

**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 32 (71) № 3 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

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 (м. Гданськ, Республіка Польща);

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.

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 10 від 07.06.2021 року).**

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

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

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

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

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

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2021

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Кравченко С.О.

ОЦІНЮВАННЯ СУСПІЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПОКАЗНИКИ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ: МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ..... 1

Овдін О.В.

ПОНЯТТЯ Й КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕМОГРАФІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ..... 8

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Аманов И.А.

ПАНДЕМІЯ В КАЧЕСТВЕ ВОЗМОЖНОСТИ: РАЗВИТИЕ ЦИФРОВОЙ ДИПЛОМАТИИ КИТАЯ...13

Іванова Т.В.

ПОЛІТИКА РЕСУРСОЗБЕРЕЖЕННЯ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ.....20

Паламарчук Т.П., Пашкевич Л.А.

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ТРАДИЦІЙНО-РЕПРЕСИВНИЙ ШЛЯХ..... 26

Пінчук В.І.

ІННОВАЦІЙНЕ ВПРОВАДЖЕННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ В УКРАЇНІ..... 31

Рибкіна С.О.

ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА ДЛЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ..... 35

Савченко В.М., Міненко С.В., Куликівський В.Л., Савченко Л.Г.

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ РОСЛИННИЦТВА ЗАКРИТОГО ҐРУНТУ В КОНТЕКСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... 41

Самофалов Д.О.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ МЕДИЧНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ЯК ОСНОВНОГО ІНСТРУМЕНТУ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ.....48

Терешкевич Г.Т. (с. Діогена)

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ З ПОЗИЦІЇ БІОЕТИКИ..... 55

Цигилик Ю.А.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ..... 64

Шляхтіна Г.В.

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ФОРМУВАННІ ЛІДЕРСЬКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....69

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Николаєва В.І., Кочубей Д.О.

ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ МОНОМІСТ В УКРАЇНІ.....77

Хриков Є.М., Васиньова Н.С.

АНАЛІЗ ЕТИЧНОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ..... 83

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Іванова В.М.

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....90

Кукін І.В. ПРОТИРІЧЧЯ ТА НЕДОСКОНАЛІСТЬ ТЕРМІНОЛОГІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ.....	96
Павленко Д.Г., Семенюк Ю.В., Лисецький Ю.М. НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ПОНЯТТЯ, СКЛАДНИКИ, ЧИННИКИ ВПЛИВУ.....	102
Потеряйко С.П. МЕХАНІЗМИ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ.....	108
Росляков О.В., Прохоренков Д.В. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОШОКОВИХ ПРИСТРОЇВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	115
Фурдик В.Д. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІЙСЬКОВО-МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ ТА ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИКІВ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОЇ МЕДИЦИНИ.....	121
АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	
Масляк М.І. ПРОБЛЕМИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СФЕРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	127
Сергієнко Л.В. БЕЗПЕКОВІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ..	132
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....	140

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kravchenko S.O.

SOCIAL EFFICIENCY EVALUATING OF PUBLIC GOVERNANCE WITH HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS: INTERNATIONAL APPROACHES..... 1

Ovdin O.V.

PUBLIC ADMINISTRATION OF DEMOGRAPHIC PROCESSES: CONCEPTS AND CATEGORIES..... 8

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Amanov I.A.

PANDEMIC AS AN OPPORTUNITY: DEVELOPING CHINA'S DIGITAL DIPLOMACY..... 13

Ivanova T.V.

UKRAINE'S RESOURCE PROTECTION POLICY IN MODERN GLOBALIZATION PROCESSES..... 20

Palamarchuk T.P., Pashkevych L.A.

PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE: A TRADITIONAL-REPRESSIVE WAY..... 26

Pinchuk V.I.

INNOVATIVE IMPLEMENTATION OF TRAINING OF CIVIL SERVANTS DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC IN UKRAINE..... 31

Rybkina S.O.

VOCATIONAL EDUCATION FOR THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE AS AN OBJECT OF STATE REGULATION..... 35

Savchenko V.M., Minenko S.V., Kulykivskiy V.L., Savchenko L.H.

FORMATION OF STATE DEVELOPMENT POLICY OF HORTICULTURE OF CLOSED SOIL IN TERMS OF INDUSTRIAL SAFETY OF UKRAINE..... 41

Samofalov D.O.

PUBLIC MANAGEMENT AND PUBLIC ADMINISTRATION OF HOSPITAL INFORMATION SYSTEM AS THE MAIN TOOL OF INFORMATION COMMUNICATION TECHNOLOGY IN UKRAINIAN HEALTHCARE..... 48

Tereshkevych H.T. (s. Diogena)

ANALYSIS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF REPRODUCTIVE HUMAN RIGHTS FROM THE STANDPOINT OF BIOETHICS..... 55

Tsyhylyk Yu.A.

IMPROVEMENT OF THE LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION SPHERE OF ROAD SAFETY REGULATION..... 64

Shlyakhtina H.V.

EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN FORMATION OF LEADERSHIP COMPETENCES IN PUBLIC AUTHORITIES..... 69

LOCAL GOVERNMENT

Nykolaieva V.I., Kochubey D.O.

WAYS OF FORMING THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF MONO-TOWNS IN UKRAINE..... 77

Hrykov E.M., Vasyniova N.S.

ANALYSIS OF THE ETHICAL SYSTEM OF THE TERRITORIAL COMMUNITY..... 83

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

Ivanova V.M.

FOREIGN ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: THEORETICAL AND HISTORICAL ASPECTS OF RESEARCH..... 90

Kukin I.V.

TERMINOLOGY CONTRADICTIONS AND IMPERFECTION IN PUBLIC MANAGEMENT OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN THE FIELD OF BORDER SECURITY..... 96

Pavlenko D.G. Semenyuk Yu.V., Lysetsyi Yu.M.	
NATIONAL SECURITY: CONCEPT, ELEMENTS, INFLUENCING FACTORS.....	102
Poteryaiko S.P.	
PUBLIC ADMINISTRATION DECISION-MAKING'S MECHANISMS IN STATE SECURITY.....	108
Rosliakov O.V., Prohorenkov D.V.	
FEATURES OF APPLICATION OF ELECTROSHOCK DEVICES BY SERVICEMEN OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	115
Furdik V.D.	
STATE REGULATION OF MILITARY MEDICAL REFORM AND TRAINING OF LEADERS IN THE FIELD OF MILITARY MEDICINE.....	121
CURRENT ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION	
Masliak M.I.	
PROBLEMS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC GOVERNANCE OF UKRAINE.....	127
Sergienko L.V.	
SECURITY FACTORS INFLUENCE ON THE URBANIZED TERRITORIES DEVELOPMENT STRATEGY.....	132
INFORMATION ABOUT THE AUTHORS	140

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.071.2

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2021.3/01>**Кравченко С.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОЦІНЮВАННЯ СУСПІЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ ПОКАЗНИКИ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ: МІЖНАРОДНІ ПІДХОДИ

У статті узагальнено міжнародні підходи й відповідні методики оцінювання людського розвитку, що відображають суспільну ефективність публічного управління в людському вимірі. Найбільш відомим серед них є Індекс людського розвитку ООН, що широко використовується урядами країн. Цей індекс включає чотири інтегровані показники, що характеризують досягнення країни за трьома основними напрямками, такими як здоров'я і довголіття, знання та гідний життєвий рівень. Світовий банк використовує для порівняння країн 1600 індикаторів соціально-економічного розвитку, що поділені на 6 предметних галузей: бідність і нерівність; населення; навколишнє середовище; економіка; держава та ринок; глобальні зв'язки.

Виділено найбільш авторитетні показники, що оцінюють економічний вимір ефективності публічного управління. Зокрема, інтегральним економічним показником є Індекс глобальної конкурентоспроможності, що розраховується на основі результатів глобального опитування керівників бізнесових структур, загальнодоступних статистичних даних і результатів досліджень впливових міжнародних організацій. Індикатор Світового банку «Ведення бізнесу» відображає сприятливість умов ведення бізнесу, оцінює правові норми з погляду розширення або обмеження підприємницької діяльності. Організація Heritage Foundation розраховує Індекс економічної свободи на основі оцінювання 12 чинників, що згруповані в 4 категорії: верховенство права; рівень втручання уряду; ефективність регулювання; відкритість ринку. Визначено, що політичні аспекти ефективності публічного управління відображають Індикатор стану свободи організації «Freedom house» й Індекс сприйняття корупції.

На основі узагальнення розглянутих підходів зроблено висновок, що жоден із них не охоплює всіх вимірів суспільного розвитку. Отже, для об'єктивного оцінювання ефективності публічного управління в людському вимірі необхідно розробити й використовувати систему ключових показників з усіх чотирьох сфер суспільного життя – політичної, економічної, соціальної, духовної. В основу розробки цієї системи показників доцільно покласти Індекс людського розвитку ООН, ключові показники розвитку країн Світового банку, Індекс глобальної конкурентоспроможності, Індикатор стану свободи «Freedom house», інші відомі інтегральні індекси та наукові розробки у відповідній галузі. Така інтегрована система показників людського розвитку може бути хорошою основою для розробки стратегічного документа щодо довгострокового розвитку України, а надалі для щорічного моніторингу й оцінювання ефективності реалізації відповідних стратегічних цілей.

Ключові слова: ефективність публічного управління, людський розвиток, якість життя, оцінювання суспільного розвитку, міжнародні підходи.

Постановка проблеми. Відповідно до положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, у результаті перетворень вітчизняна управлінська система має стати більш ефективною та підзвітною

громадянам, працювати в інтересах суспільства, забезпечувати сталий розвиток країни, оскільки дієва й ефективна система державного управління є одним із основних чинників конкурентоспроможності держави та передумовою європейської

інтеграції [2]. Досягнення проголошеної мети потребує, серед іншого, запровадження дієвих підходів до оцінювання ефективності публічного управління. Виходячи з ідеології служіння суспільству, роботу владних інститутів можна вважати суспільно ефективною лише за умови підвищення рівня суспільного розвитку в людському вимірі. Це повною мірою стосується України, оскільки вітчизняна система публічного управління залишається далекою від досконалості з погляду потреб, інтересів та очікувань суспільства. Отже, розробка відповідних механізмів її оцінювання видається вкрай актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці фундаментальні напрацювання щодо ефективності публічного управління, у тому числі суспільної, ґрунтовно представлені в дослідженнях Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Бодрова, Д. Дзвінчука, О. Євмешкіної, В. Малиновського, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Приходченко, В. Цветкова та ін. Основні поняття за відповідною проблематикою викладені в Енциклопедії державного управління й Енциклопедичному словнику з державного управління. З іншого боку, міжнародні організації використовують низку підходів до вимірювання людського розвитку, узагальнення яких може бути основою оцінювання суспільної ефективності діяльності системи органів публічної влади в Україні.

Постановка завдання. Мета статті – узагальнення міжнародних підходів до оцінювання суспільної ефективності публічного управління в людському вимірі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальна суспільна ефективність публічного управління найбільш близька до понять соціальної справедливості й суспільного блага, людського розвитку. Оцінювання цієї ефективності можливе через порівняння динаміки розвитку України з іншими країнами, особливо тими, які мали схожі стартові умови. У міжнародній практиці вироблено низку підходів і відповідних методик оцінювання людського розвитку. Вони якраз і відображають ефективність роботи публічних інститутів у людському вимірі, оскільки ці інститути в підсумку покликані забезпечувати якість життя та можливості для розвитку громадян країни.

Одні з підходів, що використовуються на міжнародному рівні, визнані як найбільш авторитетні та беруться до уваги урядами, а інші вважаються

лише цікавими міжнародними дослідженнями. До останніх належить, наприклад, досить популярний Глобальний індекс щастя (Happy Planet Index), розроблений Британською громадською організацією «Фонд нової економіки». Індекс відображає добробут людей і стан навколишнього середовища в різних країнах світу. Головним завданням індексу його автори називають реальне відображення якості життя, оскільки кінцева мета більшості людей не бути багатими, а жити довго, бути щасливими й здоровими. Індекс включає такі чотири загальних показники людського розвитку [14]:

– добробут – наскільки люди в кожній країні відчують задоволеність життям загалом, визначається на основі спеціального опитування, вимірюється в балах від 0 до 10;

– очікувана тривалість життя – скільки років у середньому, як очікується, проживе людина в кожній країні, визначається на основі даних досліджень ООН;

– нерівність можливостей – нерівність між людьми в країні за тривалістю життя й відчуттям щастя, визначається на основі оцінки внеску в очікувану тривалість життя й добробут;

– екологічний слід – середній ступінь впливу жителів у кожній країні на навколишнє середовище, визначається на основі даних міжнародної організації «Глобальна екологічна мережа» (Global Footprint Network).

На думку розробників, індекс являє собою альтернативне бачення якості життя людей, оскільки дає більш чітке уявлення про життя людей через вимірювання їхньої тривалості життя, суб'єктивного відчуття її якості, а також нерівності в цих питаннях, а не просто середніх значень. Індекс також ураховує кількість природних ресурсів, що використовуються для досягнення якості життя, тому показує, де благополуччя досягається стійко. Наприклад, у західних країнах досягнуті високі рівні тривалості життя й добробуту, але за рахунок сильного негативного впливу на екологію. За результатами дослідження 2016 року, найбільший Глобальний індекс щастя мали такі три країни: Коста Ріка – 44,7 бали; Мексика – 40,7 бали; Колумбія – 40,7 бали. Натомість Україна поділила 68–70 місця з показником 26,4 бали [15].

Світовий банк використовує для порівняння країн 1600 індикаторів світового розвитку (World Development Indicators). Вони покликані допомагати аналітикам, виробникам політики, науковцям, державним посадовцям скласти уявлення про всі аспекти розвитку в міжнародному масштабі як

в історичному розрізі, так і з погляду сучасності, розуміти тенденції та відслідковувати досягнення глобальних цілей з наголосом на боротьбі з бідністю. Зазначені індикатори поділені на 6 предметних галузей, а саме [5]:

- бідність і нерівність – показує ступінь бідності відповідно до національного та міжнародного трактування, а також економічну нерівність у доходах і добробуті всередині й між країнами та регіонами;

- населення – індикатори, що разом формують портрет суспільного прогресу у світі й охоплюють освіту, здоров'я, народжуваність, смертність, зайнятість і безробіття, соціальний захист, демографію, міграцію та гендерні аспекти;

- навколишнє середовище – індикатори, що разом відображають зміни клімату та вплив людської діяльності й екологію планети, охоплюють використання природних ресурсів, таких як вода й енергія, деградацію природного середовища, в тому числі забруднення, скорочення лісів, погіршення умов життя;

- економіка – індикатори національної економіки, включаючи ВВП, ВНД, формування капіталу, а також національні рахунки, державні фінанси, споживання товарів і послуг тощо, які допомагають вимірювати структуру та зростання економік країн;

- держава та ринок – індикатори приватних інвестицій, публічного сектору економіки, фінансової системи, комунікацій, транспортної інфраструктури, науки й технологій, що дають уявлення про умови для бізнесу в країнах, функціонування урядових інститутів, поширення нових технологій;

- глобальні зв'язки – індикатори розміру та напрямів економічних потоків і зв'язків, такі як торгівля, туризм, міграція, грошові потоки, державний борг, економічне вирівнювання, що відображають процеси й інститути співробітництва, які сприяють процвітанню економіки.

Найбільш відомим інтегральним показником людського розвитку є Індекс людського розвитку ООН, що широко використовується урядами країн. Уперше він був оприлюднений у Доповіді про людський розвиток, що вийшла в 1990 р. Далі такі доповіді стали щорічними, тому з 1990 р. кожного року ООН обчислює цей індекс. Його основою є розуміння людського розвитку як процесу розширення свободи людей жити довгим, здоровим і творчим життям, здійснювати інші цілі, що, на їхню думку, мають цінність, брати активну участь у забезпеченні справедливості та стійкості розвитку на нашій спільній планеті.

Виходячи із цього визначення, Індекс людського розвитку є узагальненою характеристикою досягнень країни за трьома основними напрямками – здоров'я і довголіття, знання та гідний життєвий рівень. Відповідно, індекс включає чотири інтегровані показники, які з 2010 р. були дещо модифіковані й сьогодні є такими [4, с. 256]:

- очікувана тривалість життя при народженні у роках;

- середня тривалість навчання в роках;

- очікувана тривалість навчання в роках;

- річний валовий національний дохід на душу населення за паритетом купівельної спроможності в доларах США.

За даними Доповіді ООН про людський розвиток 2020 р., перші три місця посіли такі країни: Норвегія – 0,957; Ірландія – 0,955; Швейцарія – 0,955. Україна за цією доповіддю поділила 74–77 місця серед 189 країн, дані про які включені в документ, з індексом людського розвитку 0,779. У цій доповіді країни поділені на 4 великі групи, а саме: країни з дуже високим; високим; середнім; низьким рівнем людського розвитку. Україна за цією класифікацією належить до країн з високим рівнем людського розвитку [3, с. 16].

Політичні аспекти ефективності публічного управління пов'язані з такими явищами, як механізм поділу влади, її легітимність, рівень участі громадян в управлінні тощо. У цьому зв'язку міжнародна організація «Freedom house» оцінює країни за двома групами показників, що відображають ступінь забезпечення політичних прав (10 показників) і громадянських свобод (15 показників) [10]. Перша група показників включає такі напрями, як виборчі процеси, політичний плюралізм та участь громадян, функціонування урядових структур. Друга група показників включає такі напрями, як свобода слова та совісті, свобода асоціацій та організацій, верховенство права й особисті свободи. Кожен показник розраховується за 4-бальною шкалою (0 – найнижчий ступінь забезпечення, 4 – найвищий). Підсумковим є Індикатор стану свободи в тій чи іншій країні, максимальне значення якого може дорівнювати 100, а мінімальне – 0. За цим індикатором країни поділені на три категорії: вільні; частково вільні; не вільні. Україна за результатами 2020 р. віднесена до частково вільних країн з індикатором стану свободи 60 балів. При цьому значення ступеня забезпечення політичних прав обчислене у 26 балів, ступеня забезпечення громадянських свобод – у 34 бали [9].

Економічний вимір ефективності публічного управління відображається через показники виробництва й розподілу національного багатства, відкритості економіки, свободи підприємництва й торгівлі тощо. У світі авторитетним інтегральним економічним показником виступає Індекс глобальної конкурентоспроможності, що розраховує Світовий економічний форум. Індекс включає 103 змінних, поділених на 12 таких груп [11]:

1. Якість публічних інститутів, що охоплює безпеку, соціальний капітал, систему стримувань і противаг, функціонування публічного сектору, прозорість державної діяльності, захист прав власності, якість корпоративного управління, орієнтація уряду на майбутнє.

2. Інфраструктура, зокрема транспорт і послуги.

3. Рівень інформатизації, в тому числі, Інтернет і мобільний зв'язок.

4. Макроекономічна стабільність, а саме інфляція та динаміка державного боргу.

5. Здоров'я, зокрема очікувана тривалість здорового життя.

6. Професійна підготовка, що включає середню й очікувану тривалість навчання, підготовку робочої сили в теперішній час і в майбутньому.

7. Ринок товарів і послуг, зокрема ступінь конкурентності економічного середовища, відкритість торгівлі.

8. Ринок праці, а саме практики найму та звільнення, політика розвитку ринку праці, права працівників, трудова мобільність, співвідношення праці та заробітної плати, якість кадрового менеджменту тощо.

9. Розвиненість фінансової системи, зокрема капіталізація ринку, ринок страхування, стабільність банківської системи, кредитування, наявність венчурного капіталу тощо.

10. Розмір внутрішнього ринку, що включає розмір ВВП, імпорту товарів і послуг.

11. Розвиток бізнесу, зокрема вартість і час відкриття власної справи, регуляторна база, зростання частки інноваційних підприємств, підприємницькі ризики, наявність підприємств з передовими технологіями тощо.

12. Інноваційний потенціал, що включає розвиток кластерів, спільні підприємства, міжсекторне співробітництво, розвиток наукових досліджень, патентну діяльність, державні видатки та дослідження й розробки тощо.

Індекс глобальної конкурентоспроможності відображає порівняльний економічний розвиток

країн світу та розраховується на основі результатів глобального опитування керівників бізнесових структур, загальнодоступних статистичних даних і результатів досліджень впливових міжнародних організацій. Відповідно до Звіту 2019 р., перші три місця посіли такі країни: Сінгапур – 85 балів із 100 можливих; США – 84; Гонконг – 83. Натомість Індекс глобальної конкурентоспроможності України становить 57 балів, наша країна посідає 85 місце серед 141 країни, що включені у звіт. При цьому, згідно з даними звіту, інституційне забезпечення конкурентоспроможності нашої держави виглядає досить слабким, а саме 48 балів із 100 можливих. Зокрема, корупція – 104 місце; довгострокове бачення уряду – 104 місце; незалежність судової влади – 105 місце; електронна участь громадян – 72 місце; чіткість стандартів обліку й аудиту – 118 місце й деякі інші, що стосуються саме суспільної ефективності публічного управління [13, с. 571].

Важливу роль у вимірюванні економічної ефективності публічного управління відіграє індикатор Світового банку «Ведення бізнесу» (Doing Business), що відображає сприятливість умов ведення бізнесу, оцінює правові норми з погляду розширення або обмеження підприємницької діяльності. При цьому використовуються кількісні показники, що оцінюють рівень сприятливості правових норм для підприємницької діяльності й захисту прав власності за 12 такими стадіями життєвого циклу приватних підприємств [8]:

1. Створення підприємств – ураховує всі процедури, які повинен пройти підприємець, що приступає до створення промислової або торговельної компанії відповідно до вимог законодавства або загальноприйнятої практики, а також строки й витрати для виконання таких процедур, мінімальний розмір оплачуваного статутного капіталу.

2. Одержання дозволів на будівництво – охоплює всі процедури, які повинна пройти будівельна компанія, щоб побудувати складське приміщення, у тому числі час і вартість проходження процедури.

3. Підключення до системи електропостачання – оцінює всі процедури, через які має пройти підприємство, щоб на постійній основі підключитися до системи електропостачання й забезпечити постачання електроенергії.

4. Реєстрація власності – включає всю послідовність процедур, які компанія повинна виконати, щоб придбати об'єкт нерухомості в іншої компанії, а також щоб одержати відповідні права

власності й мати можливість далі використовувати це майно для розширення бізнесу-діяльності як застава при одержанні нових кредитів або для продажу майна іншій компанії.

5. Одержання кредитів – вимірює наявність норм, які полегшують надання позик у межах законодавства про заставне забезпечення й банкрутство, а також охоплення, обсяг і доступність кредитної інформації, яку можна одержати через кредитні бюро або кредитні реєстри.

6. Захист міноритарних інвесторів – оцінює ступінь захисту міноритарних акціонерів у випадку конфлікту інтересів, а також права інвесторів у корпоративному управлінні.

7. Оподаткування – аналізує податки й обов'язкові відрахування, які підприємство середніх розмірів має сплатити у відповідному році, а також адміністративний тягар, пов'язаний зі сплатою податків і відрахувань, процеси після подачі звітності й сплати податків.

8. Міжнародна торгівля – ураховує часові й фінансові витрати на організацію та забезпечення експорту й імпорту товарів.

9. Забезпечення виконання контрактів – оцінює часові й фінансові витрати для вирішення спору в суді першої інстанції.

10. Вирішення неплатоспроможності – аналізує часові й фінансові витрати, а також кінцевий результат процесу вирішення неплатоспроможності, у якому всі учасники є місцевими підприємствами.

11. Наймання робочої сили, що оцінює трудове законодавство з питань захисту працівників від неправомірних звільнень, експлуатації та дискримінації.

12. Укладання контрактів з урядовими структурами, що охоплює питання ефективності, прозорості й конкурентності публічних закупівель.

Відповідно до Звіту 2020 р., перші три місця за індикатором «Ведення бізнесу» посіли такі країни: Нова Зеландія – 87 балів; Сінгапур – 86 балів; Гонконг і Данія – 85 балів. Натомість Україна посіла 64 місце серед 190 країн, що включені у звіт, зі значенням індикатора 70 балів [7, с. 4].

