним має бути усвідомлення потенційних загроз для суспільства, що поширюються таким способом. Формування механізмів адекватної протидії гібридним інформаційним і масовокультурним впливам повинно ґрунтуватися на системному й комплексному підході до проблем гуманітарної та інформаційної безпеки й мати програмні стратегії реалізації.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що в умовах інформаційного гібридного протистояння важливого значення набуває сфера ціннісного самовизначення соціуму, що безпосередньо корелюється з масовою свідомістю та суспільно-політичними процесами суспільства. Гібридні виклики сучасності доводять, що інформаційне й культурне середовища мають найбільший вияв сенсозвизначальних протистоянь, що відбиває ціннісні орієнтири соціуму. Цілеспрямована інформаційна пропаганда й численна продукція масової культури здійснюють регулярний вплив на повсякденні соціокультурні практики суспільства, формуючи певні ціннісні імперативи, установки, поведінкові моделі, які відповідають внутрішній ідентичності різних прошарків суспільства. Значна кількість інформації, що розповсюджується різними каналами комунікації, в тому числі через соціальні мережі, може часто мати деструктивний вплив, сприяючи поширенню пропагандистських ідей, фейкової маніпулятивної інформації тощо. З огляду на ці фактори, необхідним питанням постає формування механізмів протидії гібридним викликам і загалом гуманітарній загрози суспільства. Окреслена проблематика не вичерпує всієї повноти досліджень у цьому напрямі, але спрямовує дослідницький пошук щодо вивчення фактору присутності масової культури в інформаційній гібридній війні й пропаганді.

#### Список літератури:

1. Бойко А.О. Феномен маси як атрибут суспільства і культури : дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 «Соціально-філософія та філософія історії». Київ, 2016. 210 с.
2. Дарморіз О.В. Соціальний міф як засіб консолідації українців та протистояння ворожій пропаганді. *Українознавчий альманах*. 2016. Вип. 19. С. 165–168.
3. Денисюк Ж.З. Масова культура і національно-культурна ідентичність у добу глобалізації : монографія. Київ, 2016. 224 с.
4. Дротянко Л.Г. Масова культура і масова свідомість в умовах глобалізації. *Вісник НАУ. Серія: Філософія. Культурологія*. 2013. № 1 (17). С. 5–9.

5. Доній Н.Є. Популярна культура як результат аксіологічного зсуву в соціальному просторі Модерну та Постмодерну. *Духовність. Культура. Виклики сьогодення* : матеріали Всеукраїнської наукової конференції з міжнародною участю, м. Львів, 21–22 квітня 2017 р. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2017. С. 54–58.

6. Курбан О.В. Теорія інформаційної війни: базові основи, методологія та понятійний апарат. *Scientific Journal "ScienceRise"*. 2015. № 11/1 (16). С. 95–100.

7. Пушкар Я.В. Вплив hi-hume-технологій на становлення мегасоціуму. *Філософія науки: традиції та інновації*. 2014. № 2 (10). С. 33–42.

8. Целякова О.М. Соціально-культурна трансформація сучасного українського соціуму. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2015. № 62. С. 50–64.

#### **Melnyk I.V. MECHANISMS OF STATE REGULATION OF INFORMATION AND MASS CULTURAL INFLUENCES ON SOCIETY'S VALUES IN THE CONTEXT OF HYBRID WAR**

*The article is devoted to the study of information and mass cultural influences on the values of society in a hybrid war. It is proved that the challenges of hybrid confrontation are carried out both by means of distortion of information and with the help of tools of mass culture, which translates averaged values, ideologies, behavioral stereotypes that determine the worldview of society. In the context of total propaganda of hostile and destructive ideas aimed at creating a situation of social tension, chaos, declining confidence in state institutions, it is important to develop a systemic state mechanism to counter such information aggression in order to stabilize society.*

*In the conditions of information hybrid confrontation the sphere of value self-determination of a society which is directly correlated with mass consciousness and social and political processes of a society acquires importance. Hybrid challenges of modernity prove that the information and cultural environment have the greatest manifestation of meaningful confrontations, which determines the values of society. Purposeful information propaganda and numerous products of mass culture have a regular impact on everyday socio-cultural practices of society, forming certain value imperatives, attitudes, behavioral patterns that correspond to the internal identity of different strata of society. With the help of constant broadcasting of ideological stereotypes of Russian propaganda, values and national identity are eroded, creating a situation of national threat.*

*A significant amount of information disseminated through various channels of communication, including through social networks can often have a destructive effect, contributing to the spread of propaganda destructive ideas, fake manipulative information and more. Given these factors, a necessary issue is the formation of mechanisms to counter hybrid challenges and the general humanitarian threat to society.*

**Key words:** *information hybrid war, mass culture, information, values, society, manipulative technologies.*

**Панченко О.А.**

Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр  
Міністерства охорони здоров'я України

**Антонов В.Г.**

Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр  
Міністерства охорони здоров'я України

**Малєєва А.М.**

Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр  
Міністерства охорони здоров'я України

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ЯК ЗАПОРУКА ОСОБИСТІСНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ

*У статті розглянуті проблеми інформаційної безпеки у сфері державного управління. Визначено, що інформаційно-психологічна безпека – це і є, власне, забезпечення психологічного благополуччя особистості з мінімізацією різноманітних ризикових факторів формування й функціонування адекватної інформаційно-орієнтовної основи суб'єктивно-особистісних відносин до довкілля й самого себе. У статті зазначено основні ризикові інформаційні фактори для держави, суспільства й особистості. Розкриті фактори інформаційного впливу на психологічну безпеку особистості та роль держави в управлінні інформаційною безпекою. Розглянуто причинно-наслідкові зв'язки між інформаційним середовищем проживання, новим інформаційним способом життя та інформаційним стресом. Проаналізовано державну інформаційну політику, а саме ті заходи які є основою забезпечення соціально-психологічної стабільності. Насамперед це ті заходи, що стосуються прозорості інформаційної політики, яка є основою забезпечення соціально-психологічної стабільності. Останні події у країні показують суттєві недоліки в роботі офіційних осіб і державних інститутів у цьому напрямі.*

*Зроблено висновок, що першоосновою державної політики є інформаційна безпека особистості, котра є запорукою її психологічного благополуччя. Час вимагає істотного перегляду й корекції соціально-психологічних принципів адаптації людини і створення нових підходів у гарантуванні психологічної безпеки особистості. Необхідна система, котра містить сукупність законодавчих актів і створених на їх основі структур і механізмів взаємодії щодо захисту інтересів суб'єктів інформаційних відносин.*

**Ключові слова:** державне управління, психологічне благополуччя особистості, інформаційна безпека, інформаційне суспільство, інформаційна середовище.

**Постановка проблеми.** Стрімкий розвиток інформаційних і комунікаційних технологій став поштовхом до розвитку суспільства, котре збудовано на використанні різноманітної інформації. Цей процес є досить складним і багатогранним. Складаються нові правила, норми й типи соціальних взаємодій. У людини з'являється почуття дезорієнтації в соціальній ситуації й відчуття невизначеності в ній свого місця. Людина починає гостро відчувати свою соціальну незахищеність, невпевненість у своєму майбутньому, загрозу безпеки її існування як особистості. Відбуваються глибокі зміни у структурі загальної мотивації життєдіяльності, в ієрархії провідних потреб, соціальних установок і життєвих цінностей, стійких

мотивів поведінки особи. В умовах становлення інформаційного суспільства людина стає психологічно залежною від інформації, її психологічне благополуччя знаходиться в ризиковому стані.

В умовах суспільних метаморфоз, пов'язаних із цифровою революцією, зростає роль держави як головного суб'єкта та регулятора інформаційних відносин у суспільстві.

**Аналіз останніх публікацій і публікацій.** На сьогодні важливо, що наукові дослідження проблем державного управління в інформаційній сфері набувають належної уваги і що проблеми забезпечення інформаційної безпеки держави та особистості в цих дослідженнях є першочерговими. Науковий унесок у цьому напрямі належить

таким вітчизняним дослідникам, як О. Андреева, Я. Базилук, О. Власенко, О. Білорус, О. Бодрук, Ю. Битяк, Л. Бучило, Д. Видрін, В. Глушков, А. Гончаренко, В. Горбулін, В. Гурковський, О. Делінський, В. Ємельянов, В. Картавцев, А. Качинський, З. Коваль, О. Копан, Б. Кормич, В. Косевцов, Г. Костенко, В. Ковальський, М. Левицька, О. Логінов, О. Литвак, Н. Нижник, О. Олійник, Г. Перепелиця, К. Павлюк, В. Петрик, Г. Пономаренко, Г. Почепцов, О. Пулим, С. Рас-торгуєв, А. Стрельцов, Л. Харченко, О. Хилько, М. Цюрупа, З. Чуйко, й інші.

Теоретичну основу поняття «психологічне благополуччя» заклали дослідження таких науковців, як О. Бочарова, Г. Пучкова, П. Фесенко, Н. Растрігіна, А. Созонтова, М. Григор'єва, Л. Куликова, Д. Леонтьєва, М. Соколова, та інші. Вони розглядали це поняття як у контексті зовнішніх факторів (ступінь задоволення основних потреб, характер міжособистісних стосунків, тощо), так і внутрішніх (толерантність, ціннісні орієнтації і стратегії поведінки, самоактуалізація, усвідомленість цінності життя, суверенність психологічного простору особистості, рівень домагань і самооцінка, життєві стратегії).

В Україні вивчення проблем реалізації інформаційної безпеки в сучасному суспільстві розпочалось у 90-х роках ХХ ст. [1]. Однак, незважаючи на велику кількість досліджень, психологічне благополуччя через призму інформаційно-психологічної безпеки, а також створення сучасних підходів до державного управління в новітніх умовах потребують перманентної уваги.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі інформаційного впливу на психологічне благополуччя особистості в умовах становлення інформаційного суспільства та виробленні дієвої державної політики щодо інформаційно-психологічної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Психологічне благополуччя особистості – це злагодженість психічних процесів і функцій, відчуття цілісності, внутрішньої рівноваги. Психологічне благополуччя залежить від системи мислення людини, ставлення до навколишнього світу й орієнтації в ньому. Також воно залежить від уміння визначити своє становище в довіллі, свої відносини до людей, речей, знань і досягається вмінням жити у злагоді із собою, з рідними, друзями та іншими людьми, здатність прогнозувати різні ситуації й розробляти моделі своєї поведінки з урахуванням необхідності, можливості та бажання [2]. Інформаційна безпека – стан

захищеності інформаційної сфери, котрий забезпечує формування та розвиток інформаційного простору в інтересах особистості, суспільства та держави. Суттю захисту інформації є її доступність за умови збереження цілісності інформації та гарантованій конфіденційності [3].

Під цим кутом зору, *інформаційно-психологічна безпека* – це і є, власне, забезпечення психологічного благополуччя особистості з мінімізацією різноманітних ризикових факторів формування й функціонування адекватної інформаційно-орієнтовної основи суб'єктивно-особистісних відносин до навколишнього світу й самої себе.

Ризикові інформаційні фактори для держави, суспільства й особистості полягають у такому:

- процес інформаційного вибуху, поряд із корисною та необхідною для розвитку суспільства інформацією, заповнив інформаційний простір необ'єктивною, шкідливою, а часто злочинно небезпечною інформацією, яка негативно впливає на спосіб мислення, культуру, рівень управління системи державного управління, моральні засади суспільства, що ставлять під сумнів саму державність, суверенітет і територіальну цілісність;

- бурхливий розвиток спеціальних технічних засобів нового класу, які здатні впливати як на психіку і свідомість людей, так і на інформаційно-технічну інфраструктуру;

- поширення електронного контролю за життям, настроями, планами громадян, політичних організацій тощо;

- недостатньо швидкі темпи впровадженні нових інформаційних технологій, котрі привели до вразливості комп'ютерних мереж країни, всієї її інформаційної й управлінської інфраструктури.

Ризикові інформаційні фактори щодо особистості можуть виникати як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин. До об'єктивних насамперед можна віднести неналежне забезпечення самого процесу інформатизації. Відповідно до законодавства інформатизація – це сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, які спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на основі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, створених на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки [4].

Стрімкий перехід до інформаційного способу життя є суб'єктивною причиною ризикових



інформаційних факторів. Спостерігається тенденція до збільшення стресс-обумовлених соматичних захворювань, в основі яких лежать інформаційно залежні причини. З'явилося поняття «інформаційне здоров'я» як частина загального стану психічного, фізичного й соціального благополуччя, котре формується й залежить від інформації. Доведено, що індивідуально або суспільно значима інформація впливає на виникнення психоемоційного перенапруження, розвиток стресу і його наслідків у вигляді низки захворювань серцево-судинної системи, травної, імунної систем організму, онкологічних хвороб, а також психічних захворювань, тривожних станів, депресії, психосоматичних порушень, підвищення рівня травматизму та кількості самогубств. У зв'язку із цим, із категорії психологічного стресу виділяють особливі види інформаційного стресу, пов'язані з технічним прогресом і формуванням інформаційного суспільства.

Одним з основних механізмів інформаційного суспільства є інформатизація, яка являє собою науково-технічний, організаційний та соціально-економічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, організацій, громадських об'єднань на основі формування й використання інформаційних ресурсів із застосуванням сучасних інформаційних технологій [5].

Причинно-наслідкові зв'язки між указаними чинниками можна передати схемою, представленою на рис. 1.

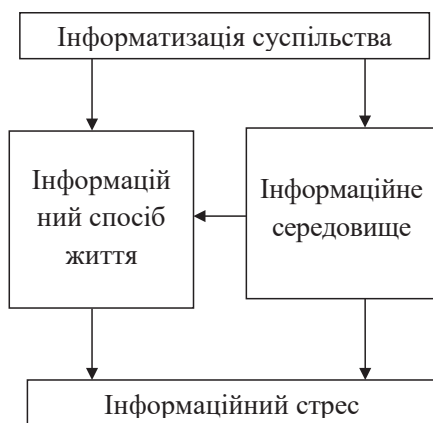


Рис. 1. Причинно-наслідкові зв'язки, пов'язані з інформатизацією суспільства

*Інформаційний спосіб життя.* Під способом життя взагалі розуміється система видів життєдіяльності суспільства загалом, соціальних груп, особистості, котра визначена соціально-економічними умовами. Головною рисою способу життя

є його системність. Вона проявляється в тому, що види діяльності, які входять до його складу, взаємопов'язані між собою: зміна однієї з них веде до зміни іншої. Інакше кажучи, система способу життя є складною гіперсистемою видів і підвидів людської діяльності, в основі якої лежать: трудова, суспільно-політична, навчальна, соціально-культурна, побутова діяльності. Всі перераховані складники істотно трансформуються з розвитком інформаційного суспільства.

Зміни специфіки трудової діяльності полягають у тому, що сучасні телекомунікаційні можливості різко зменшують необхідний час присутності людей на робочих місцях, у навчальних закладах тощо. Необхідна радикальна перебудова виробничого й навчального процесів, значне підвищення культури і свідомості людей, а також створення нового контрольно-оцінного апарату соціального управління. Підвищуються вимоги до інтелектуальних і творчих здібностей людини, до її психофізичних характеристик.

Суспільно-політична діяльність набуває нової глибини з використанням інтернету, який дозволяє застосовувати нові, до того ще невідомі, засоби впливу на свідомість та вчинки користувачів.

У навчальній діяльності визначається низка специфічних напрямів: індивідуалізована освіта на основі нових комп'ютерних технологій навчання, інформаційна грамотність, інформаційна культура.

*Інформаційне середовище* стало по суті основним джерелом інформації для людини, здійснюючи безпосередній вплив на її психічну діяльність та формування соціальної поведінки.

Сучасний стан інформаційного середовища відкриває можливості для впровадження одного з фундаментальних складників прав людини – права на доступ до широкого спектру інформації, яка стосується діяльності суспільства (за обмеження доступу лише до особливих категорій інформації, регламентованих відповідними правовими актами). Проте на цьому фоні вже з'явилися серйозні проблеми, пов'язані передусім із тим, що зафіксовані в різних джерелах інформації персональні дані стали доступнішими для всіх у них зацікавлених як державних, так і недержавних організацій, що робить можливим утручання в особисте життя громадян. Виникає низка проблем, раніше не властивих суспільству, причому більшість із них мають комплексний характер. З'являється необхідність не лише захисту прав і свобод особистості, але і протидії правопорушенням у цьому напрямі, зокрема захисту інформації

(інформаційних ресурсів) від несанкціонованого доступу з метою здійснення правопорушень.

Інформаційне середовище, котре стає все більш важливою й невід’ємною частиною довкілля, пред’являє до людини зростаючі адаптивні вимоги. Людина вимушена жити в цьому середовищі, адекватно сприймати її реалії, пристосовуватись до інформаційних загроз із боку цього середовища. Найбільш небезпечним джерелом загроз є істотне розширення можливості маніпулювання свідомістю людини шляхом формування навколо неї індивідуального «віртуального інформаційного простору», а також можливості використання технологій дії на її психічну діяльність [6]. Відомо, що найбільш схильні до інформаційного «зомбування» молодь і люди літнього віку. Потрібне правове обмеження об’єму і змісту інформаційного контенту, розроблене на базі глибоких наукових досліджень психологів.

Інформаційний стрес є по суті психологічним, і навпаки, будь-який різновид психологічного стресу є у своїй основі інформаційним, тобто говорячи про той чи інший, ми маємо на увазі стрес інформаційно-психологічний. Сама інформація не є причиною виникнення стресу: тут грає роль той сенс, який вона несе в собі для конкретної людини – те, як вона трактується. Прийнято говорити про інформаційні стресори – це певна інформація, під час сприйняття якої починається розвиток стресу (рис.2).

Це можуть бути: зовнішні повідомлення, інформація про поточний (реальний) і передбачуваний (ймовірний) вплив несприятливих

подій, їх загрозу, або «внутрішня» інформація у формі минулих уявлень, видобутих із пам’яті відомостей про «травмувальні» для психіки події, ситуації та їх наслідки. Відповідні реакції, як правило, пов’язані із продукуванням негативних емоцій, розвитком почуття тривоги упродовж існування конфліктної ситуації (реальної чи уявної) – аж до її вирішення або суб’єктивного подолання цього стану.

Гостро постає проблема інформаційно-психологічної безпеки (психологічного благополуччя), адаптації до умов особистісно-середовищної взаємодії, профілактики стресу та підтримки необхідного для успішної діяльності рівня психічного, фізичного інформаційного здоров’я.

Ризики деструктивного інформаційного впливу на психологічне благополуччя особистості в умовах становлення інформаційного суспільства має спонукати суспільство й державу до створення дієвих підходів у цьому напрямі.

Державна інформаційна політика – «складник державної політики в сукупності політичних, економічних, соціальних, військових, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових та організаційних завдань і заходів, спрямованих на гарантування інформаційної безпеки» [7].

До завдань статті не належить розгляд усіх компонентів. Зупинимось на тих, котрі, на наш погляд, є значущими з погляду психологічного благополуччя. Насамперед, це ті заходи, що стосуються прозорості інформаційної політики, яка є основою забезпечення соціально-психологічної стабільності. Останні події у країні показують

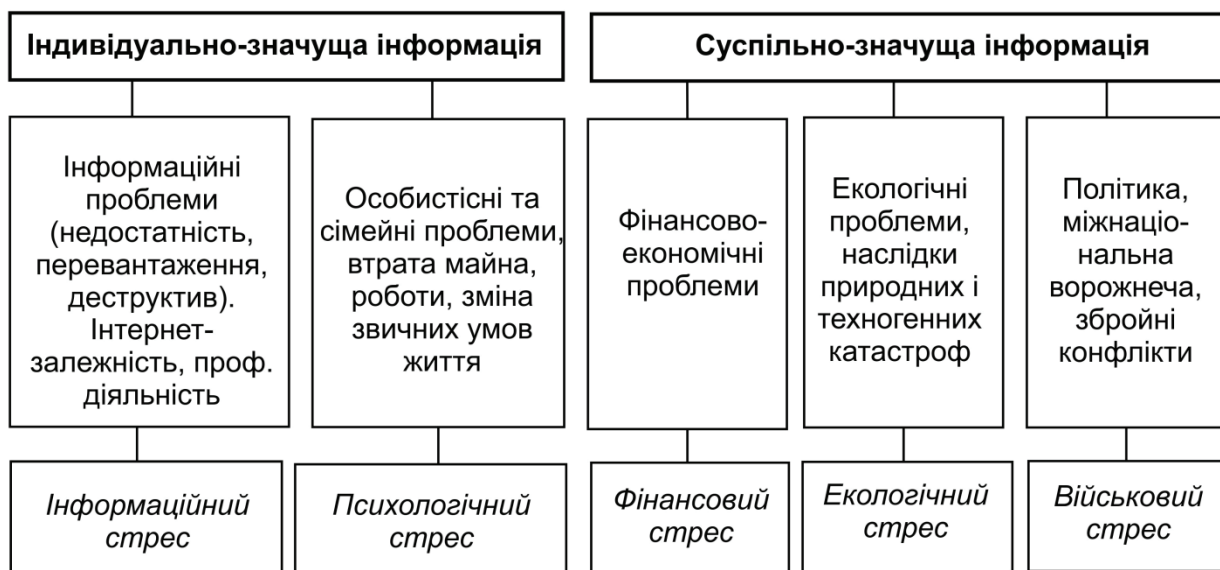


Рис. 2. Вплив інформаційних стресорів

суттєві недоліки в роботі офіційних осіб і державних інститутів у цьому напрямі.

Невміння держави створити належний рівень безпеки, психічного благополуччя своїх громадян зумовлює поширення такого явища, як дискредитація державної влади, яка виступає однією із ключових фаз соціальної напруженості. Соціальна напруженість – це такий нестабільний стан суспільства, де емоційно-психологічна компонента грає одну із провідних ролей. Можна припустити, що соціальна напруженість створюється для того, щоб викликати дискредитацію влади, провести надлом усталених цінностей, менталітету, суспільної думки про державні інститути тощо. Треба зазначити, що соціальна напруженість може бути викликана не тільки прагненням досягнення будь-якої мети, але й різними помилками й некомпетентністю лідерів. Стійка і тривалий час не розв'язна ситуація неузгодженості між потребами, інтересами, соціальними очікуваннями населення та мірою їх фактичного задоволення призводить до накопичення невдоволення, посилення агресивності, наростання психічної втоми і дратівливості.

Запорукою запобігання виникненню стихійних і, що більш загрозливо, чітко організованих громадських протестних явищ має стати кардинальна зміна ставлення державних лідерів та інституцій до свого народу у плані відкритості, чесності інформаційних відносин і прозорості своїх дій.

Щодо правового аспекту, наголосимо, що фундаментом для вирішення проблеми є положення статті 17 Конституції України [8], де визначено, що «Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». На жаль, незважаючи на значну кількість публікацій на тему інформаційної безпеки, наразі немає чіткого алгоритму реалізації цієї конституційної норми. До того ж сьогодні у вітчизняному законодавстві відсутня норма, яка б містила чітку дефініцію поняття інформаційної безпеки. Єдине визначення поняття «інформаційна безпека» міститься в застарілому Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», де зазначено, що це – стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави, який запобігає заподіянню шкоди внаслідок неповноти, несвоєчасності й недостовірності інформації, що використовується; негативного інформаційного впливу; негативних наслідків застосування інфор-

маційних технологій; несанкціонованого поширення, використання й порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [9]. Це загалом відображає сутність інформаційної безпеки, але потребує вдосконалення й відображення в новому законодавстві. Один з останніх законодавчих актів – Доктрина інформаційної безпеки України [10] – теж не дає чіткого її визначення, хоча й виділила життєво важливі інтереси особистості: захищеність від руйнівних інформаційно-психологічних впливів; життєво важливі інтереси суспільства й держави, де серед багатьох пунктів важливими в контексті нашого дослідження є такі: всебічне задоволення потреб громадян, підприємств, установ й організацій усіх форм власності в доступі до достовірної та об'єктивної інформації; збереження і примноження духовних, культурних і моральних цінностей народу України; розвиток медіа-культури суспільства й соціально відповідального медіа-середовища; формування ефективної правової системи захисту особистості, суспільства й держави від деструктивних пропагандистських впливів; створення на базі норм міжнародного права системи й механізмів захисту від негативних зовнішніх інформаційно-психологічних впливів, насамперед пропаганди; розвиток інформаційного суспільства, зокрема його технологічної інфраструктури.

Отже, законодавчу основу інформаційної безпеки можна визначити такою, яка знаходиться у стадії формування. Фактично йдеться про формування нової парадигми інформаційної безпеки з урахуванням сучасного розуміння національно-державних інтересів і системи стратегічних пріоритетів.

І ще один аспект, на якому важливо зупинитись, – це створення дієвої державної політики щодо організації реабілітаційної допомоги особам, котрі зазнали збитку психічному здоров'ю. Ця тема розглядається нами в окремому дослідженні. Внаслідок аналізу понять «реабілітація» та «абілітація», зважаючи на визначення інформаційно-психологічної безпеки, було запропоновано їх авторське бачення: превенцією ризиків завдання психічних збитків є абілітація; в разі настання психічних збитків постфактумним їх усуненням є реабілітація. Була розроблена модель забезпечення інформаційно-психологічної безпеки, яка системно поєднує поняття реабілітація-абілітація-компенсація-адаптація, та відображає чотири рівні їх організації: біологічний (алгоритм реалізації – внутрішні резерви); психологічний (алгоритм реалізації – механізми психологічного захисту); соціальний (алгоритм

реалізації – копінг-технології); соціально-психологічний (алгоритм реалізації – інтеграція (соціалізація).). Кожен рівень супроводжується складником інформаційного рівня. Результати цього дослідження можуть бути використані для розробки відповідних законодавчих актів, зокрема доопрацювання проекту Закону «Про систему реабілітації в Україні» [11], який, на наш погляд, містить низку неточностей і суперечливих положень.

**Висновки.** Інформаційні технології, що стають стержнем сучасної цивілізації, змінюють не просто якість і зміст життя сучасної людини, – вони трансформують сам спосіб її існування. Внаслідок цього виникають значні психоемоційні навантаження на людину, що може бути причиною розвитку стресу і його наслідків у вигляді низки захворювань і психічних розладів.

Першоосновою державної політики є інформаційна безпека особистості, яка є запорукою її психологічного благополуччя. Час вимагає істотного перегляду й корекції нинішніх соціально-психологічних принципів адаптації людини і створення нових підходів у гарантуванні психологічної безпеки особистості.

Необхідна система, яка містить сукупність законодавчих актів і створених на їх основі структур і механізмів взаємодії щодо захисту інтересів суб'єктів інформаційних відносин. Водночас стійкість системи повинна ґрунтуватись на загальнонаціональній згоді, котра може бути досягнута за умови кардинальної зміни ставлення державних лідерів та інституцій до свого народу щодо відкритості, чесності інформаційних відносин і прозорості своїх дій.

#### Список літератури:

1. Євдоченко Л. Шляхи та методи державного забезпечення інформаційної безпеки України: теоретичний аспект. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. Вип. 5. 2010. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik5/fail/+Jevdoch.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Jevdoch.pdf) (дата звернення: 26.06.2020).
2. Куликов Л. Детермінанти задоволеності життям. *Общество и политика* / за ред. В.Ю. Большаков. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та. 2000. С. 476–510.
3. Кузьменко Б., Чайковська О. Захист інформації. Ч. 1: Організаційно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. Київ : Вид. відділ КНУКІМ, 2009. 83 с.
4. Про Національну програму інформатизації Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
5. Гурковський В. Проблеми реалізації державної наукової політики в контексті розвитку інформаційного суспільства в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип.1. С. 49–56. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=Trdu\\_2010\\_1\\_9](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Trdu_2010_1_9) (дата звернення: 26.06.2020).
6. Калиновская Н., Устимов Д. Информационный стресс. *Информационно-психологическая безопасность личности как качественная характеристика информационной культуры человека: монография*. Казань, 2006. URL: <http://zhumal.lib.ru/ii/ustimow di/informacionnvistressdoc.shtml>.
7. Сніцаренко П. Законодавчі аксіоми та їх вплив на теорію і практику забезпечення інформаційної безпеки України. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави. X Всеукраїнська наук.-практ. конф. збірник тез наукових доповідей* (Київ, 4 квітня 2019 року). URL: [http://academy.ssu.gov.ua/upload/file/konf\\_04\\_04\\_2019.pdf](http://academy.ssu.gov.ua/upload/file/konf_04_04_2019.pdf) (Дата звернення: 26.06.2020).
8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
9. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 р. № 537-V. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text> (дата звернення: 26.06.2020).
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України». *Указ Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (дата звернення: 28.06.2020).
11. Про систему реабілітації в Україні : Проект Закону України. URL: <https://novynarnia.com/2017/10/02/zakon-ukrayini-pro-sistemu-reabilitatsiyi-v-ukrayini-proekt>.

#### **Panchenko O.A, Antonov V.H., Maleeva A.M. THE MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF INFORMATION SECURITY AS THE ESSENCE OF PERSONAL WELL-BEING**

*The article is devoted to the consideration of information security problems in the field of public administration. It has been determined that information and psychological security is, in fact, ensuring*

*of the psychological well-being of the individual with minimizing various risk factors for the formation and functioning of an adequate information-oriented basis of subjective-personal relations to the world and oneself. The factors of information impact on the psychological security of the individual and the role of the state in managing information security are disclosed. Causal relationships between information environment, a new information tool of life and information stress are considered. The state information policy has been analyzed, namely those measures which are the basis for ensuring of social and psychological stability. First of all, these are the measures related to the transparency of information policy, which is the basis for socio-psychological stability ensuring. The society's and the state's information security is determined by the degree of their protection and, consequently, the stability of the main areas of life concerning dangerous, destabilizing, destructive, infringing the interests of the country information actions at both implementation, and retrieval. Recent events in the country show significant shortcomings in the work of officials and government institutions in this drive.*

*It is concluded that the main direction of state policy in the field of information security is information security of society and the state, it requires a significant review and correction of existing socio-psychological mechanisms of human adaptation and the development of new mechanisms to ensure information security of an individual.*

**Key words:** *public administration, psychological well-being of an individual, information security, information society, information environment.*

*Помаза-Пономаренко А.Л.*

Національний університет цивільного захисту України

*Грень Л.М.*

Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ В УМОВАХ COVID-19: QUO VADIS?

*Останні події засвідчили, що реалізація прав людини й громадянина може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються державами через поширення вірусу COVID-19. Ці заходи державної політики мають суттєве значення для формування рівня міграції та добробуту громадян, стану освітнього процесу в країні тощо. Усе це свідчить про актуальність наукового дослідження.*

*Метою статті є комплексне дослідження державної політики України щодо формування та використання соціального потенціалу в умовах поширення вірусу COVID-19.*

*В умовах невизначеності світової соціально-економічної кризи й розвитку ковідної пандемії складно робити точні оцінки «міграційних» та «освітніх» наслідків щодо формування та використання соціального потенціалу. Проте деякі наслідки на міжнародному й загальноукраїнському рівнях вже певною мірою окреслюються досить виразно. Безперечно, що в короткостроковому періоді розвиток євроінтеграційного партнерства у сфері міграції набуде прагматичніших меж, але міграційні потоки відновляться, ймовірно, змінивши свою форму. На наш погляд, можливі такі її вияви: збільшиться кількість тінювих трудових відносин; менше будуть дотримуватися права людини й стандарти охорони праці; зросте рівень незаконної торгівлі людьми й інше. Негативні наслідки від таких змін поки складно оцінити. Однак в Україні в середньостроковому періоді (3–4 роки) можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від соціально-економічних заходів державної політики, що вживаються урядом в короткостроковому періоді:*

- 1) оптимістичного;*
- 2) песимістичного.*

*Визначено оптимістичний і песимістичний сценарії державної політики України щодо формування та реалізації соціального потенціалу в умовах поширення вірусу COVID-19. Обґрунтовано заходи за оптимістичного сценарію в освітній і міграційній сферах, що передбачають: акцентування уваги на потребі й підготовці кадрів інноваційних професій і кваліфікованих робітників, надання актуальних знань, у тому числі в дистанційній формі, надання підтримки малому й середньому бізнесу тощо. Доведена парадигмальність міграційних процесів, що вимагає застосування синергетичного підходу. Він покликаний забезпечити трансформацію негативних тенденцій у міграційній сфері, що можуть посилюватися за песимістичного сценарію.*

**Ключові слова:** державна політика, механізм, формування та реалізація, соціальний потенціал, COVID-19.

*Quo vadis, Domine?*

Євангеліє від Іоанна, гл. 13, ст. 36 [8]

**Постановка проблеми.** Відповідно до Конституції України, Україна є соціальною, демократичною та правовою державою. Реалізація цих конституційних засад щодо українців, які проживають як у нашій країні, так і за її межами, – пріоритетне завдання України. На стан реалізації прав

людини й громадянина впливає низка чинників, як внутрішніх, так і зовнішніх, а саме: належність політико-правових умов його забезпечення, соціальна згуртованість і напруження, зовнішньополітичні позиції держави, рівень та якість життя її громадян, глобалізація та інші. Особливо

актуальне дослідження впливу безпекових факторів на стан охорони прав людини й громадянина, до яких (факторів) належать соціально-економічні. У цьому контексті постає на перший план дилема змагання «ліберального» й «авторитарного» суспільно-політичних проєктів у регулюванні соціально-економічного розвитку країни та її громадян [5]. Такі проєкти вказують на стан якості наявних демократій, а також на обсяг прав людини й громадянина. Останні події засвідчили, що реалізація цих прав може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються державами через поширення вірусу COVID-19 [5]. Зазначені заходи державної політики мають суттєве значення для формування рівня міграції та добробуту громадян, стану освітнього процесу в країні тощо. Усе це свідчить про актуальність наукового дослідження.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Різні аспекти формування та реалізації державної соціальної політики досліджуються в наукових працях В. Бакуменка, О. Борисенко, В. Бульби, А. Дегтяра, Ю. Древалю, О. Євсюкова, О. Іляш, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Мельниченка, В. Мороза, І. Парубчака, В. Садкового, А. Халецької та інших [1; 4]). Проте, заважаючи на вимоги часу й суспільства, окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують особливості реалізації державної політики щодо формування та використання соціального потенціалу в умовах впливу різних чинників, зокрема COVID-19.

Отже, **метою статті** є комплексне дослідження державної політики України щодо формування та використання соціального потенціалу в умовах поширення вірусу COVID-19.

**Виклад основного матеріалу.** Через виникнення та поширення вірусу COVID-19 стан формування та використання соціального потенціалу зазнав суттєвих змін. Власне кажучи, значного впливу зазнала освітня сфера й трудова міграція в Україні. Вони продовжують змінюватися, підлаштовуючись під умови сьогодення та формуючи нове покоління працездатного населення. Наразі значна кількість українських мігрантів перебувають у стані очікування закінчення обмежувальних заходів через тимчасове закриття кордонів, безробіття на батьківщині тощо. Разом із тим, не зрозуміле те, яким чином буде розвиватися вітчизняний ринок праці й освітня сфера в Україні зокрема й в усьому світі загалом, чи виникнуть нові бар'єри на шляху їхнього функціонування.

В умовах невизначеності світової соціально-економічної кризи й розвитку ковідної пандемії

складно робити точні оцінки «міграційних» та «освітніх» наслідків щодо формування та використання соціального потенціалу. Проте деякі наслідки на міжнародному й загальноукраїнському рівнях вже певною мірою окреслюються досить виразно. Безперечно, що в короткостроковому періоді розвиток євроінтеграційного партнерства у сфері міграції набуде прагматичніших меж, але міграційні потоки відновляться, імовірно, змінивши свою форму. На наш погляд, можливі такі її вияви: збільшиться кількість тінювих трудових відносин; менше будуть дотримуватися права людини й стандарти охорони праці; зросте рівень незаконної торгівлі людьми й інше. Негативні наслідки від таких змін поки складно оцінити. Однак в Україні в середньостроковому періоді (3–4 роки) можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від соціально-економічних заходів державної політики, що вживаються урядом в короткостроковому періоді:

- 1) оптимістичного;
- 2) песимістичного.

1. За оптимістичного сценарію, після закінчення обмежувальних заходів уряд України активно підтримує запит на купівельну спроможність, надаючи фінансові кошти для розвитку економіки. Це покликано допомогти їй вийти із ситуації спаду, особливо таким її суб'єктам, як малому й середньому бізнесу. Значну увагу слід звернути на підтримку саме його в умовах поширення вірусу COVID-19. Можна стверджувати, що певною мірою вітчизняний уряд обрав цей сценарій, запровадивши державну цільову програму підтримки бізнесу «5–7–9» або «Повертайся та залишайся» [7]. Вона передбачає надання пільгових кредитів українським трудовим мігрантам (довго- й короткостроковим), які повернулися в Україну з-за кордону й планують залишитися в ній. З цією метою уряд прагне їх заохотити й стимулювати розвиток вітчизняного бізнесу.

Запит на трудових мігрантів, як кваліфікованих, так і ні, поступово збільшується (табл. 1). Цьому сприяє реалізація «ліберальних» проєктів державою в соціальній сфері, про які йшлося вище. На наш погляд, в Україні й надалі буде спостерігатися ситуація «лібералізації» міграційного законодавства, покликаною стимулювати офіційну зайнятість трудових мігрантів. Водночас має бути приділена значна увага притоку висококваліфікованої робочої сили й зменшенню масштабів відтоку власних кадрів за кордон. Щодо внутрішньої міграції, то її стрімкі тенденції (переселення в північно-центральні регіони

України) будуть продовжувати зберігатися через нерозв'язаність суспільно-політичних конфліктів на Сході країни. Крім того, відзначимо, що збережеться тенденційність навчальної міграції як в Україну, так і за її межі, що не виключає поширення е-освіти (дистанційної). Щоправда, можлива ситуація диференціації такого виду міграції за умови актуалізації знань, що передбачає поширення інновацій на ринку праці, збільшення притоку іноземних здобувачів до навчальних закладів середньої професійної освіти тощо.

Станом на 1 лютого 2020 р. кількість зареєстрованих безробітних становила 373 тисячі осіб. Серед 38% шукачів роботи – громадяни з професійно-технічною освітою. Серед роботодавців незмінним залишається високий попит на кваліфікованих робітників. Середня заробітна плата у вакансіях станом на 1 лютого становила 6 724 грн. Водночас є пропозиції роботи із заробітною платою понад 20 тисяч грн. Розмір заробітної плати окремих професій складає від 22 669 до 29 500 грн. Надані дані без врахування впливу COVID-19 [3].

Професійно-технічна освіта потребує необхідності в модернізації, що зумовлено не тільки вітчизняними, а й загальноєвропейськими й світовими тенденціями. Отже, ефективні механізми державної політики у сфері формування та реалізації соціального потенціалу є ключовою складовою частиною економічного зростання держави,

сталого розвитку суспільства, запорукою самореалізації особистості, її безперервного професійного розвитку протягом життя [3].

Варто одразу відзначити, що через поширення вірусу COVID-19 у міграційній сфері може сформуватися парадигмальна ситуація. Вона передбачає застосування синергетичного підходу, за якого може відбуватися зміна негативних тенденцій на позитивні в момент біфуркації, і навпаки. Власне кажучи, в середньостроковій перспективі українські мігранти, які займаються тіншовою зайнятістю, безпосередньо після закінчення обмежувальних карантинних заходів зможуть отримати більше можливостей для подальшої легальної роботи за кордоном.

Отже, оптимістичний сценарій спрямований на відновлення міграційних потоків до попередніх розмірів у короткостроковому періоді зокрема й поступовий ріст у середньостроковому періоді загалом.

2. За песимістичного сценарію економічна сфера України відновлюється повільно, платоспроможний попит знаходиться на низькому рівні, рівень реального безробіття зростає, робочі місця в традиційно міграційних підгалузях економіки функціонують усе більше в тіншовій зоні, корупція навколо міграції не зменшується або розширюється в масштабах і закріплюється, ускладнюючи роботу державних механізмів управління міграційною та

Таблиця 1

**Статистичні дані щодо попиту кваліфікованої робочої сили на ринку праці України (I квартал 2020 року)**

Кількість зареєстрованих безробітних	Шукачі роботи			
	громадяни з вищою освітою	громадяни з професійно-технічною освітою	громадяни із загальною середньою освітою	
373 000 осіб	43%	38%	19%	
За видами економічної діяльності найбільша кількість пропозицій роботи (68 000 вакансій)				
переробна промисловість (18,5%)	торгівля та ремонт транспортних засобів (15,7%)	транспорт (11, 3%)	державне управління (8,0%)	освіта (7,8%)
Попит серед роботодавців на кваліфікованих робітників				
робітники з інструментом (22,4%)	робітники з обслуговування, експлуатації устаткування та машин (16,3%)	працівники сфери торгівлі й послуг (15,7%)		
Професії, за якими розмір заробітної плати найбільший				
технік-оператор електронного устаткування – 29 500 грн	помічник керівника виробничого підрозділу – 25 000 грн	забійник на відбійних молотках – 24 723 грн	Інженер з управління повітряним рухом – 23 480 грн	зварник – 22 669 грн

Джерело: складено на підставі даних Державної служби статистики України [6]



іншими системами. Власники бізнесу, особливо невеликого, вважають, що краще використовувати неформальні механізми для наймання трудових мігрантів. Надексплуатація мігрантів триває або підсилюється. Невиплата заробітної плати й інші елементи торгівлі людьми отримують ширше розповсюдження. Такий сценарій передбачає відновлення міграційного потоку в найближчі роки, але мають залучатися «авторитарні» проєкти.

Реалізація кожного із цих двох сценаріїв безпосередньо залежить від соціально-економічної ситуації в країні й стійкості політичного розвитку. Реалізація другого сценарію (песимістичного) вказує на значущість наслідків дворазового зростання масштабів очікуваного голоду (за даними Всесвітньої продовольчої програми (ВПП) ООН до кінця 2020 року з гострою нестачею продовольства у світі можуть зіткнутися 265 млн осіб (це на 130 млн більше, ніж за прогнозом 2019 р.) [2]. Крім того, за песимістичного сценарію можливе збільшення впливу глобалізації, часткова відмова від міжнародного поділу праці й від самодостатності економік країн. Усі ці прогнози акцентують увагу на факторах, які в результаті вплинуть на міграційні й освітні процеси, що охоплюють стимулювання нових потоків біженців, зростання уразливості трудових мігрантів.

Швидкі зміни, що спостерігаються в усьому світі у 2020 р., зумовлюють трансформацію викликів, які виникають під час управління міграційними процесами. У зовнішній міграції вони полягають у такому:

1) диференціації її потоку (зростанні частки сімейної міграції, жінок-мігрантів і дітей-мігрантів, тобто посиленні міграції за віковими категоріями);

2) збільшенні числа мігрантів з невеликих міст і сільської місцевості;

3) падінні рівня освіти й добробуту людей;

4) зростанні їхнього культурного різноманіття (в тому числі в мовному й релігійному аспектах);

5) зміні структури самого міграційного потоку, з переважанням мігрантів із Середньої Азії та іншому.

Останнє зумовлено економічним становищем у межах євразійської міграційної системи, старінням населення України, зростанням потреб у робочій силі, в тому числі некваліфікованої, зайнятої здебільшого важкою та низькооплачуваною роботою (особливо це очевидно під час оцінки відпрацьованих людиногодин) [4].

Можемо зробити проміжний висновок, що трудові мігранти (які залишають Україну або

в'їжджають до неї), стають невіддільною частиною ринку праці, змінюється їхня структура, з'являється етноспільнота зі своїми сервісами й інфраструктурою, отже, знижується ймовірність їхнього масштабного й швидкого відтоку на батьківщину. З огляду на це, важливе впровадження дієвих державних механізмів щодо підтримки повернення трудових мігрантів. У цьому контексті перспективним напрямком є не тільки забезпечення розвитку вітчизняного малого й середнього бізнесу, а й надання пільгових кредитів, земельних ділянок у сільській місцевості, податкових канікул тощо.

Слід вказати, що розвиток трудової міграції українців насамперед передбачає визначення короткострокових прогнозів, використання ж для порівняння прогнозів щодо потоків трудової міграції в період кризи 2008 р. і 2014 р. не однозначний. Власне кажучи, соціально-економічна криза в Україні, що розгортається у 2020 р., має таку специфіку: економічна кон'юнктура різко погіршилася; вона збіглася із загальносвітовою пандемією; відбувалося закриття кордонів із припиненням економічної діяльності тощо. Ще однією важливою відмінністю є соціальна напруга й стурбованість українців, яка накопичується останніми роками через суспільно-політичні події на Сході України. Як результат, загострюються негативні соціально-економічні проблеми, а саме: закривається малий і середній бізнес; виникають труднощі з обслуговуванням кредитів; уразливим стає становище масового медобслуговування та інше через незавершеність медичної реформи. Усе це дозволяє прогнозувати нестійку соціально-економічну (й навіть політичну) ситуацію в Україні, зважаючи на що розв'язання нагальних питань управління міграційними й освітніми процесами буде відсунуто на другий план, а виїзд трудових мігрантів буде значнішим за своїми масштабами, ніж під час попередніх криз. Крім того, обмежений через економічну кризу платоспроможний попит серйозно змінить і тіньовий сектор, обмеживши вакансії навіть в такому бізнесі, де не виплачують (або виплачують частково) податки й мінімізують свої витрати шляхом надексплуатації робочої сили. Трудові мігранти наразі є дуже зручною для надексплуатації групою в умовах очікуваного зниження рівня життя країн-міграційних донорів робочої сили, в тому числі через падіння потоку грошових переказів [4].

Отже, епідемія коронавірусу може забезпечувати розвиток таких тенденцій: прагнення держави збільшити збирання податків; прагнення підпри-

емців мінімізувати свої витрати, наймати іноземців лише із частковою легалізацією їхньої праці; посилення політичної активності українського населення; підтримку малого й середнього бізнесу; трансформацію форм міграційних процесів; збільшення виявів злочинних правопорушень тощо.

**Висновки.** З'ясовано, що особливого значення набуває діяльність суб'єктів державної політики, спрямована на захист прав людини й громадянина, що вимагає забезпечення належного формування та реалізації їхнього соціального потенціалу. Еволюція людського розвитку пов'язана з проблемою формування її капіталу та його реалізації, тобто поступальністю такого розвитку, що охоплює процеси накопичення та віддачі.

Слід зазначити, що епідемія коронавірусу забезпечує розвиток таких тенденцій у зазначеній сфері: прагнення держави збільшити збирання податків; прагнення підприємців мінімізувати свої витрати й наймати іноземців лише із частковою легалізацією їхньої праці; актуалізацію знань і надання сучасних освітніх послуг; модифікацію

форм не тільки освітньої, а й трудової міграції тощо. У цьому контексті визначено оптимістичний і песимістичний сценарії державної політики України щодо формування та реалізації соціального потенціалу в умовах подальшого поширення вірусу COVID-19. За оптимістичного сценарію в освітній сфері насамперед передбачено таке: акцентування уваги на попиті й підготовці кадрів інноваційних професій і кваліфікованих робітників, надання актуальних знань, у тому числі в дистанційній формі. Крім того, за цього сценарію визначена важливість забезпечення повноцінного використання соціального потенціалу, зокрема в межах реалізації міграційних процесів, підтримки малого й середнього бізнесу. Доведена парадигмальність цих процесів, що вимагає застосування синергетичного підходу. Зважаючи на перспективність його використання, вважаємо, що подальші наукові розвідки повинні бути пов'язані із системним визначенням викликів і механізмів державного управління в ситуаціях ковідного/надзвичайного характеру.

#### Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
2. Голод. *Укрінформ* : вебсайт. URL: <https://www.ukrinform.ua/tag-golod>.
3. Грень Л.М. Специфіка державного управління розвитком системи професійно-технічної освіти на державному та регіональному рівнях. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Серія «Механізми державного управління»*. 2019. Вип. 12. С. 26–33.
4. Миграционные последствия «идеального шторма»: каким будет влияние пандемии коронавируса на проблемы миграции? *РСМД* : вебсайт. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnye-posledstviya-idealnogo-shtorma-kakim-budet-vliyanie-pandemii-koronavirusa-na-problemy/>.
5. Помаза-Пономаренко А.Л. Стан консолідації демократії у світі (на прикладі поширення вірусу COVID-19). *Становлення та розвиток публічного адміністрування* : матеріали XI конф. студентів та молодих вчених за міжнародною участю, м. Дніпро, 08 травня 2020 р. / за заг. ред. О.Б. Кіреєвої. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 288–291.
6. Ринок праці. *Державна служба статистики України* : офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
7. Україна запускає програму «Повертайся і залишайся». *Made for minds* : вебсайт. URL: <https://www.dw.com/uk/>.
8. Quo vadis, Domine? (Камо грядеши?) (Куда ты идешь?). *Библиотекарь.Ру* : вебсайт. URL: <http://www.bibliotekar.ru/encSlov/10/68.htm>.

#### **Pomaza-Ponomarenko A.L., Hren L.M. STATE POLICY OF UKRAINE ON FORMATION AND USE OF SOCIAL POTENTIAL UNDER THE CONDITIONS OF COVID-19: QUO VADIS?**

*The latest developments demonstrated that the exercise of human and civil rights can take place under different scenarios, which are constantly specified by the states due to the COVID-19 spreading. These measures of state policy are significant for the formation of the country's level of migration and citizens' well-being, the condition of educational process, etc. All of this indicates the topicality of this research study.*

*The paper objective is to carry out an overall study of Ukraine's state policy concerning the formation and the use of social potential under the conditions of COVID-19 spreading.*

*Under the conditions of uncertainty of the global socio-economic crisis and the development of the COVID-19 pandemic, it is difficult to precisely estimate their consequences for migration and education as regards the formation and use of social potential. However, some consequences at the international and all-Ukrainian levels have already started to show up quite clearly. The development of European integration partnership in the field of migration will in the short term definitely acquire more pragmatic lines, but migration*

*flows will resume after, probably, changing their form. In our opinion, the following developments are possible: the quantity of shadow employment will increase; human rights and labour protection standards will be observed less; the level of human trafficking will grow, etc. It is difficult to assess the negative consequences of these changes so far. However, in Ukraine, in the medium term (3–4 years), it is possible to expect the following scenarios to be real, as they directly depend on the socio-economic measures of the state policy taken by the government in the short term:*

- 1) optimistic;*
- 2) pessimistic.*

*The optimistic and pessimistic scenarios of Ukraine's state policy as regards the formation and implementation of social potential under the conditions of COVID-19 spreading were defined. The measures taken in the fields of education and migration under the optimistic scenario were grounded. They stipulate the focus of attention on the demand in and training of innovation professions specialists and skilled labour; the provision of relevant knowledge, including distantly, the support of small and medium business, etc. The paradigm nature of migration processes, which requires the use of synergetic approach was proved. It is intended to provide the transformation of negative tendencies in the field of migration, which may intensify under the pessimistic scenario.*

**Key words:** *state policy, mechanism, formation and implementation, social potential, COVID-19.*

**Самойленко О.О.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*У статті було розглянуто основні теоретичні підходи до визначення змісту поняття «лобізм». Задля цього проведено порівняльний аналіз сутнісних ознак досліджуваного поняття різними науковцями. Визначено основні особливості формування моделі європейського лобізму в інститутах соціально-економічного розвитку. Проведено порівняльний аналіз сутнісних ознак досліджуваного поняття різними науковцями. Виділено основні критерії здійснення лобістської діяльності саме щодо практики її провадження у країнах ЄС. Визначено основні особливості формування моделі європейського лобізму в інститутах соціально-економічного розвитку. Зокрема, розглянуто основні нормативно-правові аспекти функціонування інституту лобізму різних країн ЄС як в історичному плані, так і в сучасних економічних умовах. Визначено аспекти основних моделей лобістської діяльності в різних країнах ЄС (зокрема, Німеччини та Франції).*

*Наведено огляд лобістської діяльності у структурах ЄС. Із цією метою розглянуто специфіку представництва корпоративних інтересів європейських транснаціональних компаній та галузевих об'єднань. Визначено, що сучасна лобістська мережа ТНК охоплює окремі відділи корпорацій та їх об'єднань, різні неформальні контактні організації й фонди, PR- та GR-агенції, багатопрофільні і спеціалізовані лобі-компанії, заангажовані медіагрупи тощо, метою діяльності яких є вплив на законодавчі акти, котрі ухвалюються в інституціях ЄС, на діяльність структур громадянського суспільства, результати виборів і рішення судових органів.*

*Охарактеризовано основні напрями практичної реалізації лобістської діяльності в ЄС. Зокрема, увагу наділено низці правових, історичних та соціально-економічних передумов розвитку лобізму. Розглянуто приклади організації заходів європейського лобізму, котрі передбачають вплив на процеси формування громадської думки шляхом комбінування методів власне лобізму, зв'язків із громадськістю та реклами. Зважаючи на проведені дослідження теоретичних та практичних аспектів лобістської діяльності у країнах ЄС, було обґрунтовано можливості використання моделі європейського лобізму в умовах України.*

**Ключові слова:** лобізм, лобістська діяльність, модель лобізму, політична ситуація, державна влада.

**Постановка проблеми.** Формування різних моделей лобістської діяльності було започатковане ще в середньовіччі. Однак лише на етапі становлення сучасного устрою соціально-політичної системи лобізм став однією з організаційних форм діяльності окремих груп зацікавлених осіб із метою захисту своїх інтересів у різних інститутах державної влади. Актуальність досліджуваної теми доповнюється тим, що в сучасній Україні моделі лобізму мають дуже диференційований та хаотичний характер, що не дозволяє ефективно використовувати це явище з метою прискорення соціально-економічного розвитку. Тому досить важливим є вивчення можливостей запровадження європейської моделі лобістської діяльності в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі наявна велика кількість

досліджень, які присвячені вивченню проблем лобізму, зокрема формування його моделей у країнах ЄС та в Україні. Однак розвитку потребують питання щодо розробки комплексних підходів до вдосконалення процесів імплементації європейського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

**Постановка завдання.** Метою статті – обґрунтування особливостей застосування європейського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слово лобізм (від англ. lobbying, lobby) у своєму англломовному варіанті вперше було зафіксовано в писемній мові ще в 1553 році. Тоді ним називали місця для прогулянок у монастирях. Через століття це слово змінило свій зміст і стало озна-

чати приміщення для прогулянок у Палаті громад Англії [1, с. 181–183].