Організація Heritage Foundation розраховує відомий Індекс економічної свободи, що відображає економічний вимір суспільної ефективності публічного управління. Індекс розраховується на основі оцінювання 12 чинників, що є основою економічної свободи країн світу й згруповані в 4 категорії: верховенство права (права власності, ефективність судочинства та цілісність уряду); рівень втручання уряду (податковий тягар,

державні витрати та фіскальне здоров'я); ефективність регулювання (свобода бізнесу, свобода праці та монетарна свобода); відкритість ринку (свобода торгівлі, свобода інвестування та фінансова свобода). Усі країни світу в цьому індексі розділені на 5 умовних груп – «з вільною економікою», «з переважно вільною економікою», «з помірно вільною економікою», «переважно невольною економікою», «з невольною економікою» [16]. За даними 2019 р., найбільш економічно вільними країнами визнані Гонконг – 90 балів, Сінгапур – 89 балів, Нова Зеландія – 84 бали. Україна за Індексом економічної свободи набрала 52 бали, посіла 147 місце серед 180 країн і визнана країною з переважно невольною економікою [12, с. 21].

Визнаним показником суспільної ефективності публічного управління у світі вважається Індекс сприйняття корупції, оскільки явище корупції негативно впливає на всі сфери суспільного життя, є серйозною перешкодою для здійснення будь-яких масштабних суспільних змін і становить загрозу національній безпеці. Цей індекс розраховує найавторитетніша міжнародна антикорупційна організація Transparency International з 1995 р. Теоретично Індекс сприйняття корупції може перебувати в межах від 0 до 100 балів, де 0 означає суцільну корумпованість суспільства, а 100 – повну відсутність корупції [1, с. 25]. У 2020 р. перші місця за цим індексом як найменш корумповані країни посіли Нова Зеландія і Данія (88 балів), Фінляндія, Швейцарія, Сінгапур і Швеція (85 балів). Індекс сприйняття корупції України за 2020 р. становив 33 бали, за цим показником Україна поділила 117–122 місця серед 179 країн разом із Єгиптом, Замбією, Непалом, Сьєрра-Леоне та Есватіні [6].

Висновки. Узагальнення розглянутих підходів показує, що рівень суспільного розвитку в людському вимірі є багатоаспектною інтегральною характеристикою, що проявляється в усіх сферах суспільного життя. Жоден із наявних відомих у світі підходів не охоплює всіх вимірів суспільного розвитку. Наприклад, Індекс людського розвитку є недостатнім для вимірювання рівня розвитку країни, оскільки людський розвиток є значно ширшим поняттям, охоплюючи багато інших політичних, соціальних і духовно-культурних аспектів. Цей індекс може дати лише загальне приблизне уявлення за деякими ключовими питаннями людського розвитку, а більш повна його картина потребує аналізу інших показників.

Отже, для об'єктивного оцінювання ефективності публічного управління в людському вимірі

необхідно розробити та використовувати систему ключових показників з усіх чотирьох сфер суспільного життя – політичної, економічної, соціальної, духовної. В основу розробки такої системи показників доцільно покласти Індекс людського розвитку ООН, ключові показники розвитку країн Світового банку, Індекс глобальної конкурентоспроможності, Індикатор стану свободи «Freedom house», інші відомі інтегральні індекси та наукові розробки у відповідній галузі. Оцінювання суспільної ефективності публічного управління необхідно здійснювати саме за цією системою показників, а не за суто економічними показниками, такими як ВВП, темпи економічного зростання тощо.

Для України це видається дуже важливим, оскільки сьогодні в нашій державі не проводиться та й навіть не ставиться питання про оцінювання суспільної ефективності публічного управління загалом з позицій його здатності сприяти підвищенню якості життя громадян. У цьому зв'язку подальші дослідження доцільно спрямовувати на формування інтегрованої системи показників людського розвитку, що може бути хорошою основою для розробки стратегічного документа щодо довгострокового розвитку України, а надалі для щорічного моніторингу й оцінювання ефективності реалізації відповідних стратегічних цілей.

Список літератури:

1. Антикоруційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні : навчальний посібник / І.С. Бондар, В.Г. Горник, С.О. Кравченко, В.В. Кравченко. Київ : Ліра-К, 2016. 192 с.
2. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 27 липня 2016 р.
3. Доклад о человеческом развитии 2020. Следующий рубеж: человеческое развитие и антропоцен : резюме / П. Консейсао и др. Нью-Йорк : ПРООН, 2020. 23 с.
4. Інноваційно-інвестиційний розвиток суспільства : навчальний посібник / кол. авт.: А.М. Михненко (кер. авт. кол.), В.М. Мартиненко, С.О. Кравченко та ін. Київ : УкрСІЧ, 2014. 330 с.
5. About World Development Indicators. URL: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/about-world-development-indicators.html> (дата звернення: 20.04.2021).
6. Corruption Perceptions Index 2020. URL: <http://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> (дата звернення: 16.04.2021).
7. Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies / ed. by Djankov S. Washington : World Bank, 2020. 135 p.
8. Doing Business 2020. URL: <http://russian.doingbusiness.org/ru/doingbusiness> (дата звернення: 05.05.2021).
9. Freedom in the World report. Countries and Territories. URL: <http://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=asc&order=Country> (дата звернення: 20.04.2021).
10. Freedom in the World Research Methodology. URL: <http://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology> (дата звернення: 20.05.2021).
11. Global Competitiveness Report 2019: How to end a lost decade of productivity growth. URL: <http://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth> (дата звернення: 16.05.2021).
12. Miller T., Kim A., Roberts J. 2019 Index of Economic Freedom. Washington : The Heritage Foundation, 2019. 474 p.
13. The Global Competitiveness Report 2019 / ed. by Schwab K. Geneva : World Economic Forum, 2019. 648 p.
14. The Happy Planet Index 2016. A global index of sustainable wellbeing. URL: <http://happyplanetindex.org/s/Briefing-paper-HPI-2016.pdf> (дата звернення: 01.06.2021).
15. The Happy Planet Index 2016. Data file. URL: <http://happyplanetindex.org/s/hpi-data-2016.xlsx> (дата звернення: 01.06.2021).
16. The Heritage Foundation: Індекс економічної свободи. URL: <http://ueff.org/uk/indeksy/75-indeks-ekonomichnoi-svobody-ukrainy> (дата звернення: 05.06.2021).

Kravchenko S.O. SOCIAL EFFICIENCY EVALUATING OF PUBLIC GOVERNANCE WITH HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS: INTERNATIONAL APPROACHES

The article generalizes international approaches and appropriate techniques of human development evaluating. These approaches reflect social efficiency of public governance in human dimension. The UN Human development index is the most famous among them and is used widely by national governments. It includes four integrated indicators that characterize country achievements in three main directions, namely, health and longevity, knowledge and decent standard of living. The World Bank compares countries with

1600 indicators of socio-economic development dividing into six subject branches: poverty and non-equality; population; environment; economy; state and market; global relations.

The most authoritative indicators for efficiency evaluating of public governance in economy dimension are selected. In particular, Global Competitiveness Index is the integrated economy indicator. It is calculated based on global poll results of business executives, widespread statistical data, and research results of influential international organizations. The Doing Business Indicator reflects an usefulness of doing business conditions, assesses legal norms in the view of expansion or limitation for entrepreneurial activity. The Heritage Foundation organization calculates Index of Economic Freedom based on evaluating of 12 factors grouped into 4 categories, namely, rule of law, level of government intervention, regulation efficiency, market openness. It is determined that Freedom Status Indicator and Corruption Perception Index reflect political aspects of efficiency of public governance. Appropriate researches is made accordingly by "Freedom house" and "Transparency International" international organizations.

Conclusion is made based on generalization of mentioned approaches that no one of them covers all dimensions of society development. Thus, elaboration and application of key indicators system covering all spheres of society, namely, political, economic, social, and humanitarian, is necessary for correct efficiency evaluating of public governance in human dimension. This indicators system is expedient to form on the base of UN Human development index, main World Bank socio-economic indicators, Global Competitiveness Index, Freedom Status Indicator, other famous integrated indexes, and scientific researches in this direction. Such general system of human development indicators seems to be a good framework for designing of long-term strategic document of Ukraine development, and then – for annual monitoring and evaluating of efficiency of strategic goals implementation.

Key words: *efficiency of public governance, human development, quality of life, society development evaluating, international approaches.*

Овдін О.В.

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

ПОНЯТТЯ Й КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕМОГРАФІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ

У статті розглянуто ключові поняття й категорії державного управління демографічними процесами. Проаналізовано відповідні наукові дослідження в межах демографічної науки та публічного управління й адміністрування. Визначено наявні в науковій літературі підходи до впливу держави на демографічний розвиток і наукові визначення демографічних процесів, демографічної політики, державного управління демографічними процесами тощо. Досліджено наявні класифікації механізмів державного управління й те, як вони застосовувалися до сфери демографічного розвитку. Висловлено думку, що в контексті публічного управління й адміністрування доречно відносити до демографічних процесів також міграційний рух населення. Доведено необхідність державного впливу на демографічний розвиток відповідно до наявних проблем. Запропоновано визначення поняття демографічної політики як складники політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у демографічній сфері, формується політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення й реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Висловлено думку, що обов'язковою передумовою ефективної демографічної політики має бути якісний моніторинг динаміки народонаселення. Установлено, що державне управління демографічними процесами являє собою здійснення цілеспрямованого управлінського впливу держави через систему державних органів на демографічні процеси шляхом реалізації комплексу заходів, які прямо або опосередковано мають сприяти подоланню негативних демографічних тенденцій і досягненню визначених державною демографічною політикою бажаних показників демографічного розвитку. Також запропоновано поділ механізмів державного управління в цій сфері на 4 групи: 1) правові (законодавчі); 2) економічні; 3) організаційно-адміністративні; 4) інформаційні.

Ключові слова: демографічна політика, демографічні процеси, державне управління демографічними процесами, механізми державного управління, моніторинг, населення.

Постановка проблеми. Протягом перших 30 років незалежності в Україні розвивається демографічна криза, наслідком якої є суттєве скорочення чисельності населення (як мінімум на 8 млн. у міжнародно визнаних кордонах України), старіння населення, порушення балансу поколінь, масова трудова еміграція. Втручання держави в демографічні процеси є далеко не завжди виправданим, проте у випадку сучасної України його актуальність є досить високою. Україна має дбати якщо не про остаточне вирішення демографічних проблем, то принаймні про суттєве пом'якшення негативних тенденцій, що зумовлює актуальність державного управління процесами демографічного розвитку та появу відповідних наукових досліджень у межах науки публічного управління й адміністрування. Відповідно, постало питання щодо використання державно-управлінських понять і категорій у контексті демографічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам методології та понятійно-категоріального апарату державного управління демографічними процесами присвятили дослідження такі фахівці з публічного управління й адміністрування, як А.О. Дегтяр, О.М. Долінченко, М.В. Кравченко, О.А. Малиновська та Н.В. Васильєва. Також торкалися їх у роботах такі вітчизняні демографи, як Е.М. Лібанова, В.С. Стешенко, Г.Л. Махорін та інші. Досліджувалися такі поняття, як «державне управління демографічними процесами», «державне регулювання демографічних процесів», а також їх механізми. На нашу думку, багато понять і категорій потребують уточнення. Зокрема, необхідно визначити роль держави у формуванні демографічної політики (з урахуванням посилення демографічної кризи) та виділити ключові механізми державного управління в демографічній сфері.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні ключових понять і категорій

державного управління демографічними процесами й у виділенні груп його механізмів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Термін «демографія», який уведено до наукового обігу бельгійським ученим Ашієм Гійяром, походить від грецьких слів δῆμος («демос» – «народ») та «γράφω» («графо» – «пишу») і дослівно в перекладі означає «опис народу» [1]. Класичним уважається визначення демографії як науки, що вивчає кількість, географічне розміщення, склад, процеси та закономірності руху населення, а також на основі отриманих знань визначає тенденції цих процесів і зв'язки із соціально-економічними та культурними факторами, що має бути підставою для проведення відповідної демографічної політики. Об'єктом демографічної науки є народонаселення, а предметом – дослідження сукупності процесів відтворення народонаселення (шлюбності, народжуваності, смертності й міграції тощо) [7, с. 5].

Водночас між демографами існують розбіжності в підходах до своєї науки. Частина вчених тлумачить демографію як науку про «зміни в чисельності населення на певній території та в певному соціальному контексті», тобто значною мірою дійсно поєднують демографію з демографічною статистикою. Із цим не погоджується низка демографів, зокрема видатний вітчизняний демограф В.С. Стешенко, яка зазначала, що якби «народжені певний час не жили, то не було б і тих, хто народжує та помирає, тобто не могла б існувати сама людність, подовжене існування якої забезпечується не двома, а, як мінімум, (коли йдеться про «природне» оновлення) трьома «демографічними феноменами»: народженнями індивідів, їх життями та смертями. І саме життя як «перебування» народжених у часі забезпечує оновлення вікового складу людності» [10].

Одним із ключових понять у демографії є «демографічний процес» (від лат. «processus» – просування) – послідовність однорідних подій у людському житті, які мають значення для відтворення поколінь, зокрема народжуваність, смертність, укладання шлюбу та його розірвання. У демографічному аналізі зміна чисельності поколінь розглядається залежно від одного (наприклад, народжуваності), двох (наприклад, смертності та шлюбності) і декількох (наприклад, скорочення кількості сімейних пар під впливом розлучень і смертності) [1].

Низка авторів, які представляють науку державного управління, зокрема О.М. Долінченко, відносять до демографічних процесів

також міграційний рух населення [3, с. 142]. Подібна точка зору вступає в протиріччя з класичним визначенням у демографії, проте, на нашу думку, є цілком доречною принаймні в контексті державно-управлінських досліджень.

Останнім часом у науці все більш активно використовується термін «демографічний розвиток», який визначається в демографічній науці як закономірний процес кількісних і якісних змін у народонаселенні, ускладнення системи його зв'язків і відносин, що на певному етапі суспільно-історичного розвитку може призвести до переходу з одного якісного стану до іншого [1]. На думку В.С. Стешенко, демографічний розвиток є «процесом збереження міри населення як досягнутого результату історичного прогресу» [10].

На основі набору різних зазначених вище показників є можливість виділення відповідного загрозливого типу демографічного розвитку, зокрема демографічної кризи. Демографічна криза являє собою глибоке порушення відтворення населення, яке несе загрозу його подальшому існуванню. Ключовим критерієм демографічної кризи є ситуація, коли смертність перевищує народжуваність або якщо динаміка відповідних показників (наприклад, сумарного коефіцієнта народжуваності) є настільки несприятливою, що смертність практично неодмінно перевищить народжуваність найближчим часом.

Зазначимо, що сучасними демографами активно використовується також термін «пронаталістська політика», під яким маються на увазі заходи демографічної політики, спрямовані на стимулювання народжуваності, підвищення її рівня [6, с. 46]. Для багатьох країн світу (передусім тих, які зіткнулися з демографічною кризою) пронаталістська політика є головним складником демографічної політики. На нашу думку, для сучасної України пронаталістська політика є також найбільш актуальною серед інших складників демографічної політики. З демографічною політикою тісно пов'язана міграційна політика, заходи якої прямо чи опосередковано впливають на відтворення народонаселення. У більш широкому розумінні демографічної політики міграційна політика виступає її невід'ємним складником [1]. Автор статті також вважає, що в сучасному світі неможливо розірвати тісно пов'язані природні демографічні та міграційні процеси. Відповідно, об'єктом демографічної політики є процеси не лише народжуваності, смертності й пов'язані з ними сімейно-шлюбні відносини, а й міграції (як зовнішні, так і внутрішні).

Деякі науковці включають до переліку об'єктів і низку інших соціально-економічних категорій. Наприклад, фахівець з державного управління А.О. Дегтяр вважає її об'єктами, крім зазначених вище, також «умови та рівень життя, формування трудових ресурсів і демографічні аспекти зайнятості» [2, с. 197].

Серед інших суб'єктів демографічної політики (суспільство загалом, соціальні групи, громадські інститути, церква тощо) протягом останнього століття поступово зростає роль такого суб'єкта, як держава. Поняття «державна демографічна політика» інтегрує в собі внутрішні характеристики таких понять, як «державна політика» та «демографічна політика». Під «державною політикою» ми розуміємо сукупність цілей і завдань держави, які реалізуються нею за допомогою різних інструментів. Відповідно, пропонуємо визначити «державну демографічну політику» як складник політики держави, яка відображає сукупність її цілей і завдань у демографічній сфері, що формується політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення й реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Державна демографічна політика формується та визначається державою, здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які представляють усі гілки державної влади, з метою впорядкування демографічних процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу. Склад і компетенція органів та інституцій державної демографічної політики є специфічними для кожної держави. Таким чином, підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що суб'єктом державної демографічної політики є держава, яка представлена органами влади.

Основною підставою для активної демографічної політики у випадку України є негативний вплив скорочення населення на баланс поколінь – скорочення працездатного населення та збільшення непрацездатного. Держава має дбати якщо не про остаточне вирішення демографічних проблем, то принаймні про суттєве пом'якшення зазначених вище негативних тенденцій. І цілком очевидно є необхідність системного й комплексного підходу.

Останнім важливим поняттям, яке ми розглянемо в статті, буде державне управління демографічними процесами та його механізми. Потрібно зазначити, що до нашого часу точиться наукова дискусія стосовно сутності, змісту й характерних особливостей механізму як наукової категорії [8, с. 19]. Вітчизняний науковець О.В. Федорчук

виділила 23 визначення поняття механізмів державного управління. Дискусії точаться навіть навколо відповідної класифікації підходів до визначення механізмів державного управління [11]. Звісно, це ускладнює наше завдання.

Одна з вузьких класифікацій механізмів державного управління передбачає їх поділ за методом впливу держави на суспільні процеси. Зокрема, згаданий вище А.О. Дегтяр виділив на цій основі три ключові механізми державного управління в демографічній сфері, а саме: 1) правовий механізм, який покликаний створити єдині законодавчі й адміністративні норми поведінки (законодавчі акти про шлюб і розлучення, становище дітей у сім'ях, охорону материнства й дитинства, соціальний захист непрацездатних, умови зайнятості й режим праці працюючих матерів, мінімальний вік початку трудової діяльності та вступу до шлюбу, права матері й дітей у разі розірвання шлюбу, внутрішню та зовнішню міграцію тощо); 2) економічний механізм, який передбачає надання прямої грошової допомоги (допомоги на дітей, одноразової допомоги в разі народження дитини, оплачуваної відпустки вагітним жінкам і післяпологової відпустки, пільгових позик молодим сім'ям), дотації з Держбюджету або місцевих бюджетів (обслуговування немовлят, забезпечення місцями в дитячих садках на пільгових умовах тощо), непрямой грошової допомоги (знижок і пільг переважно багатодітним сім'ям при одержанні житла, установах нижчої квартплати), податкові пільги багатодітним сім'ям, сім'ям, які виховують дітей-інвалідів; 3) інформаційно-психологічний механізм, що передбачає використання засобів масової інформації, мистецтва з метою формуванню суспільної думки, норм і стандартів демографічної поведінки, певного демографічного клімату в суспільстві [2, с. 199–200].

Інша класифікація передбачає поділ механізмів державного управління демографічними процесами (у її роботі використовується термін «соціально-демографічні процеси») та визначила такі їх групи: 1) адміністративно-правові або законодавчі; 2) економічні; 3) організаційно-адміністративні [4, с. 227–231]. На нашу думку, проведення виваженої демографічної політики повинно починатися якраз із якісного моніторингу динаміки народонаселення.

В.В. Сімоненко в основу класифікації методів державного управління демографічними процесами поклав підхід В.Д. Бакуменка й розуміє під механізмами практичні заходи, засоби, важелі та стимули, за допомогою яких органи державної

влади впливають на суспільство, виробництво й будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Відповідно, він виділив 5 основних груп механізмів державного управління демографічними процесами: 1) політичні («визначення цілей і планування заходів щодо подолання демографічної кризи й сприяння соціально-демографічному розвитку держави в контексті реалізації державної демографічної політики України»); 2) правові («нормативно-правове врегулювання відносин суб'єктів та об'єктів державного управління, соціальних, сімейних відносин»); 3) економічні («спрямовані на фінансову підтримку державних, міжгалузевих, регіональних і місцевих програм соціально-демографічного спрямування, а також соціальні виплати та трудову зайнятість дорослого населення»); 4) соціальні («забезпечують етнокультурні та психологічні впливи на формування різних видів соціальних політик та моделей соціальної поведінки»); 5) організаційні («спрямовані на реалізацію державних, міжгалузевих, регіональних та місцевих соціально-демографічних програм, створення інформаційно-консультаційних центрів») [9, с. 14–15].

Поряд із терміном «механізм державного управління» використовується й термін «механізм державного регулювання». О.М. Долінченко запропонувала визначити механізм державного регулювання демографічними процесами як «сукупність практичних засобів, заходів, важелів і стимулів, які дають змогу державі впливати на демографічні процеси з метою їх регулювання». На думку О.М. Долінченко, механізм державного регулювання демографічних процесів має три основні складники – економічний, організаційний і правовий [5, с. 143].

На основі вивчення позицій зазначених вище авторів і власного аналізу ми пропонуємо визначення поняття державного управління демографічними процесами як здійснення цілеспрямованого управлінського впливу держави через систему державних органів на демографічні процеси шляхом реалізації комплексу адміністративно-правових, економічних, організаційно-адміністративних та інформаційних заходів, які прямо або опосередковано мають сприяти подоланню негативних демографічних тенденцій і досягненню визначених державною демографічною політикою бажаних показників демографічного розвитку. Державне управління демографічними процесами є регуля-

тивною системою, яка поєднує державно-управлінські інтереси й ідеї, державно-управлінські відносини та державно-управлінську діяльність.

Частково поділяючи основні аргументи А.О. Дегтяра й О.М. Долінченко, ми пропонуємо виділити 4 групи механізмів державного управління: 1) правові (законодавчі); 2) економічні; 3) організаційно-адміністративні; 4) інформаційні.

На нашу думку, хоча інформаційний складник комплексного механізму перекликається з організаційною, проте їх можна й потрібно трактувати як дві окремі групи. Зазначимо, що не зовсім доречно, як роблять деякі автори, під час теоретичного аналізу як мету державного управління демографічними процесами визначати демографічну кризу. Насправді державне управління в цій сфері може мати різні цілі залежно від тих загроз, які постали перед країною та її суспільством.

Висновки. На основі позицій, що існують у науковій літературі та власного аналізу запропоновано визначення державної демографічної політики як складника політики держави, який відображає сукупність її цілей і завдань у демографічній сфері, що формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення й реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Обов'язковою передумовою ефективною демографічної політики має бути якісний моніторинг динаміки народонаселення.

Державне управління демографічними процесами являє собою здійснення цілеспрямованого управлінського впливу держави через систему державних органів на демографічні процеси шляхом реалізації комплексу адміністративно-правових, економічних, організаційно-адміністративних та інформаційних заходів, які прямо або опосередковано мають сприяти подоланню негативних демографічних тенденцій і досягненню визначених державною демографічною політикою бажаних показників демографічного розвитку. Воно реалізується з допомогою 4 груп механізмів: 1) правових (законодавчих); 2) економічних; 3) організаційно-адміністративних; 4) інформаційних.

На нашу думку, глибина демографічної кризи в Україні й об'єктивна необхідність державного управління демографічними процесами ставить на порядок денний розробку сучасної Стратегії демографічного розвитку, про основні напрями якої піде мова в подальших дослідженнях.

Список літератури:

1. Демографический энциклопедический словарь / гл. ред. Д.И. Валентей. URL: <http://nation.geoman.ru/demogr/alph0009.shtml> (дата звернення: 31.03.2021).