Уважається, що політичний відтінок слово «лобізм» набуло в XIX ст. у США. Так, цей термін позначав купівлю голосів за гроші в коридорах Конгресу [5, с. 12–14].

На думку Ю.А. Журби, важливими у плані визначення лобізму є періоди його формування в межах окремих етапів соціально-економічного розвитку [5]:

1) релігійний (виникнення – у XVI ст.), стосується значного впливу релігійних організацій на прийняття державними установами визначних суспільно-економічних та політичних рішень;

2) світський (перша половина XVII ст.), пов'язаний із процесом обговорення та прийняття необхідних різнопланових рішень під час світських зустрічей;

3) парламентський (середина XVII ст.), пов'язаний з активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту;

4) дискусійний (перша половина XIX ст.), пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США;

5) груповий (середина XIX ст.), належить до розвитку політичних об'єднань та союзів;

6) правовий (XIX – XX ст.), передбачає виникнення проявів корупції у процесі розвитку лобізму [5].

Слово «лобізм» (від англ. lobbying, lobby) у своєму першому варіанті зустрічається в діловій літературі від XV ст. Загалом поняття лобізму стало використовуватись активно в XIV ст. у США для визначення діяльності з підкупу голосів у корисливих інтересах. До того ж саме це явище є похідним від закріпленого в першій поправці Конституції США права громадян звертатись до уряду з петиціями [9].

На думку Д. Виговського, лобізм варто тісно зіставляти з формуванням певних категоріальних та смислових ознак, які допомагають значною мірою розкрити природу його виникнення. Водночас рівень використання лобізму залежить від рівня організованості влади реальної влади [2, с. 42–45]. Лобізм можна визначити як ознаку влади.

Таким чином, у сучасних умовах багато вітчизняних авторів під лобізмом розуміють виважений захист економічних інтересів та організацію взаємодії з органами державного управління в межах здійснення ними законодавчої чи виконавчої діяльності. Саме тому така модель лобізму становить інтерес для нашого дослідження.

За сучасних умов у межах країн Європейської спільноти характерним є закріплення певного регіону як одного стимулятора світового лобізму. Варто зазначити, що основним чинником розвитку існування інтересу до діяльності єврочиновників є та обставина, що близько 80% національних законів, за сучасних умов, для означення лобізму можна використовувати як основні його переваги, так і характеристику недоліків. Формування європейських моделей лобізму як певним чином упорядкованого механізму захисту певних індивідуальних чи групових інтересів, вираження та представництва різноманітних групових інтересів є так само невід'ємною частиною соціуму, як і безпосереднє формування в суспільстві цих різноманітних груп інтересів [3].

У контексті використання європейського досвіду у процесі розвитку моделей лобістської діяльності, М.М. Газізов зазначає, що характерними рисами законодавства ЄС у сфері регулювання лобізму є застосування початкового досвіду США та Канади. Цієї миті базовою правовою основою лобізму в Європейському союзі є сам Договір про заснування Європейського союзу, а саме ст.ст. 21, 194 і 195. Так, ст. 21 цього договору дає право кожному громадянину Союзу письмово звертатись до Європейського парламенту, будь-який з інститутів або органів ЄС, зокрема й до Омбудсмана. Стаття 194 доповнює список суб'єктів лобізму юридичними особами. Зі свого боку, ст. 194 і ст. 195 містять більш детальний опис процедур і порядок звернення із владним органам ЄС. Удалим прикладом використання петиційного права в лобістській діяльності є дії декількох екологічних організацій, які подали до Європейського парламенту петицію, підписану 2,5 млн. Громадян Європейського союзу [4, с. 57–62].

У Німеччині система представництва інтересів була встановлена ще в 1871 році, але на час двох світових війн система практично не працювала. Перший сучасний закон був розроблений у 1951 році й основна мета його полягала в інституціоналізації участі потужних торговельних асоціацій та німецьких професійних спілок у формуванні державної політики країни [7, с. 12–14]. Основною метою спілок та об'єднань є формування відповідних інформаційних потоків, спрямованих на регулювання деяких соціально-політичних процесів [7, с. 15].

У деяких країнах ЄС, зокрема в Австрії, Великій Британії, Німеччині, Франції та Данії, досить помітною є тенденція до інституціоналізації лобістської діяльності, хоча вони й різняться за

рівнем інституціоналізації лобіювання. Серед цих країн-членів ЄС за рівнем інституціоналізації лобістської діяльності насамперед виділяються Австрія й Велика Британія, в яких лобістська діяльність є інституціоналізованою найбільшою мірою, відіграє помітну роль у системі прийняття рішень та існують інструменти забезпечення прозорості функціонування суб'єктів. У Німеччині та Франції інституціоналізація лобістської діяльності знаходиться на перехідному етапі. В цих країнах участь суб'єктів лобістської діяльності у процесі прийняття рішень є визнаним явищем, що зумовлює спроби врегулювати лобістську діяльність оптимальним чином та здійснювати контроль за транспарентністю лобіювання. Данія є країною, де є лише тенденція до інституціоналізації лобістської діяльності. В Данії інституціоналізація лобістської діяльності знаходиться на початковому етапі становлення, відсутнє законодавче регулювання лобістської діяльності та не спостерігається потяг до саморегуляції суб'єктів лобістської діяльності [7, с. 16].

Із погляду типології, для європейського політичного середовища характерна наявність лобі-груп та груп організованих інтересів, які представляють громадські, корпоративні, неформальні, галузеві та інші об'єднання, що здійснюють вплив на ухвалення політичних рішень, котрі стосуються важливих проблем європейської інтеграції, трансформації європейської політичної системи, збереження культурної спадщини Європи, безпеки життєдіяльності в європейському соціумі. Більшість таких лобі-груп є багатопрофільними, оскільки використовують прямі й непрямі методи лобіювання для підтримки наднаціональних ініціатив, зокрема розширення ЄС та прозорості політики сусідства, суспільної толерантності, відкритості європейського економічного простору для третіх країн, спільної європейської безпекової та зовнішньої політики, забезпечення прав і свобод громадян Європи та плюралізму й незалежності засобів масової інформації. Як уважають представники груп інтересів та груп тиску, зокрема, на національному рівні, стратегія європейської інтеграції спонукає шукати загальну ідентичність, яка б дозволила громадськості країн ЄС побачити свої прагнення, відображеними в толерантних універсальних принципах. У традиціях європейської політики представництво інтересів громадськості на національному рівні функціонування держави вважається доцільним і необхідним. Ці традиції було привнесено й адапто-

вано на наднаціональному рівні, перш за все, в політичних інституціях ЄС [3].

Важливою характеристикою лобістської діяльності у структурах ЄС є також представництво корпоративних інтересів європейських транснаціональних компаній та галузевих об'єднань. Як показує аналіз, сучасна лобістська мережа ТНК охоплює окремі відділи корпорацій та їх об'єднань, різні неформальні контактні організації й фонди, PR- та GR-агенції, багатопрофільні і спеціалізовані лобі-компанії, заангажовані медіагрупи тощо, метою діяльності яких є вплив на законодавчі акти, котрі ухвалюються в інституціях ЄС, на діяльність структур громадянського суспільства, результати виборів і рішення судових органів. Використовуючи зв'язки з урядовими структурами, ТНК часто лобіюють свої інтереси «за» або «проти» діяльності державних органів інших країн для отримання сприятливих умов бізнесу, а також використовувати свої або партнерські компанії для підтримки певної суспільно-політичної сили, яка підтримує вигідні корпораціям реформи [3].

Серед лобі-груп, що діють у межах Європейського Союзу, можна виокремити компанії загальної компетенції (багатопрофільні), які здійснюють лобіювання в різних сферах корпоративних інтересів, компанії спеціальної компетенції (вузькоспеціалізовані), що здійснюють лобіювання лише в одній визначеній сфері діяльності, а також лобістські організації, котрі представляють власні інтереси. Нараховується близько 550 єврогруп, із яких майже 50% представляють промислові та комерційні інтереси, 25% – сільськогосподарські та інтереси виробників продовольчих товарів, 20% – інтереси сфери послуг, а 5% – захищають інтереси профспілок, благодійних фондів тощо. До найвпливовіших відносять COPA, UNICE, Hill and Knowlton, Burson–Marsteller, Harvard PR, Weber Shandwick, Grayling Group, Ogilvy Health World, Euro Plus, Euro RSCG Group Corporate, International Council for Capital Formation [3].

На підставі цього вчений акцентував увагу на комунікативній функції, яку застосовують у процесах соціально-політичної діяльності відповідні суб'єкти державно-управлінської практики, котрі вдаються до захисту та просування певних груп інтересів, що слугують необхідною умовою прийняття відповідних рішень. Така концептуальна сентенція ідентифікації лобізму дозволяє розуміти під ним своєрідний комунікативний інструмент прийняття управлінських рішень та зміни сприйняття та ставлення до певних подій у житті суспільства [8, с. 45–46].

На думку О.В. Карпенка, лобізм, забезпечуючи налагодження певних міжкомунікативних процесів у відповідних сферах життєдіяльності суспільства, слугує передусім захисту «представниками різних соціальних груп (“груп впливу”) своїх інтересів шляхом впливу на державні органи під час прийняття конкретних рішень, утверджуючи відкритість суспільства; він слугує конкретною умовою блокування корупційних викликів та зняття напруженості в діяльності органів державної влади щодо реалізації суспільних інтересів» [6].

Із кожним роком європейські інтеграційні процеси все більше розвиваються і впливають на світову політику, у зв'язку із цим посилюється діяльність транснаціональних корпорацій і національних бізнес-структур на європейському рівні. Це призводить до необхідності розробки, прийняття і впровадження правових норм, які регулюють лобістську діяльність. У 1989 році ця проблема була розглянута на одній із сесій Європарламенту з ініціативи євродепутата від Данії. Результатом стала ініціатива розробки кодексу поведінки лобістів і їх відкритої реєстрації, котрою зайнявся депутат від Бельгії. Так, депутат від Бельгії М. Галі у своїй доповіді вперше на офіційному європейському рівні позначив лобіста як «особа, що виступає за дорученням третьої особи на представлення та захист його інтересів» [9, с. 51–54]. Варто зазначити, що таке формулювання є лише понятійним і не містить ніяких конкретних критеріїв та ознак. «Основною метою доповіді депутата М. Галі стала пропозиція створення саморегульованої моделі відстоювання організаційних інтересів шляхом стимулювання саморегуляції лобістських організацій» [9, с. 51–54]. Крім того, доповідь М. Галі містила положення про заборону доступу лобістам на поверхи, де були розташовані кабінети депутатів. Допуск до приміщень Європарламенту передбачалось здійснювати на підставі пропуску, який видається за двох умов:

- ухвалення лобістом кодексу поведінки, що зобов'язує дотримуватися етичних правил;
- унесення у відкритий реєстр особистих даних лобіста, а також даних про його клієнтів, обсяг та основні статті витрат на лобістську діяльність [9, с. 52–53].

Варто зазначити, що доповідь депутатів від Бельгії містив нововведення, а саме – пропозиції про обмеження не тільки для лобістів, але також і для самих депутатів. Так, М. Галі вперше запропонував обов'язкове декларування доходів із неодмінним зазначенням усіх джерел доходу, крім

заробітної плати депутата, й найголовніше – це розкриття інформації про джерела фінансування політичної діяльності депутатів, також їх передвиборної кампанії. Ця доповідь викликала шалене невдоволення з боку євродепутатів і не була заслухана на пленарному засіданні парламенту. Згодом депутати Європейського парламенту стали більш активно розробляти цю тему, внаслідок чого після формування нового складу Європарламентом у 1994 році були прийняті дві доповіді, підготовані депутатами від Франції й Великобританії, з регулювання лобістської діяльності в ЄС. Так була схвалена система стимулювання для зареєстрованих лобістів: право вільного доступу в будівлі повноважних органів ЄС та участь у їх роботі, декларування подарунків, послуг, які отримують державні службовці та євродепутати [9, с. 54].

На рівні Європейського союзу міститься достатня кількість нормативних актів, що регулюють лобістську діяльність у всіх інституціях ЄС. Головною концепцією ЄС у цій сфері є визнання легітимною діяльності лобістів, вибір концепції саморегуляції. Зі свого боку, можливо, й самою концепцією саморегуляції стала думка про те, що лобістська діяльність у Європейському союзі, порівняно із США, абсолютно не врегульована, непрозора й має прихований характер.

До технологій лобіювання громадських інтересів у ЄС неурядовими організаціями відносять: аналітичну експертизу, тобто підготовку досліджень, публікацій і прогнозів, покликаних впливати на ухвалення рішень в органах ЄС або на рівні національних каналів, особливо якщо такі матеріали готуються за їх дорученням і замовленням; стратегічний консалтинг, тобто попередній аналіз окремих рішень ЄС шляхом участі у відкритому обговоренні проблем (найбільш наочно це виявилось у роботі банківських федерацій із визначення механізму введення єдиної валюти ЄС євро, зокрема їх пропозицій у сфері техніки банківських операцій, на які прямо орієнтувався міжнародний валютний інститут у Франкфурті, що став прообразом нинішнього єдиного Центробанку ЄС); інформування інститутів ЄС про поточну лобістську діяльність та консультування; медіарілейшнз, тобто пропаганда інтересів і поглядів лобі-груп через органи масової інформації, зокрема, через “Europe”, “Economist”, “Financial times”, “Frankfurter Allgemeine Zeitung” та інші [3].

Робочі документи ЄС, котрі містять аналіз регулювання лобістської діяльності на рівні ЄС, поділяють лобістів на 4 категорії відповідно до функцій, які вони виконують.

Чотири основні функції лобістів у ЄС:

- сервісна функція, тобто надання конкретних (і часто ексклюзивних) послуг для своїх членів (наприклад, збір інформації);
- функція лобіювання, а саме вплив на процес прийняття рішень із боку (наприклад, зустрічі з посадовими особами або участь у громадських слуханнях);
- вплив на прийняття рішення, а саме спроби вплинути на рішення зсередини (наприклад, безпосередня участь у процесі прийняття рішень експертних комісій під час вибору проєктів робіт і пропозицій);
- функція реалізації, тобто участь у реалізації політики (наприклад, захоплення управлінських функцій у програмі реалізації) [9].

Перші дві функції є загальними й мають більше консультативний характер, зі свого боку, дві інші функції є більш конкретними і здійснюють істотний вплив на політику ЄС.

Неурядові організації також використовують ІТ-технології, сприяючи фінансуванню виборчих кампаній депутатів Європейського Парламенту; лобіюють інтереси національних урядів під час призначення комісарів (членів Комісії Європейських Співтовариств); організують прямі цільові візити груп інтересів в інститути ЄС для ухвалення необхідних рішень; беруть участь в урядових і міжнародних комісіях з окремих питань регулювання економіки й техніки як експерти (за їхньої участі вироблявся, наприклад, «стабілізаційний план» ЄС щодо боротьби з безробіттям і відновлення економічного зростання, без чого неможлива повна реалізація в межах ЄС Економічного й валютного союзу); ініціюють антидемпінгові розслідування в Комісії ЄС проти «агресивного» імпорту окремих товарів з інших країн; експертна участь представників ділових кіл в офіційних делегаціях Комісії ЄС у переговорах з іншими країнами, на загальноєвропейському рівні зі статусом «соціального партнера» [3].

Характеризуючи практику впровадження досвіду ЄС у сфері регулювання лобістської діяльності на рівні різних органів державної влади, варто погодитись із думкою О.В. Карпенка, який вважає, що в Україні варто закріпити на конституційно-правовому рівні процеси регулювання лобістської діяльності. Із цією метою доцільно передбачити такі напрями:

- право громадян України на участь у прийнятті рішень владними інституціями є одним із фундаментальних прав у суспільстві, яке має своє нормативне закріплення в низці загальноєвропейських правових актів різного рівня ще з самого початку європейської інтеграції;
- водночас, розуміючи важливість урегулювання такої важливої сфери суспільних відносин, як участь громадян та їх різних об'єднань у розробці загальноєвропейської політики, – забезпечення прозорості цього процесу й захисту від можливих зловживань нормотворцями парламенту і створення відповідної комісії для формування транспарентних умов регулювання лобістської діяльності в Україні [6].

**Висновки.** Отже, інститути державної влади в Україні повинні прийняти початкові заходи щодо забезпечення переходу від замкнутого внутрішньо-корпоративного лобі до демократичного і прозорого. Основними напрямками імплементації досвіду ЄС у процесі регулювання лобізму в Україні можна визначити такі: публікація списків усіх зустрічей, і не тільки представників влади, а і представників корпорацій, пов'язаних із лобі; відмова в задоволенні вимог і скасування всіх пільг для незареєстрованих лобістів; посилення уваги до можливості конфлікту інтересів; активна публікація всієї документації у процесі прийняття рішень, котрі стосуються представництва інтересів; спрощена реєстрація для лобістів, які представляють виключно інтереси громадських організацій.

#### Список літератури:

1. Богиня Т.Ю. Конституційно-правові основи лобістської діяльності в європейському союзі. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2013. № 3. С. 179–185.
2. Виговський Д.М. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. № 20. С. 41–47
3. Войнич О.М. Комунікації інститутів ЄС з лобі-групами і громадянським суспільством. *Міжнародні відносини*. 2017. № 17. URL: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3334/3012](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3334/3012).
4. Газізов М.М. Європейський досвід лобістської діяльності: уроки для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2015. № 4. С. 57–62.
5. Лобізм: загальнотеоретичний аналіз lobbying: general theoretical analysis / Ю.А. Журба, О.А. Гончаренко. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 11–16



6. Карпенко О.В. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2011\\_7\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16).
7. Матвієнко В. Інституціоналізація лобістської діяльності у країнах-членах ЄС на прикладі Австрії, Великої Британії, Німеччини, Франції та Данії. *Міжнародні відносини*. 2015. № 1. С. 11–15.
8. Рачинська М.П. Концепції теоретичної ідентифікації лобізму в сучасній західноєвропейській науці. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 1. С. 43–48.
9. Яковюк И.В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза. *Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журнал*. 2012. № 6(30). С. 50–56.

### **Samoilenko O.O. THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN MODEL OF LOBBY ACTIVITIES IN UKRAINE**

*The main theoretical approaches to determining the meaning of the concept of “lobbying” are considered in the article. For this purpose, a comparative analysis of the essential features of the studied concept by different scientists. The main features of the formation of the model of European lobbying in the institutes of socio-economic development are determined. A comparative analysis of the essential features of the studied concept by different scientists. The main criteria for lobbying activities in relation to the practice of its lobbying in EU countries are highlighted. The main features of the formation of the European lobbying model in the institutes of socio-economic development are determined. In particular, the basic normative and legal aspects of functioning of lobbying institute of different EU countries are considered, both historically and in the current economic conditions. Aspects of the main models of lobbying activity in different EU countries (in particular, Germany and France) are identified.*

*An overview of lobbying activities in EU structures is given. To this end, the specific corporate representation of European multinational companies and industry associations is examined. It is determined that TNC's modern lobbying network includes individual corporations and their affiliates, various informal contact organizations and foundations, PR and GR agencies, multidisciplinary and specialized lobby companies, engaged media groups, etc. whose purpose is to influence legislative acts adopted by the EU institutions on the activities of civil society structures, election results and decisions of the judiciary.*

*The main directions of practical implementation of lobbying activities in the EU are described. In particular, attention was paid to a number of legal, historical and socio-economic prerequisites for the development of lobbying. Examples of the organization of European lobbying activities, which foresee influencing the processes of public opinion formation by combining methods of lobbying, public relations and advertising, are considered. Based on the study of theoretical and practical aspects of lobbying in EU countries, the possibility of using the European lobbying model in Ukraine was substantiated.*

**Key words:** lobbying, model of lobbying, political situation, state power.

**Сенча С.А.**

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

## ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

*У статті представлено дослідження організаційно-правових засад публічно-управлінської діяльності у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні, яке виявило фрагментарність нормативно-правового регулювання відносин із питань розвитку громадянського суспільства та необов'язковість більшості нормативно-правових актів, що унормовують участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, для органів місцевого самоврядування. Проаналізовано інституціональне забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні та виявлено, що вищі органи державної влади практично не представлені у сфері розвитку громадянського суспільства, а також відсутня координація діяльності органів публічної влади в зазначеній сфері.*

*Визначено, що нині єдиним нормативно-правовим актом, котрий регулює питання у сфері розвитку громадянського суспільства, є Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, а реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства здійснюється сьогодні лише структурними підрозділами з питань комунікацій із громадськістю центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом виконання заходів зазначеної стратегії та регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства, а також консультативно-дорадчими та іншими допоміжними органами з використанням різних форм громадської участі.*

*Обґрунтовано необхідність створення ефективного державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні, особливо з урахуванням реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації, для чого запропоновано: розроблення проекту закону про громадянське суспільство в Україні, який визначав би мету та основні напрями державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, основні види комунікаційної діяльності; виокремлення певного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та інформаційній сфері; забезпечення, зокрема нормативно-правове, функціонування структурних підрозділів галузевого й регіонального, субрегіонального й місцевого рівнів, котрі мають брати участь у реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та інформаційній сфері на відповідній території та у відповідній галузі.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, взаємодія органів публічної влади і громадськості, комунікаційно-інформаційна діяльність, публічно-управлінська діяльність щодо розвитку громадянського суспільства.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження зумовлена постійним зростанням ролі інститутів громадянського суспільства в усіх сферах публічного управління – від просування реформ на державному й місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного врядування до волонтерської діяльності й надання допомоги соціально незахищеним верствам населення. Розвиток громадянського суспільства є однією з найважливіших умов станов-

лення України як європейської держави з високим рівнем демократичних цінностей та консолідації суспільства, адже фактично стан розвитку суспільства віддзеркалює ступінь демократичності державно-політичного устрою країни. Завдяки співпраці інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади досягається, з одного боку, агрегування та артикуляція інтересів громадян та їх груп і представництво та відстоювання цих інтересів перед органами публічної влади,

а з іншого – представництво владних ініціатив, зокрема реформ, перед громадянами, створення сприятливої суспільної думки, сприяння здійсненню державою своїх функцій. Зі свого боку, ефективна співпраця органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства має підтримуватись належним інституціональним забезпеченням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні наукові дискусії щодо проблематики розвитку громадянського суспільства концентруються, в основному, в таких напрямках:

- виявлення історичних джерел виникнення громадянського суспільства в Україні, визначення його національних особливостей, часових етапів та тенденцій подальшого розвитку, а також взаємозв'язку національної та громадянської свідомості (Б. Бернацький, М. Вівчарик, С. Вовканич, Л. Гаєвська, А. Колодій, І. Курас, Ю. Паніч, І. Пантелейчук, М. Скиба, В. Смолій, Є. Таран, Н. Філик, В. Шелудько та інші);

- визначення можливостей взаємодії держави і громадянського суспільства в різноманітних сферах, а також відповідних функцій інститутів громадянського суспільства (в демографічній політиці, екологічній політиці, освітній політиці, науковій політиці – В. Андрущенко, Л. Можасєва, Ю. Нечипас, О. Петришин, О. Чувардинський тощо.), зокрема з метою запобігання та протидії корупції (М. Бадер, О. Волянська, О. Гус, А. Мелешевич, О. Нестеренко, Н. Підбережник, О. Пухкал, А. Руденко, О. Сахань, А. Тіньков та інші);

- розроблення та впровадження в державно-управлінську діяльність сучасних ефективних методів та інструментів сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (О. Бабінова, Г. Клешня, І. Клименко, В. Козаков, М. Лукінюк, Н. Пеліванова, О. Рябуха, Д. Сидоренко, К. Сидорчук, Н. Чиркова, В. Яблонський тощо);

- визначення засобів сприяння молодіжній та волонтерській активності та самоорганізації (Т. Андріученко, В. Барабаш, І. Білич, О. Бондаренко, Л. Гиренко, Н. Івченко, Г. Коваль, Н. Комарова, Д. Лещенко, Т. Лях, Р. Мороз, В. Мотречко, А. Острікова, І. Пеша, Ю. Поліщук та інші).

Аналіз наукового доробку в цій сфері свідчить, що механізми сприяння розвитку громадянського суспільства лише формуються, й тому багато нормативно-правових та організаційно-інституційних аспектів їх функціонування є неврегульованими. Тому дослідження поданого питання є актуальним у науковому і практичному аспектах.

**Постановка завдання.** Мета статті – на основі дослідження організаційно-правових засад публічно-управлінської діяльності у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні визначити особливості інституціонального забезпечення сприяння розвитку громадянського суспільства та розробити пропозиції щодо усунення виявлених недоліків.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Налагодження ефективної взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) надає можливість залучити громадськість до безпосередньої участі у формуванні державної, регіональної та місцевої політики та контролі за їх реалізацією. Безумовним складником ефективного діалогу влади та громадськості повинна виступати нормативно-правова база, де передбачається обов'язковість для органів публічної влади залучення представників громадськості до розробки та реалізації публічно-управлінських рішень [6, с. 140].

Аналіз наявного нормативно-правового забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні засвідчив, що відносини з питань розвитку громадянського суспільства та участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики врегульовані нині такими нормативно-правовими актами України:

1. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) засобами масової інформації (далі – ЗМІ) й захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або ОМС; встановлює обов'язковість для органів державної влади та ОМС надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність, а також передбачати у своїх кошторисах витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації [14].

2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, котра становить суспільний інтерес; регулює питання забезпечення суб'єктами владних повноважень доступу до публічної інформації, що знаходиться у їх володінні [8].

3. Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади,

об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів, а також питання забезпечення громадянам можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування [13].

4. Відносини з питань сприяння розвитку громадянського суспільства та участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики частково регулюються деякими підзаконними актами. Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (далі – Стратегія), зобов'язує обласні, Київську міську державні адміністрації в установленому порядку: утворити дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспільства; розробити та забезпечити затвердження регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства; забезпечувати розроблення, громадське обговорення та затвердження щорічних регіональних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Стратегія регулює питання створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та ОМС [15].

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» визначає процедуру сприяння проведенню ІГС та громадськими радами, утвореними відповідно до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м.м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, громадської експертизи діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади (далі – ОБВ) [11].

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації держав-

ної політики» регулює питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, а саме: визначає основні вимоги до організації і проведення ОБВ консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; визначає обов'язковість утворення громадських рад при міністерствах, інших центральних ОБВ, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м.м. Києві та Севастополі державних адміністраціях [9].

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» установлює процедуру організації та проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених ІГС, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка за кошти державного й місцевих бюджетів, та проведення моніторингу стану виконання (реалізації) програм (проектів, заходів), визнаних переможцями конкурсу [10].

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 156 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів» визначає механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою «Фінансова підтримка громадських об'єднань ветеранів, заходи з відвідування військових поховань і військових пам'ятників та з відзначення святкових, пам'ятних та історичних дат» [5].

9. Варто зауважити, що дія зазначеного указу має обов'язковий характер для ОБВ, але не поширюється на ОМС. Стратегія також не має обов'язкового характеру для ОМС. Перелічені постанови Кабінету Міністрів України мають обов'язковий характер для ОБВ та рекомендаційний характер для ОМС.

10. Інституціональне забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні має суттєві недоліки. Вищі органи державної влади практично не представлені у сфері розвитку громадянського суспільства. Фрагментарно питаннями взаємодії органів публічної влади з ІГС займаються два комітети Верховної Ради України та Міністерство культури та інформаційної політики України (далі – МКІП). Водночас до питань відання Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики, зокрема,

належать такі ІГС, як творчі спілки, засоби масової інформації, релігійні та благодійні організації, а Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова – лише засоби масової інформації.

11. Одним з основних завдань МКІП є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері стратегічних комунікацій. Проте з Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.2020 № 231), не зрозуміло, як державна політика у сфері стратегічних комунікацій урахує питання розвитку громадянського суспільства, з огляду на те, що поняття «розвиток громадянського суспільства» взагалі відсутнє в тексті зазначеного Положення. В порядку взаємодії із громадськістю МКІП, відповідно до покладених на нього завдань, лише забезпечує організацію та проведення інформаційних, комунікаційних кампаній, публічних заходів, спрямованих на підтримку цієї взаємодії. Забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективної взаємодії з ІГС, здійснення громадського контролю за діяльністю МКІП, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, котрі належать до компетенції МКІП, передбачено в Положенні лише з метою організації міністерством власної діяльності [3].

12. Із 24.12.2019 по 25.03.2020, тобто протягом усього трьох місяців, єдиним центральним органом виконавчої влади, який прямо відповідав за реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, було Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства України (далі – Держагентство молоді). Положення про Держагентство молоді було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1171 «Деякі питання діяльності Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства». Окрім питань сприяння розвитку громадянського суспільства, Держагентство молоді також покликане було реалізовувати державну політику в молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання [2], фактично дублюючи функції Міністерства культури, молоді та спорту України, прописані в Положенні про зазначене міністерство, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885 «Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту» [4].

13. Постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2020 № 231 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо діяльності Міністерства культури та інформаційної політики» Міністерства культури, молоді та спорту України перейменоване в Міністерство культури та інформаційної політики України [7]. Зазначеною постановою до Положення про Міністерства культури, молоді та спорту України були внесені зміни шляхом виключення, зокрема, функцій щодо реалізації державної політики в молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання, які повернулись до відновленого Міністерства молоді та спорту України. Отже, Держагентство молоді продовжило дублювати функції вже Мінмолодьспорту.

Водночас однією з основних функцій Держагентства молоді залишалась реалізація завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та внесення пропозицій щодо формування державної політики в цій сфері [2].

Проте постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 № 233 «Деякі питання Державного агентства спорту і Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства» Держагентство молоді було ліквідовано, чим забезпечувалося виключення дублювання функцій інших центральних органів виконавчої влади [1].

Водночас поза увагою нормотворців залишилась функція щодо реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, яка практично загубилась на теренах нормотворчої діяльності. Отже, жодного вищого органу державної влади, відповідального за реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, в Україні, на жаль, нині не залишилось.

Єдиним нормативно-правовим актом, що регулює питання у сфері розвитку громадянського суспільства, є Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, а реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства здійснюється сьогодні лише структурними підрозділами з питань комунікацій із громадськістю центральних та місцевих ОБВ та ОМС шляхом виконання заходів Стратегії та регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства, а також консультативно-дорадчими та іншими допоміжними органами з використанням різних форм громадської участі (табл. 1).

Координація цієї діяльності державою не забезпечується. Навіть навпаки, останні нор-

## Інституційне забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні

Наявне інституційне забезпечення	Напрями діяльності / особливості
Комітет Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики	Предмети відання: культурно-мистецька діяльність ( <i>професійні творчі спілки</i> , театри, музика, школи естетичного виховання, арт-ринки, дизайн, галереї, організації виставок, концертів, фестивалів тощо); друковані, електронні <i>засоби масової інформації</i> , зокрема соціальні медіа, мережа «Інтернет»; державна політика у сфері свободи совісті та <i>релігійних організацій</i> ; засади <i>благодійної діяльності</i> , зокрема меценатської
Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова	Предмети відання: захист прав та свобод працівників ЗМІ; гарантії діяльності ЗМІ, захист прав журналістів і працівників ЗМІ
Міністерство культури та інформаційної політики України	одне з основних завдань – забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері стратегічних комунікацій, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами
Структурні підрозділи з питань комунікацій із громадськістю Апарату Верховної Ради України, Офісу Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих ОБВ, ОМС	Завдання: комунікації із громадськістю; залучення ІГС до формування та реалізації державної та регіональної політики, вирішення питань галузевого або місцевого значення
Громадські ради при центральних та місцевих ОБВ	обов'язкові при ОБВ, необов'язкові при ОМС
Дорадчі органи (координаційні ради) з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при Президентові України, головах обласних, Київської міської державної адміністрації	обов'язкові при обласних, Київській міській державній адміністраціях, необов'язкові при райдержадміністраціях та ОМС
Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії при ОБВ та ОМС для вирішення питань галузевого або місцевого значення	утворюються за рішеннями керівників ОБВ та ОМС
Консультації із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики	обов'язкові для ОБВ, рекомендовані для ОМС
Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади	поширюється на ОБВ, рекомендована для ОМС

мотворчі дії наштовкують на думку про намагання загальмувати розвиток громадянського суспільства на субрегіональному (районному) рівні. Свідченням цього є те, що Рекомендаційним переліком структурних підрозділів районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, який є додатком 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 № 923), наявність структурних підрозділів із питань комунікацій із громадськістю у структурі

районних державних адміністрацій не передбачена взагалі [12].

Варто також зазначити, що проєктом Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, де одним із суб'єктів формування та реалізації державної регіональної політики визначені неурядові організації, не передбачено завдань щодо сприяння розвитку громадянського суспільства, що зумовило відсутність таких завдань у відповідних стратегіях розвитку регіонів. Отже, можна припустити, що за умови відсутності подальшого розроблення стратегій сприяння розвитку грома-

дяньського суспільства в Україні на наступні роки в регіонах не буде нормативно-правових підстав для розроблення та затвердження відповідних регіональних цільових програм, що може призвести до гальмування розвитку та навіть занепаду громадянського суспільства в Україні.

Водночас глава 26 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), ратифікованої Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», визначає міжнародні зобов'язання України у сфері співробітництва з питань громадянського суспільства, зокрема, щодо сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в межах ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні [16]. У зв'язку з Угодою постали нові виклики у відносинах держави та громадськості, зумовлені необхідністю запровадження європейських правил та підходів до таких відносин на основі принципів, закріплених у цій Угоді [15].

Отже, з одного боку, Україна має міжнародні зобов'язання у сфері співробітництва з питань громадянського суспільства в рамках Угоди, яка має пріоритетний характер порівняно з національним законодавством, а з іншого – відсутність державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні.

**Висновки.** Дослідження організаційно-правових засад публічно-управлінської діяльності у сфері розвитку громадянського суспільства в Україні виявило: фрагментарність нормативно-правового регулювання відносин із питань розвитку громадянського суспільства та необов'язковість більшості нормативно-правових актів, котрі унормовують участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, для ОМС; відсутність координації діяльності органів публічної влади у сфері розвитку громадянського суспільства, оскільки вищі органи державної влади практично не представлені у цій сфері.

Результати проведеного дослідження переконливо свідчать про необхідність створення ефективного державного механізму стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні, з урахуванням реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації, для чого, на нашу думку, необхідно:

- розроблення проєкту закону про громадянське суспільство в Україні, що визначав би мету та основні напрями державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства, основні види комунікаційної діяльності;
- виокремлення певного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та інформаційній сфері;
- забезпечення функціонування структурних підрозділів галузевого й регіонального, субрегіонального й місцевого рівнів, які мають брати участь у реалізації державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства та інформаційній сфері на відповідній території (у відповідній галузі).

#### Список літератури:

1. Деякі питання Державного агентства спорту і Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 р. № 233. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-%D0%BF#n26> (дата звернення: 17.05.2020).
2. Деякі питання діяльності Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1171. Дата втрати чинності: 26.03.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2019-%D0%BF> (дата звернення: 17.05.2020).
3. Деякі питання діяльності Міністерства культури та інформаційної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885. Дата оновлення: 16.05.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF/ed20200516> (дата звернення: 17.05.2020).
4. Деякі питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885. Дата оновлення: 01.03.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF/ed20200301> (дата звернення: 25.02.2020).

5. Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 156. Дата оновлення: 01.01.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2018-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020).
6. Ковалевич І. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2. С. 135–140. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2009\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_2_22) (дата звернення: 15.03.2020).
7. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо діяльності Міністерства культури та інформаційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 р. № 231. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2020-%D0%BF> (дата звернення: 07.04.2020).
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. Дата оновлення: 01.12.2019. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 25.02.2020).
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення: 07.05.2019. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020).
10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2011 р. № 1049. Дата оновлення: 06.03.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020).
11. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Дата оновлення: 19.03.2019. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> (дата звернення: 25.02.2020).
12. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м.м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606. Дата оновлення: 05.03.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF> (дата звернення: 17.05.2020).
13. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.02.2020).
14. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. Дата оновлення: 16.07.2019. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 25.02.2020).
15. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 25.02.2020).
16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984\_011. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#top](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#top) (дата звернення: 25.02.2020).

## Sencha S.A. INSTITUTIONAL PROVISION OF PUBLIC MANAGEMENT ACTIVITIES IN THE FIELD OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE

*The article presents a study of organizational and legal foundations of public administration in the field of civil society development in Ukraine, which revealed the fragmentary of regulatory regulation of relations on civil society development and the non-binding nature of most regulations governing public participation in the formation and implementation of state policy for local self-government bodies. The institutional provision for the development of civil society in Ukraine was analyzed and it was found that the highest state authorities are practically not represented in the field of civil society development, and there is no coordination of public authorities in this area.*

*It is determined that currently the only legal act regulating the development of civil society is the National Strategy for Facilitating Civil Society Development in Ukraine for 2016-2020, and the implementation of state policy to promote civil society development is carried out today only by structural units with issues of public relations of central and local executive bodies and local self-government through the implementation of this*



*strategy and regional targeted programs to promote civil society development, as well as advisory and other subsidiary bodies using various forms of public participation.*

*The necessity of creating an effective state mechanism to stimulate civil society development in Ukraine is substantiated, especially taking into account the reform of administrative-territorial organization and decentralization, for which it is proposed: development of a draft law on civil society in Ukraine which would define the purpose and main directions of state policy in the field of civil society development and the main types of communication activities; the allocation of a certain body in the system of central executive bodies, which should ensure the formation and implementation of state policy in the field of civil society development and the information sphere; ensuring, including regulatory, the functioning of structural units of the sectoral and regional, subregional and local levels, which should participate in the implementation of state policy in the field of civil society development and information in the relevant territory and in the relevant sphere.*

**Key words:** *civil society, interaction of public authorities and the public, communication and information activities, public administration activities for the civil society development.*

**Чорний О.В.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ФАКТОР СОЦІАЛЬНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ

*Досліджено базові трансформації, що відбуваються в системі охорони здоров'я та детерміновані сучасним соціально-економічним станом в Україні. Пандемія може спровокувати в Україні економічну рецесію, змушуючи органи державної влади приймати термінові заходи з пом'якшення наслідків довготривалішого характеру для економіко-господарських систем і національної безпеки в цілому. Настільки ж серйозний характер носить і посилює вплив пандемії на наявні соціально-економічні кризові явища й спалах хвороб. Вони й без того лягають додатковим навантаженням на систему охорони здоров'я в нашій державі й провокують відсутність стабільності в суспільстві.*

*Визначено актуальні основоположні соціальні й економічні підстави для росту господарсько-фінансової активності фізичних та юридичних осіб. Багато заходів підтримки бізнесу в період пандемії виявилися ефективними, й вони повинні залишитися і після її завершення. Але, незважаючи на фінансову допомогу держави, багато підприємців на місцях опинилися на межі виживання. Зараз на підприємців найсильніше тисне вантаж багатотисячних банківських кредитів, боргів перед органами місцевого самоврядування з орендної плати за приміщення та земельні ділянки, численних зобов'язань за іншими договорами. Тим часом актуальна натеper статистика по захворюванню на COVID-19 в Україні змусила серйозно задуматися про доцільність відкриття ресторанів, кафе, спортзалів та інших закладів малого й середнього бізнесу.*

*Обґрунтовано усвідомлення соціумом необхідності часткової ізоляції та самоізоляції для ефективного й швидшого подолання пандемії в Україні. Нині виникають сумніви щодо можливості повернення вірусу ще в цьому році й щодо того, чи варто в такій ситуації жертвувати здоров'ям сотень людей для того, щоб врятувати малий і середній бізнес. Водночас громадяни на своїх робочих місцях все одно зобов'язані дотримуватися маскового режиму й соціального дистанціювання. Зберігається напружена ситуація з поширенням вірусу, а тому абсолютне послаблення карантинних норм злочинно небезпечно. Сподівання на сезонне ослаблення вірусу COVID-19 виявилися марними, люди часто нехтують носінням масок, дотриманням соціальної дистанції, а отже часто страждають від своєї безпечності.*

*Проаналізовано сучасну державну політику трансформації системи охорони здоров'я як фактор соціальної та економічної стабільності в Україні. В умовах пандемії ніхто не може гарантувати стабільну соціально-економічну ситуацію, початок спаду економіки призведе до тривалішої стагнації. Необхідно запланувати виділення коштів із місцевих бюджетів на оснащення всім необхідним медичним обладнанням для надання медичної допомоги під час COVID-19 стаціонарів, залучених у лікуванні хворих або підозрі на COVID-19 в залежності від імовірних сценаріїв захворюваності, а також організувати виробництво вітчизняних апаратів штучної вентиляції легень, організацію мобільних універсальних бригад для надання комплексу медичних послуг населенню дома, в медико-соціальних установах, в тому числі доставлення лікарських засобів.*

**Ключові слова:** державна політика, пандемія, соціальні й економічні фактори, трансформація, система охорони здоров'я, стабілізація, соціум.

**Постановка проблеми.** Нині необхідно докласти всіх можливих зусиль для того, щоб звести до мінімуму руйнівні наслідки COVID-19 для належного функціонування системи охорони здоров'я в державі. Необхідно

більшою мірою орієнтуватися на соціально-економічні потреби країни, діяти креативно й працювати системно в суспільно-владній взаємодії [14]. Пандемія COVID-19 викликає глибоку заклопотаність у громадянському

суспільстві, вона може представляти загрозу для національної безпеки.

За оцінками Світового банку, економічні наслідки пандемії можуть привести до того, що близько 100 мільйонів людей у світі опиняться в стані крайньої бідності. Вибухове зростання безробіття, соціально-економічні проблеми, втрата джерел доходу й зростання витрат на продовольство – все це ставить під загрозу доступ до медико-соціальних послуг як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, та може мати довготривалі негативні наслідки для функціонування системи охорони здоров'я зокрема й державної соціально-гуманітарної політики в цілому й в Україні [12].

**Аналіз останніх досліджень.** Аналіз показує, що основна частина малого й середнього бізнесу не припинила підприємницьку діяльність під час пандемії COVID-19 і карантинних заходів. Офіційно працевлаштовані громадяни в основному, продовжили роботу, а масові звільнення на підприємствах, в установах і організаціях практикувалися рідко [10].

Серед секторів економіки найпостраждалішою виявилася сфера надання послуг населенню з проживання, зокрема готельний бізнес і сфера харчування. Також існує загроза подорожчання ліків і зниження частки недорогих препаратів на ринку, це особливо важливо в посткарантинний період, коли потреба в ліках видимо не буде знижуватися, але водночас можливе зростання цін позбавить людей можливості їх купити [3]. Державна політика регулювання ринку ліків повинна бути лише частиною комплексу законопроектів та ініціатив, які роблять систему охорони здоров'я в Україні в цілому гнучкішою та зручнішою для людей.

**Постановка завдання. Метою статті** є обґрунтування ролі й значення трансформації державної політики в системі охорони здоров'я в період пандемії COVID-19 на сучасному етапі в Україні.

Для цього необхідно розв'язати такі завдання:

1. Дослідити базові трансформації, що відбуваються в системі охорони здоров'я та детерміновані сучасним соціально-економічним станом у державі.

2. Визначити актуальні основоположні соціальні й економічні підстави для росту господарсько-фінансової активності фізичних та юридичних осіб.

3. Обґрунтувати усвідомлення соціумом необхідності часткової ізоляції та самоізоляції для ефективного й швидшого подолання пандемії в Україні.

4. Проаналізувати сучасну державну політику трансформації системи охорони здоров'я як фактору соціальної та економічної стабільності в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом останнього часу малий і середній бізнес підраховує суцільні збитки, але найважче доводиться дрібним підприємцям, які працюють у сфері послуг, і магазинам непродовольчих товарів [8]. Уряд у терміновому порядку прийняв низку безпрецедентних заходів для його підтримки: пільгові кредити, відтермінування податкових і страхових платежів, відтермінування орендних платежів, зниження адміністративно-бюрократичного навантаження.

Надана підтримка бюджетоутворювальним підприємствам, фінансова допомога областям, які найбільше зіткнулися з падінням доходів, захист від банкрутства, підтримка пенсіонерів, сімей із дітьми, безробітних. Передбачається актуалізація та фінансова підтримка системної діяльності для інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням із першими ознаками COVID-19 та алгоритму дій у разі їх появи. Створено організацію мобільних бригад по забору біоматеріалу, доставленню лікарських засобів і лікуванню пацієнтів із COVID-19 і пневмонією, відбулося розширення переліку медичних організацій для проведення амбулаторної комп'ютерної томографії із залученням наявних ресурсів і забезпеченням повного охоплення потрібних досліджень.

На початковому етапі пандемії передбачено створення центрів компетенцій з усіма вузькими спеціалістами для амбулаторного рівня з консультування хворих, організація дистанційного динамічного спостереження за пацієнтами з хронічними захворюваннями, осіб похилого віку, організація ізоляторів у приймальних відділеннях багатопрофільних стаціонарів [6].

Надалі застосовано впровадження заходів з інфекційної безпеки й захисту медичного персоналу в медичних організаціях, розробку й затвердження алгоритму дистанційного спостереження хворих із COVID-19 на амбулаторному рівні, а також розробку й затвердження алгоритму динамічного спостереження хворих із хронічними захворюваннями, в тому числі осіб старше 65 років і старше в період несприятливої епідеміологічної ситуації по COVID-19.

Передбачається також зміцнення інфраструктури й матеріально-технічного оснащення медико-санітарних інституцій із продовженням дії спеціального порядку проведення державних закупівель

способом з одного джерела для першочергових потреб по COVID-19 до кінця поточного року й приведення протиінфекційних стаціонарів, стаціонарних медико-соціальних установ у відповідність до вимог інфекційної безпеки. Окрім цього, необхідне збільшення ліжкового фонду інфекційних стаціонарів, в тому числі шляхом перепрофілізації карантинних ліжок, дооснащення санітарним автотранспортом вітчизняного виробництва служби швидкої медичної допомоги [4].

Окремо йдеться про забезпечення лікарськими засобами й засобами індивідуального захисту із забезпеченням достатнього запасу лікарських засобів і медичних виробів в інфекційних і провізорних стаціонарах, а також перепрофільованих і карантинних стаціонарів медико-соціальних інституцій, збільшенні обсягів вітчизняного виробництва лікарських засобів і медичних виробів для хворих COVID-19. Планується переглянути й спростити чинні процедури щодо державної реєстрації, видачі сертифікатів відповідності, ціноутворення, а також переглянути граничні ціни для поліпшення доступу до лікарських засобів і медичних виробів [2].

Важливим на сучасному етапі є недопущення перевищення граничних цін на лікарські засоби під час роздрібною реалізації та забезпечення та підготовка висококваліфікованих кадрів для роботи в карантинних стаціонарах [1]. На стадії реалізації розробка програми з навчання базовим принципам профілактики й лікування COVID-19. Також буде вжито комплекс заходів надання підтримки медичним працівникам та їхнім родинам, заходів соціальної підтримки, додаткові пільги, стимулювальні виплати й інші матеріальні й нематеріальні стимулювальні заходи за рішенням органів місцевого самоврядування.

Аргументовано мають бути спрощені процедури прийняття на вакантні посади фахівців системи охорони здоров'я без проведення конкурсних процедур або з її істотним спрощенням [15]. Крім того, планується підготовка й перепідготовка фахівців для роботи у вірусологічних, бактеріологічних лабораторіях і лабораторіях особливо небезпечних інфекцій. У сільській місцевості в близькому майбутньому відкриють лабораторії з діагностики COVID-19 на базі вже наявних медичних установ.

Натомість у соціально-економічному контексті необхідно зазначити, що близько половини громадян України вважають себе неготовими до продовження карантину понад 2–3 місяців. Підприємці дали оцінку урядовим заходам із підтримки біз-

несу, пакет порівняно ефективних заходів складається з кредитних і податкових канікул, продовжень державних гарантій, захисту від імпорту шляхом значного підвищення митних тарифів і податкових канікул для найманих працівників [13]. В умовах пандемії коронавірусу прийнята низка нормативно-правових актів, які, з одного боку, захищають ринок ліків від фальсифікації, а з іншого – спрощують до них доступ. Цей напрямок необхідно розвивати для зміцнення конкуренції та підвищення якості послуг, і звичайно для доступності препаратів для кінцевого споживача.

Серед іншого, повинна розглядатися зміна структури аптечного бізнесу й зміщення акценту в сторону повноцінного забезпечення громадян усіма засобами індивідуального захисту, зміна маршрутизації пацієнтів, перелаштування графіку роботи лікарень для того, щоб мінімізувати ризик спалахів інфекційних захворювань у медичних установах. Окрім цього, з'являються ініціативи, які безпосередньо не зумовлені вірусною небезпекою, система охорони здоров'я стає доступнішою для людей, хоча, безумовно, залишається ще багато нерозв'язаних питань [11].

Водночас залишається нерозв'язаною низка соціально-економічних проблем, в тому числі те, що велика кількість людей знаходяться на межі повного розорення, а на шальках терезів добробут сімей, де є люди похилого віку й діти. Йдеться і про доведених до відчаю власників туристично-готельного бізнесу, ресторанів, які зараз змушені залишатися безробітними або поневірятися в пошуках зайнятості. Приватним підприємцям треба дозволити здійснювати свою господарську діяльність із дотриманням жорстких епідеміологічних норм.

Заклади громадського харчування мають працювати із дотриманням соціальної дистанції, з обов'язковим використанням засобів індивідуального захисту працівників і відвідувачів. Необхідно поетапно й далі відкривати магазини, в тому числі непродовольчих товарів та одягу, перукарні, чергові групи в дитсадках, запускати на лінію муніципальний транспорт, дозволити заняття спортом на відкритому повітрі й диференційовано в закритих приміщеннях у залежності від можливості дотримання санітарних норм.

Для зведення до мінімуму руйнівних наслідків і враховуючи можливість продовження пандемії COVID-19, для стабілізації національної безпеки й для забезпечення охорони здоров'я необхідно зробити державну соціально-гуманітарну політику у сфері стійкішою до впливу зовнішніх

факторів [9]. Важливим нині є обґрунтування ролі й значення трансформації державної політики в системі охорони здоров'я в період пандемії COVID-19 на сучасному етапі в Україні.

Необхідно негайно вжити заходів щодо удосконалення збору даних для вироблення рішень, забезпечення інклюзивності економіки й соціального захисту для скорочення масштабів убогості населення та банкрутства підприємств, особливо малого й середнього бізнесу, налагодження позитивної соціально-економічної ситуації в державі й удосконалення формування та реалізації державної соціально-економічної політики [7].