2. Дегтяр А.О. Теоретико-методологічні засади розробки та реалізації державної демографічної політики в Україні. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наук. праць Асоціації докторів наук з держ. управління. 2012. Вип. 2. С. 196–200.
3. Долінченко О.М. Категорійно-понятійний апарат державного регулювання демографічних процесів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 8. С. 140–145.
4. Костровець Л.Б. Соціально-демографічна політика в Україні: питання теорії, методології, практики : монографія. Донецьк : ВІК, 2012. 424 с.
5. Кравченко М.В., Мельничук Л.М. Механізми державного регулювання демографічного розвитку: теоретичний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2014_1_10.pdf (дата звернення: 31.03.2021).
6. Людський розвиток в Україні: історичний вимір трансформації державної соціальної політики : колективна монографія / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М.В. Птухи НАН України, 2014. 380 с.
7. Махорін Г.Л. Основи демографії : курс лекцій. Житомир : Волинь, 2009. 96 с.
8. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наук. праць Асоціації докторів наук з держ. управління. 2013. Вип. 3. С. 19–25.
9. Сімоненко В.В. Механізми державного управління демографічними процесами в Автономній Республіці Крим : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2007. 18 с.
10. Стешенко В.С. Зміст понять «демографічний розвиток» і «людський розвиток»: тотожності та відмінності. *Демографія та соціальна економіка*. 2013. № 1. С. 5–16.
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: електр. наук. фахове видання*. 2008. Вип. 1. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html> (дата звернення: 31.03.2021).

Ovdiin O.V. PUBLIC ADMINISTRATION OF DEMOGRAPHIC PROCESSES: CONCEPTS AND CATEGORIES

This paper considers the key concepts and categories of public administration of demographic processes. The relevant research studies within the demographic science and public administration have been analyzed. The approaches to the State's influence on the demographic development, existing in the scientific literature, as well as scientific definitions of demographic processes, demographic policies, public management of demographic processes have been determined. There have been studied the existing classifications of the public administration mechanisms and how they were applied to the demographic development sphere. The opinion has been expressed that in the context of public management and administration, it is appropriate to attribute the migration movement of the population to demographic processes as well. The State's influence on the demographic development has been proven necessary in accordance with the existing problems. It has been proposed to define the concept of demographic policy as a component of governmental policies, which reflects a set of their goals and objectives in the demographic sphere, is formed by the political system depending on the essence of the State and its social purpose, as well as is implemented by it with the use of appropriate tools. The opinion has been expressed that the mandatory pre-condition for effective demographic policy should be a high quality monitoring of the human population dynamics. It has been established that public administration of demographic processes is the implementation of the State's purposeful administrative influence through the system of governmental authorities on demographic processes by complying with a set of measures, which should directly or indirectly contribute to overcoming negative demographic trends and achieving desired indicators of the demographic development defined by the State's demographic policy. Also, it has been proposed to divide the mechanisms of public administrative in this sphere into 4 groups: 1) legal (legislative); 2) economic; 3) organizational; 4) information.

Key words: *demographic policy, demographic processes, public administration of demographic processes, mechanisms of public administration, monitoring, population.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2021.3/03>**Аманов И.А.**

Университет мировой экономики и дипломатии при МИД Республики Узбекистан

ПАНДЕМИЯ В КАЧЕСТВЕ ВОЗМОЖНОСТИ: РАЗВИТИЕ ЦИФРОВОЙ ДИПЛОМАТИИ КИТАЯ

У статті розглядається розвиток цифрової дипломатії Китаю в епоху пандемії COVID-19. Пандемія внесла вагомі зміни у звичне життя людства, змусивши всіх перейти на самоізоляцію та використовувати альтернативні засоби для життєдіяльності. Автором досліджуються питання, пов'язані з політичною системою Китайської Народної Республіки, її особливості, які вплинули на розвиток зовнішньої політики загалом, а також поняття цифрової дипломатії, її місце й роль у китайській зовнішній політиці.

Теоретичною базою роботи є праці провідних західних і китайських політологів, а також наукові статті відомих фахівців із цифрової дипломатії. Дослідження має на меті визначення ролі та способів використання в перспективі цифрових технологій для дипломатичних зв'язків шляхом аналізу діяльності зовнішньополітичних органів Китайської Народної Республіки в сучасній ситуації та в постковідну епоху.

Особливості політичної системи Китайської Народної Республіки багато в чому стали керівними в зовнішньополітичній діяльності, зокрема, у цифровій дипломатії. Дослідники визначають китайську політичну модель як «дорадчу демократію», «мерітократичну демократію», «м'який авторитаризм», а самі китайці – як «демократичну диктатуру народу». Стрімкий розвиток і широке застосування інформаційних технологій дало змогу Китаю пристосуватися до тенденцій нової ери міжнародних відносин. Інформаційні та цифрові технології відносно зручні у плані витрат, дають можливість оперативно зв'язуватися з потрібним адресатом, проте вимагають більшої відповідальності, оскільки контакти стали прозорі.

Водночас авторитарний режим у країні, який встановив жорсткий контроль у цифровій сфері, створює суперечливий образ Китайської Народної Республіки. Китайське керівництво встановило жорсткий контроль за потоком інформації, а дії китайського Міністерства закордонних справ, яке на Заході називають «дипломатією вовків-воїнів», у світових соціальних мережах також викликають питання щодо дотримання міжнародного права й міжнародних правил спілкування.

Отже, цифрова дипломатія, що має свої переваги й недоліки, залишається невеликою частиною публічної дипломатії та жодним чином не зможе замінити традиційні контакти і зв'язки.

Ключові слова: цифрова дипломатія, е-дипломатія, пандемія COVID-19, Китай, постковідна епоха.

Постановка проблемы. 2020 год был полон неоднозначных и ярких событий, он смог оказать существенное влияние на привычную жизнь, оставив неизгладимый след в истории развития человечества. Впервые пандемия глобального масштаба проявила себя в мирное время, в отличие от предыдущих эпидемий (эпидемии чумы в XII веке, «испанского гриппа» в XX веке происходили в самый разгар крупных войн). Китайская Народная

Республика (далее – КНР) стала первой, кого настигла эта «новая чума». Страна, являющаяся второй экономикой мира и главной мастерской мира, в считанные месяцы закрылась напроць, жизнь в ней остановилась на мгновение. Аналогичные сценарии настигли и другие части планеты, и наша республика не стала исключением.

В то же время министр иностранных дел КНР Ван И считает, что, несмотря на тяжелые времена,

«международная архитектура стремительно меняется, набирает обороты новый виток научно-технической революции и промышленных преобразований». Народы мира, по его словам, стали еще глубже понимать значимость сообщества единой судьбы человечества. На историческом перепутье подавляющее большинство членов международного сообщества ратуют за солидарность, открытость и сотрудничество, выступают против раскола, изоляции и конфронтации [24].

Динамичное развитие информационно-коммуникационных технологий и интернета, формирующего современное глобальное информационное общество, не знает национальных границ и, как следствие, оказывает трансформирующее влияние на все сферы общества и государства, включая международную политику. В настоящее время реализация каждой внешнеполитической цели подкрепляется инструментами цифровой дипломатии [28]. Как форма публичной дипломатии цифровая дипломатия является механизмом влияния на зарубежную аудиторию посредством определенных методов, например:

- размещения радио и телепередач в Интернете;
- распространения в открытом доступе литературы в цифровом формате;
- мониторинга дискуссий в блогосфере;
- рассылки информации через мобильные телефоны;
- создания персонифицированных страничек членов правительства в социальных сетях [28].

В Узбекистане развитию цифровой дипломатии также уделяется самое пристальное внимание. В послании к Олий Мажлису в прошлом году Президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев указал на то, что в современном мире цифровые технологии играют решающую роль во всех сферах, поэтому стремление овладеть современными знаниями, быть просвещенным и обладать высокой культурой должно стать для всех нас жизненной потребностью [1]. Также за последнее время руководство Узбекистана сделало крупные шаги для того, чтобы внешняя политика республики стала наиболее открытой для общества. Руководители государственных органов, в том числе Министерства иностранных дел Узбекистана, используют информационные платформы для контакта с гражданским обществом, представителями общественности и журналистами, давая им подробные интервью, выступая на научных конференциях и собраниях общественности с разъяснениями внешней и внутренней политики страны [25].

Постановка задания. Цель работы – проанализировать развитие цифровой дипломатии КНР.

Изложение основного материала исследования.

Политическая система КНР. Прежде чем рассмотреть развитие цифровой дипломатии КНР, необходимо определить, какова политическая система Поднебесной. Имея пятитысячелетнюю историю, Китай сумел сохранить множество традиционных ценностей и особенностей, в том числе в сфере государственного устройства. Центральную роль в государстве играл монарх-император, являвшийся «сыном Неба», которому принадлежала абсолютная власть. Исходя из этого, американский политолог Сэмюэл Хантингтон в работе «Политический порядок в меняющихся обществах» относил Китай к централизованным (бюрократическим) империям, где монарх играл активную роль, в отличие от рассредоточенного феодального государства [11]. Его коллега Фрэнсис Фукуяма в книге «Политический порядок и политический упадок: от промышленной революции до наших дней» называет Китай примером сильного государства, способного организовываться в такой форме снова и снова, существовать как тысячи лет назад, так и сейчас. Он утверждает, что, хотя в стране отсутствует верховенство права и подотчетность, последовательность приобретения институтов в Китае является правильной с точки зрения развития, поскольку сильное государство возникло до демократизации [7].

Другой американский политолог – Дэниел Белл – в свою очередь отметил, что в Китае сложилась так называемая «политическая меритократия». Он критикует современную демократию с её принципом «один человек – один голос». Он считает, что это приводит к власти неквалифицированных управленцев, вместо них появляются политики с хорошо подвешенным языком. В итоге возникает то «тирания большинства» (власть необразованной и эмоциональной толпы), то «тирания меньшинства» (избирателям некогда вдаваться в подробности, потому что необходимо работать, и они добровольно отдают власть тем, кто может позволить себе политические игры) [4].

Другие западные авторы признали способность авторитаризма в Китае изменяться и быть эффективным, назвав такую систему «авторитарной отзывчивостью». На их взгляд, это стало возможным благодаря появлению четырех характерных черт: а) системы правил передачи

политической власти; б) тщательного отбора на политические должности по профессиональным качествам; в) разделения и специализации органов власти; г) включения масс в систему политического участия [17]. Такую политическую систему называют «совещательной демократией» (deliberative democracy) [14].

Существует и другой подход к оценке современной политической системы КНР. Так, Д. Шамбо ставит под сомнение способность современной политической системы Китая позитивно эволюционировать. Он считает, что прогрессивный характер она имела только в 1998–2008 гг., когда «мягкий авторитаризм» способствовал экономическому развитию. Но уже с 2009 г. авторитаризм стал «окостеневать», а сама система перестала способствовать экономическому развитию [19, с. 123].

Китайские ученые ограничены официальной линией партии и конституцией КНР, в которой закреплено положение о монополии Коммунистической партии Китая (далее – КПК) на власть [2], что находит отражение в китайском научном дискурсе: «КНР – это социалистическое государство, возглавляемое КПК, КПК несет на своих плечах бремя управления государством, <...> это высшая руководящая политическая сила» [32].

Политическую систему КНР называют «консультативной демократией», которая «является формой народной демократии» [35]. Ее отличительной чертой выступает система многопартийного сотрудничества и контроля при признании руководящей роли КПК, которая обеспечивает четкое реагирование политической системы на запросы и требования общества и вызовы времени [12]. С начала XXI в. в рамках этой системы протекает процесс постепенного перехода от правительства развивающего типа к правительству обслуживающего типа [33]. При этом в Китае обязательно подчеркивают «качественное отличие неизбежного процесса маркетизации Китая и западного рыночного общества» [34].

Нынешний Китай – это социалистическая республика с однопартийной системой управления. Несмотря на наличие других партий в стране и на заявленный в Конституции Китая принцип демократического централизма власти, фактическая роль руководящей партии принадлежит КПК. Поэтому множество сфер жизни так или иначе находится под контролем КПК. Ключевым органом принятия политических решений является Политическое бюро, формирующееся Центральным комитетом КПК. Глава государства

является одновременно Генеральным секретарем (лидером партии) и председателем Военного Совета Центрального комитета КПК.

Цифровая дипломатия Китая. Цифровой дипломатией принято считать использование информационных и цифровых технологий в дипломатической сфере. История развития данного направления начинается с 2012 г., когда становится популярным термин «электронная дипломатия» (e-diplomacy). Широкое распространение он получил после публикации весной 2012 г. труда Фергуса Хансона, сотрудника австралийского Института Лови, приглашенного в американский Институт Брукинга. Исследователь первым постарался систематизировать программную работу, уже несколько лет проводимую государственным департаментом, которая там же именовалась «электронной дипломатией» (точнее, «е-дипломатией»). Появление первой части труда заметно оживило интерес к теме Сети и внешней политики и обусловило поворот в ее обсуждении. Определений термина «цифровая дипломатия» множество. Так, например, Ф. Хансон, дает рабочую версию: использование всемирной паутины и новых ИКТ для содействия в реализации внешнеполитических целей [10]. Данное определение не ограничивает действие цифровой дипломатии лишь социальными сетями. Западные исследователи изначально считали цифровую дипломатию частью публичной дипломатии, ограничивающейся инструментами соцсетей.

Первым внешнеполитическим органом, создавшим специальное подразделение по электронной дипломатии, был Государственный департамент США, который в 2002 г. создал Целевую группу по электронной дипломатии. С тех пор эта рабочая группа была переименована в Управление электронной дипломатии, она насчитывает около 80 сотрудников, половина которых посвящены в тонкости обработки электронных данных, связанных с работой дипломатии. В Министерстве иностранных дел и по делам Содружества Великобритании также имеется Управление цифровой дипломатии, которое занимается развитием дипломатии в цифровой и информационной сфере.

Таким образом, цифровую дипломатию могут практиковать государственные учреждения, такие как министерства иностранных дел, посольства и консульства, отдельные дипломаты, например послы или послы по особым поручениям, и негосударственные субъекты, такие как гражданское общество и правозащитные группы.

Цифровая дипломатия Китая также стала набирать обороты после 2010 г., когда страна не только окрепла экономически, но и смогла занять одну из лидирующих позиций в сфере высоких информационных технологий. Однако отличительной особенностью цифровой дипломатии Китая является не размещение представительств органов государственной власти (как, например, Белого дома либо Кремля) в социальных сетях, а использование страниц официальных представителей и руководителей пресс-служб различных органов власти. Так, официальной страницей Министерства иностранных дел КНР в известных социальных сетях является аккаунт пресс-секретаря внешнеполитического ведомства страны Чжао Лицзяня (https://twitter.com/MFA_China, страница на английском языке называется «Пресс-секретарь», а на китайском звучит как «Офис пресс-секретаря») и профиль официального представителя Хуа Чуньин (<https://twitter.com/SpokespersonCHN>) в «Твиттере». Кроме того, профили в «Твиттере» и других социальных сетях имеют послы КНР, руководители представительств и другие официальные лица. Такая практика необходима для увеличения влияния и получения расширенного ответа на возникающие относительно Министерства иностранных дел КНР вопросы.

Генеральный секретарь Центра исследований международного управления киберпространством и старший научный сотрудник Шанхайского института международных отношений Лу Чуаньин определил преимущества и недостатки цифровой дипломатии следующими показателями. Во-первых, это низкая стоимость и удобство цифровых технологий, которые могут удовлетворить постоянно растущий спрос на дипломатию со стороны международного сообщества, что значительно облегчает общение между лидерами разных стран и снижает затраты на традиционные встречи (финансовые траты, обеспечение безопасности и так далее) [36]. Во время пандемии международное сообщество провело серию цифровой дипломатической работы, такой как дипломатические онлайн-видеодиалоги и видео-конференц-связи. К примеру, подписание соглашения о создании крупнейшей зоны свободной торговли в Азиатско-Тихоокеанском регионе в ноябре прошлого года проходило в режиме видео-конференц-связи, в которой участвовали главы правительств стран – участниц Всестороннего регионального экономического партнёрства (ВРЭП) [9].

Во-вторых, цифровая дипломатия, по мнению Лу Чуаньина, соответствует все более открытой тенденции дипломатии и международных отношений. В наше время дипломатическая работа перешла от ранних секретных обменов к новому типу открытой и прозрачной дипломатии, чтобы адаптироваться и удовлетворить спрос общественности на дипломатическую информацию. Публичная дипломатия и внешние коммуникации также стали важным аспектом дипломатической работы правительств различных стран. Платформы социальных сетей предоставляют правительствам более равноправную и эффективную дипломатическую платформу. В настоящее время почти все дипломатические учреждения открыли официальные счета в принимающих странах и на международных платформах социальных сетей для ведения цифровой дипломатии.

С одной стороны, дипломатическая информация может быть быстро опубликована через платформы социальных сетей, позволяя внешнему миру получить важную информацию оперативно; с другой стороны, интерактивность социальных сетей также повысила внимание общественности и интерес к дипломатии. Многие дипломаты имеют свои собственные дипломатические счета, публикуют и пересылают некоторую дипломатическую информацию через платформы социальных сетей. Иногда с помощью соцсетей легче получить общественное одобрение. Как пример можно привести взаимодействие в социальных сетях по борьбе с эпидемиями во время пандемии Цуй Тянькая, посла Китая в США, с Чжан Вэньхуном, отечественным «звездным доктором», которое привлекло большое внимание к этому вопросу не только внутри Китая, но и в мировом сообществе, дало общественности в США и других странах более интуитивное и перцептивное понимание эпидемии.

В-третьих, цифровые технологии, по мнению Лу Чуаньина, предоставляют новые аналитические идеи и решения для все более сложных дипломатических проблем. Цифровые технологии, представленные искусственным интеллектом, могут обеспечить основу для анализа и оценки дипломатической ситуации и принятия решений. Со времени глобализации человеческое общество становится все более тесным, экономические, политические, культурные вопросы и вопросы безопасности переплетаются, а дипломатия и международные дела сталкиваются со все более сложной средой принятия решений.

Кроме того, некоторые эксперты считают, что вполне осуществимо использование цифровой

дипломатии Китая в проекте «Один пояс – один путь». Так, КНР разработала программу Цифрового Шелкового пути (Digital Silk Road), который предполагает использование китайских технологий в странах – участницах проекта. Поэтому китайская «е-дипломатия» выходит за рамки чистой экономики. Более грандиозный замысел заключается в том, чтобы наряду с расширением двусторонних отношений Китая со другими странами, его институциональным присутствием как в существующих, так и в новых глобальных институтах изменить мировой порядок в интересах КНР [15].

В то же время китайское руководство использует цифровую дипломатию в иных целях. Анализ сообщений в социальных сетях, оставленных более чем 100 китайскими официальными лицами, показал значительное увеличение количества публикаций с начала кризиса COVID-19 в начале 2020 г. Помимо более приземленного контента, некоторые дипломаты Пекина продвигали контент, резко критикующий США и Европейский Союз, отклонили критику того, как Китай справился с глобальной эпидемией, и усилили искаженный контент из поддерживаемых государством российских СМИ с послужным списком широко распространенной дезинформации. Активизация подобных действий совпадает с предупреждениями западных дипломатов и экспертов по дезинформации о том, что Пекин изменил свою онлайн-тактику после прошлогодних протестов в поддержку демократии в Гонконге. Китай становится все более агрессивным в продвижении себя в западных социальных сетях, используя существующие популистские настроения в интернете, которые уже подрывают доверие к демократическим системам среди избирателей США и Европейского Союза [5]. Подобные действия со стороны китайских дипломатов происходили во время протестов в Индии весной прошлого года.

В начале декабря прошлого года на фоне роста напряженности в отношениях между Австралией и Китаем премьер-министр Скотт Моррисон опубликовал заявление в китайской социальной сети WeChat, в котором выразил свое возмущение по поводу заигательного твита представителя Министерства иностранных дел КНР. В течение дня WeChat, который регулярно следит за конфиденциальным контентом на своей платформе, заблокировал сообщение С. Моррисона якобы за нарушение политики компании [6]. Это был не единственный случай цензуры

иностранного чиновника в китайской социальной сети. Из-за особенностей политического режима в стране введена жесткая цензура в интернете, заблокировано множество зарубежных сайтов и приложений для общения. Такую систему фильтрации содержимого в интернете в КНР западные страны окрестили «Великим китайским файрволом», тогда как в самом Китае проект именуют «Золотым щитом».

Выводы. Цифровая дипломатия стала неотъемлемой частью современных дипломатических отношений. Она удобна в использовании, не требует больших затрат при организации встреч. Благодаря е-дипломатии можно связаться с представителями напрямую, а дипломаты смогут установить прямой и тесный контакт с коллегами из других стран и общественностью. В некотором смысле коронакризис меняет дипломатию и цифровые инструменты, которые используют дипломаты. Оцифровка в этой сфере будет ускоряться, однако основы дипломатии останутся прежними, хотя теперь она должна выражаться через цифровые каналы.

В то же время сфера цифровой дипломатии нуждается в некоей упорядоченности в международном праве, также существует риск утечки закрытой дипломатической информации. Подобные недостатки нуждаются в тщательной проработке механизма осуществления подобного рода внешнеполитических отношений.

При этом необходимо отметить, что Китай является закрытой, авторитарной страной, которая установила у себя строгий фильтр для потока информации. Кроме того, Пекин достаточно успешно использует цифровую дипломатию для распространения и отстаивания своих национальных интересов (распространения проекта «Один пояс – один путь», противостояния нежелательной критике со стороны стран и международных организаций). Китайское руководство активно использует аккаунты в мировых социальных сетях, тогда как на аналогичных платформах внутри страны часто блокируют профили иностранных представительств и государственных деятелей. Такая тенденция явно вредит Пекину, поскольку подрывает доверие со стороны других стран в вопросе ведения честного и равноправного диалога. Эти моменты являются большой проблемой е-дипломатии. Поэтому основные вопросы всё же будут решаться за столом переговоров между дипломатами тет-а-тет, а цифровая дипломатия пока останется лишь частью публичной дипломатии.

Список літератури:

1. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису. URL: <https://uza.uz/ru/posts/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeev-25-01-2020> (дата обращения: 17.03.2021).
2. Constitution of the People's Republic of China. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm (дата обращения: 13.04.2021).
3. Bell D.A. The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. New York, NY : Basic Books, 1973. 616 p.
4. Bell D.A. The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy. Princeton : Princeton University Press, 2015. 336 p.
5. Cerulus L. Chinese diplomacy ramps up social media offensive in COVID-19 info war. URL: <https://www.politico.eu/article/china-disinformation-covid19-coronavirus/> (дата обращения: 16.03.2021).
6. Coca N. China's Double Standard for Diplomatic Speech Online Sparks a Global Backlash. URL: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29340/in-china-censorship-of-foreign-diplomats-ramps-up-sparking-a-global-backlash> (дата обращения: 15.03.2021).
7. Fukuyama F. Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Present Day. New York : Farrar, Straus and Girouz, 2014. 672 p.
8. Fukuyama F. Francis Fukuyama on the State of Democracy in 2020 and Beyond. URL: <https://www.wsj.com/articles/francis-fukuyama-on-the-state-of-democracy-in-2020-and-beyond-1160-8051600> (дата обращения: 16.03.2021).
9. Hejimens P., Nguyen X.Q. Asia Pacific Nations Sign Biggest Regional Trade Deal. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-15/asia-pacific-nations-sign-the-world-s-biggest-trade-deal?srnd=premium-europe&sref=cus85dez> (дата обращения: 08.03.2021).
10. Hunson F. A Digital DFAT: Joining the 21st century. Sydney, Australia : Lowy Institute, 2012. 100 p.
11. Huntington S.P. Political Order in Changing Societies. New Haven ; London : Yale University Press, 1968. 280 p.
12. Korolev A. Regime Responsiveness to Basic Needs: A Dimensional Approach. *Studies in Comparative International Development*. 2016. Vol. 51(4). P. 434–455.
13. Korolev A. De-ideologized Mass Line, Regime Responsiveness, and State-Society Relations. *China Review*. 2017. Vol. 17(2). P. 7–36.
14. Leib E.J., He B. The Search for Deliberative Democracy in China. New York : Palgrave Macmillan, 2006. 343 p.
15. Magnus G., Bretherton H. Will digital diplomacy cement the Belt and Road Initiative's "common destiny"? URL: <https://blogs.lse.ac.uk/cff/2020/09/17/will-digital-diplomacy-cement-the-belt-and-road-initiatives-common-destiny/> (дата обращения: 07.03.2021).
16. Mandeville L. Bei China müssen wir „auf das Schlimmste gefasst sein“. URL: <https://www.welt.de/politik/ausland/plus223610412/Francis-Fukuyama-Bei-China-muessen-wir-auf-das-Schlimmste-gefasst-sein.html> (дата обращения: 16.03.2021).
17. Nathan A.J. China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*. 2003. Vol. 14(1). P. 6–17.
18. Powell Jr. G.B., Dalton R.J., Strom K.J. Comparative Politics Today: A World View. 10th ed. London : Pearson, 2012. 752 p.
19. Shambaugh D. Contemplating China's Future. *The Washington Quarterly*. 2016. Vol. 39(3). P. 123.
20. Toffler A. The Third Wave. New York : Bantam Books, 1980. 537 p.
21. Ying Jiang. Social Media and e-Diplomacy in China. Scrutinizing the Power of Weibo. New York : Palgrave Macmillan US, 2017. 147 p.
22. Аликберова А.Р., Балакин Д.А. Цифровая дипломатия с китайской спецификой. *Modern Oriental Studies*. 2019. № 3. С. 77–81.
23. Алешкина Н.С. «Цифровая дипломатия»: новые инструменты «мягкой силы». *Вестник Поволжского института управления*. 2018. Т. 18. № 1. С. 143–150.
24. Ван И. Преодоление трудностей и служение интересам отечества во имя нового похода дипломатии крупной страны с китайской спецификой. URL: <https://www.fmprc.gov.cn/rus/zxxx/t1846780.shtml> (дата обращения: 07.03.2021).

25. Махкамов А. Цифровая дипломатия – ценный инструмент в деятельности ШОС. URL: <https://scocenter.uz/archives/342> (дата обращения: 14.03.2021).
26. Рябиченко А. Цифровая дипломатия вчера и сегодня. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/digitaldiplomacy/tsifrovaya-diplomatiya-vchera-i-segodnya/> (дата обращения: 15.03.2021).
27. Сурма И. Цифровая дипломатия в дискурсе глобальной политики. *Вестник МГИМО-Университета*. 2014. № 6(39). С. 53–60.
28. Сурма И. Цифровая дипломатия в мировой политике. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2015. № 49. С. 220–249.
29. Х. Б., Сен Я.М.Л. 数字外交：数字化时代的外交结构 (Цифровая дипломатия: дипломатическая структура в эпоху цифровых технологий). *Public Diplomacy Quarterly*. 2016. 22 09.
30. Шакиров О. Weiplomacy: цифровая дипломатия в китайском интернете. URL: <https://russiancouncil.ru/blogs/shakirov/weiplomacy-tsifrovaya-diplomatiya-v-kitayskom-internete/> (дата обращения: 15.03.2021).
31. Шариков П., Степанова Н. Подходы США, ЕС и России к проблеме информационной политики. *Современная Европа*. 2019. № 2(88). С. 73–83.
32. 刘海涛 (Лю Хайтао). 论国家治理体系和治理能力的现代化。(О модернизации системы управления государством и способности его к управлению). *中国政治*. 2018. Issue 4. P. 21–22.
33. 唐皇凤 (Тан Хуанфэн). 中国政治的回应性与调适性。(Ответственность и адаптивность китайской политики). *中国政治*. 2018. Issue 10. P. 3.
34. 李佃来 (Ли Дяньлай). 当代中国政治哲学机构的三个重大理论问题。(Три важных теоретических вопроса в структуре современной китайской политической философии). *中国政治*. 2018. Issue 4. P. 14.
35. 董树彬 (Дун Шубинь). 从“政治协商”到“协商民主”的理论拓展。(Развитие теории от «политических консультаций» к «консультативной демократии»). *统一战线学研究*. 2017. Issue 6. P. 40.
36. 鲁传颖 (Ч.) 数字外交新图景 (Новое видение цифровой дипломатии). URL: http://www.xinhuanet.com//globe/2020-08/28/c_139296688.htm (дата обращения: 15.03.2021).

Amanov I.A. PANDEMIC AS AN OPPORTUNITY: DEVELOPING CHINA'S DIGITAL DIPLOMACY

The article examines the development of China's digital diplomacy in the era of the COVID-19 pandemic. The pandemic has made great changes in the usual life of humanity, forcing everyone to move to self-isolation and the use of alternative means of life. The author examines issues related to the political system of the People's Republic of China, its features that influenced the development of foreign policy in general, as well as the concept of digital diplomacy, its place and role in Chinese foreign policy.

The theoretical basis of the work is the works of leading Western and Chinese political scientists, as well as scientific articles by prominent specialists in digital diplomacy. The conducted research aims to determine the role and future use of digital technologies for diplomatic relations, by analyzing the activities of the PRC's foreign policy bodies in the current situation and the post-image era.

The peculiarities of the political system of the People's Republic of China have largely become decisive in foreign policy activities, in particular in digital diplomacy. Researchers define the Chinese political model as "deliberative democracy", "meritocratic democracy", "soft authoritarianism", and the Chinese themselves – "the democratic dictatorship of the people". The rapid development and widespread use of information technology has allowed China to adapt to the trends of the new era of international relations. Information and digital technologies are relatively convenient in terms of costs, they allow you to quickly contact the right addressee, but with greater responsibility, since contacts have become transparent.

At the same time, the country's authoritarian regime, which has established strict control in the digital sphere, creates a contradictory image of the People's Republic of China. The Chinese leadership has established strict control over the flow of information, and the actions of the Chinese Foreign Ministry on world social networks, which in the West are called "diplomacy of wolf warriors", also raises questions about the observance of international law and international rules of communication.

Thus, digital diplomacy, which has its advantages and disadvantages, remains a small part of public diplomacy and cannot replace traditional contacts and connections.

Key words: digital diplomacy, e-diplomacy, COVID-19 pandemic, China, post-covid era.

Іванова Т.В.

Національний авіаційний університет

ПОЛІТИКА РЕСУРСОЗБЕРЕЖЕННЯ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ

У статті досліджено теоретичні основи ресурсозбереження для подальшого формування високоефективних еколого-економічних механізмів управління ресурсозбереженням в процесі реалізації державної політики у сфері природокористування. Проаналізовано комплекс причин, що призвели до складної екологічної ситуації в державі, основні з них – це екологічно небезпечні технології та оцінка результатів природоохоронних заходів. Визначено основні наслідки максимального використання природних ресурсів (виснаження природних ресурсів; підриє стійкості екосистем; порушення водного балансу; деградація ґрунтів; скорочення біологічного різноманіття; знеліснення; підвищення рівня забруднення довкілля) задля прискореного промислового розвитку держави. Визначено основні складники природоохоронної діяльності для України, до яких віднесено раціональне використання сировинних і матеріальних ресурсів, мінімізація відходів виробництва, охорона унікальних природних комплексів. Досліджено й охарактеризовано причини вибору екологічного напрямку розвитку української економіки, а саме: актуальність екологічних проблем, транскордонний характер екологічних проблем, екологічно орієнтоване вдосконалення виробничих систем, виробництво екологічно орієнтованих товарів і послуг, екологічна «чистота» товарів і послуг, сприйняття екологічних товарів. Обґрунтовано методи (комплексне використання природної сировини, застосування безвідхідних і маловідхідних технологій, запровадження економічного механізму природокористування й охорони навколишнього природного середовища), які можуть застосовуватися в еколого-економічних механізмах у сфері охорони природи.

Ключові слова: державна політика, екологічні технології, екологізація, механізм природокористування, природні блага, ресурсозбереження, глобалізаційні процеси.

Постановка проблеми. Участь України у світових глобалізаційних процесах на правах повноцінного їх учасника вимагає створення на державному рівні комплексного механізму управління економічним розвитком, орієнтованим на інформатизацію, дематеріалізацію, екологізацію господарської діяльності на інноваційних засадах. Значну роль у формуванні такого механізму відіграє ресурсозбереження, проголошене пріоритетним напрямом державної політики України.

Саме тому вирішення проблеми ресурсозбереження в Україні сьогодні є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Ресурсозбереження є важливим і багатоаспектним складником розвитку будь-якої економічної системи. Тому реалізація напрямів та інструментів політики ресурсозбереження в Україні вимагає ґрунтовного дослідження їх дієвості й ефективності в сучасних економічних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні науковці працюють над проблемними моментами поширення процесів екологізації в національній економіці, аналізуючи фактори та

перспективи, серед них варто відмітити праці В. Борисової, Г. Зайкова, О. Кашенко, О. Балацького, О. Теліженка, М. Хилька, Г. Шалабіна й багатьох інших. Окремі аспекти активізації процесів ресурсозбереження порушуються в працях Т. Хачатурова, А. Гусєва, Л. Зусмана, І. Сотник, Д. Тармаєва, С. Шевцова та інших.

Дослідженню тематики, що аналізується в науковій статті, присвячена значна кількість наукових публікацій. Незважаючи на значний дослідницький інтерес до обраної теми, питання екологізації та ресурсозбереження не втрачає своєї актуальності й, безперечно, поповнюється та розвивається. Особливої актуальності воно набуває за сучасних глобалізаційних процесів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретичних основи ресурсозбереження для подальшого формування високоефективних еколого-економічних механізмів управління ресурсозбереженням у процесі реалізації державної політики у сфері природокористування; аналіз комплексу причин, що призвели до складної екологічної ситуації в державі; обґрунтування нових

методів, які можуть застосовуватися в еколого-економічних механізмах у сфері охорони природи.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Загальною тенденцією світового соціально-економічного розвитку є підвищення ролі ресурсозбереження та виділення його в окрему систему, що знаходиться в основі формування конкурентоспроможного, ефективного й ощадливого господарювання. Важливість розвитку й формування системи ресурсозбереження підкреслюється в основних положеннях декларації Ріо-де-Жанейро «Порядок денний на XXI століття». Для України проблема раціонального використання ресурсів і ресурсозбереження є особливо актуальною й потребує вирішення.

Подальший соціально-економічний розвиток можливий лише на основі адаптації господарської діяльності до природного середовища, екологізації всього суспільного виробництва, особливо сільського господарства, перехід на екологічно безпечні технології виробничих процесів. Нарощування потужностей для збільшення валової продукції в умовах збереження сучасних екологічно пошкоджених виробництв безперспективне і призводить до поглиблення несприятливого екологічного, економічного й соціального стану.

Природоохоронні заходи при екологічно небезпечних технологіях неефективні, вони не попереджують процесів деградації навколишнього середовища і природних ресурсів. Угіддя, які піддані активній деградації, неможливо використовувати як рілля навіть в умовах застосування комплексу захисних заходів. Вони підлягають залісненню або залугованню в перші роки з дуже обмеженим режимом використання – для відновлення ґрунтів, нормального кругообігу речовин, відтворення ґрунтової біоти.

Формування протизатратних еколого-економічних механізмів, яке здійснюється нині в країні, має першочергове значення й для раціоналізації природокористування, істотного послаблення негативного впливу виробництва на стан навколишнього природного середовища. Заходи з ресурсозбереження, з комплексної переробки матеріально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсів, включаючи й вторинні, а також відходи виробництва, з розроблення й запровадження матеріалозберігаючої техніки та безвідходної технології не можна зводити лише до того, щоб підвищити ефективність суспільного виробництва [3]. Сенс таких заходів і в утвердженні найбільш гармонійних форм взаємодії суспільного виробництва й навколишнього середовища.

Ресурсозбереження й екологізація виробництва – нерозривно пов'язані напрями інтенсифікації.

Реалізуючи протизатратну спрямованість еколого-економічного механізму, варто за допомогою кожної з його ланок (систем планування, організаційно-управлінських структур, економічних важелів і госпрозрахункових стимулів) націлити підприємства на ефективне й інтенсивне господарювання, яке обов'язково включає й результативнішу охорону навколишнього середовища. При цьому необхідно враховувати, що й діяльність безпосередньо у сфері природокористування (тобто у проведенні комплексу спеціалізованих природовідновлювальних і природоексплуатаційних заходів) теж має спиратися на дієві протизатратні стимули. У вирішенні завдань природокористування зміст державних замовлень повинен, звичайно, мати свою специфіку. Так, виходячи зі структуроутворюючого значення продукції видобувної промисловості, а також галузей первинної переробки природної сировини, державні замовлення тут покривають значну частину виробничої програми підприємств-природокористувачів.

Разом із тим до спектру централізованого контролю у сфері природокористування мають бути включені й основні кінцеві результати власне середовище охоронних і середовищевідновлювальних заходів. Пояснюється це як інфраструктурним характером таких заходів (наприклад, охорона водного та повітряного басейнів, природоохоронна реконструкція ландшафтів, лісовідновлення тощо), більша частина ефекту яких привласнюється на безповоротній основі галузями, регіонами, населенням, так і значним часовим лагом між вкладеннями госпрозрахункових підприємств у ресурсозбереження та середовище відновлення й отриманням віддачі.

При цьому для підвищення об'єктивності оцінки кінцевих результатів природоохоронних заходів (відновлених лісових масивів, рекультивованих земель, очищених водних об'єктів тощо) убачається доцільним запровадження їх державного моніторингу. Його повинні здійснювати єдині регіональні природоохоронні органи [5].

Природоохоронна діяльність включає три основні складники [2]:

1) раціональне (економне) використання сировинних і матеріальних ресурсів, яке забезпечує їх мінімальне питоме споживання в процесі виробництва;

2) мінімізація відходів виробництва й оптимальне екологічно прийнятне розташування їх у природному середовищі;

3) власне охорона унікальних природних комплексів від знищення, захарашення, необґрунтованого залучення в господарський оборот.

Щоб обґрунтувати нові методи, які можуть застосовуватися в еколого-економічному механізмі у сфері охорони природи, варто ретельно проаналізувати весь комплекс причин, що призвели до складної екологічної ситуації особливо у великих промислових центрах. Рівень забруднення навколишнього середовища залежить насамперед від досконалості технологічного процесу, його екологічної орієнтованості, від техніко-екологічних характеристик обладнання, рівня його зносу. Технологія очищення і стан очисного обладнання є вже чинниками вторинного характеру. Відомо, що фізичний знос обладнання сприяє постійному витoku шкідливих для людини речовин, котрі застосовуються в технологічному процесі, і є перманентним джерелом додаткового забруднення навколишнього середовища. Морально застаріле обладнання навіть при цілковитій його справності не орієнтоване на вимоги екологічної безпеки і є великим джерелом накопичення додаткових відходів, що забруднюють навколишнє середовище. Важливіше, однак, те, що воно є бар'єром на шляху впровадження нового обладнання, котре має більш досконалі екологічні параметри. Думається, що критерій екологічності обладнання має бути одним із найважливіших під час оцінювання ступеня морального старіння й вирішення питань заміни одного його виду на інший. Зокрема, тут не можна пропускати повз увагу ту обставину, що при старих не орієнтованих на охорону навколишнього середовища технологіях виникає необхідність запровадження додаткових фондів, для створення яких потрібні особливо міцні й у край дефіцитні матеріали, котрі можуть протистояти підвищеній агресивності викидів. Виникає доволі поширена ситуація, коли поліпшення екологічної ситуації за місцем використання природоохоронних фондів досягається за рахунок збільшення навантаження на природу за місцем їх виробництва.

Екологізація – це процес неухильного й послідовного впровадження систем технологічних, управлінських, юридичних та інших рішень, які дають змогу підвищувати ефективність використання природних ресурсів та умов поряд із поліпшенням або хоча б збереженням якості довкілля. Вихідною передумовою екологізації розвитку країни є вдосконалення технологій основних виробничих процесів і природоохоронних заходів для підвищення їх екологічної ефективності.

Упровадження таких технологій цілком залежить від успіхів в екологізації економічних інструментів управління й удосконаленні їх інституціональної підтримки. До цих інструментів зараховують розробку екологоорієнтованих національних рахунків; зв'язок екологізації зі структурною перебудовою економіки; створення інструментарію еколого-інноваційної діяльності; формування системи економічних впливів на екологізацію виробництва; стимулювання розвитку ринків екологічних послуг, екологічно чистої продукції, технологій тощо [1].

Досвід розвинених країн свідчить, що існують два основні важелі, які стимулюють екологізацію виробництва й енергозбереження. Це – плата за використання природних ресурсів і природоохоронні заходи. Варто зазначити, що найбільш широко використовуваним інструментом є плата за кількість і склад забруднюючих речовин, що викидаються. Він застосовується майже в усіх природоохоронних сферах і в усіх країнах. Платежі за скидання водних забруднювачів формують основу систем управління водокористуванням у Франції, Німеччині та Нідерландах, але відіграють обмежену роль в інших країнах. Плата за тверді відходи також досить поширена. Плата за шум застосовується в деяких країнах у сфері повітряного транспорту. Широко використовуються місцевою владою платежі населення, що компенсують витрати на скидання і знешкодження комунальних відходів. Платежі або податки стягуються за виробництво певного виду продукції, що створює забруднення в момент виробництва, споживання або вибуття з експлуатації.

Зауважимо, що використання того чи іншого набору економічних інструментів у країнах залежить від різноманітності місцевих умов. У низці зарубіжних країн економічні інструменти відіграють значну роль у галузі охорони вод і нейтралізації твердих відходів, в інших – збереження ступеня забруднення атмосфери або зниження рівня шуму. У сучасній ситуації переважають «змішані системи», у яких економічні інструменти використовують як доповнення до методів державного регулювання, сприяючи зменшенню забруднення і створюючи джерело доходів для фінансування природоохоронних заходів: знешкодження стоків, збір і переробка твердих відходів.

В Україні надзвичайно вагоме значення має застосування нового економічного механізму природокористування та забезпечення природоохоронної діяльності. Сутність цього механізму полягає в упровадженні плати за користування

надрами, земельними, водними й іншими природними ресурсами та насамперед за забруднення навколишнього середовища. Також варто економічно заохочувати підприємства, що застосовують маловідходні й ресурсозберігаючі технології.

Забруднення довкілля має стати економічно не вигідним, а конкурентоспроможність національної економіки має зростати через мінімізацію як ресурсоспоживання, так і шкідливих викидів. Загалом національна економіка отримує синергетичний ефект збільшення тривалості життя та якості здоров'я населення, а також освоєння нових секторів світового ринку завдяки конкурентоспроможній пропозиції екологічно безпечної та чистої української продукції.

Разом із тим екологічний «ефект» постіндустріального суспільства досягається за рахунок зрушень у структурі національної економіки, коли наукомісткі виробництва замінюють енергоємні, поступово переміщуючи їх в інші країни. Крім цього, враховуючи те, з огляду на те що технології в середньому змінюються менше ніж за 10 років, курс на розвиток і впровадження у виробництво екологічно чистих технологій відповідає більшою мірою інтересам економічної ефективності й підвищенню конкурентоспроможності виробництва та лише частково довготерміновому забезпеченню екологічної безпеки. Прагнення максимально використовувати свої природні ресурси з метою прискореного промислового розвитку призвело до таких наслідків: виснаження природних ресурсів; підризу стійкості екосистем; порушення водного балансу; деградації ґрунтів; скорочення біологічного різноманіття; знеліснення; підвищення рівня забруднення довкілля [7, с. 78].

Вибір екологічного напрямку розвитку української економіки зумовлено низкою причин.

Перша причина. Екологічні проблеми сьогодні є одним із факторів, які найдужче турбують країни різного рівня розвитку. У найближчому майбутньому потреба в екологічних товарах і послугах буде тільки збільшуватися. На особливу увагу заслуговує ринок країн постсоціалістичного простору, для яких екологічні проблеми залишатимуться на найближчі роки «знаком спільної біди». Економічна криза, у якій опинилися країни соціалістичного табору, зумовила не тільки зниження життєвого рівня, а й погіршення питомих екологічних показників. Пожвавлення виробничих потужностей на чинній технологічній основі може призвести до тяжких екологічних наслідків. Маючи розвинену наукову й виробничу основу, наша країна може виступити лідером з екологічного

перезоброєння технологій країн, передусім ближнього зарубіжжя.

Друга причина. Значна кількість екологічних проблем України має транскордонний характер. У цих випадках у країни є хороші шанси зайняти провідні позиції в міжнародних екологічних програмах.

Третя причина. Екологічно орієнтоване вдосконалення виробничих систем особливо за рахунок зменшення енергоємності й матеріалоємності одиниці продукції може стати значним резервом інвестиційних коштів, які можна буде використати, у свою чергу, на розвиток перспективних напрямів економіки й подальше підвищення її ефективності.

Четвертою причиною, що зумовлює актуальність розвитку екологізації в країні, є те, що виробництво екологічно орієнтованих товарів і послуг є сферою виробництва, яка спирається на потужний науковий потенціал України. Тут традиційно була сконцентрована значна кількість галузевих науково-дослідних і проектних інститутів. Для деяких секторів виробництва (чорна металургія, хімічна промисловість, гірнична промисловість, виробництво кінофотоматеріалів, компресорне та насосне машинобудування, електронні прилади, хімічне машинобудування, охолоджувальна техніка) потреби на науково-проектну продукцію за часів Радянського Союзу набагато більше ніж на 50% задовольнялися завдяки українським науковим і проектним закладам. Це саме ті сектори, які становлять основу розробки та виробництва екологічної продукції.

П'ятою причиною можна вважати ідеологічну «чистоту» названої групи товарів і послуг. Екологізація економіки, випуск продукції екологічного призначення – це міжнародно визнана благородна мета, на реалізацію якої можуть бути залучені кошти різних міжнародних фондів і багатих країн.

Шостою причиною є підготовленість міжнародної громадськості до сприйняття екологічних товарів.

Варто підкреслити, що поняття «екологізація економіки» відрізняється від поняття «охорона навколишнього середовища». Головна різниця в тому, що остання потребує значних коштів на компенсацію недоліків екологічно недосконалої технології (дорогі природоохоронні споруди, засоби знешкодження наслідків порушення природи). На відміну від цього, екологізація ліквідує не наслідки, а причини екологічної деструкції.

Екологізація господарського комплексу визнається як цілеспрямований процес перетворення економіки, націлений на зменшення інтегральної

екологічної дії процесів виробництва і споживання товарів і послуг у розрахунок на одиницю сукупного суспільного продукту. Екологізація здійснюється через систему організаційних заходів та інноваційних процесів, реструктуризацію сфери виробництва та споживчого попиту, технологічну конверсію, раціоналізацію природокористування, трансформацію природоохоронної діяльності, що реалізовується як на макро-, так і на мікрорівнях [4, с. 34].

Екологізація економіки, з огляду на резолюції міжнародних природоохоронних форумів, є необхідною передумовою інтеграції окремих країн у світогосподарський простір. Сучасні підходи до екологізації економіки спрямовані на вирішення таких основних проблем, як питання сталого розвитку, удосконалення інституційних відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища і природокористування. Ефективне вирішення екологічних проблем і перехід до сталого розвитку можливі тільки в межах всієї економіки країни, на основі комплексного підходу.

Екологізація – це поширення екологічних принципів і підходів на всі сфери життєдіяльності людського суспільства: культуру, науку, виробництво та соціальні явища. Передусім це стосується запровадження екологічної освіти й виховання з метою формування екологічно свідомого ставлення до навколишнього природного середовища, установлення гармонійних зв'язків між природою та антропогенною діяльністю.

На думку Т. Сафранова, екологізація – це зменшення інтегрального екодеструктивного впливу процесів виробництва на споживання одиниці продукції. Екодеструктивні процеси – процеси впливу на людину і природу, що призводять до соціальних, економічних або екологічних наслідків (забруднення, порушення ландшафтів, прямий вплив на організм людини, вплив на біологічні об'єкти) [6, с. 154].

Під екологізацією суспільного виробництва розуміють комплекс заходів, до яких відносяться раціональне використання природних ресурсів на всіх стадіях їх переробки, обережне їх використання та відтворення, різке зменшення кількості відходів та оптимізація їх якості, раціональне розташування продуктивних сил, раціоналізація мислення технічних працівників. До інструментів екологізації суспільного виробництва відносяться очисні споруди, маловідходні технології, пристрої переробки відходів [6, с. 28].