**Висновки.** Початок пандемії COVID-19 негативно вплинув на всі соціально-економічні показники в державі, на джерела засобів до існування великої кількості людей, кількість потерпілих від пандемії та її наслідків і надалі зростає. Суспільство страждає від гострої форми

відсутності в достатній кількості з належною якістю медико-соціальних послуг і потребує невідкладної гуманітарної допомоги в цілому [5]. Для стратегічної діяльності з реалізації цих пріоритетних напрямків потрібні вагомі й системні зусилля органів державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Громадянська коаліція у форматі суспільно-владної взаємодії для забезпечення соціально-економічної стабільності й ефективної діяльності системи охорони здоров'я має бути детермінована політичною волею високого рівня. Повинна вестися робота з об'єднання зусиль органів державної влади й місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, закликаючи їх діяти спільно, збирати й аналізувати дані для кращого розуміння нових тенденцій та оперативного виявлення будь-якого погіршення епідеміологічного стану в Україні.

#### Список літератури:

1. Баценко Д., Брагінський П. Як організувати систему надання первинної медичної допомоги на місцевому рівні: операційне керівництво / Міністерство охорони здоров'я України. Київ, 2018. URL: [http://moz.gov.ua/uploads/0/4992-phc\\_operational\\_manual\\_apr\\_2018\\_fin\\_web1](http://moz.gov.ua/uploads/0/4992-phc_operational_manual_apr_2018_fin_web1) (дата звернення: 17.05.2020).
2. Безперервний професійний розвиток лікарів / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-oprijjudnilo-dlja-gromadskogoobgovorenja-nakaz-pro-bezperervnij-profesijnij-rozvitok-likariv> (дата звернення: 07.06.2020).
3. Вороненко Ю., Радиш Я. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку. *Український медичний часопис*. URL: <https://www.umj.com.ua/article/371/medichne-pravo-v-sistemi-prava-ukrainistan-i-perspektivi-rozvitku> (дата звернення: 17.05.2020).
4. Впровадження медреформи без розбудови інфраструктури первинної ланки неможливе. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vprovadzheniya-medreformi-bezrozbudovi-infrastrukturi-pervinnoyi-lanki-nemozhlive-zubko/> (дата звернення: 19.05.2020).
5. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
6. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / упоряд. проф. Я. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. Білинська, проф. Я. Радиш. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
7. Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 22 лютого 2019 р. № 446 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministrymandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22022019--446-dejaki-pitannjabezperervnogo-profesijnogo-rozvitku-likariv> (дата звернення: 19.05.2020).
8. Деякі питання реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1117 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF> (дата звернення: 19.05.2020).
9. Карамішев Д. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. 224 с.
10. Кризина Н. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 224 с.
11. Лаврентій Д. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» ; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. Персоналом». Київ, 2019. 20 с.
12. Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності : колективна монографія / за ред. Е. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2017. 368 с. URL: [https://www.idss.org.ua/monografii/2017\\_lud\\_rozvytok\\_kolektyvna.pdf](https://www.idss.org.ua/monografii/2017_lud_rozvytok_kolektyvna.pdf) (дата звернення: 20.05.2020).

13. Пальчук В. Пріоритет 2018 року – реформування сільської медицини. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3332:silska-meditsina-v-konteksti-medichnoji-reformi&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3332:silska-meditsina-v-konteksti-medichnoji-reformi&catid=8&Itemid=350) (дата звернення: 20.05.2020).

14. Парубчак І. Вплив громадських організацій та об'єднань на соціальні характеристики державного управління в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. №. 1. С. 112–116.

15. Права человека в сфере охраны здоровья: практическое руководство / под научной редакцией А. Жаппаровой. Алматы : Из-во «Art Depo Studio», 2012. 280 с. URL: [https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/a9e0bb10-60f2-4c19-afd1-2e44d39e924a/Practitioner-Guide-Kazakhstan-Russian20130516\\_0.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/a9e0bb10-60f2-4c19-afd1-2e44d39e924a/Practitioner-Guide-Kazakhstan-Russian20130516_0.pdf) (дата звернення: 17.05.2020).

### **Chorny O.V. STATE POLICY OF HEALTHCARE TRANSFORMATION AS A FACTOR OF SOCIAL AND ECONOMIC STABILITY DURING THE PANDEMIC COVID-19 PERIOD IN UKRAINE**

*The basic transformations that take place in the health care system determined by the current socio-economic situation in Ukraine are studied. A pandemic could provoke an economic recession in Ukraine, forcing public authorities to take urgent measures to mitigate the effects of a longer-term nature for economic systems and national security in general. The pandemic has an equally serious impact on existing socio-economic crises and disease outbreaks. They already place an additional burden on the health care system in our country and provoke a lack of stability in society.*

*The actual basic social and economic bases for growth of economic and financial activity of physical and legal persons are defined. Many business support measures during the pandemic have proved effective and should remain so after the end of the pandemic. But despite financial assistance from the state, many local entrepreneurs are on the brink of survival. Now the burden of thousands of bank loans, debts to local governments for rent for premises and land, numerous obligations under other agreements puts the strongest pressure on entrepreneurs. Meanwhile, the current statistics on the incidence of COVID-19 in Ukraine have made us think seriously about the feasibility of opening restaurants, cafes, gyms and other small and medium-sized businesses.*

*The society's awareness of the need for partial isolation and self-isolation in order to effectively and quickly overcome the pandemic in Ukraine is substantiated. Today, there are doubts about the possibility of the virus returning this year and whether it is worth sacrificing the health of hundreds of people in such a situation in order to save small and medium-sized businesses. At the same time, citizens at their workplaces are still obliged to adhere to the mask regime and social distancing. There is a tense situation with the spread of the virus, and therefore the absolute weakening of quarantine standards is criminally dangerous. Hopes for a seasonal weakening of the COVID-19 virus have been dashed, with people often neglecting to wear masks, maintaining social distance, and thus often suffering from their safety.*

*The modern state policy of health care system transformation as a factor of social and economic stability in Ukraine is analyzed. In a pandemic, no one can guarantee a stable socio-economic situation, the beginning of the economic downturn will lead to longer stagnation. It is necessary to plan allocations from local budgets for equipping all necessary medical equipment for medical care with COVID-19, hospitals involved in the treatment of patients or suspected COVID-19, depending on the probable scenarios of disease, as well as to organize the production of domestic ventilation devices. lungs, the organization of mobile universal teams to provide a range of medical services to the population at home, in medical and social institutions, including the delivery of medicines.*

**Key words:** public policy, pandemic, social and economic factors, transformation, health care system, stabilization, society.

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 339.138; 351.127

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.4/18>

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Сімак С.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

### ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

*Проблема на транспорті стала надзвичайно гострою в останні десятиліття через відсутність адекватної дорожньо-транспортної інфраструктури для потреб суспільства і держави в безпечному дорожньому русі та вкрай низькою дисципліною учасників дорожнього руху. Обґрунтуванням потреби нового підходу до безпеки дорожнього руху і вжиття заходів з безпеки слугує європейський досвід, який свідчить, що смерть однієї людини в дорожньо-транспортній пригоді (ДТП) спричиняє, крім страждань, 1 мільйон євро збитків у економіці. Наслідки ДТП в ЄС завдають збитків у розмірі 2% ВВП. В Україні збитки від дорожньо-транспортних пригод, у відповідності з вітчизняною методикою розрахунку, становлять 1,4% ВВП, а за міжнародною – 3,5% від ВВП. Кількість загиблих в Україні в 7–10 разів вище, ніж у розвинених країнах. Негативна динаміка ситуації стану безпеки дорожнього руху та відсутність перспектив її поліпшення ставлять актуальні завдання для органів виконавчої влади, насамперед це розробка та впровадження на основі системного підходу та встановлення кількісних цілей стратегії безпеки дорожнього руху і плану дій, які повинні бути узгоджені із суспільством.*

*В Україні кожні два роки гине більше громадян у ДТП, ніж у колишньому СРСР загинуло військовослужбовців у всій афганській війні. У порівнянні з європейськими країнами стан безпеки дорожнього руху в Україні на тепер українська незадовільний з огляду на високий рівень смертності в результаті аварій, дорожньо-транспортного травматизму, низької дисципліни учасників дорожнього руху. Згідно з європейською методикою розрахунку, загибель і травмування більше 66 тисяч громадян України завдають страждань принаймні одному мільйону осіб, включаючи членів сімей потерпілих. Тисячі громадян щорічно стають інвалідами і потребують постійної допомоги з боку держави і суспільства.*

**Ключові слова:** автомобільний транспорт, безпека держави, безпека дорожнього руху, державна політика, дорожньо-транспортна пригода.

**Постановка проблеми.** В Україні існує неефективна застаріла адміністративна система управління безпекою дорожнього руху. У цій системі функції управління, виконання і контролю за ефективністю управління і забезпечення покладено на один орган – Міністерство внутрішніх справ. Основними недоліками цієї системи є порушення основних принципів побудови систем управління (немає поділу функцій виконання та функцій контролю за виконанням обов'язків

забезпечення безпеки дорожнього руху між виконавчими органами; законодавство не встановлює відповідальності виконавців за неналежне виконання покладених функцій), відсутність конкретних вимірних цілей функціонування системи та відповідальності виконавців за їх реалізацію, необ'єктивне та незацікавлене формування висновків (рішень) щодо розслідування ДТП.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням формування державної політики щодо

забезпечення безпеки на автомобільному транспорті приділяли увагу у своїх дослідженнях такі вчені, як С.В. Бойченко, О.О. Вишневський, Г.К. Голубєва, С.М. Гусарова, О.І. Запорожець, А.В. Малько, О.В. Ткаченко, С.Й. Шаманський та багато інших. Однак сучасні реалії вимагають нових підходів до визначення напрямів та шляхів удосконалення державної політики в цій сфері. Крім того, потребує визначення організаційна структура контролюючих суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху для ефективної організації цього виду контролю, а також для розуміння та встановлення місця і повноважень цих суб'єктів серед інших суб'єктів контролю.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення напрямів удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, початок широкої дискусії за участю фахівців з безпеки дорожнього руху та громадськості щодо однієї з найбільш нагальних проблем суспільства – підвищення безпеки дорожнього руху.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Залишаючись і надалі складною, ситуація з аварійністю багато в чому визначається збільшенням мобільності населення у зв'язку з існуючим перерозподілом перевезень від транспорту загального користування до приватного, зростанням невідповідності між збільшенням кількості автомобілів і протяжністю дорожньо-транспортної мережі, яка не призначена для сучасного дорожньо-транспортного руху. Крім того, високий рівень аварійності на автомобільному транспорті має негативні політичні наслідки для України.

Серед факторів, що впливають на безпеку дорожнього руху, окреме місце займають ті, що пов'язані з управлінням безпекою. Основними недоліками в області забезпечення безпеки дорожнього руху є: об'єднання в одні функції державного управління організації роботи з безпеки дорожнього руху та нагляду (контролю) його реалізації; неналежне розслідування нещасних випадків, що призводить до відсутності достовірної інформації для планування дій; відмова від встановлених кількісних цільових показників під час планування заходів; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між державними, регіональними та місцевими рівнями влади.

Навчання водіїв з надання допомоги у системі навчання для початківців-водіїв в Україні, на жаль, не відповідає сучасним вимогам. По-перше, вимоги до підготовки водіїв у школах знижується. Багато курсантів не можуть придбати необхідні знання та навички в таких

школах. Ці установи функціонують формально, оскільки їх останній іспит не може бути підставою для отримання водійських прав, а в сервісних центрах МВС іспит, як і раніше, потрібен. По-друге, недостатня увага приділяється практиці водіння автомобіля, особливо в критичних ситуаціях. Водночас багато часу витрачається на програми для вивчення застарілої і непотрібної «матеріальної частини» в сучасних умовах. Теперішнє навчання майбутніх водіїв направлено на підготовку до іспиту, а не до теоретичного і практичного викладання безпечного водіння, а сама суть водіння іспиту не гарантує. Видача водійських прав тепер помилково розглядається як свідчення про завершення безпечного курсу водіння, тоді як у дійсності це період підвищених ризиків, протягом яких вона поступово набуває досвід, необхідний для безпечного водіння в різних дорожніх ситуаціях.

Навчання водіїв на курсах на водійські права повинно звести до мінімуму тривалість періоду підвищеного ризику відразу після початку самостійного водіння після отримання водійських прав. Існують факти, які вказують на серйозні проблеми в підготовці водіїв та перепідготовки кадрів, а також відсутність роботи з молодими водіями, які були основною групою ризику в минулі роки. Необхідно забезпечити моніторинг навчальної системи водія, який повинен бути одним із важливих засобів підвищення якості підготовки та рівня підготовки водіїв. Крім того, важливими факторами, які впливають на успішну роботу персоналу автомобільних перевезень, є тривалість роботи і відпочинку, рівень заробітної плати, соціального захисту, матеріального і морального стимулювання.

Крім того, слід зазначити, що рухомий склад перебуває в осіб, які не мають відповідного технічного персоналу і матеріально-технічної бази для його підтримки. Якщо в 1980-х і початку 1990-х років експлуатація транспорту здійснювалась на 730 державних підприємствах громадського транспорту, що мали достатню матеріально-технічну базу для обслуговування і ремонту, пункти долікарської медичної експертизи для перевірки технічних засобів, в яких працювали досвідчені фахівці відповідної кваліфікації, то натеper на ринку надання транспортних послуг з'явилося близько 100 тисяч приватних транспортних організацій, майже половина з яких не має ліцензій і працює поза системою ліцензування. А основна мета більшості таких перевізників полягає в максимізації прибутку, а не забезпечення безпеки дорожнього руху [3].



Майже 90% приватних перевізників володіють до 10 одиниць рухомого складу, але не мають коштів для проведення дорейсових медичних оглядів, інструктажів з безпеки дорожнього руху, перевірки технічного стану транспортних засобів. Якщо в 1980-х і початку 1990-х років більше 3000 висококваліфікованих фахівців займалися організацією безпеки дорожнього руху, то натепер існує трохи більше 300.

Автомобільний транспорт в Україні здійснює перевезення 22% вантажів і 88% пасажирів. Обсяг перевезень на громадському транспорті неухильно зростає, розвивається пасажирська маршрутна мережа. Водночас фінансовий стан автотранспортних підприємств, зокрема пасажирського транспорту, залишається незадовільним через соціальний аспект такого транспорту. Низька платоспроможність громадян України не дозволяє водіям установлювати транспортні тарифи, які будуть урахувати інвестиційний складник. Крім того, транспортні витрати, в тому числі матеріальні, постійно зростають у зв'язку зі збільшенням цін на паливо, комплектуючі, ремонт і витрати на робочу силу [5].

За таких обставин доходи не покривають експлуатаційні витрати, і міські пасажирські транспортні компанії зазнають збитків від перевезення. У середньому рентабельність пасажирських перевезень шляхом вибірки аналізу становить 2–3%. Практичні витрати не відображають реальний фінансовий стан підприємств, необхідний для виконання транспортної роботи. Насамперед це відноситься до витрат, пов'язаних із належним обслуговуванням транспортних засобів, придбанням матеріалів і запасних частин, ремонтом, технічним обслуговуванням, у тому числі контактної мережі, та ін.[1].

У результаті критичного фінансового стану українських автомобільних компаній, які купують для перевезення пасажирів, особливо на внутрішніх і приміських маршрутах, дешеві й застарілі автомобілі, споживачі отримують низьку якість послуг та підвищений ризик аварійності. Відповідно до чинного законодавства питання розвитку громадського транспорту, в тому числі на придбання транспортних засобів, – відповідальність місцевої влади. Проте майже у всіх регіонах сума коштів місцевого бюджету не забезпечує реальну допомогу дорожньо-транспортним компаніям.

Основною перешкодою на шляху до оновлення автобусного парку в умовах фінансової неспроможності самостійно вирішити це питання є відсутність механізмів надання державної підтримки

недержавним автотранспортним підприємствам, особливо в міських і приміських перевезеннях. Крім того, такі підприємства залишаються неприєвливими для інвестицій, в основному за рахунок фінансового навантаження за соціальні заходи у вигляді пільгових пасажирських перевезень. Загалом, згідно з правовими актами пільгами на проїзд мають право користуватися близько 20 мільйонів людей. Загальна сума субсидій, необхідних для компенсації вартості перевезення для пільгових категорій населення, на рік становить 5,1 млрд грн. Водночас державний бюджет компенсує вартість пільгового перевезення на рівні 15–20% від реальної потреби [2]. Перевезення пільгових категорій громадян буде відбуватися за рахунок коштів самих перевізників. Перенесення вартості пільгових послуг для пасажирів, які платять за проїзд, практично неможливо через низьку платоспроможність громадян, які користуються послугами громадського транспорту, і високу конкуренцію на ринку перевезень. Відволікання коштів перевізників не дозволяє їм своєчасно оновлювати свій парк у повному обсязі і, як наслідок, забезпечувати безпеку перевезень.

Окремої уваги серед чинників, які впливають на безпеку дорожнього руху, заслуговує стан автомобільних доріг. Загальна мережа автомобільних доріг загального користування України поділяється на дороги державного значення – 52,0 тис. км і дороги місцевого значення – 117,6 тис. км. У зв'язку з обмеженим фінансуванням біля 90 відсотків автомобільних доріг загального користування не ремонтували понад 30 років. Отже, автомобільні дороги загального користування (169,6 тис. км) не відповідають сучасним вимогам як за міцністю (39,2%), так і за рівністю (51,1%). Окремо потребують особливої уваги штучні споруди та мостові переходи. З 16 191 мосту тільки 7471 відповідають діючим нормам та стандартам, термінового ж ремонту потребують 1865 мостових переходів [4].

Погане фінансування ремонту та утримання доріг негативно вплинуло на їх транспортні та експлуатаційні умови. Технічний стан дорожньої мережі міст та інших населених пунктів, як правило, неналежний і незадовільний через значне пошкодження дороги, і більшість відомчих доріг і вулиць сільських населених пунктів знаходяться в стані повного знищення. У цих умовах передусім необхідно зберегти існуючі автомобільні дороги як багатомільярдний національний скарб, створений за роки напруженої роботи попередніх поколінь. Для цієї мети не менше 70–80% коштів пови-

нні бути спрямовані на ремонт і утримання доріг, щоб збільшити виробничі потужності дорожньо-ремонтних підприємств. Не сприяє підвищенню безпеки дорожнього руху і стан вулиць і доріг у населених пунктах. У ході будівництва і реконструкції не завжди обладнуються пішохідні переходи та велосипедні доріжки, що дозволило б значно знизити дорожньо-транспортний травматизм.

Автомобілізація в Україні динамічно розвивається. За десять років кількість автомобілів подвоїлася, і, як наслідок, ризик аварій різко зростає. Таким чином, немає ніяких сумнівів у тому, що рішучі дії з підвищення безпеки дорожнього руху вкрай необхідні. Слід зазначити, що відсутність системного підходу до безпеки дорожнього руху, стратегії та плану дій, фінансування заходів з безпеки дорожнього руху може призвести до того, що в найближчі роки кількість дорожньо-транспортних пригод збільшиться в кілька разів. Нездатність прийняти відповідні заходи може призвести до значного зростання смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод.

Крім того, необ'єктивність та упередженість розслідування та результатів слідства, висновки і коригувальні дії з безпеки дорожнього руху зумовлені недосконалістю законодавства. Законодавство України передбачає управління МВС у таких сферах, як: підготовка водіїв; проведення технічного огляду транспортних засобів; реєстрація та допуск транспортних засобів до дорожнього руху; розроблення та інтерпретація правил дорожнього руху; контроль за дотриманням правил дорожнього руху; регулювання і управління рухом на вулицях і дорогах; розроблення нормативних актів перевезення небезпечних, великогазових, негабаритних вантажів і видачі дозволів на їх транспортування. Таким чином, орган, який зобов'язаний виконувати певні функції, водночас і контролює ці процеси для поліпшення системи, не може бути ні об'єктивним, ні ефективним. Необхідно наголосити на відсутності позавідомчого органу для координації діяльності представників влади з метою забезпечення безпеки дорожнього руху, проведення аналізу для оцінки ефективності діяльності, прийняття стратегічних і тактичних рішень, коригування законодавства у цій сфері.

Однією з основних причин високої аварійності та недостатнього рівня управління процесами безпеки є те, що не проводиться ніяких досліджень причин аварій, причинно-наслідкових зв'язків подій, які передували аварії. Поведінка учасників на різних етапах аварії не досліджується і не

аналізується в практичній діяльності. Наслідки введення нового законодавства, правил, норм, стандартів і змін в організації управління безпекою та організацією дорожнього руху не були досліджені. Існує високий рівень смертності від нещасних випадків через перевищення швидкості і виїзду на полосу зустрічного руху. Ці фактори позначаються в протоколах аварії і, як правило, визнаються за кінцеві причини дорожньо-транспортних пригод.

Дорожня система аналізу ДТП не є досконалою. Статистика нещасних випадків перевантажена абсолютними цифрами, які часто мають тенденцію до заниження. На цій підставі робляться помилкові висновки про стан справ в країні, хоча конкретні показники стану безпеки дорожнього руху мають негативну тенденцію. Для того щоб отримати об'єктивну картину безпеки дорожнього руху в Україні, необхідно порівняти показники конкретних випадків з аналогічними показниками інших країн.

Однією з причин серйозних аварій на дорогах, що викликає серйозні наслідки, експерти визнають технічні несправності транспортних засобів. Згідно з офіційною статистикою, рівень дорожньо-транспортних пригод в Україні через технічну несправність транспортних засобів зменшується і становить приблизно 1% від загального числа нещасних випадків. З урахуванням у значній мірі застарілого парку автомобілів в Україні виглядає нелогічним, що ці цифри нижче, ніж у розвинених європейських країнах (12–25%), де нових автомобілів значно більше. Відсутність правил з розслідування обставин і причин аварії унеможливорює отримання об'єктивних даних про причини аварії та розроблення ефективних профілактичних заходів, і, як наслідок, інформація про аварію залежить від суб'єктивних факторів і сумнівної статистики. Причини аварії встановлюються практично на рівні сержанта поліції, який оформлює матеріали аварії, в якого не вистачає належної освіти і знань. Документи іноді коректуються лейтенантами на рівні дослідника. Ці дані протоколів в основному стають основою державної статистики нещасних випадків.

Наслідком поганого управління дорожнім рухом є також використання недосконалих технічних засобів – дорожніх знаків, що попереджають, їх освітлення, розмітки, світлофорів, огорож, світлової сигналізації, а також недостатній контроль руху. У країнах, де система управління дорожнього руху працює задовільно, знаки попереджають двічі або тричі про необхідність підготуватися

до маневру, змінити смугу руху і відстань до знаку регулювання, після чого за необхідності повторюється знак регулювання. Про ремонти на дорогах, зупинки або перешкоди на дорозі дорожні знаки попереджають ще й текстовою інформацією. На вулицях і дорогах України для того, щоб знайти необхідну дорогу, потрібно водію зупинитися або об'їжджати кілька разів. У темряві водій зазвичай втрачає орієнтацію через відсутність інформації. Через погане регулювання створюються умови для небезпечних маневрів, вибір недозволених смуг для руху, різкого гальмування, зіткнення, наїзду на пішоходів. Порушенням діючих правил дорожнього руху є розташування зупинок громадського транспорту під шляхопроводами, на естакадах, в небезпечних місцях. Місцеві органи влади нехтують правилами і дозволяють зупинки в місцях, не дозволених законом. Водночас необхідно досить ретельно проаналізувати концентрацію дорожньо-транспортних пригод з метою виявлення їх причин.

Потребує вдосконалення система участі співробітників МВС у регулюванні дорожнього руху. Всі видимі зусилля дорожніх інспекторів на вулицях і дорогах спрямовані на супровід індивідуальних транспортних засобів та обмеження трафіку. Водночас очікування інспектора у випадку аварії, щоб скласти протокол, може зайняти кілька годин. Поліція не забезпечує контроль руху на дорогах і вулицях, де проводяться ремонтні роботи, постійно виникають пробки. Варто звер-

нути увагу на схеми організації дорожнього руху, які потребують вивчення і поліпшення з міркувань безпеки.

**Висновки.** Основна мета державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті полягає в тому, щоб скоротити число людей, загиблих у дорожньо-транспортних пригодах у найближчі роки. Для досягнення цієї мети передусім необхідно: поліпшити правила і процедури проведення збору інформації та аналізу дорожньо-транспортних пригод, їх статистичні дослідження, обробку, зберігання і використання цієї інформації; визначити і класифікувати умови і причини, які призводять до аварій, розробити єдину методичку експертно-аналітичного аналізу аварій; за результатами систематичних досліджень розробити класифікацію чинників, які сприяють порушенням, визначити основні напрями дій, які заважають аваріям; визначити проблему і підготувати національну стратегію безпеки дорожнього руху. Крім того, вкрай важливо визначити провідний центральний виконавчий орган, який повинен спрямовувати та координувати національну роботу з безпеки дорожнього руху, розробляти та готувати для затвердження Верховною Радою Державної програми з безпеки дорожнього руху в Україні, передбачати кошти в державному бюджеті України на фінансування цієї програми, розробити та впровадити механізм державної підтримки автотранспортним підприємствам недержавної форми власності для оновлення парку.

### Список літератури:

1. Бакаєва І.Г. Регулювання єдиного ринку транспортних послуг Європейського Союзу : збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. *Економіка і управління*. 2013. Вип. 23–24. С. 226–230.
2. Волік В.В. Правове регулювання діяльності в 1917–1991 роках міського транспорту в Україні: історико-правовий огляд. *Форум права*. 2012. № 4. С. 158–170.
3. Долгополова М. Суб'єкти здійснення контролю та нагляду у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на Україні. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2010. № 1. С. 87–93.
4. Офіційний сайт Міністерства інфраструктури України. Технічний стан автомобільних доріг загального використання. URL: <https://mtu.gov.ua/content/tehnichniy-stan-avtomobilnih-dorig-avtomobilnih-dorig-zagalnogo-vikoristannya.html> (дата звернення: 29.06.2020).
5. Собакарь А.О. Розвиток Державтоінспекції як фактор підвищення рівня безпеки дорожнього руху. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності* : зб. наук. праць. 2008. № 3. С. 53–59.