Як зазначають С. Сухарев, С. Чундак та О. Сухарева, екологізація є наслідком мінімізації відходів, які об'єднують у такі напрями: нові

безвідходні й маловідходні технології та регенерація відходів. Перший напрям є перспективним та екологічно доцільним, а його практична реалізація зводиться до пошуку нових джерел сировини для виробництва, екологічно чистих джерел енергії, безвідходних технологічних процесів, видів продукції [8, с. 86].

Нині екологізація виробництва ґрунтується на другому напрямі – регенерації відходів тобто відновлення властивостей відходів для використання їх як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів. Для України ця проблема набула особливої гостроти. Не викликає сумнівів той факт, що виведення відходів із виробничого циклу та скидання їх у природні екосистеми є нераціональним кроком з позицій екологізації. Уважається, що раціональною є регенерація первинних відходів з метою додаткового вилучення елементів і сполук. Існує три основні напрями регенерації промислових відходів:

- повернення відходів у той же виробничий процес, із якого вони одержані;

- використання відходів в інших виробничих процесах, під час яких вилучаються корисні компоненти, що залишилися після першого технологічного процесу;

- використання відходів як сировини для інших виробництв з метою одержання продуктів тривалого використання [6, с. 35].

У нашій державі є можливості для забезпечення економічно й екологічно ефективного використання відходів виробничої та невиробничої діяльності суспільства. Насамперед варто досягти комплексного використання природної сировини (включаючи вторинні матеріальні ресурси), максимально комбінувати виробничі процеси та застосовувати в усіх галузях економіки безвідходні й маловідходні технології, запровадити такий економічний механізм природокористування й охорони навколишнього природного середовища, який стимулював би комплексне використання природних ресурсів і застосування ресурсо- та енергозберігаючих, безвідходних і маловідходних технологічних процесів.

Висновки. Отже, проблема ресурсозбереження є багатоаспектною і досить гострою для України. Проте сьогодні цьому питанню приділяється не належна увага й проблема ресурсозбереження вважається другорядною.

Водночас в основі екологізації лежить раціональне природокористування. Екологізацію виробництва або іншого об'єкта господарювання потрібно здійснювати із запровадженням

екологічно чистих, так званих «зелених», технологій – безвідходних і маловідходних, тобто таких, які для цього етапу розвитку науки й техніки характеризуються максимальним виходом продукту при мінімальних витратах сировини,

енергії та інших матеріалів і мінімальному утворенні розсіюваних відходів, які забруднюють навколишнє природне середовище. Лише за таких умов можливе вдале вирішення завдань екологізації економіки й ресурсозбереження.

Список літератури:

1. Гіндес О.Г. Комплексність використання природних ресурсів. URL: https://khntusg.com.ua/wpcontent/uploads/2019/11/materiali_3_konferencii_hntusg_09-23.04.12_tom_1.pdf (дата звернення: 21.04.2021).
2. Гіндес О.Г. Процеси формування проти затратного механізму у системі раціоналізації природокористування. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2011/21.pdf (дата звернення: 21.04.2021).
3. Грузева В.Ю. Сучасна політика ресурсозбереження та ефективність її здійснення в Україні. URL: http://www.rusnauka.com/17_AND_2010/Economics/69_046.doc.htm (дата звернення: 22.04.2021).
4. Кравців В.С. Регіональна екологічна політика в Україні та механізми її реалізації / Ін-т регіональних досліджень НАН України. Львів, 2017. 72 с.
5. Ляшенко І.О. Особливості та перспективи розвитку ресурсозбереження в Україні. *Ефективна економіка*. 2012. № 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_11_13 (дата звернення: 21.04.2021).
6. Сафранов Т.А. Екологічні основи природокористування : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. 2-ге видання, стереотипне. Львів : Новий світ, 2004. 248 с.
7. Сотник І.М. Еколого-економічні механізми мотивації ресурсозбереження : монографія. Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2008. 230 с.
8. Сухарев С.М., Чундак С.Ю., Сухарева О.Ю. Техноекнологія та охорона навколишнього середовища : навчальний посібник. Львів : Новий світ, 2013. 256 с.

Ivanova T.V. UKRAINE'S RESOURCE PROTECTION POLICY IN MODERN GLOBALIZATION PROCESSES

The problem of resource conservation in Ukraine today is one of the priority areas of state policy. Resource-saving is an important and multifaceted component of the development of any economic system. Therefore, realization of directions and tools of resource conservation policy in Ukraine requires a thorough examination of their effectiveness and efficiency in the current economic conditions. In this article the theoretical bases of resource saving for the further formation of highly effective ecological and economic mechanisms of resource saving management in the process of implementation of the state policy in the field of nature management are researched. The article analyzes a complex of reasons that led to a complex environmental situation in the state,

The main components of nature conservation activity for Ukraine are defined: rational (economical) use of raw materials and material resources, minimization of waste products, the protection of unique natural complexes. The main consequences of maximizing the use of natural resources for accelerated industrial development of the state are determined: depletion of natural resources; undermine the sustainability of ecosystems; violation of water balance; soil degradation; reduction of biodiversity; desertification; raising the level of environmental pollution. The reasons for choosing an ecological direction of development of the Ukrainian economy are investigated and characterized. The methods, which can be used in environmental-economic mechanisms in the field of nature protection, are substantiated.

The basis of ecologization lies in the rational use of nature. Ecologization of production or other economic objects should be carried out with the introduction of environmentally friendly technologies. Only under such conditions is a successful solution to the problems of ecologization of the economy and resource conservation. Therefore, Ukraine's participation in world globalization processes on the rights of their full member requires the creation of a comprehensive management mechanism for economic development at the state level focused on informatization, dematerialization, ecologization of economic activity on an innovative basis. Resource conservation plays a significant role in shaping such a mechanism, which has been proclaimed a priority direction of the state policy of Ukraine.

Key words: state policy, ecological technologies, ecologization, mechanism of nature use, natural goods, resource saving, globalization processes.

Паламарчук Т.П.

Національна академія державного управління при Президентіві України

Пашкевич Л.А.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ТРАДИЦІЙНО-РЕПРЕСИВНИЙ ШЛЯХ

У статті наголошено, що корупція є явищем, небезпечним для суспільства та держави. Виявлено, що боротьба з проявами корупції включає в себе застосування репресивних, превентивних заходів або їх комплексному поєднанні. У ході дослідження розглянуто досвід держав-членів ЄС, які застосовують репресивні заходи або комплекс репресивно-превентивних заходів боротьби з корупцією: Італія, Румунія, Польща, Болгарія, Бельгія. З'ясовано, що ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Також Італія є однією з небагатьох країн, яка відмовляється визнавати необхідність розсуду в розслідуванні. Виявлено, що Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі, вона має розгалужену систему антикорупційних органів, які оперативно реагують на прояви корупційних діянь. У свою чергу, Польща також має дієві правові механізми та розгалужену систему органів протидії корупції. Особливістю Польщі є утворення органу фінансової розвідки й системи співпраці із цим органом: правоохоронні органи надають необхідну інформацію органу фінансової розвідки для її використання відносно зобов'язаних інститутів і подальшого реагування. Виявлено, що в Болгарії протягом останніх років активно проходить процес інституалізації боротьби з корупцією. Реформи спрямовані на формування ефективної системи боротьби з корупцією та створення відповідної системи органів, є підтримка з боку парламенту й органів виконавчої влади. Аналіз показав, що особливістю боротьби з корупцією в Бельгії є поєднання традиційно-репресивних механізмів з превентивними заходами – установами кримінальної відповідальності за корупційні діяння, і розроблено низку дієвих механізмів запобігання корупції в державі. У ході дослідження надано рекомендації протидії корупції в Україні.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупційні діяння, запобігання корупції, механізми боротьби з корупцією, система органів протидії корупції, національна безпека.

Постановка проблеми. Корупція – одне з найнебезпечніших для суспільства та держави явищ. Наслідками корупції є підрив авторитету державного апарату, дискредитація його діяльності, руйнація основних принципів, на котрі спирається будь-яка демократична держава, принципів верховенства права й рівності громадян перед законом, справедливості, неупередженості правосуддя, захищеності людини правоохоронними структурами від різного роду протиправних посягань і свавілля чиновників.

Одним із головних аспектів існування демократичної та правової держави є дієва антикорупційна політика, у результаті якої мінімізуються прояви корупційних проявів.

Відтак, боротьба з корупцією включає в себе застосування репресивних, превентивних заходів або їх комплексне поєднання. При наявному

високому рівні корупції важливим є застосування репресивних заходів протидії корупції. Оскільки Україна ще не віднайшла власний шлях у запобіганні та протидії корупції, є необхідність у вивченні міжнародного досвіду, зокрема держав-членів Європейського Союзу, що сприятиме виробленню дієвих державних механізмів боротьби із цим явищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні дуже багато дослідників і науковців спрямовують дослідження на вивчення європейського досвіду запобігання та протидії корупції, а саме: Н. Задирка, О. Соснін, І. Чемерис, В. Чеплюк, Л. Чубата, І. Чубенко й інші наголошують на необхідності використання міжнародного досвіду в боротьбі з корупцією в Україні.

Актуальними в цьому напрямі є праці українських науковців І. Зозулі, А. Комарової,

В. Кулікова, О. Прохоренка та інших, у яких розглядаються питання протидії корупційним проявам у системі публічного управління на досвіді інших держав.

Питанням створення й функціонування антикорупційних органів у зарубіжних країнах присвячені праці вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких можна означити таких як В. Андріанов, Е. Гюрген, І. Коруля, Г. Куріс, М. Мельник, О. Новіков, І. Ревак, С. Рогульський, С. Серьогін та інші.

Постановка завдання. Метою роботи є аналіз і виявлення особливостей антикорупційних механізмів і політики держав-членів ЄС у сфері запобігання та протидії корупції з подальшим запозиченням досвіду для імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі й апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації [2].

Утілення в життя ефективних заходів із боротьби з корупційними проявами в окремих країнах не проходить без суттєвих проблем, подолання яких вимагає підвищення ефективності ведення боротьби з корупцією, створення дієздатних систем протидії цьому негативному явищу.

Серед держав-членів ЄС, що застосовують репресивні заходи або комплекс репресивно-превентивних заходів в боротьбі з корупцією, можна назвати Італію, Румунію, Польщу, Болгарію, Бельгію.

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент країни заснував спеціальну Генеральну раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд із Генеральною радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією й окремо Державне управління з боротьби з мафією. Завданнями цього колегіального органу є розробка стратегії боротьби з організованою злочинністю; раціоналізація ресурсів, виділених для боротьби з організованою злочинністю, а також прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій [1].

Також в Італії для боротьби з організованою злочинністю, у тому числі й корупцією, створено

міжвідомчий спеціальний орган – Управління розслідувань «Антимафія». Основну частину кадрів цього органу становлять фахівці слідчих органів Державної поліції, карабінерів і Фінансової гвардії із залученням цивільних фахівців у галузі інформатики, технічного та адміністративного забезпечення. До компетенції цього органу віднесено злочини з наявністю ознак «групування мафіозного типу».

Італія є однією з небагатьох країн, яка відмовляється визнавати необхідність розсуду в розслідуванні. Усі ці заходи є досить ефективними в механізмі протидії корупції Італії. Приклад тому – суд над багатьма вищими посадовими особами Італії, зокрема колишніми прем'єр-міністрами Андреотті, Краксі, Берлусконі [3, с. 73].

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. 2002 року створено Національний антикорупційний директорат Румунії за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення.

Урядом Румунії в березні 2003 року створена спеціалізована структура з боротьби з корупцією – Національна прокуратура з антикорупції. Головним завданням зазначеної прокуратури є розслідування справ, у яких спричинена матеріальна шкода дорівнює еквіваленту 100 тис. євро, або протиправних дій, які скоєні членами парламенту, уряду, судових органів, префектами, керівниками державних організацій, банків тощо [7].

Для оперативного реагування на будь-які повідомлення про незаконне збагачення певних осіб 2007 року в Румунії створено проміжний між фінансовою службою та Національним антикорупційним директоратом орган – Національну агенцію з доброчесності.

Діяльність владних структур здійснюється під суворим контролем громадськості. На електронних сайтах у відкритому доступі розміщено близько 5 млн. декларацій про фінансові статки посадових осіб, суддів і прокурорів, щомісяця їх переглядають майже 100 тисяч осіб. У такий спосіб реалізується принцип фінансової прозорості, проголошений Євросоюзом [9].

Беззастережною умовою фінансової прозорості посадовців у Румунії визнано постійний контроль за їхніми статками. Десять осіб служби з повернення активів мають прямий доступ до більшості баз даних (нерухомості, демографічної, паспортної, транспортної, власників зброї, інтелектуальної власності). На основі спеціальних запитів вони мають право бути поінформовані

щодо наявності яхт, кораблів, літаків, договорів експортно-імпорتنних операцій, про перетин кордону. У перспективних планах цієї держави – створення Агенції з повернення активів та управління ними, підпорядкованої Міністерству фінансів Румунії [1].

Польща в цьому сенсі пройшла довгий шлях суттєвих перетворень. Із 24 серпня 2006 року в Польщі ввійшов у дію Закон «Про Центральне антикорупційне управління (ЦАУ, Centralny Urząd Antykorupcyjny)». Основною метою діяльності ЦАУ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої й майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. ЦАУ має переслідувати корупційну злочинність, ретельно перевіряти майнові декларації чиновників і працівників сфери самоуправління, слідкувати за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю. Одним із етапів відбору до ЦАУ є медичні комісії, перевірка на допуск до роботи із закритою інформацією та тести на детекторі брехні. Незважаючи на те що тестування на детекторі брехні формально є добровільним, тих, хто відмовиться від проходження на ньому, не призначають на посади в ЦАУ [3, с. 74].

Досить значний ефект у справі протидії корупційним явищам досягнуто при застосуванні Закону Республіки Польща від 16 листопада 2000 року, яким створено новий державний орган фінансової розвідки, що передбачає втілення таких завдань: припинення злочинних дій у фінансовому секторі та створення банку даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів. Генеральний інспектор фінансової інформації виконує посередницькі функції щодо збору, аналізу, оцінки й передачі даних, а також координації взаємодії між різними фінансовими інститутами і правоохоронними органами [7].

Існує також зворотній зв'язок: правоохоронні органи надають необхідну інформацію органу фінансової розвідки для її використання стосовно зобов'язаних інститутів (припинення угод, блокування рахунків тощо). Таким чином, до одного центру збігається інформація про конкретні фінансові угоди та про діяльність щодо встановлення їхньої причетності до фінансових чи економічних злочинів. Представники правоохоронних органів мають можливість зіставити базу фінансових даних із базою даних про злочини [5].

Зазначена система дає змогу також досить ефективно виявляти корупційні дії представників влади та вести ефективну боротьбу з ними.

У Болгарії протягом останніх років активно проходить процес інституалізації боротьби з корупцією. Реформи спрямовані на формування ефективної системи боротьби з корупцією та створення відповідної системи органів, є підтримка з боку парламенту й органів виконавчої влади. Національна рада з антикорупційної політики створена при Раді Міністрів і є головним органом з боротьби з корупцією, що координує діяльність підзвітних їй органів, визначає напрями антикорупційної політики, а також заходи щодо запобігання їй і подолання її [6].

Для протидії корупції й боротьби з корупцією в кожній із галузей влади діє окремий антикорупційний орган: Національна антикорупційна комісія Болгарії – запобігання корупції та боротьба з корупцією в законодавчих органах влади; Антикорупційний комітет судової системи; Комітет із запобігання і протидії корупції при Раді Міністрів. Для координації дій та узгодженості заходів антикорупційної політики вищезазначених органів у складі Національної ради створено Раду з координації антикорупційної діяльності, до складу якої входить по одному представнику від Національної антикорупційної комісії, Антикорупційного комітету судової системи, Комітету із запобігання і протидії корупції.

Також під час реформування системи органів ураховано роль громадянського суспільства, що зростає, створено Громадянську раду Національної ради із антикорупційної політики [5; 8]. У січні 2018 року вступив у дію Закон Республіки Болгарія «Про протидію корупції та конфіскації незаконно придбаного майна», відповідно до якого створено Комісію з протидії корупції та конфіскації незаконно придбаного майна. Законом визначено, що це незалежний спеціалізований постійно діючий державний орган, що здійснює політику з протидії корупції та вилучення незаконно придбаного майна [6, с. 10].

У Болгарії функціонує Державне агентство національної безпеки. Тривалий час за ним зберігалися повноваження щодо захисту національної безпеки від посягань проти національних інтересів, незалежності й суверенітету держави, територіальної цілісності, основоположних прав і свобод громадян, демократичного функціонування держави та інституцій і конституційного ладу, пов'язаних, зокрема, з корупційними діяннями, учиненими високопосадовцями. Однак 2018 року відповідне положення зі спеціального закону про цей орган виключене. При цьому вказаний орган не мав повноважень зі здійснення досудового розслідування [4; 6].

У галузі боротьби з корупцією в Бельгії пішли традиційним репресивним шляхом у поєднанні з превентивними заходами – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про запобігання корупції.

Так, ця проблема відображена в межах реформи COPERNIC (модернізації державного управління), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, а й залишивши місце для таких понять, як роз'яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що призведе до вироблення кодексу поведінки (деонтології) [7].

Аналіз досвіду вищезазначених держав показав, що застосування репресивних заходів включає в себе:

- чинну правову систему держав;
- утворення та налагодження діяльності системи антикорупційних і спеціальних органів, подальшу їх співпрацю;
- тісну співпрацю у сфері протидії корупції з міжнародними уповноваженими організаціями;
- налагодження зав'язків із громадськістю.

Відтак, з огляду на досвід держав-членів ЄС, що пішли традиційно-репресивним шляхом подолання корупції, для України є необхідним:

- подальше проведення антикорупційної реформи та розробка дієвих механізмів запобігання та протидії корупції;
- налагодження роботи антикорупційних органів і їх співпраця в розкритті корупційних злочинів;
- формування негативного ставлення громадськості до проявів корупції, а також сприяння співпраці антикорупційних органів з громадськістю й налагодженню інституту викривачів корупційних злочинів;
- посилення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, а також притягнення до публічної відповідальності винних публічних службовців без можливості уникнення відповідальності тощо.

Висновки. Боротьба з корупцією включає в себе застосування репресивних, превентивних заходів або їх комплексне поєднання. При наявному високому рівні корупції важливим є застосу-

вання саме репресивних заходів протидії корупції. Серед держав-членів ЄС, що застосовують репресивні заходи або комплекс репресивно-превентивних заходів у боротьбі з корупцією, можна назвати Італію, Румунію, Польщу, Болгарію, Бельгію.

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. У свою чергу, Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. Отже, 2002 року створено Національний антикорупційний директорат Румунії за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. Також беззастережною умовою фінансової прозорості посадовців у Румунії визнано постійний контроль за їхніми статками.

Польща в цьому сенсі пройшла довгий шлях суттєвих перетворень. Із 24 серпня 2006 року в Польщі набув чинності Закон «Про Центральне антикорупційне управління». У Болгарії протягом останніх років активно проходить процес інституалізації боротьби з корупцією. Реформи спрямовані на формування ефективної системи боротьби з корупцією та створення відповідної системи органів, є підтримка з боку парламенту й органів виконавчої влади. У галузі боротьби з корупцією в Бельгії пішли традиційним репресивним шляхом у поєднанні з превентивними заходами – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про запобігання корупції.

Ураховуючи досвід держав-членів ЄС, які в боротьбі з корупцією застосовують репресивні механізми, для України запропоновано подальше проведення антикорупційної реформи й розробку дієвих механізмів запобігання та протидії корупції; налагодження роботи антикорупційних органів і їх співпрацю в розкритті корупційних злочинів; сприяння співпраці антикорупційних органів з громадськістю й налагодженню інституту викривачів корупційних злочинів; посилення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

Отже, Україна потребує відпрацювання власного шляху протидії та запобігання корупції, а також посилення й прискорення проведення подальших антикорупційних реформ у державі.

Список літератури:

1. Гжибовська Т.С. Антикорупційна політика в країнах Східної Європи: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Історія. Політологія»*. 2019. Вип. 25. С. 84–94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ip_2019_25_11.

2. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с. URL: http://www.dbuara.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/posibnik_korupsia.pdf.
3. Іл'єнок Т.В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука. Серія «Адміністративне право»*. 2013. № 2. С. 71–77.
4. Колб О.Г., Дучимінська Л.М. Запобігання корупції як один з напрямів забезпечення національної безпеки України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.) : у 2 ч. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 138–140.*
5. Новіков О. Світовий досвід функціонування антикорупційних органів. *Ефективність державного управління : збірник наукових праць*. 2015. Вип. 43. С. 52–57. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/8.pdf.
6. Попов М.П. Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику: досвід Республіки Болгарія для України. Актуальні проблеми державного управління. *Теорія та історія державного управління*. 2017. № 1 (69). С. 9–14.
7. Чередниченко О.Ю. Організаційно-економічний аспект використання досвіду створення та діяльності антикорупційних структур країн ЄС в роботі щодо запобігання та протидії корупції в Україні. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. Вип. 58. С. 239–247.
8. Черніков Д.Ю. Інформаційно-комунікаційні технології як ефективний інструмент протидії корупції. *Молодий вчений*. 2018. № 11 (2). С. 948–950.
9. Швидкий Я.Ю. Зарубіжний досвід протидії корупції та можливості його імплементації в Україні. *Експерт*. 2020. № 1 (7). URL: <https://maup.com.ua/assets/files/expert/7/17.pdf>.

Palamarchuk T.P., Pashkevych L.A. PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE: A TRADITIONAL-REPRESSIVE WAY

The article emphasizes that corruption is a dangerous phenomenon for society and the state. It was found that the fight against corruption includes the use of repressive, preventive measures or a combination of them. The study examined the experience of EU member states that apply repressive measures or a complex of repressive and preventive measures to combat corruption: Italy, Romania, Poland, Bulgaria, Belgium. It has been found that the system of organizational and legal mechanisms for combating corruption in Italy is effective, where public organizations and government agencies work closely together to solve this problem. Italy is also one of the few countries that refuses to recognize the need for discretion in the investigation. It was found that Romania is characterized by the most aggressive anti-corruption policy in the European Union and it has an extensive system of anti-corruption bodies that respond promptly to acts of corruption. In turn, Poland also has effective legal mechanisms and an extensive system of anti-corruption bodies. A special feature of Poland is the establishment of a financial intelligence body and a system of cooperation with this body: law enforcement agencies provide the necessary information to the financial intelligence body for using in relation to the required institutions and further response. It has been revealed that the process of institutionalization of the fight against corruption has been actively underway in Bulgaria in recent years. Reforms are aimed at forming an effective system for combating corruption and creating an appropriate system of bodies, there is support from parliament and the executive. The analysis showed that the peculiarity of the fight against corruption in Belgium is the combination of traditional repressive mechanisms with preventive measures – the establishment of criminal liability for corruption, and developed a number of effective mechanisms to prevent corruption in the country. The study provided recommendations for combating corruption in Ukraine.

Key words: anti-corruption policy, acts of corruption, prevention of corruption, anti-corruption mechanisms, system of anti-corruption bodies, National security.

Пінчук В.І.

Національний університет «Чернігівська політехніка»

ІННОВАЦІЙНЕ ВПРОВАДЖЕННЯ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ В УКРАЇНІ

Ефективним способом отримання освіти в Україні під час карантинних обмежень є навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, проходження ними перепідготовки та підвищення кваліфікації. Також важлива розробка Концепції управління персоналом у сфері публічної служби.

Перетворення в соціально-економічних і політичних сферах в Україні під час інноваційних змін на всіх рівнях влади залежить від ефективної діяльності органів влади та своєчасного реагування на зміни, які відбуваються.

Актуальність статті базується на міжнародному досвіді, систематизації й удосконаленні навчальних форм. Для безперервного та безперешкодного виконання індивідуальних програм в умовах пандемії варто приділити особливу увагу саме підвищенню кваліфікації державних службовців. Бажання державних службовців отримувати освітні послуги незалежно від форм і засобів під час карантину, у подальшому розробити дієву й удосконалену систему дистанційного навчання з урахуванням міжнародного досвіду та практики.

Дослідження базується на опитуванні, проведеному Національним агентством державної служби України стосовно державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, їх ставлення до новітніх форм послуг, які надаються центрами підвищення кваліфікації для виконання індивідуальних програм, якими передбачено проходження навчання не залежно від пандемії та карантину.

Зазначено основні проблеми, що виникають під час підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та впливають на якість навчання, – це доступ до мережі Інтернет і матеріально-технічне забезпечення. Також висвітлено й позитивні моменти дистанційного навчання.

Вивчення комплексних підходів і форм навчання для посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців із застосуванням сучасних технологій проходження навчання, їх запровадження та забезпечення учасників навчального процесу в умовах напруженої ситуації з пандемією для безперервно отримання всього спектру послуг освіти.

Хоча більшість опитуваних і задоволені дистанційною формою навчання під час пандемії й карантинних обмежень, усе одно виникають проблеми, пов'язані з якістю надання освітніх послуг і забезпечення належних умов проходження навчання: доступ до мережі Інтернет і матеріально-технічне забезпечення.

Ключові слова: онлайн-навчання державних службовців, дистанційне навчання, індетерміновані умови, матеріально-технічне забезпечення, COVID-19, онлайн-опитування.

Постановка проблеми. Аналізуючи закордонний досвід удосконалення системи навчання державних службовців, можемо дійти висновку, що головною основою інноваційної перебудови для досягнення прогресу та наближення України до європейських стандартів є швидке реагування й запровадження в реальність передових змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З урахуванням даних аналітичного звіту НАДС України щодо організації професійного розвитку й навчання держслужбовців за 2020 рік відомо: таке масштабне дослідження професійного розвитку держав-

них службовців проводиться в Україні вперше та ґрунтується на використанні елементів методології оцінювання стану державного управління SIGMA.

Постановка завдання. Виходячи зі звіту Генерального департаменту з питань професійного розвитку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування НАДС, мета моніторингу – комплексний аналіз підвищення кваліфікації держслужбовців, адже постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності є обов'язком державного службовця згідно із Законом України «Про державну службу».

Виклад основного матеріалу дослідження.
Для моніторингу використовувалися показники:

- «витрати державного органу на навчання пропорційно до річного фонду оплати праці»;
- «кількість державних службовців, які протягом року пройшли професійне навчання».

У рамках дослідження проаналізовано інформацію стосовно 89% державних службовців категорій «А», «Б», «В» від їх фактичної чисельності станом на 1 січня 2020 року. Як показав проведений аналіз, професійне навчання пройшли 67 049 державних службовців, із яких – 74 державні службовці категорії «А», 19 250 державних службовців категорії «Б», 47 725 державних службовців категорії «В». Відповідно, значення показника «кількість державних службовців, які протягом року пройшли професійне навчання» в середньому становить 49%.

Показник витрат державних органів на підвищення кваліфікації державних службовців становить у середньому 0,2% від фонду оплати праці державного органу.

Цікаво, що в розрізі категорій посад у центральних органах влади виявлено таку особливість: зі зниженням категорії посади державної служби частка державних службовців, які пройшли професійне навчання, зменшується.

Відповідно до принципів державного управління, сформульованих SIGMA, реформування державного управління за напрямом «Державна служба та управління людськими ресурсами» оцінюється за низкою показників, серед яких – індикатор «професійний розвиток і навчання державних службовців». Тому НАДС для моніторингу використовувалися субіндикатори:

- «витрати державного органу на навчання пропорційно до річного фонду оплати праці»;
- «кількість державних службовців, які протягом року пройшли професійне навчання» (розраховувався як відношення кількості державних службовців, які пройшли професійне навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, до загальної кількості державних службовців, які фактично працюють у відповідному державному органі станом на початок звітнього року).

Метою дослідження є забезпечення та визначення форм безперешкодного й постійного виконання індивідуальних завдань, підвищення кваліфікації в умовах пандемії та саме ставлення державних службовців до формату викладення інформації під час дистанційного навчання й урахування недоліків, які виникають у роботі, і впровадження міжнародного досвіду.

Під час карантинних обмежень активно відбувається пошук нових методів і форм отримання освітніх послуг державними службовцями, щорічне виконання індивідуальних програм потребує підвищення кваліфікації в режимі відеоконференцій або іншим шляхом.

Сьогодні найактуальніший формат навчання з усіх доступних є дистанційна робота.

У кризових умовах сучасності найпрогресивнішим є навчання в режимі онлайн, також хочеться зауважити, що навіть після закінчення карантинних обмежень і надалі надаватися послуги освіти будуть за цією формою.

В умовах пандемії використання саме прогресивних комп'ютерних технологій у режимі реального часу з підтримкою зображення і звуку виникла проблема, стосовно цього питання ведуться дискусії:

- а) форми застосування, які є оптимальними в умовах карантину;
- б) неготовність слухачів і викладачів до навчання з використанням новітніх програм і технологій на платформах, які дозволені в державних органах і не заборонені Службою безпеки України;
- в) зміна формату режиму роботи закладів надання освітніх послуг і сама структура організації проведення заходів;
- г) під час надання освітніх послуг має бути відповідне забезпечення належною технікою (швидкість Інтернету, наявність камери та мікрофону).

Для отримання послуг освіти повинна бути готовність слухачів проходження в такому форматі; нові форми навчання повинні бути вже адаптовані під навчальні програми, а матеріали відповідати реаліям; дистанційне навчання має бути законодавчо закріплене та приведено до відповідності для державних службовців; процес мотивації та стимулювання проходження дистанційного навчання; контроль з боку держави за якістю надання освітнього матеріалу й закріплення знань.

Сьогодні нагальним питанням є визначення всіх недоліків дистанційного навчання під час пандемії, узяття передових інновацій, які вже використовуються у світі, і цих систем можна навчати державних службовців.

Виклики, які ставить перед науковцями пандемія, змушують повністю змінювати підхід та отримувати завдання. Під час висловлювань у наукових колах зарубіжні колеги перебільшували значення дистанційної форми навчання, а також

звертали увагу на проблеми, які можуть виникнути, і на позитивний результат.

Німецький письменник і філософ Р. Прехт у праці застережливо висловлювався щодо використання штучного інтелекту у сферах діяльності людини, під час соціальних змін, викликаних пандемією. У теперішніх умовах під час розроблення моделей державної політики та необхідності в подальшому розвитку системи освіти для професійної перепідготовки державних службовців, пошуку новітніх прийомів і методів надання послуг освіти, заміни традиційних альтернативними; застосування освітніх інновацій з упровадженням кращих практик світу з навчання державних службовців, які обговорюються на міжнародних конференціях.

Під час пандемії коронавірусу всі надавачі послуг професійного навчання державних службовців, а саме центри підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, опинилися в ситуації, яким чином продовжити надавати послуги, ці центри й повинні безперервно забезпечувати виконання індивідуальних програм підвищення кваліфікації. Це дослідження базується на вивченні навчальних форм, шляхів надання послуг і їх якості, невідривного процесу від робочих місць працівників органів влади та своєчасного виконання індивідуальних програм з підвищення кваліфікації в умовах пандемії.

Раніше індивідуальні програми й навчання вимагало від закладів освіти оперативності й опанування навичок з використанням новітніх технологій навчання, послуги повинні відповідати принципам системності професійного навчання та забезпечувати повною мірою потреби, які виникають.

До цього часу форми навчання були розділені на:

- денну, вечірню;
- заочну, дистанційну з використанням інтернет-платформ.

Зараз чітке розмежування цих форм і розмежування термінології активізувалося. З'явилася проблема термінологічно розмежувати всі форми.

Хоча науковці пропонують розмежувати визначення на дистанційне та використання засобів конференц-зв'язку.

Власне, відмінність цих двох форм конкретизує особливості, від яких можна унеможливити розбіжності й суперечності в режимі опитування, а саме:

- а) дистанційна, або асинхронна;
- б) онлайн, або синхронна.

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, у яких індивідуальними

програмами передбачено не менше одного кредиту ЄКТС протягом року, який дорівнює 30 годинам навчання, логічно було б використовувати цю систему навчання й надалі навіть після закінчення карантину.

У минулому році (2020) Національним агентством України з питань державної служби розглянуто збільшення кількості дистанційного навчання та пропорційного проходження кредитів.

Аналізуючи інформацію та систематизуючи форму й методи навчання на інтернет-ресурсах, можемо дійти висновку, що основним інструментом надання інформації є саме консультації в режимі вебінару.

Для змістового наповнення якості підвищення кваліфікації, індивідуальних потреб у навчанні досягнення ефективності приділяється багато уваги саме змістовності викладеної інформації.

Основним питанням для задоволення всіх проблем під час пандемії є саме форма й те, яким чином надаються або будуть надаватися послуги навчальними центрами й чи будуть вони відповідати зазначеним стандартам і потребам у навчанні.

Під час опитування Національним агентством державної служби України шляхом проведення онлайн-опитування державних службовців визначено, якими формами й засобами потрібно користувалися для виконання індивідуальних програм під час карантину. Мета дослідження – саме визначення якості професійної перепідготовки через Google форму.

Висновки. Отримані висновки дослідження свідчать про потребу в подальшому забезпечувати проведення навчання через платформи дистанційно.

З опитуваних більшість задоволена навчанням у режимі онлайн, навіть після й під час пандемії. Респондентами зауважено про зручність та оптимальність поєднувати робочий час із навчанням.

Але й виникає низка проблем, пов'язаних із отриманням відповідних знань державними службовцями шляхом дистанційного навчання:

- низька швидкість Інтернету або взагалі його відсутність;
- відсутність технічного забезпечення.

Це питання й потребує негайного втручання та необхідного забезпечення з боку держави. Хоча більшість державних службовців у 2020 році підлаштувалася під нові умови проходження навчання та підвищення кваліфікації, усе одно в подальшому перспективним напрямом є вдосконалення форм дистанційного навчання

з наданням відповідних послуг і якості, затребуваної стандартами, у 2021 році.

Основним напрямом дослідження є визначення проблем, які виникають під час онлайн-навчання: чи забезпечують у повному обсязі

потреби з якості надання послуг центри підвищення кваліфікації; актуальність тематики, яка викладається; застосування отриманої інформації для виконання своїх професійних обов'язків.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 24 жовтня 2020 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
4. Створено належні умови для професійного навчання публічних службовців в умовах карантину / НАДС. 2020. URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/news/u-2020-rotsi-profesiine-navchannia-proishly-49-derzhavnykh-sluzhbovtiv>.

Pinchuk V.I. INNOVATIVE IMPLEMENTATION OF TRAINING OF CIVIL SERVANTS DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC IN UKRAINE

An effective way to receive education in Ukraine during quarantine restrictions is to train civil servants and local government officials, retrain them and improve their skills. It is also important to develop a concept of personnel management in the field of public service.

Transformation in the spheres of socio-economic and political in Ukraine during innovative changes at all levels of government depends on the effective operation of government and timely response to changes.

The relevance of the article is based on international experience, systematization and improvement of educational forms. For the continuous and unhindered implementation of individual programs in a pandemic, special attention should be paid to the training of civil servants. The desire of civil servants to receive educational services, regardless of the forms and means during quarantine, to further develop an effective and improved system of distance learning, taking into account international experience and practice.

This study is based on a survey conducted by the National Civil Service Agency of Ukraine on civil servants and local government officials their attitude to the latest forms of services provided by training centers to implement individual programs that provide training regardless of pandemic and quarantine.

The main problems that arise during the training of civil servants and local government officials and affect the quality of education are the access to the Internet and logistics. The positive aspects of distance learning are also highlighted.

Study of integrated approaches and forms of training for local government officials and civil servants with the use of modern training technologies, their implementation and provision of training participants in a tense pandemic situation to continuously receive the full range of educational services.

Although most respondents are satisfied with the form of distance learning during a pandemic and quarantine restrictions, there are still problems with the quality of educational services and the provision of appropriate training conditions: Internet access and logistics.

Key words: *online training of civil servants, distance learning, indeterminate conditions, logistical support, COVID-19, online survey.*

Рибкіна С.О.

Дніпровська академія неперервної освіти

ПРОФЕСІЙНА ОСВІТА ДЛЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена аналізу змісту, проблем і напрямів розвитку професійної освіти фахівців у царині публічного управління в контексті становлення вітчизняної інноваційної системи публічного управління. Обґрунтовано, що радикальні зміни в соціальному середовищі, об'єкті, цілях і методах управління визначають і нові підходи до професійної освіти публічного управління. Щоб система професійної освіти публічних управлінців працювала ефективно, вона має бути цілісною, цілеспрямованою, що передбачає наявність єдиного державного регулювання насамперед у нормативно-правовому й організаційному сенсі. Регулювання процесу підготовки кадрів для сфери публічного управління доцільно розуміти як сукупність послідовних дій для досягнення визначеного результату в кадровій політиці, сутність цього результату – формування умов для набуття публічними управлінцями професійних якостей, що гарантують професійні результати. Реалізація кадрової політики в царині підготовки фахівців з публічного управління включає не лише організаційну діяльність щодо регулювання процесу підготовки та перепідготовки кадрів, а й змістове наповнення цього процесу. Суттєве значення мають і нормативно-правові аспекти, матеріальне та інформаційно-технічне забезпечення професійної освіти публічних управлінців, як і виконання державою контрольних і моделюючих функцій стосовно цього процесу. Кадрова політика в публічній сфері трансформується в освітню політику щодо підготовки публічних управлінців. Така система має розглядатися як складник державної кадрової політики і ґрунтуватися на інноваційній стратегії в цілокладанні та використанні ефективного інструментарію розвитку людського потенціалу органів державної влади й місцевого самоврядування, що підтримуються ресурсним потенціалом освіти.

Ключові слова: публічне управління, людський потенціал, кадрова політика, інновації, державне регулювання, вища освіта.

Постановка проблеми. Важливою причиною державного регулювання професійної освіти публічних управлінців є необхідність адаптації до системних змін в українському суспільстві, що охоплюють не тільки соціально-економічні та управлінсько-політичні, а й духовно-моральні, соціокультурні, інформаційно-комунікативні аспекти. Сам процес державотворення вирішальною мірою залежить від ефективної роботи системи професійної освіти публічних управлінців і, відповідно, підготовки ефективних фахівців для органів державної влади та місцевого самоврядування. Процеси державотворення пов'язані з формуванням системою вищої освіти нового покоління публічних управлінців як кадрової основи становлення інноваційної системи публічного управління, що здатна здійснити переорієнтацію управлінської діяльності на потреби суспільства, його складників і конкретних громадян у контексті вирішення системних соціально-економічних завдань і євроінтеграції. Досить часто цих нових фахівців у царині публічного управління називають «державними та муніципальними менеджерами», хоча, на нашу думку, сьогодні більш адекватним було б називати їх «публічними менеджерами». Радикальні зміни в соціальному середовищі, об'єкті, цілях і методах управління визначають і нові підходи до професійної освіти публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реформування професійної освіти досліджується на перетині модернізаційних змін у системі публічного управління й у системі вищої освіти нашої країни. Відповідно, найбільше уваги дослідники приділяють аналізу підготовки кадрів для органів державної влади та місцевого самоврядування в системі вищої освіти (О. Акімов, І. Гусак, С. Дембіцька й інші), нормативно-правовому забезпеченню цього процесу (Т. Кагановська, Д. Неліпа, К. Серченко та інші), а також загальним процесам реформування вищої освіти, що впливають на стан професійної освіти (Б. Братаніч, А. Замараєв, В. Сиченко та інші). Разом із тим недостатньо висвітленим залишається той

аспект проблеми, який відноситься до професійної освіти як об'єкта державного регулювання.

Постановка завдання. Мета статті – визначення специфіки професійної освіти для сфери публічного управління як об'єкта державного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. В основі державного регулювання професійної освіти публічного управління лежать концептуальні засади модернізації всієї системи управління, виходячи з настанов відомої доктрини *New Public Management*, яка не тільки суттєво розширює змістовний і технологічний вимір управління з боку органів державної влади, а й надає йому клієнталістського характеру за рахунок утвердження пріоритетності публічного виміру управлінської діяльності.

Модернізація системи професійної освіти фахівців з публічного управління необхідна насамперед тому, що «чинна система не задовольняє сучасні потреби ... щодо формування технологічної компетентності державних службовців» [11, с. 128]. Особлива увага до підготовки нових кадрів у системі публічного управління зумовлена й тим, що реформування органів державної влади й місцевого самоврядування в межах процесу децентралізації та становлення сервісної держави все більше вимагатиме нових фахівців з новими управлінськими й соціальними компетенціями.

А між тим це та сфера освітньої системи, де відсутні реальні та чіткі ринкові запити на підготовку спеціалістів такого напрямку. Наявні в Україні підходи з вирішення цієї проблеми поки що мають маргінально-паліативний характер, являючи собою просто вирішення тих чи інших практичних проблем у процесі їх виникнення без системного підходу. Як справедливо зазначає вітчизняний дослідник А. Перов, «відсутня цілісна система моніторингу й оцінювання якості надання освітніх послуг із професійного навчання державних службовців відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти. Ринок освітніх послуг із професійного навчання неконкурентний та закритий, не створено дієвого механізму співпраці різних суб'єктів професійного навчання» [10, с. 167].

Усе це визначає негативні процеси щодо якості публічного управління в нашій країні. Результати експертного оцінювання за програмою SIGMA, яка розроблена ЄС й OECD для дослідження стану публічного управління тих країн, які прагнуть стати членами ЄС, за комплексом базових індикаторів SIGMA вказують на недосконалість

системи професіоналізації публічного управління в Україні. Найбільші запитання виникли у зв'язку саме зі станом базової професійної підготовки кадрів, з недоліками професійної освіти публічних управлінців і недостатнім рівнем їхньої професійної компетентності. У документі «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» конкретизовані основні показники недостатнього рівня професійності вітчизняної системи публічного управління: відсутність у публічних управлінців навичок політичного аналізу, умінь і практики стратегічного планування, здатностей до використання проектного менеджменту й сучасних технологій управління змінами тощо. Також указано на постійну наявність факту невідповідності рівня професійної кваліфікації публічного управлінця тій посаді, яку він займає в органах державної влади та місцевого самоврядування, що прямо свідчить про недосконалість системи їхньої професійної підготовки в освітніх закладах. Загалом варто констатувати відсталість вітчизняної моделі розвитку людського потенціалу загалом і підготовки кадрів для публічного управління зокрема. Сьогодні Україна посідає 85-е місце в рейтингу ООН з розвитку людського потенціалу. Що ж стосується людей, які професійно зайняті у сфері публічного управління, то в рейтингу європейських країн (співвідношення управлінців до загальної кількості населення (0,95%) наша країна посідає 23 місце з 25 країн [7].

Сьогодні професійна освіта публічних управлінців здійснюється в умовах, коли висувуються «нові вимоги до якості освіти, зокрема до універсальності підготовки державних службовців, підвищення їх управлінської культури, адаптації до соціальних умов, особистісної орієнтованості навчального процесу, його інформатизації, яка визначає важливість освіти в забезпеченні розвитку державної служби» [5, с. 186]. Відповідно, дослідники відносять до функцій державного регулювання кадрового потенціалу сфери публічного управління цілу низку напрямів, що пов'язані з їхньою професійною освітою, зокрема оптимізацію підбору, управління професійною підготовкою, мотивацію до професійного зростання тощо. Оскільки основні проблеми публічного управління пов'язані саме з недостатністю професіоналізму, необхідно, щоб у цю сферу приходили люди з достатньою професійною підготовкою – управлінською, соціально-економічною, правовою тощо. Між тим «у більшості випадків в органах державного управління працюють

фахівці, які не мають системи наукових знань у галузі державного й муніципального управління, правознавства, політології, соціології, маркетингу й менеджменту, психології та інформатики, не володіють необхідними навичками для розв'язання складних соціально-політичних і соціально-економічних завдань» [1, с. 226].

Щоб система професійної освіти публічних управлінців працювала ефективно, вона має бути цілісною, цілеспрямованою, самоорганізованою, що передбачає наявність єдиного державного регулювання насамперед у нормативно-правовому й організаційному сенсі. Вона є водночас складником сфери публічного управління та сфери вищої освіти, однак управлінський складник є визначальним, оскільки саме він задає цілі, орієнтири та показники кінцевих результатів освітньої діяльності у вигляді високопрофесійних публічних управлінців, що набули необхідних компетенцій і здатні ефективно вирішувати практичні завдання на своїх посадах. Сама система професійної освіти публічних управлінців виступає як один із вирішальних чинників успішного функціонування та розвитку публічного управління в Україні.

Даючи узагальнену оцінку державному регулюванню професійної освіти публічних управлінців на основі змісту нормативно-правової бази цієї діяльності, доцільно віднести її до одного з аспектів державної кадрової політики, адже ще в Указі Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» № 1035/95 від 10 листопада 1995 р. сформульовані основні професійні вимоги до публічного управлінця з погляду інтересів управлінської діяльності. І це дає підстави встановлювати прямий зв'язок між кадровим потенціалом органів державної влади та місцевого самоврядування й функціональними можливостями органів державної влади щодо регулювання професійної освіти [6, с. 88].

Саму кадрову політику держави дослідники пропонують розуміти як вираження назрілих потреб суспільства та складник політики держави у сфері роботи з персоналом органів державної влади й місцевого самоврядування, через який забезпечується реалізація всієї політики держави. «Кадрова політика – це загальний курс і послідовна діяльність держави з формування вимог до службовців, їх підбору, підготовки й раціонального використання з урахуванням стану

і перспектив розвитку державного апарату, прогнозів щодо кількісних і якісних потреб у кадрах» [9, с. 221]. У межах державної кадрової політики вирішуються питання комплектації органів управління професіоналами та створення умов для їх ефективного професійного зростання й виконання управлінських функцій. Успішність кадрової політики визначається процесами інтегрування системи управління людськими ресурсами у сфері публічного управління та її трансформацією на основі моделі інноваційного розвитку.

Відповідно, регулювання процесу підготовки кадрів для сфери публічного управління доцільно розуміти як «сукупність послідовних дій для досягнення визначеного результату в кадровій політиці» [3, с. 300], сутність цього результату – формування умов для набуття публічними управлінцями професійних якостей, що гарантують професійні результати. При цьому кадрова політика орієнтується не на статичний вимір людського потенціалу, а на процес його постійного оновлення з орієнтацією на випереджаюче моделювання бажаних напрямів розвитку та результатів. Державна кадрову політику у сфері публічного управління варто розуміти як діяльність щодо формування, розвитку й використання фахівців у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для досягнення державних цілей у сфері публічної політики.

Загалом державне регулювання процесу підготовки фахівців для сфери публічного управління як аспект кадрової політики має комплексний характер, починаючи з організації вивчення основ управління в загальноосвітніх закладах і відповідної профорієнтаційної роботи, акцентуючись на підготовці фахівців у сфері публічного управління та продовжуючись у царині перепідготовки й підвищення кваліфікації публічних управлінців. Певною мірою сюди варто віднести й ті напрями діяльності, які стосуються державного регулювання соціокультурного контексту підготовки кадрів, позиціонування державної стратегії в цьому процесі та інформування населення через мас-медіа.

Реалізація кадрової політики в царині підготовки фахівців з публічного управління включає не лише організаційну діяльність щодо регулювання процесу підготовки та перепідготовки кадрів, а й змістове наповнення цього процесу, включаючи формування націєкультурної ідентичності, корпоративної культури (як синтезу політичних, управлінських, правових, морально-етичних, економічних компонентів), якостей для

продукування здатності до планування власного професійного зростання тощо [2, с. 63]. Суттєве значення мають і нормативно-правові аспекти, матеріальне й інформаційно-технічне забезпечення професійної освіти публічних управлінців, виконання державою контрольних і моделюючих функцій стосовно цього процесу.

Вітчизняний дослідник І. Гусак державне регулювання сфери підготовки публічних управлінців визначає в організаційно-правовому аспекті як синтез «цілісного нормативно-правового поля та необхідних організаційних механізмів», який здатний забезпечити «формування корпусу фахівців, придатних професійно працювати в державній адміністративній системі» [3, с. 299]. В основі кадрової політики щодо підготовки публічного управлінця має лежати загальний принцип залежності кар'єрного зростання від рівня професійної підготовки.