### **Hornyk V.H., Simak S.V. BASIC PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF SAFETY IN ROAD TRANSPORT**

*The problem of transport has become extremely acute in recent decades due to the lack of adequate road transport infrastructure for the needs of society and the state in safe traffic and extremely low discipline of road users. The need for a new approach to road safety and safety measures is justified by the European experience, which shows that the death of one person in a road accident causes, in addition to suffering, EURO 1 million of damage to the economy. The consequences of road accidents in the EU cause a loss of 2% of GDP. In Ukraine, losses from road accidents, in accordance with the domestic method of calculation,*

*amount to 1.4% of GDP, and internationally – 3.5% of GDP. The death toll in Ukraine is 7–10 times higher than in developed countries. The negative dynamics of the road safety situation and the lack of prospects for its improvement pose urgent tasks for the executive authorities, first of all, the development and implementation based on a systematic approach and setting quantitative goals of road safety strategy and action plan to be agreed with society. Every two years, more people die in road accidents in Ukraine than in the former Soviet Union, killing servicemen throughout the Afghan war. Compared to European countries, the state of road safety in Ukraine is currently extremely unsatisfactory, given the high mortality rate due to accidents, traffic injuries, low discipline of road users. According to the European calculation method, the deaths and injuries of more than 66,000 Ukrainian citizens cause suffering to at least one million people, including family members of the victims. Thousands of citizens become disabled every year and need constant help from the state and society. The main goal of the state policy in the field of road safety is to reduce the number of people killed in road accidents in the coming years.*

**Key words:** road transport, state security, road safety, state policy, road accident.

**Кукін І.В.**

Державна прикордонна служба України

## ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ НА РОЗВИТОК КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

*У статті з урахуванням текстів конституцій різноманітних держав, які мають або мали найвищу юридичну силу, наведено результати дослідження впливу інформаційної безпеки особистості на розвиток державного будівництва.*

*Зазначено, що вплив інформаційної безпеки особистості в сучасному конституціоналізмі проявляється через реалізацію громадянами (як джерела державної влади) своїх конституційних прав, свобод та виконання ними своїх обов'язків.*

*Найбільш критичними щодо демократичного розвитку державного будівництва та побудови інформаційного суспільства запропоновано вважати панівні в суспільстві уявлення щодо визначення: гілок державної влади; загальних засад діяльності органів державної влади; порядку здійснення контролю за діяльністю органів державної влади; прав, свобод та обов'язків громадян; функціонування релігійних та інших неприбуткових організацій; загальних засад щодо створення, розповсюдження, отримання, накопичення, обробки інформації; ставлення в державі до релігії, ідеології та пропаганди; обмежень за віком, громадянством, наявністю судимості та освітою щодо реалізації громадянами своїх прав обирати, бути обраним або призначеним на певні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування.*

*Акцентовано увагу, що в історії державотворення різноманітних країн накопичений досвід розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, екзаменаційну (оцінка відповідності та призначення на посади державних службовців), контрольну (здійснення контролю за виконанням державними службовцями їх обов'язків), релігійну, політичну.*

*Зазначено, що сучасному конституціоналізму України бракує: жорсткої регламентації рівня вищої освіти та фахової спеціалізації кандидатів, які обираються Президентом, депутатами Верховної Ради України, призначаються на керівні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування; відокремлення гілок державної влади, які виконують загальні завдання кадрового менеджменту та здійснюють контроль; регламентацій щодо впливу держави на забезпечення інформаційної безпеки особистості на міжнародному та міждержавному рівнях.*

*Напрямом подальших досліджень може бути правове регулювання інформаційної безпеки особистості в міжнародних нормах права.*

**Ключові слова:** інформаційна безпека особистості, гілки державної влади, механізми державного управління, інформаційна війна, конституціоналізм, національна безпека, інформаційна культура.

**Постановка проблеми.** Конституції сучасних держав розподіляються на такі: писані (представлені єдиним документом вищої юридичної сили); неписані (складаються із сукупності законів); фіктивні (не знаходять практичної реалізації); реальні (суспільні відносини відповідають нормам конституції) [1, с. 82]. Незалежно від наведеної класифікації конституціоналізм розглядається як необхідність обмеження державної влади на користь забезпечення прав, свобод та інтересів громадян [2, с. 33].

У демократичних країнах народ визнається джерелом державної влади. Водночас через недо-

сконалі механізми гарантування інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки є ризики реалізації загроз від деструктивної діяльності спецслужб ворожих держав, поширення ідей «руського миру», ідеології терористичних та інших злочинних організацій тощо.

В умовах побудови інформаційного суспільства питання національної безпеки все більшою мірою залежать від стану інформаційної безпеки особистості. Захист каналів комунікації між людьми (проти дія кіберзагрозам, несанкціонованому витоку інформації, вдосконалення правового регулювання у сфері обігу інформації

тощо) не гарантує здатності елементів соціальної системи протистояти шкідливим інформаційним впливам. Це потребує переосмислення загальних принципів державного будівництва, розподілу влади тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми конституціоналізму та державного будівництва розглянуті в роботах В. Шаповала, В. Куйбіди, М. Петріва, І. Степанова, І. Кресіної, О. Кресіна, О. Кудінова, М. Гоетано, В. Молдована, Л. Чулінди, Н. Мішіної, А. Крусяна, Д. Гараджаєва та інших дослідників. Водночас залишається недостатньо дослідженим вплив інформаційної безпеки особистості на розвиток конституціоналізму.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – визначення впливу інформаційної безпеки особистості на розвиток конституційних загальних засад державного будівництва.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** погоджуємось із думкою, що зміни в соціальному житті відбуваються під впливом трансформації системного мислення людини [3, с. 16]. Його вдосконалення дозволяє уникати помилкового сприйняття дійсності, що також є наслідком поступового зміцнення інформаційної безпеки особистості внаслідок її культурного розвитку.

Починаючи з XVIII століття, накопичені знання щодо основ державного будівництва, необхідності розподілу влади, запровадження механізмів державного управління, визначення носіїв державної влади привели до розробки, впровадження та поступового вдосконалення конституційних норм права.

На початку XX століття поразка України як незалежної держави частково пов'язана з невизначеністю головної концепції державного будівництва. Так, за часів Центральної Ради розглядалися такі конституційні форми державного устрою: Україна – частина Росії; Україна – автономне утворення у складі Росії; Україна – Федеративна Демократична Республіка; незалежна Україна. Найбільш поширеними були перші дві політичні концепції [4, с. 9]. Отже, не випадково ідеї незалежності отримали поразку.

Серед «Білого руху» теж не було сформовано єдиних уявлень у сфері державного будівництва. Так О. Кудінов відокремлює такі панівні політичні течії: сменовеховці (передбачали можливість компромісу з радянським режимом на підґрунті націоналізму, солідарності та неминучої зміни історичних віх); євразійці (розглядали Росію як особливе геополітичне утворення з пев-

ними культурними особливостями, федеральним устроєм та сильною центральною владою); млядороси (намагались поєднати монархію із системою радянських рад та єдиною державною релігією) [5, с. 63]. На нашу думку, окремі із зазначених ідей із часом увійшли до сучасної ідеології «руського миру».

На відміну від інших нормативно-правових актів, конституції: мають найвищу юридичну силу; регламентують найбільш важливі питання державного управління; визначають загальні засади організації та діяльності головних суб'єктів державної влади; декларують правовий статус фізичних осіб та їх взаємні відносини з державою [6, с. 22].

Залежно від національно-історичних особливостей зміст форма основних законів у різних країнах суттєво відрізняється. Унікальність конституцій зумовлюється: історичними та національними особливостями певних територій; впливом пануючих релігійних переконань; уявлень законодавця про принципи розподілу влади для забезпечення демократії, сталого розвитку суспільства, гарантування національної безпеки, протидії корупції; розвитку загального рівня культури в соціумі; здатності громадян відстоювати свої природні права.

Аналізуючи участь Росії у війнах 1939–1940 років на території Фінляндії, 1917–1920 та 2014–2015 років на території України, В. Куйбіда звертає увагу на ознаки поступового відродження російських імперських традицій та тоталітаризму. Так, головними ідеями «руського миру» залишаються: поділена з розпадом СРСР єдина нація; єдність народу за його походженням; оточення нації ворогами. Це нівелює у свідомості росіян уявлення про сучасні засади державного будівництва та міжнародного права. Російська ідеологія позбавлена питань необхідності поділу державної влади, дотримання прав і свобод людини та громадянина, що створює умови до узурпації влади [7, с. 351]. Підтвердженням цього є результати проведеного в період із 25 червня до 1 липня 2020 року загальноросійського голосування з питань унесення змін до Конституції Російської Федерації.

На нашу думку, вплив інформаційної безпеки особистості в сучасному конституціоналізмі проявляється через реалізацію громадянами (як джерела державної влади) своїх конституційних прав, свобод та виконання ними своїх обов'язків. Найбільш критичними щодо демократичного розвитку державного будівництва та побудови інфор-

маційного суспільства можна вважати панівні в суспільстві уявлення щодо визначення: гілок державної влади; загальних засад діяльності органів державної влади; порядку здійснення контролю за діяльністю органів державної влади; прав, свобод та обов'язків громадян; функціонування релігійних та інших неприбуткових організацій; загальних засад щодо створення, розповсюдження, отримання, накопичення, обробки інформації; ставлення в державі до релігії, ідеології та пропаганди; обмежень за віком, громадянством, наявністю судимості та освітою щодо реалізації громадянами своїх прав обирати, бути обраним або призначеним на певні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Розглядаючи конституції держав соціалістичного табору, можна знайти чисельні ознаки впливу на їх зміст ідеології СРСР. Так у статті 13 Конституції Німецької Демократичної Республіки 1968 року декларувались наміри об'єднання обох німецьких держав. Водночас це могло відбутись лише шляхом: перемоги (радянської) демократії та соціалізму; боротьби з «імперіалістичною лжекультурою»; виховання громадян у дусі «соціалістичного патріотизму та інтернаціоналізму» [8, с. 9]. Це означає, що об'єднання держав без експансії ідеології СРСР на територію Федеративної Німецької Республіки було неможливим.

Підсумовуючи зміст Конституції Республіки Куба 1976 року, А. Орлов акцентує увагу на те, що народна влада задовго до перемоги соціалістичної революції реалізувала висунуте армією повстанців гасло: «Революція творить право» [9, с. 8]. Отже, не випадково кубинська влада взяла на себе конституційні обов'язки: затверджувати ідеологію та правила поведінки громадян (стаття 8 конституції); дотримуватись принципу бойової солідарності народів (стаття 12 конституції) [9, с. 18].

Відповідно до статті 60 Конституції Державна Рада Республіки Куба була наділена повноваженнями надавати інструкції судам та Генеральній прокуратурі. Закони цієї держави могли мати зворотню дію, якщо це зумовлено суспільним або державним інтересом [9, с. 31]. Конституцією Чехословацької Соціалістичної Республіки 1960 року передбачалось: розвиток освіти на підставі марксистсько-ленінського світогляду (стаття 16); виконання судочинства незалежними судами відповідно до законів та соціалістичної правосвідомості (стаття 102) [9, с. 159].

У 1928 році О. Малиновським була описана схожа за змістом теорія «революційного радян-

ського звичаєвого права». На його думку: конференції та з'їзди комуністичної партії, діяльність партійних, комсомольських та піонерських організацій мають юридичний характер [10, с. 10]; норми звичаєвого права відповідні революційній правосвідомості [10, с. 4]; судді можуть виносити вироки відповідно їх соціалістичної правосвідомості тощо [10, с. 6]. Аналогічне ставлення щодо дотримання законності спостерігається в тоталітарних державах та сучасній Росії.

Підсумовуючи наслідки пролетарської революції у Франції, І. Степанов характеризує послідовників комуністичних ідей так: сподіваються без наявності необхідних знань указати безпомилковий шлях для реалізації своїх класових ідей; зневажають демократію; безпідставно наділяють себе правом управління народними масами [11, с. 35]. Підтвердженням цього є негативне ставлення більшості селян до революцій 1830 та 1848 років [11, с. 13].

Не випадково Г. Гінс вже на початку 1930 років зазначає такі ознаки регресу в СРСР: зниження морального рівня керівництва держави; відсутність контролю за посадовими особами; панування принципу «ціль виправдовує засоби»; знищення інтелігенції, яка становить духовну й моральну конкуренцію партійній еліті; поширення бідності та залежності населення від держави; контроль розвитку літератури та наукової думки з боку комуністичної партії [5, с. 89].

На думку М. Гоетано, теорія розподілу влади почала розвиватись після відкритої підтримки у 490-х роках папою Гелазієм I розподілу влади на релігійну та світську. Фома Аквінський уважав, що голова церкви має обидві влади (може контролювати та засуджувати світську владу) [12, с. 74]. У XVII столітті Дж. Локком був запропонований розподіл влади на: законодавчу; виконавчу; федеративну (відповідає за розвиток міжнародних відносин) [12, с. 188]. Сен-Симон відокремлював моральну, інтелектуальну та матеріальну влади [12, с. 224]. Починаючи з XVIII століття, найбільш поширеною в сучасному світі залишається теорія Ш. Л. де Монтеск'є щодо розподілу державної влади на: законодавчу; виконавчу; судову [12, с. 196]. Така практика застосовується і в Україні [13].

Погоджуємось із думкою В. Куйбіди, що традиції української самоорганізації пов'язані з таким: пошуком рівноважного поділу законодавчої, виконавчої, судової влади та самоврядування; запровадженням механізмів контролю за владою [7, с. 138]. Так, у Конституції П. Орлика надаються

застереження гетьману щодо неправомірності роздачі посад за отриману неправомірну вигоду, а також позбавлення козаків чинів через власні на них образи. Військовим можновладцям та їх слугам заборонялось під час пересування у приватних справах вимагати на безоплатній основі підвід, харчів тощо [14, с. 17; 15, с. 19]. Сучасні дослідники також звертають увагу на ідеї запровадження в козакому суспільстві панівної релігії та поновлення екзархату Константинопольської церкви [15, с. 15].

Ознаки перевищення влади представниками держави у XVIII столітті можна знайти в Білі про права США. Так, у статті III цього документу йдеться про заборону постою військових у мирний час без згоди власника будинку [16, с. 20].

Відповідно до Конституції П. Орлика до законодавчої влади відносились: генеральна старшина; цивільні полковники з урядниками й сотниками; генеральні радники від полків і послів від Низового Війська Запорізького. Виконавчу владу мали здійснювати: гетьман; генеральна старшина; генеральний скарбник. На генеральний суд, який мав розглядати справи державної ваги, покладалась судова влада. Зазначений майбутній устрій козачої держави був необхідним для унеможливлення узурпації влади [17, с. 38].

На початку XX століття Сунь Ятсеном були запропоновані три народних принципи: націоналізм (недопущення іноземців до влади але надання їм решти прав корінного населення держави); народовладдя; народний добробут (попередження соціальних революцій у майбутньому шляхом удосконалення соціально-економічної системи держави) [18, с. 110]. На його думку, Конституція США з розвитком суспільства перестала відповідати вимогам часу. Для ефективного функціонування механізмів державного управління влада має розподілятися на п'ять гілок: законодавчу; виконавчу; судову; екзаменаційну (оцінка відповідності та призначення на посади державних службовців); контрольна (здійснення контролю за виконанням державними службовцями їх обов'язків) [18, с. 118].

Ідеї Сунь Ятсена знайшли своє відображення в Конституції Китайської Республіки (Тайвань) 1946 року (набула чинності в 1947 році). Вона також визначає політичну владу, яка здійснюється Національним зібранням (складається з обраних на 6 років депутатів, які: обирають та усувають із посад Президента та віце-президента; вносять зміни до Конституції; голосують за внесені Законодавчою палатою поправки до основного закону) [19, с. 6].

Відповідно до зазначеної конституції законодавчу владу здійснює Законодавча палата (її члени обираються народом на три роки від: кожної провінції, міста центрального підпорядкування пропорційно кількості їх мешканців; аймаків і хошунів Монголії; Тибету; різноманітних расових груп прикордонних районів; китайських громадян, котрі проживають за кордоном; професійних організацій та груп) [19, с. 19]. Виконавчою владою наділений Уряд (Виконавча палата, яка містить Раду, до складу якої входять: голова Виконавчої палати та його заступники; міністри; голови комісій; міністри без портфелю) [19, с. 15]. Вищий орган правосуддя – Палата юстиції (до її компетенції віднесені цивільні, кримінальні, адміністративні справи та дисциплінарні заходи до державних службовців, тлумачення конституції, законів та указів) [19, с. 23].

До компетенції екзаменаційної палати Китайської Республіки належить: проведення відкритих конкурсних екзаменів; призначення на службу; реєстрація й атестація на посаді; шкала грошового утримання; просування та переміщення по службі; гарантування збереження посади; заохочення й нагородження; надання матеріальної допомоги в разі смерті, відставки або виходу на пенсію. Її члени призначаються Президентом після затвердження кандидатур Палатою контролю [19, с. 25]. Палата контролю розглядає справи щодо імпічменту, осудження та аудиту. Її члени обираються на 6 років провінціальними та міськими зібраннями, місцевими зібраннями Монголії та Тибету, китайськими громадянами, які проживають за кордоном. У разі виявлення порушень закону, недбалого виконання службових обов'язків зазначений орган має право пропонувати заходи з усунення недоліків та порушувати справу про імпічмент державним службовцем центрального і місцевих урядів [19, с. 27].

Із врахуванням викладеного, в історії державотворення накопичений досвід розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу, судову, екзаменаційну, контрольну, релігійну, політичну, що наведені на рис. 1. На нашу думку, здійснення політичної влади належить усьому народу як єдиному джерелу державної влади та носію суверенітету. Водночас в Україні бракує відокремлених екзаменаційної та контрольної гілок державної влади.

Зокрема, відокремлення від органів державної влади та місцевого самоврядування повноважень кадрового менеджменту дозволяє: зменшити корупційні ризики під час призначення канди-



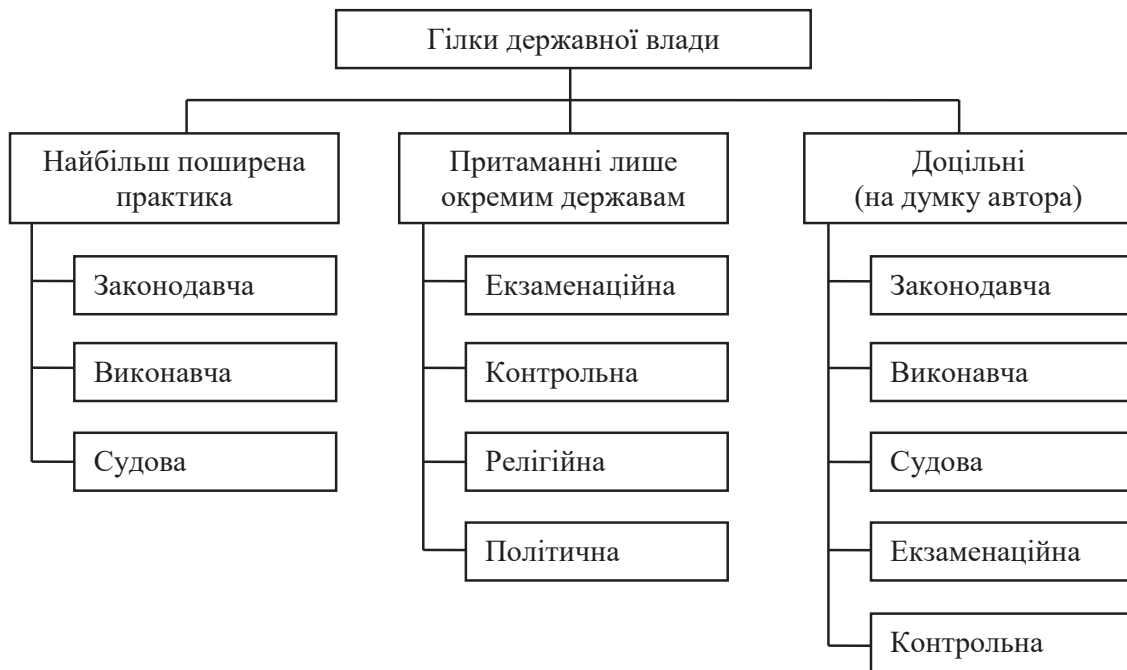


Рис. 1. Різновиди основних гілок державної влади

датів на вакантні посади; постійно зміцнювати кадровий потенціал державних службовців; більш ефективно слідкувати за однаковими умовами оплати праці однакових категорій працівників, які працюють у різних органах; запроваджувати загальні принципи мотивації діяльності державних службовців; більш ефективно впливати на вдосконалення програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Приклад використання релігійної влади можна знайти у статті 105 Конституції Греції, де визначений особливий статус Святого Афона. На його території нагляд за духовним життям здійснюється Вселенським Патріархатом. За адміністративною діяльністю та охороною громадського порядку – державою [20, с. 92].

Конституція Болгарії 1991 року декларує право громадян висловлювати свої думки за винятком посягання на: добродієність іншої людини; конституційні основи суспільства; розпалювання ворожнечі, насильства над особистістю (стаття 14) [21, с. 14]. У тоталітарних та соціалістичних державах свобода слова і друку можуть корегуватись державою. Засоби масового інформування можуть існувати, як правило, в державній формі власності [9, с. 30]. Водночас право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, забезпечення територіальної цілісності,

громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [13].

Конституція Греції 2008 року передбачає захист людських цінностей шляхом розвитку дружніх стосунків з іншими державами [20, с. 9]; захист свободи преси та суспільства від неї [20, с. 16]. Основним завданням держави визначено захист прав людини [20, с. 28].

У розвитку теорії конституціоналізму спостерігається тенденція визнання людини соціальною цінністю. Наслідком цього є поступове вдосконалення регламентації взаємних обов'язків суспільства та окремої особистості [6, с. 268].

Звертає на себе увагу ставлення у Тайвані до розвитку освіти. Так, розхідна частина бюджетів на освіту, науку й культуру, відповідно до конституції, має бути не менше: на центральному рівні – 15%; в провінції – 25%; у містах центрального підпорядкування – 35% від їх загального обсягу (витрати на оборону в основному законі не визначені). Держава також зобов'язується надавати правовий захист національностям, які проживають у прикордонні та сприяти проведенню заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування [19, с. 49]. На відміну від соціалістичних держав, статтею 27 конституції Іспанії

метою освіти визначений всебічний розвиток особистості, поваги до принципів демократії, основних прав і свобод [22, с. 8].

На нашу думку, на стан національної безпеки впливають уявлення законодавця про вплив віку та освіти громадян, які можуть призначатись на керівні та інші посади державних службовців, а також брати участь у виборах та референдумах. Так, Президентами можуть бути обрані громадяни, які досягли: в Україні та США – 35 років [16, с. 9; Україна]; Китайській Республіці (Тайвань) – 40 років [19, с. 12]. В Іспанії функції голови держави виконує Король як символ її єдності та правонаступництва (зазначений титул унаслідкується). Він підписує закони, призначає референдуми, виконує обов'язки головнокомандувача, утримується за кошт державного бюджету. Якщо Королем стає неповнолітня особа (до 18 років), то активується інститут Регентства [22, с. 13].

Відмінністю конституції США можна вважати визначення вичерпного переліку об'єктивних ознак державної зради як тяжкого злочину. До них віднесено: ведення війни проти США; приєднання до ворогів; надання ворогу допомоги та послуг (мають бути підтверджені не менш ніж двома свідками або особистим зізнанням на відкритому судовому засіданні) [16, с. 13].

На відміну від України, в Тайвані право участі громадян у виборах настає із 20 років. Право бути обраними – із 23 років [19, с. 41]. У США Сенатори обираються на 6 років Законодавчими зібраннями штатів (по 2 від кожного з них). На момент виборів вони мають досягти 30 річного

віку та перебувати у громадянстві США не менш 9 років. До Палати представників обираються (на 2 роки) особи, які досягли 20 річного віку та знаходились у громадянстві США не менш 7 років [16, с. 3].

**Висновки.** Отже, Конституцією України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Зважаючи на зазначене, інформаційна безпека особистості має вважатись одним з основних чинників національної безпеки. Вона проявляється через здатність громадян відстоювати свої інтереси шляхом: вимагання доцільного розподілу державної влади; встановлення вимог до кандидатів, які можуть призначатись на посади в органах державної влади та місцевого самоврядування; обмеження термінів перебування на посадах. Також сучасному конституціоналізму України бракує такого: жорсткої регламентації рівня вищої освіти та фахової спеціалізації кандидатів, які обираються Президентом, депутатами Верховної Ради України, призначаються на керівні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування; відокремлення гілок державної влади, котрі виконують загальні завдання кадрового менеджменту та здійснюють контроль; регламентацій щодо впливу держави на забезпечення інформаційної безпеки особистості на міжнародному та міждержавному рівнях.

Напрямом подальших досліджень може бути правове регулювання інформаційної безпеки особистості у міжнародних нормах права.

#### Список літератури:

1. Молдован В., Чулінда Л. Правознавство. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 184 с.
2. Мишина Н. и др. Конституционное право зарубежных стран : учебник. Харьков : Право, 2015. 848 с.
3. Ткаченко В., Войт С., Завгородний К., Холод Б. Введение в теорию причинности следствий : концептуально-аналитический альманах : у 7 т. Днепр : ДУАН, 2019. Т. 7 : Неосферная экономика : принципы, подходы, методология / под общ. ред. В. Ткаченко. 252 с.
4. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ : Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.
5. Кудинов О. Конституционные проекты белого движения и конституционные теории российской белоэмиграции (1918–1940 гг.) : Монография. Москва : Ось-89, 2006. 234 с.
6. Шаповал В. Сучасний конституціоналізм : Монографія. Київ : Юридична фірма «Салком» ; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
7. Куйбіда В. Державність, демократія та національна безпека. Київ : ТОВ «САК лтд», 2019. 478 с.
8. Конституция Германской Демократической Республики (принятая 06.04.1968 на референдуме). [б.м.в.], 1969. 64 с.
9. Конституции социалистических государств : Сборник / под ред. Б. Страшуна, Б. Топорнина, Г. Шахназарова. Москва : Юрид. лит., 1987. Т. 2. 384 с.
10. Малиновський О. Револьюційне радянське звичаєве право. Київ : [б.в.], 1928. 99 с.
11. Степанов І. Паризька комуна 1871 року і питання тактики пролетарської революції. Київ : Держсоц-видав України, 1933. 200 с.
12. Гозтано М. История политических доктрин / пер. с итал. Е. Темнова. Москва : Мысль, 2012. 326 с.

13. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР зі змінами. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
14. Конституція Пилипа Орлика. *Конституція України : [прийнята 28 грудня 1996 р.]. Загальна правова довідка людини / [Спілка вільних козаків]*. Київ : Альфа Реклама, 2019. 146 с.
15. Петрів М. Конституція України 1710 р. : Орлик і Василенко. Київ : Українська видавнича спілка, 1997. 36 с.
16. Конституція Соединенных Штатов Америки. Москва : Познавательная книга плюс, 1999. 24 с.
17. Кресіна І., Кресін О. Гетьман Пилип Орлик і його Конституція. Київ : Фотовідеосервіс, 1993. 80 с.
18. Сунь Ятсен Избранные произведения. Москва : Наука, 1985. 778 с.
19. Конституция Китайской Республики. Разработана и принята Национальным собранием 25 декабря 1945 года, обнародована Национальным правительством 1 января 1947 года, вступила в силу с 25 декабря 1947 года. [б.м.в.] : Правительство информационное бюро Китайской Республики, 1998. 51 с.
20. Конституция Греции : современное законодательство с учетом поправок Парламента Греции от 27 мая 2008 г. / пер. с греч. К. Гусарова. Харьков : Право, 2014. 112 с.
21. Конституция на Република България (13.07.1991). София : СИБИ, 2009. 52 с.
22. Constitución Española. Legislación Consolidada, 29.12.1978, referencia: BOE-A-1978-31229. URL : <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

#### **Kukin I.V. THE EFFECT OF INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY ON THE CONSTITUTIONALISM DEVELOPMENT**

*The article, taking into account the texts of the various states constitutions that have or had the highest legal force, presents the study results of individual information security impact on the state building development.*

*It is noted that the influence of individual information security in modern constitutionalism is manifested through the realization of citizens (as a source of state power) their constitutional rights, freedoms and performance of their duties.*

*The most critical for the democratic development of state-building and the construction of the information society are proposed to be considered the prevailing ideas in society to determine: the branches of government; general principles of activity of public authorities; the procedure for exercising control over the activities of public authorities; rights, freedoms and responsibilities of citizens; functioning of religious and other non-profit organizations; general principles for the creation, dissemination, receipt, accumulation, processing of information; attitude in the state to religion, ideology and propaganda; restrictions on age, citizenship, criminal record and education regarding the exercise by citizens of their rights to elect, be elected or appointed to certain positions in public authorities and local self-government.*

*It is emphasized that in the history of the various countries state formation experience of division of state power into legislative, executive, judicial, examination (conformity assessment and appointment to civil servants), control (control over the performance of civil servants), religious, political.*

*It is noted that modern constitutionalism of Ukraine lacks: strict regulation of the higher education level and professional specialization of candidates elected by the President, deputies of the Supreme Council of Ukraine, appointed to senior positions in public authorities and local governments; separation of branches of state power that perform general tasks of personnel management and exercise control; regulations on the influence of the state on ensuring the information security of the individual at the international and interstate levels.*

*The direction of further research may be the legal regulation of individual information security in international law.*

**Key words:** *individual information security, government branches, public administration mechanisms, information warfare, constitutionalism, national security, information culture.*

**Пророчук М.В.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА БІЗНЕСУ У СФЕРІ ІНФРАСТРУКТУРИ

*У статті розглянуто особливості взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури, визначені ключові учасники й інструменти ефективної взаємодії влади й бізнесу: поновлення стабільності в макроекономіці, викладення покращених умов для господарської діяльності й прозорості податкової системи. Визначено основні нормативні акти, які регулюють державно-приватне партнерство в Україні, думки вчених на таку категорію. Виявлено, що основними формами співпраці держави й бізнесу є концесія, управління майном і спільна діяльність на підставі договору й на засадах проектного фінансування. Схарактеризовано ризики й переваги спільної взаємодії для влади й бізнесу у сфері інфраструктури. Перераховані базові моделі взаємодії влади й бізнесу: модель оператора, модель кооперації, модель концесії, модель догівірної, модель лізингу. Визначено, що основними документами, що регулюють відносини державно-приватного партнерства, є Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. і Меморандум про взаємодію між Мінекономрозвитку й Міжнародною фінансовою корпорацією Світового банку. Зазначено кількість проєктів державно-приватного партнерства в Україні за областями на сучасному етапі, усього на засадах державно-приватного партнерства укладено 187 договорів. Досліджено рейтинг топінвесторів у вітчизняні проєкти державно-приватного партнерства за останні 15 років. Розроблено механізм взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури, до якого входять суб'єкти, етапи, інструменти й нові форми взаємодії влади й бізнесу. Досліджено проблеми й перешкоди державно-приватного партнерства в сучасних умовах, а також заходи, необхідні для розвитку механізму взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури, основними з яких є: політична й економічна зацікавленість держави; розробка проєктів, ґрунтовне опрацювання контрактів і можливостей фінансування; вдосконалення правової та економічної підготовки суб'єктів виконавчої влади, сприяння їх готовності йти на компроміси й знаходити шляхи розв'язання утворюваних питань.*

**Ключові слова:** механізм взаємодії влади й бізнесу, державно-приватне партнерство, конкурентоспроможність економіки, сфера інфраструктури, інструменти взаємодії, приватний сектор, держава.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах вітчизняна економіка й суспільство функціонує як суспільно-політична система, яка потребує комплексної взаємодії суспільства, бізнесу й держави. Влада розраховує, що бізнес здатен розв'язати нагальні проблеми економіки, а суспільні інститути – соціально-економічні проблеми. Саме тому владі необхідно розробити нову систему, ідеї, механізми й форми суспільного й політичного життя, що зможуть сприяти системному самовдосконаленню суспільства й бізнесу для розвитку держави. Сучасні форми взаємодії влади й бізнесу особливо необхідні у сфері інфраструктури, тому що саме цей напрямок у сучасних умовах не відповідає вимогам суспільства щодо якості життя, нових можливостей для розвитку й різноманіття отриманих послуг. Все це дає змогу стверджувати, що тема дослідження є вкрай цікавою та актуальною.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аспекти взаємодії влади й бізнесу досліджувались багатьма іноземними: Дж. Гэлбрейтом, М. Кейнсом, Р. Кембеллом, Макконеллом та іншими, а також вітчизняними вченими: О. Амошою, В. Варнавським, М. Дерябіною, С. Павлюком, Т. Приходько й іншими. Цікаві дослідження Е. Уайта, Ю. Шевчука, Є. Черевикова, І. Запатріної та О. Никифорука стосовно світового досвіду взаємодії влади й бізнесу на засадах державно-приватного партнерства в різних сферах національної економіки, зокрема у сфері розвитку інфраструктури. Р. Тейлор, С. Осборне, О. Єгорова також вивчали механізми державно-приватного партнерства (далі – ДПП) розвинутих країн у сфері інфраструктури (будівництві автошляхів, телекомунікаціях, залізничному транспорті), а також у соціальній сфері.

**Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми.** Вивчаючи велику кількість досліджень та аналізуючи наукові розробки щодо теоретико-методологічних і практичних напрацювань стосовно розвитку взаємовідносин між владою та бізнесом, необхідно зазначити, що на сучасному етапі недостатніми є дослідження можливостей розвитку механізму ДПП в Україні. Саме тому подальші дослідження проблематики взаємодії бізнесу й влади доцільні саме в напрямку розвитку інфраструктури й викликані сучасними соціально-економічними процесами в суспільстві. Актуальне визначення питань застосування механізмів ДПП у різних галузях інфраструктури, розробка нормативно-правових основ впровадження та застосування механізмів ДПП в Україні, дослідження статистичних показників виконання проєктів ДПП із метою розвитку й покращення інфраструктури в умовах сталого економічного розвитку.

**Метою статті** є дослідження та визначення сучасних форм взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури, розробка механізму й з'ясування можливостей його впровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасних умовах узгоджена взаємодія влади й бізнесу набуває важливого значення через забезпечення необхідного балансу інтересів учасників соціально-економічного розвитку. Одним з основних засобів мобілізації наявних резервів соціально-економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності країни й рівня життя населення є ефективна взаємодія влади й бізнесу, яку слід ототожнювати з державно-приватним партнерством – відносно новим явищем у світовому просторі.

У національній доповіді «Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів» зазначено, що ключовими учасниками забезпечення сталого розвитку є:

- органи влади різного рівня (сфера розроблення, ухвалення та реалізації управлінських рішень);
- бізнес-структури (сфера господарської діяльності й економічного розвитку);
- громадянське суспільство (сфера громадської активності й самоорганізації, інститути громадянського суспільства);
- людина (сфера звичайного життя, повсякденні життєві практики) [1, с. 138].

Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», основними інструментами взаємодії влади й бізнесу є: відновлення макроекономічної стабільності, забезпечення стійкого зростання

економіки екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності й прозорої податкової системи [2].

У дослідженнях Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України зазначено, що нормативно-правова основа регулювання відносин ДПП в Україні є ускладненою та забюрократизованою, що створює певні перепони для ефективного використання цього механізму.

Основні нормативні акти, які регулюють державно-приватне партнерство в Україні: Закони України «Про державно-приватне партнерство»; «Про угоди про розподіл продукції»; «Про концесії»; «Про оренду землі»; «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»; «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»; «Про оренду державного та комунального майна»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії»; «Про затвердження Методики розрахунку концесійних платежів»; «Про затвердження переліку об'єктів паливно-енергетичного комплексу права державної власності, які можуть надаватися в концесію»; «Про затвердження переліку об'єктів права державної власності у концесію» та інші [3].

У чинному законодавстві зазначено, що основними формами співпраці держави й бізнесу є: концесія, управління майном (за умови зазначення в договорі інвестиційних зобов'язань приватного партнера) й спільна діяльність на підставі договору й на засадах проєктного фінансування (договори на оренду й лізинг, управління державним майном, угоди про розподіл продукції, контракт, державні закупівлі й інше).

Учасниками відносин ДПП має бути: сильний державний сектор, який може адаптуватись до нових викликів, фахівці управління контрактами й мережевим партнерством, а також приватний сектор, що може брати на себе відповідальність державних органів влади й органів місцевого самоврядування. Основною проблемою в процесі розвитку державно-приватного партнерства є розробка процедур стимулювання цих відносин і створення нового типу державної та громадської експертизи, що дозволить відстежувати результативність проєктів [4, с. 15].

У Законі України «Про державно-приватне партнерство» воно визначається як співробітництво між державою, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами [5]. В. Варнавський визначає державно-приватне партнерство як інституційний та організаційний альянс між державою та бізнесом із метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проєктів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідних конструкторських робіт до забезпечення суспільних послуг [6]. На думку М. Джеррарда, партнерства створюються та діють на межі державного й приватного секторів господарства для надання населенню деяких громадських послуг, не будучи разом із тим не націоналізованими або приватизованими активами й послугами, за допомогою якого уряди можуть надавати послуги [7]. Згідно з державно-управлінським підходом, механізм державно-приватного партнерства ототожнюють із непрямою приватизацією [8].

На нашу думку, партнерство влади й бізнесу у сфері інфраструктури має розглядатись як співпраця для реалізації спільних проєктів між органами державної влади й приватним сектором, яка має основні ознаки: реалізація суспільно корисної місії (будівництво й експлуатація публічних споруд) з економічною та фінансовою відповідальністю держави на умовах взаємних ризиків влади й бізнесу. Ризики для органів влади й бізнесу в процесі їхньої взаємодії представлені в таблиці 1.

Таблиця 1

**Ризики для влади й бізнесу при ДПП**

Ризики для влади	Ризики для бізнесу
<ul style="list-style-type: none"> <li>- зміни в політиці й законодавстві;</li> <li>- можливість втрати контролю над об'єктами муніципальної та державної власності;</li> <li>- недостатня кваліфікація державних працівників та їх партнерів, різні інтереси.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- зміни в курсах валют та інфляція;</li> <li>- недосконалість проєктів будівництва й неможливість дотримання фінансових зобов'язань;</li> <li>- зниження попиту споживачів на наявні продукти й послуги.</li> </ul>

Разом із тим доцільно виділити переваги такої взаємодії для інфраструктурної сфери (таблиця 2).

Базовими моделями взаємодії влади й бізнесу, що дозволять розв'язати соціально-економічні завдання розвитку необхідних галузей економіки у сучасних умовах, є:

Таблиця 2

**Переваги ДПП для інфраструктурної сфери [9]**

Переваги для держави	Переваги для бізнесу	Переваги для суспільства
<ul style="list-style-type: none"> <li>- максимальна віддача на вкладені кошти;</li> <li>- підвищення ефективності управління інфраструктурою;</li> <li>- зняття проєкту з балансу держави;</li> <li>- концентрація інвестицій у ключових для населення проєктах у публічному секторі;</li> <li>- передача частини ризиків приватному сектору;</li> <li>- швидша реалізація інфраструктурних проєктів шляхом залучення коштів;</li> <li>- запозичення в приватного сектора кращих практик управління;</li> <li>- стимулювання розвитку інновацій через конкуренцію.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- доступ до закритих сфер економіки (транспорту, житлово-комунального господарства тощо);</li> <li>- розширення можливостей для отримання кредитів під проєкт від вітчизняних та іноземних фінансових установ на основі державних гарантій;</li> <li>- сприяння взаємодії бізнесу з органами влади шляхом участі в проєкті;</li> <li>- підвищення статусу проєкту шляхом участі в ньому держави;</li> <li>- створення позитивного іміджу компанії.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- підвищення ефективності державних антикризових програм;</li> <li>- формування середовища довіри й відкритості суспільства;</li> <li>- нарощування потенціалу впливу підприємств на розмір та якість людського капіталу підприємств, регіонів, територій;</li> <li>- поліпшення якості послуг населенню, в тому числі щодо розвитку транспортної інфраструктури;</li> <li>- зниження фінансового навантаження на платників податків;</li> <li>- зниження обсягів споживання паливно-енергетичних ресурсів;</li> <li>- відповідність створених об'єктів вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, встановлених законодавством України.</li> </ul>

1. Модель оператора – характеризується чітким розподілом відповідальності між партнерами, контрольну функцію виконує держава, фінансування приватне.

2. Модель кооперації – партнерство реалізується через спільне підприємство держави і приватного партнера, фінансування державне або приватне.

3. Модель концесії – використовується переважно в галузях агропромислового комплексу (далі – АПК) із тривалим терміном реалізації інвестиційного проєкту, фінансування державне або приватне.

4. Модель договірна – доцільно використовувати в II сфері АПК, в якій інвестиції спрямовані на зниження поточних витрат, фінансування приватне.

5. Модель лізингу – доцільно використовувати для III сфери АПК, оскільки лізингова форма партнерства застосовується місцевими органами влади з приватними партнерами, фінансування державне або приватне [10; 11].

Основним документом, що на сучасному етапі регулює відносини ДПП, є Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 рр. (Розпорядження від 14 серпня 2013 р. № 739-р), в якій розглянуто проблему партнерства загалом, виокремлено причини його повільного розвитку й проблеми надання державної підтримки із цього приводу. А також Меморандум про взаємодію між Мінекономрозвитку й Міжнародною фінансовою корпорацією Світового банку, підписаний 20 травня 2019 р. першим віцепрем'єр-міністром України, в якому передбачено можливість одержання консультативної допомоги від іноземних експертів щодо активізації державно-приватного партнерства в Україні й

забезпечення початку роботи Агенції [12]. Механізм взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури представимо на рис. 1.

За даними центральних і місцевих органів виконавчої влади в Україні станом на 01 січня 2020 р. на засадах ДПП укладено 187 договорів, які представлені на рис. 1, з них реалізується 52 договори (34 договори концесії, 16 договорів про спільну діяльність, 2 – інші договори), 135 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 18 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується) (рис. 2) [15].

Згідно зі статистичними даними, кількість проєктів державно-приватного партнерства в Україні щороку зростає, але цей ринок перебуває лише на стадії становлення. У таблиці 3 представлені найбільші інвестори є вітчизняні проєкти ДПП за останні 15 років.

Ми вважаємо, що проблеми не в кількості укладених угод між державним і приватним партнерами, а в їх результативності й ефективності.

На думку А. Міцкана, в Україні існують такі проблеми фінансування проєктів ДПП:

- недостатність державного фінансування для покращання комунальної інфраструктури;
- нерозуміння ризиків комунальних підприємств комерційними банками;
- складність отримання гарантій і повернення інвестицій;
- складність запозичення коштів органами місцевого самоврядування;
- обережність приватних і портфельних інвесторів;
- високі відсотки за кредит;
- наслідки фінансової кризи й обмеженість доступного іноземного капіталу;

Таблиця 3

Топінвестори у вітчизняні проєкти ДПП за останні роки [17]

Компанія-спонсор	Країна походження	Інвестиції (млн дол. США)	Кількість проєктів
System Capital Management (SCM Group)	Україна	2572	22
Activ Solar Holding	Австрія	1095	9
CMA-CGM	Франція	130	1
Brooklyn-Kiev Group	Україна	130	1
Wind Park Novoazovskiy LLC	Україна	118	1
Rosvodokanal (RVK)	Російська Федерація	102	1
Infox	Україна	100	2
Cagrill, Inc.	США	77	1
Gaztek	Україна	23	11
Refraction Asset Managment	Канада	17	1

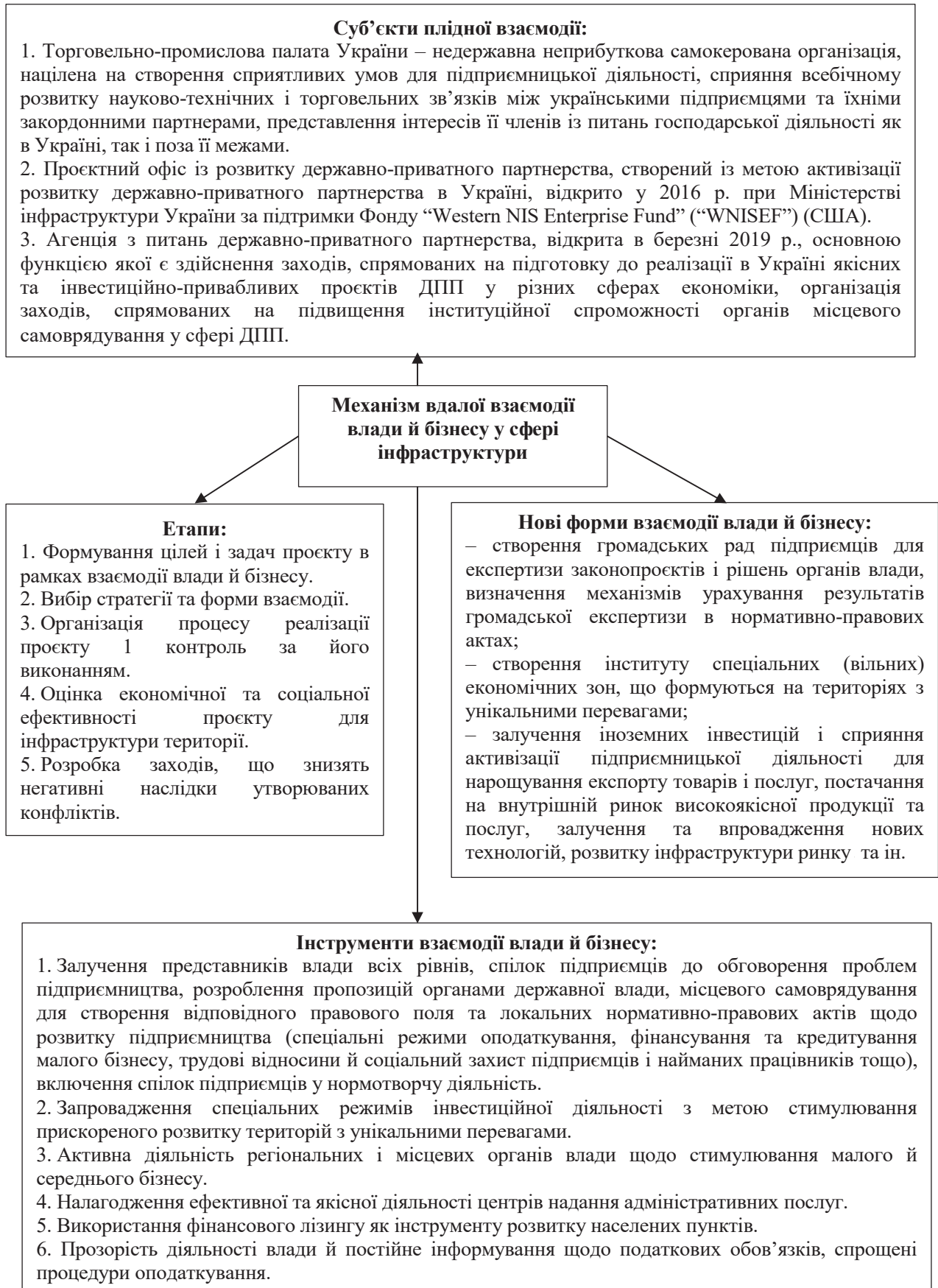


Рис. 1. Механізм взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури [13; 14]



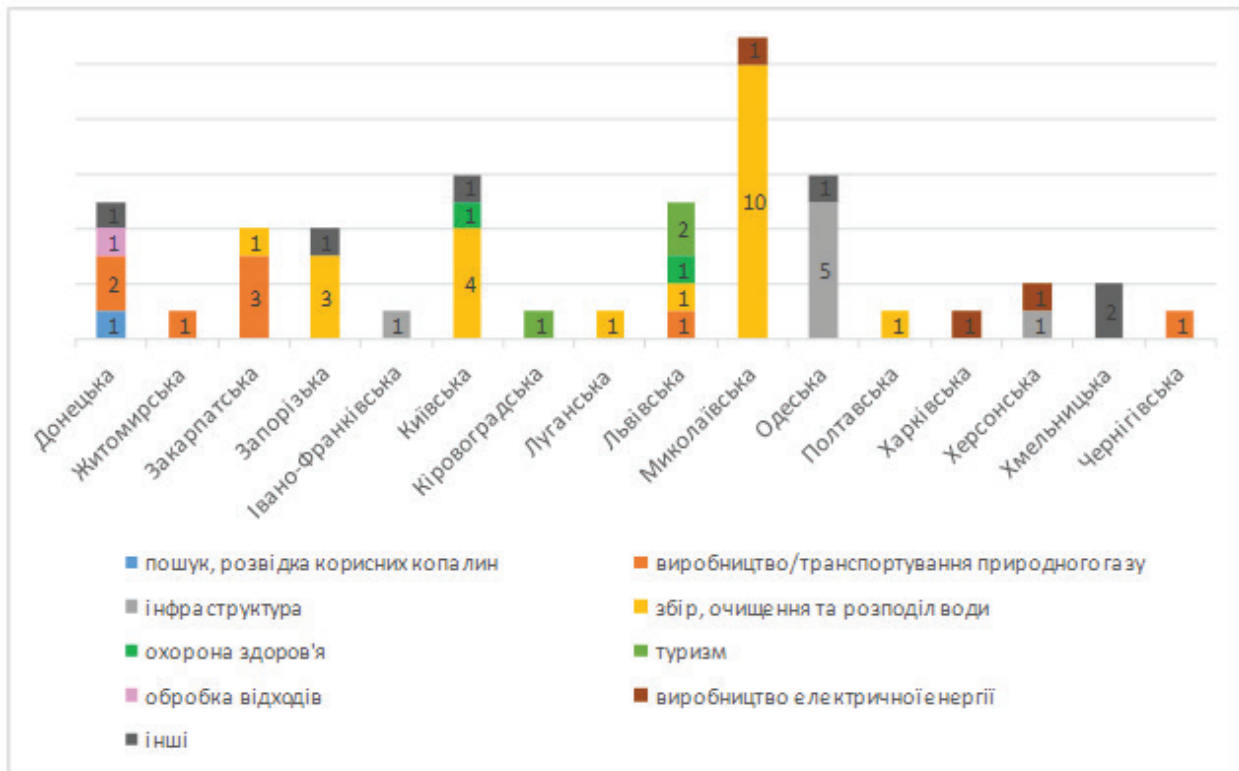


Рис. 2. Кількість проєктів ДПП в Україні за областями [15]

– проблеми гарантування постійних доходів для обслуговування позик [16, с. 6].

Вважаємо доцільним додати такі перешкоди на шляху активізації механізму взаємодії влади й бізнесу:

- недосконала регуляторна політика (непрозорість, високі тарифи й податки);
- відсутність необхідної інституційної інфраструктури;
- недостатня державна підтримка й недосконала нормативно-правова база.

На наш погляд, найдієвішими інструментами взаємодії влади й бізнесу, що підсилять конкурентні переваги країни загалом, мають стати:

- легкі вхідні бар'єри на ринок для бізнесу, зрозумілі правила реєстрації та короткі терміни оформлення документів;
- доступні приміщення та низькі податки;
- офіційні правила взаємодії, безперешкодне й вчасне отримання необхідних документів;
- впровадження європейського досвіду й стандартів.

**Висновки** та пропозиції. У сучасних умовах для взаємодії бізнесу й влади доцільно визначити стратегічні напрями, які дозволять покращити ці відносини:

1. Розробка ефективних механізмів впровадження проєктів ДПП на засадах оновленого нормативно-правового забезпечення.

2. Активізація діяльності держави, націленої на фінансову підтримку бізнесу й вдосконалення організаційно-адміністративних важелів.

3. Запровадження інноваційних заходів, які будуть сприяти мотивації бізнесу до спільних із державою проєктів.

4. Залучення нових інвестицій і реалізація інфраструктурних проєктів з активною участю малого й середнього бізнесу.

5. Максимальне використання ресурсів конкретної території (грунтових, природно-кліматичних, рекреаційних ресурсів) для покращення інфраструктури.

6. Використання досягнень науково-технічного прогресу для розвитку інвестицій та інновацій.

Для вдосконалення механізму взаємодії влади й бізнесу у сфері інфраструктури необхідні такі умови:

- політична й економічна зацікавленість держави;
- розробка драфтів проєктів, ґрунтовне опрацювання контрактів і можливостей фінансових ринків забезпечити їх фінансування;
- вдосконалення правової та економічної підготовки керівників і працівників органів виконавчої влади, сприяння готовності сторін йти на компроміси й знаходити шляхи розв'язання утворених питань.