На думку вітчизняної дослідниці С. Дембіцької, «доцільними видаються розроблення та прийняття Концепції державної кадрової політики, яка створить передумови для наступності поколінь управлінців» [4, с. 37]. В основі такої концепції має бути поєднання двох напрямів державної стратегії: забезпечення органів державного управління й місцевого самоврядування професійними кадрами та становлення механізму формування нової генерації публічних управлінців для роботи в умовах євроінтеграції та інформатизації.

У технологічному вимірі в основі державного регулювання процесу підготовки публічних управлінців лежить визначення та прогнозування кількісних і за спеціалізацією кадрів, виходячи з прогнозів соціально-економічного розвитку країни й регіонів, а також тенденцій модернізації політичної системи, системи публічного управління та загалом українського суспільства [12, р. 41]. Державне регулювання професійної освіти публічних управлінців здійснюється на основі певних принципів. Загальносоціальні принципи орієнтують освітній процес на формування особистісно-моральних якостей, професійні забезпечують становлення відповідної компетентності. У першому випадку пріоритетне значення має становлення публічного управлінця як громадянина з активістською та інноваційною публічно-управлінською культурою, патріота й носія високих моральних цінностей. У другому випадку йдеться про спеціалізовані знання, уміння та навички у сферах, що необхідні для ефективної публічно-управлінської діяльності (менеджмент, право, психологія, інформатика тощо). До

професійних принципів також варто віднести формування лідерських якостей, внутрішньокорпоративної культури та взаємопідтримки, позитивний імідж у суспільстві й публічній сфері.

Що ж стосується самого освітнього процесу, то його зміст диктується особливостями забезпечення професіоналізму самих публічних управлінців. Кадрова політика в публічній сфері трансформується в освітню політику щодо підготовки публічних управлінців, адже, як справедливо вказує вітчизняний дослідник О. Акімов, «світовий досвід свідчить, що становлення державної служби без підтримки системи освіти – справа кількох десятиліть. За наявності такої підтримки з боку держави цей час може бути істотно скорочено» [1, с. 227]. За рахунок системи вищої освіти вирішуються й завдання формування якісно нової системи публічного управління та публічного управлінця з інноваційним мисленням. Загалом становлення інноваційної системи публічного управління сервісно-клієнталістського типу прямо залежить від функціонування системи професійної підготовки кадрів у вищій освіті України. Вирішення проблем бачиться дослідниками на шляху створення «єдиної системи безперервної професійної освіти кадрів для органів державного і місцевого самоврядування. Ефективною така система може бути лише в тому випадку, якщо її формування й функціонування базується на науково обґрунтованій і логічно стрункій комплексній програмі, а також якщо створене належне правове підґрунтя» [1, с. 227].

Вітчизняний дослідник Д. Неліпа вважає, що в основі здійснення професійної освіти публічних управлінців має бути орієнтація на такі характеристики їхньої професійної діяльності, як «продуктивність», «якість», «результативність», «ефективність» [8, с. 140]. Виходячи з такої системи орієнтирів, державне регулювання цього процесу має здійснюватися на основі концепції розвитку людського потенціалу в системі публічного управління й містити низку складників, таких як:

- розробка чітких і практико-орієнтованих критеріїв оцінки кадрового потенціалу;
- обґрунтування й упровадження моделі використання людського потенціалу публічного управління як цілісної системи;
- розробка системи індикаторів щодо взаємовпливу кадрового потенціалу та результатів публічно-управлінської діяльності
- формування механізмів когерентності відповідності кількісних і якісних характеристик

людського потенціалу публічного управління його цілям і завданням.

Висновки. Можна констатувати, що в сучасних умовах назріла проблема переходу від традиційних форм професійної підготовки фахівців у закладах вищої освіти до формування комплексної системи розвитку управлінських компетенцій людського капіталу у сфері публічного управління. Така система має розглядатися як складник державної кадрової політики і ґрунтуватися на інноваційній стратегії в цілепокладанні та використанні ефективного інструментарію

розвитку людського потенціалу органів державної влади й місцевого самоврядування, що підтримуються ресурсним потенціалом освітньої системи, а також співпрацюючими з нею бізнес-структурами та громадськими організаціями. У подальших дослідженнях, згідно із засадами стратегічного управління розвитком людських ресурсів, мають бути розроблені критерії показників-індикаторів і моніторинговий інструментарій, що дає можливість орієнтувати професійну освіту публічних управлінців на запланований результат.

Список літератури:

1. Акімов О. Правові засади розвитку професійної освіти державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 2. С. 223–236.
2. Братаніч Б.В. Культурно-ціннісні орієнтири освітянських реформ. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Філософія. Соціологія. Політологія»*. 2007. № 15. С. 60–65.
3. Гусак І.В. Аналіз державної кадрової політики в галузі освіти. *Ефективність державного управління*. 2013. № 36. С. 294–304.
4. Дембійська С. Кадрове забезпечення органів державної влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2014. № 782. С. 33–38.
5. Замараєв А.В. Ефективність використання людського потенціалу в державному управлінні: професійна підготовка кадрів. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 2. С. 183–188.
6. Кагановська Т. Характеристика вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління. *Юридичний журнал*. 2008. № 10 (76). С. 88–93.
7. Науменко Р.А., Тимцуник В.І. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_7.
8. Неліпа Д.В. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Менеджер*. 2014. № 1. С. 137–142.
9. Ортинський В., Кісіль З., Ковалів М. Управління в органах виконавчої влади : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 295 с.
10. Перов А. Правові засади професійного навчання державних службовців України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2019. № 22. С. 163–168.
11. Серченко К. Нормативно-правові засади функціонування системи професійного навчання державних службовців в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. № 1. С. 126–134.
12. Sychenko V. Mechanisms of reforming the education system in Ukraine. *Innovations in science and education: challenges of our time. Collection of scientific papers*. London : Международная академия наук и высшего образования, 2016. P. 41–42.

Rybkina S.O. VOCATIONAL EDUCATION FOR THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE AS AN OBJECT OF STATE REGULATION

The article is devoted to the analysis of the content, problems and directions of development of professional education of specialists in the field of public administration in the context of formation of domestic innovative system of public administration. It is substantiated that radical changes in the social environment, object, goals and methods of management determine new approaches to the professional education of public managers. In order for the system of professional education of public managers to work effectively, it must be holistic, purposeful, which provides for the existence of a single state regulation, primarily in the legal and organizational sense. Regulation of the training process for public administration should be understood as a set of consistent actions to achieve a certain result in personnel policy, the essence of this result – the formation of conditions for public managers to acquire professional qualities that guarantee professional results. The implementation of personnel policy in the field of training of public administration specialists includes not only organizational activities to regulate the process of training and retraining, but also the content of this process. Normative and legal aspects, material and informational

and technical support of professional education of public managers, as well as the implementation of state control and modeling functions in relation to this process are also important. Personnel policy in the public sphere is being transformed into an educational policy for the training of public managers. Such a system should be considered as a component of state personnel policy and based on an innovative strategy in setting goals and using effective tools for human development of public authorities and local governments, supported by the resource potential of the education system.

Key words: *public administration, human potential, personnel policy, innovations, state regulation, higher education.*

УДК 338.43:351.86(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2021.3/08>

Савченко В.М.

Поліський національний університет

Міненко С.В.

Поліський національний університет

Куликівський В.Л.

Поліський національний університет

Савченко Л.Г.

Поліський національний університет

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗІ РОСЛИННИЦТВА ЗАКРИТОГО ҐРУНТУ В КОНТЕКСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Нині вкрай важко переоцінити роль агропромислового комплексу для економіки країни. Він визначає не тільки продовольчу безпеку України, а й соціальну стабільність у суспільстві загалом. Сьогодні в Україні назріла необхідність узагальнити передовий досвід вирощування сільськогосподарських культур у закритому ґрунті, а також визначити основи державної політики в цьому напрямі. Метою статті є дослідження особливостей розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту на сучасному етапі, а також визначення основ формування державної політики в цій сфері. Продовольча безпека країни на макроекономічному рівні – це гарантоване забезпечення суспільства незалежно від обставин, що можуть скластися, повним необхідним набором повноцінних продуктів харчування. На мікроекономічному рівні – це впевненість окремо взятої особи в можливості задовольнити з доступних джерел свої фізіологічні потреби і своєї сім'ї в продуктах харчування. А це можливо лише за умови виробництва в господарствах і підприємствах аграрно-промислового комплексу країни конкурентоспроможної продукції.

У статті розглянуто поняття продовольчої безпеки; відзначено, що одним із елементів забезпечення продовольчої безпеки країни є розвиток галузі (технологій) рослинництва закритого ґрунту. Проведено SWOT-аналіз впливу факторів зовнішнього і внутрішнього середовища на розвиток галузі рослинництва закритого ґрунту. Проаналізовано основи державної політики розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту. У підсумку зауважимо, що галузь рослинництва закритого ґрунту на сучасному етапі має значні перспективи розвитку. Рослинництво закритого ґрунту успішно розвивається як у виробничих умовах, так і в приватних господарствах населення.

Водночас державна політика розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту пущена на самоплив, а її нормативно-правове регулювання залишається недосконалим. Автори статті наголошують, що послідовна реалізація державної програми розвитку сільського господарства сприятиме закріпленню позитивних тенденцій і дасть змогу створити сприятливі умови для подальшого динамічного розвитку підгалузі рослинництва закритого ґрунту.

Запропоновано з метою підтримки галузі на державному рівні прийняти відповідний документ (стратегію, програму), спрямований на сприяння її розвитку.

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

Постановка проблеми. Нині вкрай важко переоцінити роль агропромислового комплексу для економіки країни. Він визначає не тільки продовольчу безпеку України, а й соціальну стабільність у суспільстві загалом. З огляду на роль

сільського господарства в соціально-економічній системі країни, специфіку його функціонування, галузь потребує регулювання та підтримки з боку держави більшою мірою, ніж інші галузі народного господарства, що об'єктивно зумов-

лено чинним рівнем розвитку галузі, її низькою інвестиційною привабливістю, ризикованим характером ведення підприємницької діяльності. Відповідно, не перебільшенням буде запевняти, що нині назріла гостра потреба узагальнення передового досвіду вирощування сільськогосподарських культур у закритому ґрунті, а також визначення основ державної політики в досліджуваному напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні та іноземні вчені досліджували різноманітні аспекти виробництва продукції рослинництва закритого ґрунту. Так, фундаментальні праці О.Ю. Барабаша та П.С. Семенчука присвячені дослідженню виробничих процесів в овочівництві. П.М. Білецький та І.С. Роман здійснювали економічний аналіз технологічних карт виробництва овочів і ягід залежно від територіальних особливостей і забезпеченості підприємств добривами та засобами захисту рослин. В.І. Дубовий і В.В. Ткалич розглядали інноваційні моделі тепличних комплексів, що можуть використовуватися для органічного землеробства. Ризики в сільському господарстві досліджували Л.М. Чорненька, І.В. Демченко, В.М. Боженко, Н.А. Герасименко, О.В. Жемойда. Разом із тим результати їхніх досліджень не розкривають основ формування державної політики розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту.

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

Виклад основного матеріалу дослідження. Продовольча безпека країни на макроекономічному рівні – це гарантоване забезпечення суспільства незалежно від обставин, що можуть скластися, повним необхідним набором повноцінних продуктів харчування. На мікроекономічному рівні – це впевненість окремо взятої особи в можливості задовольнити з доступних джерел свої фізіологічні потреби і своєї сім'ї в продуктах харчування. А це можливо лише за умови виробництва в господарствах і підприємствах аграрно-промислового комплексу країни конкурентоспроможної продукції [1, с. 4]. Відповідно до Проекту Закону України «Про продовольчу безпеку України», «продовольча безпека – це соціально-економічний та екологічний стан в державі при якому всі її громадяни стабільно та гарантовано забезпечені продовольством в необхідній кількості, асортименті та відповідної якості» [14].

Зважаючи на це, завдання забезпечення такого стану повинно бути покладене на державу через її основні органи. Очевидно, що це, у свою чергу, потребує чіткого регулювання цього питання на державному рівні. Одним із елементів забезпечення продовольчої безпеки країни можна назвати широкий розвиток галузі (технологій) рослинництва закритого ґрунту. Про те, що рослини можуть рости й нормально розвиватися не лише в ґрунті, а й на штучних поживних середовищах, відомо давно. Уперше рослину на водяному розчині хімічно чистих солей вирощено в 1559 р. німецьким агрохіміком Ф. Кнопфом. У Російській імперії вирощування рослин у штучних умовах здійснив великий російський учений К.А. Тімірязєв. У 1896 р. у Нижньому Новгороді ним були продемонстровані знамениті досліди з вирощування рослин без ґрунту у фізіологічних розчинах. К.А. Тімірязєв підкреслював, що в міру розвитку суспільства і його засобів виробництва культура рослин без ґрунту набуватиме все більшого поширення як спосіб інтенсивного виробництва продуктів рослинного походження [2, с. 13]. Продовжувачами ідеї К.А. Тімірязєва були академік Д.М. Прянішніков і його учні. Вони широко використовували безґрунтову культуру для поглибленого вивчення проблем мінерального живлення рослин. Однак відсутність відповідних технічних умов у той час не давала змоги проводити подібні досліди на виробництві. Тривалий час спосіб вирощування рослин на поживних розчинах використовувався в основному тільки в наукових експериментах [2, с. 13]. Уперше промислове вирощування овочевих культур на водяних розчинах здійснено в 1929 році професором В. Геріке (Каліфорнійський університет, США), котрий вирощував позаґрунтові культури в комерційних цілях. Він уніс невеликі зміни в техніку цього методу й дав йому назву «гідропоніка», що означає в перекладі з грецької «робота з водою». У подальшому Д. Елліс і В. Суонней у 1938 році, Г. Турнер у 1939 м, В. Геріке й А. Лорі в 1940 р. розпочали широкомасштабні дослідницькі роботи в цій галузі [2, с. 14].

Гідропонний спосіб вирощування рослин набув широкого застосування в теплицях, розташованих поблизу великих міст і промислових центрів, а також в умовах крайньої Півночі, на островах Арктики й Антарктиди й у відкритому ґрунті. В Україні це степова зона півдня. Нині великі виробничі площі з вирощування овочів на поживних розчинах у закритих спорудах є в низці областей України: Вінницькій, Донецькій,

Харківській, Черкаській, Сумській, Дніпропетровській, Київській, Кіровоградській. Відродження інтенсивного сільськогосподарського виробництва базується на широкому використанні іригації з прогресивною технологією краплинної зрошення й фертигацією (зрошення з використанням розчинних добрив у системах зрошення) [2, с. 14]. Якщо безпосередньо говорити про розвиток овочівництва закритого типу, то його інтенсивність припадає на другу половину ХХ ст. У західних європейських країнах спостерігається тенденція до концентрації овочівництва закритого ґрунту в південних районах. Це пов'язано з тим, що там виробництво овочевої продукції в несезонний період у 2–3 рази дешевше [5, с. 58]. Для вирощування овочів повсюдно в зарубіжних країнах використовують мало- й великогабаритні плівкові покриття. Так, у Японії під таким покриттям овочі вирощують на площі 31,9 тис. га, в Італії – 12. Також у Японії та США широко нині використовують безкаркасне плівкове покриття [5, с. 58].

Нині на світовому ринку продукції закритого овочівництва ефективно функціонує низка країн. Порівняльний аналіз обсягів площ теплиць закритого типу наведено в таблиці 1.

Так, найбільші площі закритого ґрунту з розрахунку на одну особу – у Китаї (13,1 мІ), Іспанії (11,1 мІ), Польщі (20,5 мІ) та Нідерландах (9,6 мІ) (рис. 1). У Нідерландах переважають сучасні конструкції теплиць з високим рівнем механізації та автоматизації всіх виробничих процесів. Україна здійснює торговельні відносини з реалізації свіжих томатів та огірків з усіма зазначеними країнами світу. При цьому основною спеціалізацією теплиць у вітчизняній практиці є овочівництво (79%) і квітникарство (19%). Вони використовуються здебільшого для вирощування таких традиційних культур, як томати (1 тис. га), огірки (1,4 тис. га), полуниця (0,8 тис. га) і троянди (понад 160 га). Решта теплиць відведені під вирощування солодкого перцю, баклажанів, цибулі,

редиски, петрушки, шпинату, кропу й листового салату. На фруктах (крім полуниці) та грибах спеціалізується лише 2% підприємств [5, с. 59].

На кінець 2017 р. в Україні налічувалося до 1000 га скляних теплиць, більшість яких зосереджено у великих тепличних комбінатах, і 6500–7200 га плівкових теплиць фермерського і присадибного типу.

Однак протягом останніх 20 років овочівництво закритого ґрунту трансформувалося у важливу ланку агропромислового комплексу й уважається найбільш індустріалізованою галуззю рослинництва. Про це свідчать результати досліджень, зокрема овочівництво закритого ґрунту дає змогу одержати з 1 мІ у 5–10 разів більше валового продукту, ніж за умов відкритого овочівництва. Урожайність огірків, томатів досягає 200 кг/мІ, тоді як на полі врожайність 6–9 кг/мІ вже є рекордною [8, с. 23]. Основне виробництво ранніх овочів зосереджено на 64 тепличних підприємствах України. Найбільші тепличні комбінати розташовані поблизу великих міст (Державне підприємство «Науково-дослідний виробничий агрокомбінат «Пуща-Водиця», ПАТ комбінат «Тепличний» смт Калинівка Броварського району Київської області тощо). Наприклад, ПАТ комбінат «Тепличний» смт Калинівка Броварського району Київської області нині має 48 га теплиць під склом [15, с. 321].

Основна кількість теплиць працює за найсучаснішими енергозберігаючими технологіями. Вітчизняні підприємства щорічно в парниках і теплицях вирощують 250–300 тис. т ранньої овочевої продукції, що дає 5–7 кг зимових овочів на одного мешканця. Відповідно до науково обґрунтованих медичних норм споживання на одну особу, цей показник удвічі вищий. Урожайність для тепличних комбінатів порівняно невисока і становить у середньому по Україні 17–25 кг/мІ (для порівняння в провідних країнах за розвитком цієї галузі: кожен квадратний метр

Таблиця 1

Порівняльні дані площ теплиць в Україні та зарубіжних країнах у 2017 р. [9, с. 76]

Країна	Площа теплиць, тис. га	Площа теплиць на одну особу, м ²
Китай	2030	13,1
Іспанія	69	11,1
Японія	58,4	3,3
Туреччина	56,9	6,2
Польща	51,2	10,5
Італія	41	3,8
Нідерланди	19,9	9,6
Франція	13,6	3,3
Російська Федерація	12,9	4,5
Україна	8,2	3,1
Ізраїль	3	3,7

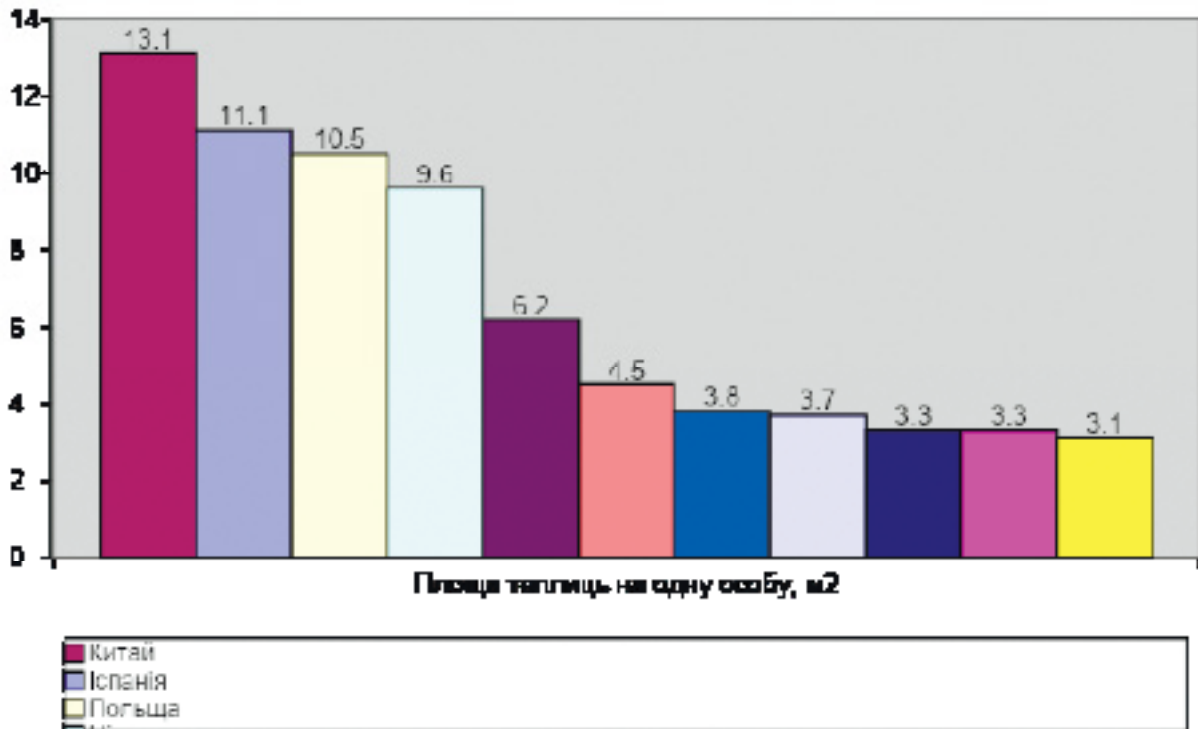


Рис. 1. Площі закритого ґрунту з розрахунку на одну особу, м²

виробничої площі теплиць дає 60–80 кг овочів. Такої продуктивності досягнуто на виробничих площах нових теплиць, побудованих за «голландською» технологією в ПАТ комбінат «Тепличний» Уманський тепличний комбінат [15, с. 321]. З 2010 р. середньорічний приріст урожайності Уманського тепличного комбінату становить у середньому 9%, а у 2012 р. вдалося досягти врожайності овочів 46,7 кг/мІ, у 2015 р. – 47,6 кг/мІ. Такі результати досягалися завдяки покращенню технологічної бази на підприємстві. Площа сучасних теплиць європейського типу сьогодні становить 39,2 га. В останні роки введені в експлуатацію теплиці висотою 7 м, у яких упроваджена технологія вирощування світло культури [15, с. 322]. Вирощування овочів у теплицях станом на 2021 рік можна було б називати однією з найперспективніших сфер агробізнесу України, але, на жаль, ми це не можемо стверджувати. Хоча потенціал розвитку досліджуваної галузі значний, проте він не використовується належним чином. Згідно з прогнозами Інституту овочівництва і баштанництва, до 2025 року Україна матиме змогу виробляти близько 700 тисяч тонн тепличних овочів на рік. У свою чергу обсяг внутрішнього ринку працівники інституту оцінили у 750–800 тисяч тонн, що свідчить про прогалини в його наповненості [16, с. 240].

Створення підприємства, яке буде займатися рослинництвом закритого ґрунту, має здійснюватися відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. [3]. Засновники при створенні юридичної особи, відповідно до ст. 17 вищенаведеного Закону, повинні подати державному реєстратору три основні документи: перший – це заява про державну реєстрацію створення юридичної особи, наступний – примірник оригіналу (нотаріально засвідчену копію) та, нарешті, рішення засновників, установчий документ юридичної особи. Для забезпечення державної реєстрації фізичної особи-підприємця, відповідно до ст. 18 Закону, підприємцю варто подати заяву про державну реєстрацію фізичної особи [3].

Разом із тим створення суб'єкта господарювання, що буде вирощуватиме тепличні рослини, має здійснюватися з урахуванням особливостей процесу виробництва, що прямо залежить від обрання оптимальної організаційно-правової форми господарства [13; 14, с. 112].