Список літератури:

1. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. Київ : ДУ ІСПСР НАН України, 2014. 776 с.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні : аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень* : вебсайт. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/816>.
4. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Женева : Организация Объединенных Наций, 2008. 113 с.
5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
6. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре : теория, практика, перспективы. Москва : ИМЭМО РАН, 2002. 189 с.
7. Gerrard Michael B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*. 2001. Vol. 38. № 3. URL: <http://www.imf.org/external/pubind.htm>.
8. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P. 67.
9. Крилова Н.В. Міжнародні стратегії розвитку державно-приватного партнерства в транспортній галузі. URL: <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/conference/the-content-of-conferences/archives-of-individual-conferences/march-2013>.
10. Вінник О.М. Управління державно-приватним партнерством при використанні його акціонерної форми. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 2. С. 112–120.
11. Кулагін С.Л. Модели государственно-частного партнерства в экономическом механизме национального АПК: теория и методология. *Весті БДПУ*. Серія 2. 2015. № 1. С. 69–73.
12. Вінокуров Я.О. Агенцію з питань державно-приватного партнерства запустять у 2019-му. URL: <https://hromadske.ua/posts/nastupnogo-roku-v-ukrayini-zapustyat-agenciyu-yaka-zajmatimetsya-pitannyami-koncesiyi-minekonomiki>.
13. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 17 березня 2020 р. № 671/97-ВР / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 13. Ст. 52.
14. Комарницька Г.О. Вітчизняний досвід державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 44. С. 43–48.
15. Стан здійснення державно-приватного партнерства в Україні. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України* : офіційний сайт. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=ukUA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>
16. Міцкан А.С./ Возможности PPP в сфере городского теплоснабжения: механизмы ЕСКО. Ялта, 2012. 20 с.
17. Комарницька Г.О. Напрямки активізування державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. *Економіка та держава*. 2019. № 5. 2019. С. 60–63.

**Prorochuk M.V. THE MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND BUSINESS IN THE FIELD OF INFRASTRUCTURE**

*The article considers the features of interaction between government and business in the field of infrastructure: identifies key players and tools of effective interaction between government and business: restoring the macroeconomic stability, ensuring sustainable economic growth in an environmentally friendly way, creating favorable conditions for business and transparent tax system. It is identified the main regulations of governing public-private partnership in Ukraine and the views of scientists on this category. It is revealed that the main forms of cooperation between the state and business are: concession, property management and joint activities on the basis of the agreement and the principles of project financing. The risks and benefits of joint interaction for government and business in the field of infrastructure are described. The basic models of interaction between government and business are listed: operator model, cooperation model, concession model, contractual model, leasing model. It is determined, that the main regulating documents of this relations are: Concept of Public-Private Partnership Development in Ukraine for 2013–2018 and the Memorandum of Interaction between the Ministry of Economic Development and the World Bank International Finance Corporation. It is indicated the number of projects in Ukraine by regions at the present stage, the total quantity is 187 agreements. It is studied the rating of top investors in domestic PPP projects for the last 15 years.*

*The mechanism of interaction between government and business in the field of infrastructure was developed, which includes: subjects, stages, tools and new forms of interaction between government and business. It is investigated the problems and obstacles of PPP in modern conditions, as well as measures necessary for the development of the mechanism of interaction between government and business in the field of infrastructure: political and economic interest of the state; project development, thorough elaboration of contracts and financing opportunities; improving the legal and economic training of the executive branch, promoting their willingness to compromise and find ways to resolve emerging issues.*

**Key words:** *mechanism of interaction of power and business, public-private partnership, competitiveness of economy, sphere of infrastructure, tools of interaction, private sector, state.*

**Фердман Г.П.**

Науково-дослідний центр Збройних сил України «Державний океанаріум»  
Інституту Військово-Морських сил  
Національного університету «Одеська морська академія»

## ДЕЯКІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВХОДЖЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ БЕЗПЕКИ НА ТРАНСПОРТІ

*Враховуючи необхідність інтеграції в європейське й світове товариство, Україна приречена приділяти питанням транспортної безпеки пильну увагу. Крім цього, слід зауважити, що Україна має найвищий транзитний рейтинг в Європі, відповідно, вона може отримувати від транзиту й надання інших видів транспортних послуг значний прибуток за умови побудови надійної системи транспортної безпеки, що також зумовлює важливість питань транспортної безпеки для України.*

*Проблеми транспортної безпеки за останні роки стали ще гостріше, оскільки транспорт фактично перетворився на одну з найризикованіших сфер життєдіяльності, в якій, на жаль, регулярно гинуть люди.*

*Забезпечення транспортної безпеки є одним із невідкладних завдань державної транспортної політики. 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.*

*Забезпечення транспортної безпеки пов'язано з новими викликами й загрозами, зумовленими застосуванням нових видів озброєння та технологічними особливостями, що з'являються в процесі експлуатації різних видів транспорту, технічної складової частини, пов'язаної з розвитком транспорту й засобів контролю, що використовуються для протидії різним правопорушенням на транспорті.*

*Стратегія Європейського Союзу стосовно розвитку транспортного сектора орієнтована насамперед на внутрішні потреби країн Європи. Вона полягає у створенні найкращих умов для функціонування єдиного європейського ринку шляхом формування мультимодальної Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T). Задля блага всіх громадян, економіки й суспільства потрібно зробити європейську транспортну систему ресурсо- й економічно ефективною, фінансово стійкою та безумовно безпечною.*

*Враховуючи вищезазначене, актуальність і важливість транспортної безпеки, надано основні пропозиції щодо входження транспортної безпеки України до європейської системи безпеки на транспорті й зроблено відповідні висновки.*

**Ключові слова:** транспорт, транспортна безпека, національна безпека, інтеграція, європейські стандарти.

**Постановка проблеми.** Інтеграція України до міжнародних транспортних систем дає змогу підвищити економічний, технічний, інвестиційний та експлуатаційний стан транспортної галузі. А це пряий шлях до співробітництва з іншими державами й входження до міжнародної спільноти транспортно-дорожнього комплексу.

Враховуючи необхідність інтеграції в європейське й світове товариство, Україна приречена приділяти питанням транспортної безпеки

пильну увагу. Крім цього, слід зауважити, що Україна має найвищий транзитний рейтинг в Європі, відповідно, вона може отримувати від транзиту й надання інших видів транспортних послуг значний прибуток за умови побудови надійної системи транспортної безпеки, що також зумовлює важливість питань транспортної безпеки для України.

Питання забезпечення транспортної безпеки для України має особливе значення. Насамперед

це можна пов'язати з розмірами території та геополітичним розташуванням нашої країни, з 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 [1, с. 6].

Проблеми транспортної безпеки за останні роки стали ще гостріше, оскільки транспорт фактично перетворився на одну з найризикованіших сфер життєдіяльності, в якій, на жаль, регулярно гинуть люди.

У сфері забезпечення безпеки руху серед залізничного, повітряного водного й трубопровідного транспорту найпроблематичнішим є автомобільний транспорт. Згідно зі статистичними даними за 2019 рік, на автошляхах України сталося 2 829 дорожньо-транспортних пригод за участю автомобільного транспорту, який надає послуги з перевезення пасажирів, і небезпечних вантажів, в яких 184 особи загинули й 1 588 отримали травми. З зазначеної кількості аварій із вини водіїв ліцензованого автомобільного транспорту за вказаний період сталося 1 507 дорожньо-транспортних пригод, в яких 63 особи загинули, а 744 отримали травми різного ступеня тяжкості. [2, с. 12–13].

Отже, усвідомлюючи велике значення транспорту для України, необхідно приділяти значну увагу саме транспортній безпеці. Забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави. Поряд із цим, питанням забезпечення транспортної безпеки в Україні поки що приділяється не досить уваги. Так, натеper не прийняті основні нормативні документи у вищезазначеній сфері: стратегія та концепція транспортної безпеки, закон про транспортну безпеку, а заходи, що вживаються, як правило, відрізняються невисокою ефективністю. У розвинених країнах світу питанням безпеки, зокрема транспортної, приділяють велику увагу, що зумовлено величезним значенням транспорту для будь-якої сучасної країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на необхідність інтеграції транспортної безпеки України до європейської системи безпеки, зокрема можна виділити роботи С.І. Азарова, Т.В. Блудової, С.С. Богатчук, О.С. Бодрука, В.І. Гурковського, Б.Ю. Депутата, О.М. Дуднікова, В.К. Конаха, В.Р. Котковського, П.П. Луцюка, Ю.В. Марченка, В.П. Матейчика, В.А. Мисливого, О.А. Палія, В.Й. Развадовського, С.В. Руденка,

Г.І. Рудька, Г.П. Ситника, О.Й. Соколова, В.І. Творонович, І.В. Толокньова, О.В. Філіпенка, І.К. Шаши, В.М. Шмандія та інших вітчизняних і зарубіжних учених. Окремі питання, розглянуті в роботах вищезазначених та інших авторів, такі, як визначення основних напрямів інтеграції транспортної безпеки України до європейської системи безпеки, досліджені не в повному обсязі, що призвело до накопичення комплексу проблем нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного й науково-технічного характеру.

Саме тому **мета статті** полягає в спробі викладення актуальності й важливості входження транспортної безпеки України до європейської системи безпеки з наданням основних пропозицій щодо входження транспортної безпеки України до європейської системи безпеки на транспорті.

**Виклад основного матеріалу.** Особлива роль і підвищені вимоги висуваються до транспортної безпеки насамперед під час перевезення небезпечних та особливо цінних вантажів.

Перевезення небезпечних вантажів строго регулюється Міністерством внутрішніх Справ України Наказом № 822 від 26 липня 2004 року «Про затвердження правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів» [3].

Транспортування небезпечних вантажів містить дотримання безлічі різних правил і вимог, які є обов'язковими до виконання, а також підтвердження відповідними документами. Так, наприклад, не всі водії можуть допускатися до перевезення небезпечних вантажів, рівно як і не весь транспорт.

Щодо перевезень небезпечних вантажів висуваються особливі підвищені вимоги як до самого транспорту, так і до персоналу. Транспортні засоби, позначені інформаційними таблицями небезпечного вантажу, мають бути оснащені ADR-комплектами й додатковими засобами пожежогасіння (ADR-комплект – комплект додаткового обладнання для транспортного засобу, що перевозить небезпечний вантаж. Містить всі предмети додаткового обладнання, які обов'язково повинні бути на транспортному засобі під час перевезення небезпечного вантажу згідно з вимогами ДОПНВ/ADR (Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів) за винятком противідкатних упорів, елементів маркування та вогнегасників).

Згідно з Правилами № 656, небезпечні вантажі дозволено перевозити автотранспортом тільки в разі, якщо вони згідно з вимогами час-

тини 2 таблиці А глави 3.2 і глави 3.3 додатка А до Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів від 30 вересня 1957 року №1511-III та із цими Правилами допущені до перевезення та якщо всі вимоги щодо перевезення таких вантажів виконані.

Основні вимоги чинного законодавства щодо безпеки перевезень небезпечних вантажів на автомобільному транспорті визначені у Європейській угоді про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів, Законах України «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про пестициди і агрохімікати».

Під час перевезень небезпечних та особливо цінних вантажів останнім часом впроваджуються системи контролю вищого рівня – відеомоніторинг і відеореєстратори з потоковою передачею даних (призначені для підвищення безпеки пасажирських і вантажних перевезень, отримання докладної інформації про дорожню обстановку, аналізу різного роду спірних ситуацій). Зокрема, перевезення небезпечних вантажів вимагають від компаній та їх керівників всебічного й безперервного контролю процесу.

Основні напрями розвитку транспортної галузі й перспективи її інтеграції до міжнародної спільноти визначені в Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року, в якій розглянуті стратегічні цілі, що мають бути реалізовані за такими пріоритетними напрямками:

1. Впровадження ефективного державного управління в транспортній галузі.
2. Забезпечення надання якісних транспортних послуг та інтеграція транспортного комплексу України до міжнародної транспортної мережі.
3. Забезпечення сталого фінансування транспортного комплексу.
4. Підвищення рівня безпеки на транспорті.
5. Досягнення міської мобільності й регіональної інтеграції в Україні [4].

Виходячи з теми дослідження та вищенаведеного, коротко розглянемо пункти 1 і 4 вищезазначених пріоритетних напрямків.

Транспортна безпека є важливим елементом національної безпеки України. Стан і проблеми її розвитку на сучасному етапі перетворюються в серйозну перешкоду на шляху реалізації національних інтересів і забезпечення економічної безпеки держави як у цілому, так і за окремими її елементами. Проблеми у сфері транспортної безпеки мають розв'язуватися комплексно й системно, оскільки транспортна безпека – поняття системне, що містить окремі самостійні сектори

або ж види безпеки, зокрема безпеку людей, вантажу, транспортних засобів та об'єктів транспорту, а також екологічну, економічну, військову, пожежну, санітарну, інформаційну, хімічну, бактеріологічну, радіаційну й інші види безпеки. Поза сумнівом, необхідні подальші дослідження у сфері забезпечення транспортної безпеки. Насамперед необхідно розробити ефективні механізми її забезпечення: організаційний, політичний, нормативно-правовий та економічний. Також потребує реформування система суб'єктів, що здійснює управління у сфері забезпечення транспортної безпеки в Україні тощо [5, с. 165–166].

Забезпечення транспортної безпеки безперечно є одним із головних системних питань реалізації державної політики в цій сфері, що в цілому визначається якістю виконання завдань у ряді відносно самостійних складових частин, таких, як технічний стан транспортної системи; рівень професійної підготовки спеціалістів, залучених у роботі транспорту й охорони; наявність засобів інформаційного контролю, спостереження та супроводу транспорту; протидія спробам проведення терористичних актів і несанкціонованого втручання в транспортну діяльність; укомплектованість і рівень підготовки охоронних структур; стан протипожежної безпеки; забезпечення технічними засобами спостереження та охорони; взаємодія силових структур.

Саме тому державна політика транспортної безпеки України має визначатись з урахуванням пріоритетності національних інтересів України у вищезазначеній сфері й здійснюватись шляхом реалізації відповідних стратегій і програм згідно із чинним законодавством. Її роль у забезпеченні безпеки на транспорті постійно зростає.

Здійснення державної політики транспортної безпеки є не лише засобом регулювання транспортного процесу, а й передусім інструментом забезпечення інтересів держави. Її ефективність визначатиметься чітким дотриманням обраних пріоритетів, надійним правовим, організаційним, матеріальним та інформаційним забезпеченням заходів державного регулювання безпеки перевезень, об'єднанням зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості для досягнення спільної мети – запобігання реальним і потенційним загрозам виникнення аварій і катастроф на транспорті та їх наслідкам.

Пріоритетами державного управління в галузі безпеки на транспорті є вдосконалення (реорганізація) організаційно-владної, виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління,

яка функціонує на основі й для виконання законів і перебуває в повсякденному практичному здійсненні функцій держави. Пріоритетними функціями державного управління в галузі безпеки на транспорті є зовнішній прояв властивостей суб'єкта управління, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта управління (певної сфери суспільних відносин) із метою досягнення певних результатів.

Забезпечення транспортної безпеки безперечно є одним із головних системних питань реалізації державної політики в цій сфері, що в цілому визначається якістю виконання завдань у ряді відносно самостійних складових частин, таких, як технічний стан транспортної системи; рівень професійної підготовки спеціалістів, залучених у роботі транспорту й охорони; наявність засобів інформаційного контролю, спостереження та супроводу транспорту; протидія спробам проведення терористичних актів і несанкціонованого втручання в транспортну діяльність; укомплектованість і рівень підготовки охоронних структур; стан протипожежної безпеки; забезпечення технічними засобами спостереження та охорони; взаємодія силових структур.

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 [6].

Рівень безпеки перевезень, обсяг споживання енергії та вплив на навколишнє природне середовище в Україні не відповідають сучасним вимогам. Протягом останніх десятиліть у світі спостерігається стрімке збільшення кількості транспортних засобів і підвищення інтенсивності руху, що призводить до збільшення кількості транспортних подій та їх негативних наслідків.

Події на сході України призвели до численних людських жертв і втрати 20% економічного потенціалу, територіальних втрат, загрожують втратою незалежності. В рамках цієї гібридної війни Росія намагається підірвати економіку України всіма доступними засобами й лишити нашу країну наявних конкурентних переваг, однією з яких є розвинута транспортна інфраструктура, вихід до Чорного й Азовського морів, розгалужена система

міжнародних транспортних коридорів. Стратегія Росії полягає в досягненні домінування на всьому євразійському просторі. З цією метою вона проводить активну експансіоністську економічну політику в рамках створеного нею Євразійського економічного союзу (ЄАЕС), намагаючись якомога активніше долучитися до китайської ініціативи «Новий Шовковий шлях». Саме тому продовження агресії на півночі держави робить актуальним питання про недопущення терористичних актів, хуліганських та екстремістських проявів, техногенних аварій на об'єктах транспортної інфраструктури. Тому, як свідчить практика, забезпечення транспортної безпеки вимагає подальшого вдосконалення. Це пов'язано з новими викликами й загрозами, зумовленими застосуванням нових видів озброєння та технологічними особливостями, що з'являються в процесі експлуатації різних видів транспорту, технічної складової частини, пов'язаної з розвитком транспорту й засобів контролю, що використовуються для протидії різних правопорушень на транспорті.

Слід зазначити, що стратегія Європейського Союзу стосовно розвитку транспортного сектора орієнтована насамперед на внутрішні потреби країн Європи. Вона полягає у створенні найкращих умов для функціонування єдиного європейського ринку шляхом формування мультимодальної Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T). Задля блага всіх громадян, економіки й суспільства потрібно зробити європейську транспортну систему ресурсо- й економічно ефективною, фінансово стійкою та безумовно безпечною [7].

Враховуючи вищезазначене, актуальність і важливість транспортної безпеки, вважаємо, що основними пропозиціями щодо входження транспортної безпеки України до європейської системи безпеки на транспорті мають стати:

1. Імплементация в національне законодавство України європейських норм, стандартів і технічних регламентів у сфері транспортної безпеки, включаючи вимоги до безпечної експлуатації інфраструктури й рухомого складу.

2. Розробка національних правил транспортної безпеки, які повинні відповідати законодавству Європейського Союзу й у кінцевому випадку призведуть до застосування Європейських правил безпеки на транспорті.

3. Розробка загальних критеріїв транспортної безпеки й загальних методів забезпечення транспортної безпеки, які повинні вводитись поступово для забезпечення підтримання високого рівня безпеки на транспорті.

4. Встановлення загальних показників транспортної безпеки з метою оцінки відповідності системи транспортної безпеки вимогам загальних критеріїв безпеки й полегшення моніторингу виконання заходів безпеки на транспорті.

5. Розробка стандартів безпеки, які повинні вдосконалюватись разом із наявним технічним і науковим прогресом.

6. Удосконалення системи державного управління безпекою, державного нагляду й контролю на транспорті відповідно до міжнародних стандартів і зміцнення інституціональної спроможності органів державної влади.

7. Створення Міжвідомчого центру забезпечення транспортної безпеки України, яке зумовлено недосконалістю системи управління безпекою на транспорті й відсутністю єдиного координаційного органу.

8. Забезпечення постійного державного фінансування заходів із забезпечення транспортної безпеки із залученням громадських фондів, інвестицій та інше.

9. Забезпечення захисту від актів несанкціонованого втручання в діяльність транспорту.

10. Впровадження європейських вимог у сфері перевезення небезпечних вантажів, у тому числі з урахуванням принципів мультимодальності.

11. Впровадження новітніх технологій безпеки (транспортного телебачення, сканерів, детекторів нових вибухових речовин, інтелектуальних чипів і систем кібернетичного захисту).

12. Підвищення рівня технічного оснащення об'єктів забезпечення транспортної безпеки.

13. Запровадження інформаційних технологій транспортної безпеки.

14. Придбання (розробка) морської та авіаційної пошуково-рятувальної техніки й створення інфраструктури базування.

15. Модернізація, оновлення, а в деяких випадках і заміна рухомого складу об'єктів транспорту згідно з вимогами транспортної безпеки.

16. Приведення шляхів сполучення у відповідність до вимог транспортної безпеки з урахуванням швидкісного руху й вантажних перевезень.

17. Приведення залізничних вокзалів, портів, аеропортів та автостанцій у відповідність до європейських вимог транспортної безпеки.

18. Широке використання інноваційних технологій щодо забезпечення транспортної безпеки.

19. Розвиток науково-дослідного й інноваційного партнерства з Європейським Союзом у сфері транспортної безпеки.

20. Забезпечення пріоритетності вимог екологічної безпеки, обов'язкового дотримання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів під час впровадження господарської, управлінської та іншої діяльності на транспорті.

**Висновки.** Таким чином, з урахуванням вищезазначеного, можливо зробити такі основні висновки:

– транспортна безпека є вкрай важливим елементом національної безпеки України, її стан і проблеми розвитку перетворюються в серйозну перешкоду на шляху реалізації національних інтересів, забезпечення економічної безпеки держави й інтеграції транспортних мереж і транспорту України в міжнародну транспортну систему;

– забезпечення транспортної безпеки є одним із невідкладних завдань державної транспортної політики України;

– з розвитком технологій виникають нові загрози транспортній безпеці України, тому необхідні подальші наукові дослідження в зазначеній сфері.

#### Список літератури:

1. Економіка України. Київ : Преса України, 2005. С. 29–34. Ukrstat.org/operativ – публікація документів Государственной службы статистики Украины 2013.

2. Публічний звіт Голови Державної служби України з безпеки на транспорті Олександра Погорілого за 2019 рік URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit\\_2019/zvit-2019-ukrtransbezpeka.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-ukrtransbezpeka.pdf) (дата звернення: 27.06.20).

3. Про затвердження правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів : Наказ Міністерства внутрішніх Справ України від 26 липня 2004 р № 822 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1040-04#Text> (дата звернення: 28.06.2020).

4. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р № 430-2018-р / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.06.20).

5. Бурдіна М.Ю., Буркіна Н.В. Аналіз стану транспортної безпеки України. URL: <http://jvestnik-sss.donnu.edu.ua/article/download/6185/6214> (дата звернення: 03.07.2020).



6. 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: 29.03.2020).

7. Біла книга ЄС – Транспорт. URL: [http://www.transport-ukraine.eu/sites/default/files/white\\_book\\_transport\\_2050\\_ukr\\_0.pdf](http://www.transport-ukraine.eu/sites/default/files/white_book_transport_2050_ukr_0.pdf). (дата звернення: 27.06.20).

### **Ferdman G.P. SOME PROPOSALS FOR THE ACCESSION OF UKRAINE'S TRANSPORT SECURITY TO THE EUROPEAN TRANSPORT SECURITY SYSTEM**

*Given the need for integration into the European and world community, Ukraine is doomed to pay close attention to transport safety issues. In addition, it should be noted that Ukraine has the highest transit rating in Europe, respectively, it can receive significant profits from transit and other transport services provided a reliable transport safety system, which also determines the importance of transport safety for Ukraine.*

*The problems of transport safety have become even more acute in recent years, as transport has actually become one of the most risky areas of life, in which, unfortunately, people regularly die.*

*Ensuring transport safety is one of the urgent tasks of state transport policy. The situation is exacerbated by the lack of a well-established system of transport safety, insufficient effectiveness of the tasks and functions assigned to it, the reduction of the level of scientific and technical support of this activity. This is facilitated by the complexity and unexplored nature and characteristics of social relationships that arise between different categories of participants in public relations in the operation of different modes of transport.*

*Ensuring transport safety is associated with new challenges and threats posed by the use of new weapons and technological features that appear in the operation of various modes of transport, technical component associated with the development of transport and controls used to combat various transport offenses.*

*The EU strategy for the development of the transport sector focuses primarily on the internal needs of European countries. It is about creating the best conditions for the functioning of the single European market by forming a multimodal Trans-European Transport Network (TEN-T) and for the benefit of all citizens, the economy and society to make the European transport system resource- and cost-effective, financially sustainable and unconditionally safe.*

*Given the above, the relevance and importance of transport safety, provided the main proposals for the inclusion of transport safety of Ukraine in the European transport safety system and made the appropriate conclusions.*

**Key words:** *transport, transport security, national security, integration, European standards.*

## Відомості про авторів

**Антонов В.Г.** – начальник адміністративно-інформаційного відділу, молодший науковий співробітник Державного закладу «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

**Безена І.М.** – кандидат філософських наук, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

**Бєлікова К.Г.** – старший науковий співробітник науково-організаційного відділу Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

**Білик О.І.** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Національного університету «Львівська політехніка»

**Венцель В.Т.** – кандидат економічних наук, докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентіві України

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

**Грень Л.М.** – кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри педагогіки і психології управління соціальними системами Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

**Грищенко Г.А.** – аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентіві України

**Іванова Т.В.** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності підприємств Національного авіаційного університету

**Капінус О.Я.** – магістр державного управління, помічник керівника з розвитку та впровадження нових технологій Асоціації «Підтримки ЖК, ЖБК та ОСББ»

**Кукін І.В.** – кандидат наук з державного управління, перший заступник начальника Головного центру управління службою Державної прикордонної служби України

**Кушнір В.О.** – кандидат наук з державного управління, докторант навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

**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»

**Малєєва А.М.** – фахівець з інформаційних технологій Державного закладу «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

**Мельник І.В.** – аспірант Національної академії державного управління при Президентіві України

**Панченко О.А.** – Заслужений лікар України, доктор медичних наук, професор, директор Державного закладу «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України», президент ГО «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»

**Пержун В.В.** – доцент кафедри соціології, соціального забезпечення та місцевого самоврядування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

**Помаза-Пономаренко А.Л.** – доктор наук з державного управління, начальник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**Пророчук М.В.** – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

**Самойленко О.О.** – здобувач ступеня доктора філософії Національної академії державного управління при Президентіві України

**Сенча С.А.** – аспірант кафедри проектного менеджменту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

**Сімак С.В.** – доктор наук з державного управління, доцент Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Туча В.В.** – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України

**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»

**Чернобай О.Ю.** – ад'юнкт навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

**Чорний О.В.** – кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Науковий журнал

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

**Серія: Державне управління**

**Том 31 (70) № 4 2020**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Ковальчук*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: [editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 14,62. Ум.-друк. арк. 17,21. Зам. № 0920/255.

Підписано до друку 28.08.2020. 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](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.