Відповідно до п. 3.2 Інструкції про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, теплиці відносяться до «тимчасових господарських будівель та споруд і тому підпадають для використання їх на землях сільськогосподарського призначення» [6]. Потрібно

сказати, що вирощування рослин закритого ґрунту потребує значних витрат ручної праці. Так, формування рослин томатів в одне стебло з видаленням бічних пагонів дає змогу отримувати якісну продукцію з високим виходом стандартних плодів. Для цього впродовж усього періоду вегетації необхідно систематично видаляти бічні пагони (пасинки), якщо їх довжина починає перевищувати 5–7 см, оскільки їх сильний ріст спричинить відчутну втрату врожаю. Крім видалення пасинків, важливо формувати кількість плодів на кожній китиці. Тобто праця в теплицях є важкою, а її графік визначається біологічними чинниками, які можна лише частково спрогнозувати [14, с. 113]. До трудових відносин у цьому разі застосовуються спеціальні норми Кодексу законів про працю України, які передбачають виключення із загальних правил використання трудових ресурсів. Відповідно до ст. 61 Кодексу законів про працю, якщо «за умовами виробництва не може бути додержана встановлена тривалість робочого часу, допускається за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації підприємства, запровадження підсумкового обліку робочого часу з тим, щоб тривалість робочого часу за обліковий період не перевищувала нормального числа робочих годин» [10].

Згаданий вище період визначається сезонним характером виконуваних робіт. Однак, коли в інших галузях рослинництва сезон збору урожаю припадає на літо й осінь, тепличні овочі користуються попитом і, відповідно, вирощуються в осінньо-весняний період [14, с. 113]. Так само певні особливості матиме й вплив природно-кліматичних умов на рослинництво закритого ґрунту. Регулюванням мікроклімату в теплиці забезпечують оптимальний вегетативно-генеративний ріст рослин. Головним чинником, що визначає мікроклімат, є інтенсивність освітлення. Чим більше надходження сонячної радіації, тим вищою має бути температура повітря. Тобто сонячна активність визначає температурний режим, який буде підтримуватися в теплиці. Важливим фактором мікроклімату є вологість повітря, яка зумовлюється можливостями технічних засобів поливу рослин, що застосовуються в теплиці. Як оптимальний температурний режим, так і якість поливу (вода для поливу має бути теплою) вимагають використання сільськогосподарським підприємством енергоносіїв. Зокрема, для підігріву використовується природний газ, дрова й навіть тирса. Проблемними є питання придбання таких ресурсів особистими селянськими господарствами

(законність використання в тепличному господарстві газу, наданого домогосподарству для побутових потреб, видається сумнівною) [14, с. 114].

Таким чином, до особливостей рослинництва закритого ґрунту В.О. Чайка відносить: 1) специфіку використання землі (тобто останню як засіб виробництва на певній території, на якій розмішують теплиці); 2) ненормоване використання ручної праці; 3) сезонний характер виконуваних робіт (і сезон, зазвичай у холодну пору року); 4) незначну дію природно-кліматичного фактору (зокрема сонячної радіації) [16, с. 167].

Якщо ж характеризувати організаційно-правові форми підприємництва, то діяльність господарських товариств урегульовано нормами Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Законів України: «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства», «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», «Про фермерське господарство». Для кожного з видів цих товариств можна визначити як позитивні, так і негативні моменти їхньої діяльності [9]. Зокрема, прийняття рішень вищим органом управління акціонерного товариства не потребує одностайності, що полегшує вирішення стратегічно важливих питань управління його діяльністю. Однак складною є процедура скликання загальних зборів, що потребує професійної організації та юридичного супроводу. Окрім цього, при виході з акціонерного товариства неможливо виділити свою частку з майна товариства чи отримати вартість такої частки (окрім випадку ліквідації товариства), що оцінюється неоднозначно товариством загалом і його учасниками зокрема [10, с. 208].

Товариство з обмеженою відповідальністю є зручною формою організації сільськогосподарського підприємства насамперед для груп людей, які довіряють один одному та готові нести однакову, але неповну відповідальність за діяльність товариства [10, с. 209].

Переваги товариства з додатковою відповідальністю порівняно з товариством з обмеженою відповідальністю підсилюються наявністю додаткової відповідальності учасників за зобов'язаннями підприємства. Однак відобрання такої форми ведення підприємницької діяльності часто утримуються, оскільки за недостатності коштів товариства для задоволення вимог кредиторів учасники додатково відповідають установленим чином [10, с. 209]. Повному товариству притаманна повна солідарна відповідальність учасників, що підвищує довіру до цих

підприємств як з боку кредиторів, так й інших партнерів. Однак, беручи на себе підвищену відповідальність, засновники (учасники) повних товариств не отримують взамін жодних переваг у здійсненні господарської діяльності порівняно з господарськими товариствами інших видів, а тому відсутня зацікавленість у їх створенні. Окрім цього, управління повним товариством ускладнюється необхідністю отримання згоди загальних зборів із важливих питань діяльності [10, с. 209]. У командитному товаристві поряд з учасниками, які несуть повну відповідальність, є також вкладники, які ризикують утратити тільки свій вклад, однак не мають права голосу. Це полегшує управління товариством і залучення вкладів. Проте, хоча рішення в такому товаристві приймаються тільки учасниками з повною відповідальністю, вони потребують їх одностайності. Фермерські господарства мають низку переваг, пов'язаних із простотою створення й управління, можливістю отримання землі для ведення сільського господарства, наданням державної підтримки, зокрема, на облаштування відокремленої фермерської садиби. До складу такого господарства можуть входити тільки члени родини, вичерпний перелік яких визначено в Законі України «Про фермерське господарство», що обмежує кількісний склад членів господарства. Разом із тим за необхідності у фермерському господарстві можуть працювати спеціалісти за трудовим договором [11, с. 211]. Сільськогосподарські виробничі кооперативи не мають таких обмежень. Створити його можуть фізичні особи, які не об'єднані родинними зв'язками. При виході з кооперативу вони мають право на одержання паю. Варто відмітити, що перевагами сільськогосподарських кооперативів є те, що вони працюють в інтересах людей, які їх створюють, на кооперативних принципах, на засадах самообслуговування, для задоволення власних економічних і соціальних інтересів [11, с. 211].

З метою підтримки галузі рослинництва на закритому ґрунті, на нашу думку, на державному рівні має бути прийнята відповідна стратегія, спрямована на сприяння розвитку галузі шляхом будівництва, модернізації й технічного переоснащення тепличних комбінатів в підприємств; надання державної підтримки в реалізації інвестиційних проектів з будівництва теплиць нового покоління; зниження фінансового навантаження на сільськогосподарських товаровиробників при виробництві продукції рослинництва закритого

ґрунту в частині зниження вартості енергоносіїв шляхом субсидування частини витрат на придбання електричної енергії й (або) технологічного газу, на будівництво теплиць нового покоління й придбання устаткування до них.

Реалізація заходів такої стратегії передусім сприятиме інноваційному процесу розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту особливо задля підвищення ефективності галузі за рахунок упровадження нових енерго- й ресурсозберезувальних технологій, також дасть змогу зробити продукцію сільськогосподарських господарств економічно конкурентоспроможною, підвищити мотивацію для збільшення обсягів виробництва високоякісних овочів і ягід закритого ґрунту, забезпечити в міжсезонний період гарантоване постачання населення України свіжими овочами, регулювати ціновий фактор на споживчому ринку. Реалізація заходів такої програми дасть можливість забезпечити: 1) економічний ефект: збільшення обсягів виробництва рослинництва закритого ґрунту; збільшення площі зимових теплиць нового покоління; приріст вибору від реалізації продукції рослинництва закритого ґрунту; 2) бюджетний ефект – обсяг податкових і неподаткових надходжень як у регіональний бюджет, так і в державний; 3) соціальний ефект – збільшення чисельності працівників, зайнятих у галузі рослинництва закритого ґрунту.

До основних ризиків, які можуть вплинути на досягнення запланованих результатів, належать: зміна державного й обласного законодавства; недостатній рівень співфінансування з боку інвесторів, а також сільськогосподарських виробників із власних і позикових засобів; несприятлива ринкова кон'юнктура, а також непередбачено високе зростання цін на насіння, добрива, устаткування, матеріали, електричну енергію, які можуть призвести до істотного подорожчання продукції рослинництва й труднощів з її реалізацією.

Висновки. У підсумку за доцільне вважаємо зауважити, що галузь рослинництва закритого ґрунту на сучасному етапі має значні перспективи розвитку. На жаль, державна політика розвитку галузі рослинництва закритого ґрунту пущена на самоплив, а її нормативно-правове регулювання залишається нині недосконалим. Нами запропоновано з метою підтримки галузі на державному рівні прийняти відповідний документ (стратегію, програму), спрямований на сприяння її розвитку.

Список літератури:

1. Гайдуцький П.І. Україні потрібна нова аграрна політика. *Економіка АПК*. 2005. № 10. С. 3–7.
2. Гіль Л.С., Пашковський А.І., Сулима Л.Т. Сучасні технології овочівництва закритого і відкритого ґрунту. Вінниця : Нова книга, 2008. Ч. 1 : Закритий ґрунт : навчальний посібник. 368 с.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/755-15> (дата звернення: 12.05.2021).
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2768-14> (дата звернення: 12.05.2021).
5. Іваненко В.Ф. Перспективи впровадження овочівництва закритого ґрунту. *Аграр. економіка*. 2016. № 8. С. 56–62.
6. Інструкція про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна : Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України (Держбуд України) від 24.05.2001 № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0582-01> (дата звернення: 12.05.2021).
7. Карбанович Т.М. Производство овощей в энергосберегающих зимних теплицах. *Проблемы управления*. 2017. № 6 (40). С. 22–24.
8. Кисляченко М.Ф., Семененко Н.М. Світовий ринок продукції закритого овочівництва. *Продуктивність агропромислового виробництва*. 2018. № 7. С. 73–78.
9. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII URL. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/322-08> (дата звернення: 12.05.2021).
10. Лазоренко В.О. Правові аспекти створення сільськогосподарського товариства. *Наук. вісн. НУБіП України*. 2017. Вип. 189. С. 206–212.
11. Основні завдання Мінекономіки у сфері сільського господарства. *Офіційний інтернет-портал Міністерства аграрної політики та продовольства України*. URL: <https://agro.me.gov.ua/ua/pro-nas/misiyayta-strategiya> (дата звернення: 12.05.2021).
12. Приліпка О.В., Цизь М. Агротехнологічні та організаційні засади функціонування підприємств закритого ґрунту : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2016. 384 с.
13. Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку : Проект Закону України від 04.10.2018 № 9162. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH72I00A?an=148> (дата звернення: 12.05.2021).
14. Про продовольчу безпеку України : Проект Закону України від 28.04.2011 № 8370-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8370-1&skl=7 (дата звернення: 12.05.2021).
15. Сокиринська І.Г. Особливості галузі рослинництва закритого ґрунту. *Вісник СумДУ*. 2012. № 4. С. 165–168.
16. Чайка В.О. Забезпечення конкурентоспроможності овочів закритого ґрунту в умовах виходу на європейський ринок. *Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку і контролю на підприємствах АПК*. Київ : КНЕУ, 2014. Вип. 2. С. 238–246.

Savchenko V.M., Mینenko S.V., Kulykivskiy V.L., Savchenko L.H. FORMATION OF STATE DEVELOPMENT POLICY OF HORTICULTURE OF CLOSED SOIL IN TERMS OF INDUSTRIAL SAFETY OF UKRAINE

In view of this, today in Ukraine there is a need to summarize the best practices of growing crops indoors, as well as to determine the basis of public policy in this direction. The purpose of the article is to study of the peculiarities of the development of the closed soil crop industry at the present stage, as well as determination of the bases of state policy formation in this sphere. The country's food security at the macroeconomic level is a guaranteed provision of society, regardless of the circumstances that may arise, with the full necessary set of complete food products. At the microeconomic level, it is the individual's confidence in being able to meet their physiological needs and that of their family in food from available sources. And it is possible only on condition of production in farms and the company of an agrarian and industrial complex of the country of competitive production.

The concept of food safety is considered in the article; it is noted that one of the elements of food safety of the country is the development of the industry (technologies) of indoor plant growing. The SWOT-analysis of external and internal environmental factors for the development of the indoor soil crop industry was carried out. This analyzes the basics of the state policy of development of the closed soil crop industry. As a result, we note that the closed soil horticulture at the present stage has significant prospects for development. Market needs and consumer confidence in Ukrainian products provide opportunities for Ukrainian farms to increase production of crop products indoors. At the same time, the state policy of development of the closed soil horticulture has been allowed to drift, and its legal regulation remains imperfect. In order to support the industry at the state level, we have proposed to adopt a relevant document (strategy, program) aimed at promoting its development.

Key words: food safety, closed soil horticulture, state policy, strategy.

Самофалов Д.О.

Південний міжрегіональний департамент Національної служби здоров'я України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ МЕДИЧНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ЯК ОСНОВНОГО ІНСТРУМЕНТУ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У статті вивчено стан упровадження медичних інформаційних систем в Україні, нормативно-правові акти, що унормовують цю діяльність і необхідність співпраці за допомогою цього інструменту між закладами охорони здоров'я та єдиним стратегічним закупівельником медичних послуг – Національною службою здоров'я України. Вивчена й проаналізована нормативно правова база, на основі якої проводиться втілення концепції електронних медичних записів і медичних інформаційних систем. Визначено, що, за Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», МІС є невід'ємним складником Електронної системи охорони здоров'я. Постановою КМУ від 25 квітня 2018 року № 410 зазначена обов'язковість ведення документообігу, пов'язаного з укладенням, зміною, виконанням і припиненням договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій через електронну систему охорони здоров'я, такі договори укладаються в електронному вигляді з дотриманням вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг. Наказом МОЗ України від 28 лютого 2020 року № 586 затверджено Порядок направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців через електронну систему охорони здоров'я. Вивчено зарубіжний досвід упровадження медичних інформаційних систем, надано визначення медичної інформаційної системи. З'ясовано рівні відповідальності (центральна база даних, медична інформаційна система) та відповідальних за кожен рівень розробки компонентів (Центральна база даних – відповідальні Міністерство охорони здоров'я та Національна служба здоров'я України, медичні інформаційні системи – приватні заклади). Надано всебічний аналіз сучасного стану розвитку медичних інформаційних систем в Україні. Розглянуто проблемне питання щодо стандартизації медичних записів, вирішення цього питання у світовій практиці.

Ключові слова: комунікаційні технології в охороні здоров'я, електронні системи охорони здоров'я, e-Health, електронні медичні записи, цифрові системи охорони здоров'я, медичні інформаційні системи, публічне управління, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Здавна медичні записи про пацієнтів ретельно досліджувалися та давали можливість іншим лікарям розуміти причини, наслідки та шляхи подолання хвороб. Загальновідомо, що ведення медичних записів започатковано батьком медичної науки – Гіппократом. Однак згодом медичні записи набули певної структуризації та внормовані різними нормативно-правовими актами. Сьогодні диктує необхідність у стрімкому обміні інформацією, отже, усе більшого поширення набувають електронні медичні записи (далі – ЕМЗ). Інформація, що внесена через ЕМЗ, у подальшому широко використовується лікарем, іншим медичним персоналом, самим пацієнтом, адміністрацією закладу охорони здоров'я (далі – ЗОЗ), органами державної та місцевої влади. Використання таких записів є важливим джерелом для

планування як медичної допомоги окремому пацієнту, так і системного планування розвитку ЗОЗ, мережі ЗОЗ на відповідній території та в країні, планування фінансування як окремих ЗОЗ, так і загального бюджету охорони здоров'я.

Стрімка цифровізація медицини в усьому світі та зміни, які відбуваються в охороні здоров'я України внаслідок реформи, призвели до значного підвищення значення використання й упровадження медичних інформаційних систем, які дають можливості, з одного боку, передавати дані від ЗОЗів до Центральної бази даних (далі – ЦБД) Національної служби здоров'я України (далі – НСЗУ), а з іншого боку, автоматизувати діяльність лікувального закладу, зберігати ЕМЗ пацієнта, а також дають ключ до організаційної роботи.

Тим не менше в усьому світі й Україні залишається значна кількість питань, пов'язаних із публічним управлінням і публічним адмініструванням ЕМЗ та використання медичної інформаційної системи (далі – МІС), ураховуючи складні юридичні аспекти зберігання, передачі й використання персональних даних в електронній формі. Отже, важливу роль відіграє перегляд залученості держави, органів виконавчої влади та суспільства в розвитку й впровадженні МІС у сучасну електронну медицину.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При аналізі останніх публікацій варто відзначити, що більшість із них зроблено до 2017 року, тобто до прийняття Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», тобто до запуску реформи охорони здоров'я.

Я. Радиш та О. Мінцер розглядають іншу модель реформування охорони здоров'я України, яка, однак, так і не набула чинності, відтак і запропонована модель публічного управління й адміністрування МІС не відповідає сучасним потребам [1; 2].

В. Качмар розглядає МІС виключно відповідно до їх функцій зберігання інформації про пацієнта й адміністрування роботи ЗОЗ без забезпечення виходу інформації за межі лікувального закладу [3].

А. Хвишун вивчає роботу МІС у межах однієї територіальної одиниці, не позиціонує цю ситуацію на всю країну, не розглядаючи передачу персональних даних у різні органи виконавчої влади [4]. Таким чином, можна відслідкувати основні тенденції в дослідженні МІС до 2017 року: здебільшого як інструменту для роботи в межах ЗОЗ, у кращому разі масштабуючи на територіальну одиницю, найчастіше в межах одного міста.

Тектонічні зміни, які започатковані реформою охорони здоров'я, повністю змінили роль МІС, а отже, призвели до заміни нарративу наукових публікацій у цій галузі. Однак і досі низка дослідників, таких як О. Самборський, В. Островерхов, М. Данильчук, Т. Зайцева, Т. Пилипенко ц багатьох інших, усе ще розглядають МІС виключно в межах автоматизації роботи ЗОЗ і зберігання інформації про пацієнта [5; 6; 7; 8].

Одна варто зазначити, що багато авторів уже розглядають сучасні проблеми впровадження МІС. Так, С. Тимчик і співавтори розглядають важливість для впровадження МІС їх інтероперабельності (можливість взаємодіяти з іншими МІС і базами даних), функціональної повноти та зручності для кінцевого користувача – медичного працівника [9].

Л. Квасній, О. Килівник, вивчаючи стан впровадження МІС в умовах медичної реформи, наголошують на необхідності вдосконалення нормативно-правової бази, яка формує стратегію інформаційної політики для всіх медичних закладів, однак не вказуючи на загальнодержавні процеси в цьому напрямі [10].

А. Онда досліджує як структуру самої інформаційної системи, так і механізм її впровадження в практику лікаря. Узагальнюючи та даючи рекомендації щодо можливостей лікаря, пацієнта, лікувального закладу й держави, які можуть вплинути на підвищення якості медичної допомоги в Україні, не враховує публічне управління й адміністрування в цьому питанні [11].

О. Лещенко та співавтори порушують вагомe питання щодо захисту інформації в МІС, особливо за умов передачі її до ЦБД, однак не розглядають аспекти публічного управління впровадження захисту такої інформації [12].

Постановка завдання. Мета статті – вивчити стан впровадження МІС і механізми публічного управління й адміністрування розвитком медичних інформаційних систем в умовах реформування охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» зазначено, що МІС є невід'ємним складником електронної системи охорони здоров'я (далі – ЕСОЗ), яка забезпечує автоматичний обмін інформацією, даними та документами через відкритий програмний інтерфейс з ЦБД [13]. Постанова КМУ від 25 квітня 2018 року № 410 визначає обов'язковість ведення документообігу, пов'язаного з укладенням, зміною, виконанням і припиненням договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій через електронну систему охорони здоров'я, такі договори укладаються в електронному вигляді з дотриманням вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг. Наказ МОЗ Наказ МОЗ України від 28 лютого 2020 року № 586 про затвердження Порядку направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які в установленому законом порядку одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та надають медичну допомогу відповідного виду, визначає обов'язковість для всіх ЗОЗ і фізичних осіб-підприємців (ФОП) унесення записів про направлення до електронної системи охорони здоров'я. Відповідно до визначення, наданого

Міністерством охорони здоров'я України, «медичні інформаційні системи (МІС) – це спеціалізований тип програмного забезпечення для інформатизації закладів охорони здоров'я та автоматизації робочих місць їх працівників (також іноді можуть використовуватися назви ГІС (госпітальна інформаційна система)). Оператор МІС – юридична особа, що є власником авторських прав на МІС або має офіційне право розповсюджувати (продавати) МІС [14].

Використання МІС для обміну інформації з ЦБД та впровадження відповідних фінансових механізмів є світовим трендом.

У світовій практиці медичні (госпітальні) інформаційні системи вперше впроваджені в 1960 роках. Так, можна виділити чотири основні напрями розвитку моделей самих інформаційних систем: центристські (або централізовані), гібридні, децентралізовані та інтегровані.

Незважаючи на те що спроби ввести МІС в Україні відмічаються вже більше 10 років [15], нормативне врегулювання та нагальна необхідність на рівні публічного управління в таких системах створена лише у 2018 році з прийняттям Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та концепції розвитку охорони здоров'я [13]. В Україні прийнята за основу дворівнева модель: ЦБД повністю забезпечена на державному рівні, у якій накопичуються дані, що доступні для МОЗ, НСЗУ, надавачів медичних послуг та інших державних інституцій. МІС є периферійною частиною медичної ІКТ-екосистеми та відповідають за передачу даних до ЦБД та зберігання й аналіз цих даних на рівні ЗОЗ.

На рівні ЦБД забезпечується збір і зберігання цієї інформації, яку держава потребує для успішного управління та висвітлення інформації (публічні дані) щодо сфери охорони здоров'я. До цієї інформації відносяться як дані, що необхідні для сплати за програмою медичних гарантій закладам (кількість пацієнтів, які проліковані у звітному періоді), так і дані, які НСЗУ та МОЗ потребує для моніторингу виконання умов договорів між ЗОЗ і замовником, яким є НСЗУ (кількість медичного персоналу ЗОЗ, методи лікування, інтервенції, лабораторні дослідження тощо). Таким чином, ЦБД є тим необхідним інструментом, що дає змогу керувати ресурсами на рівні системи, отримувати й висвітлювати за допомогою публічних даних цільові показники здоров'я населення, що передусім відображається на бюджетних запитах. Однак використання

та публікація таких даних, зібраних за допомогою МІС, значною мірою виплаває на публічне адміністрування й управління ЗОЗ органами місцевої влади, які мають можливості за допомогою відкритих даних визначити, які компоненти медичної допомоги потребують покращення або скорочення.

Розвиток МІС в Україні забезпечують приватні організації, тож, як і будь-які приватні організації, вони насамперед спрямовані на конкурентне середовище й отримання прибутку, для цього МІС повинен бути привабливим для ЗОЗ і забезпечити всі як обов'язкові завдання (передача даних до ЦБД), так і завдання, що необхідні для успішного функціонування ЗОЗ (накопичення й аналіз медичної інформації локального рівня), також у МІС може бути реалізовано будь-який додатковий функціонал (карти призначень, анестезіологічна карта, штатний розпис, графік чергувань медичного персоналу тощо).

Також на рівні МІС може бути реалізовано аналіз, обробка та публікація інформації, яка не є необхідною для керування системою ОЗ на державному рівні, але вкрай необхідна для керівника закладу для підвищення ефективності й для місцевої влади та громадськості задля здійснення контролю й публічного адміністрування наданням медичної допомоги на відповідній території, адже органи місцевого самоврядування повинні забезпечити доступність медичної послуги для мешканців своєї території [16].

Світова тенденція вказує на те, що регуляторні акти й законодавчі ініціативи створюють тиск на надавачів медичної допомоги в усьому світі щодо створення уніфікованого варіанту ЕМЗ для розвитку сфери охорони здоров'я. Так, наприклад, в ЄС існує промоція єдиного електронного стандарту ЕМЗ. В Індії вже оприлюднено план базових засад цифрової медичної ідентифікації та кросплатформеного відкритого програмного інтерфейсу. За словами Kuantai Yeh of Qiming, Китай також розробляє подібний план [17]. Обов'язковість відкритого програмного інтерфейсу (API) для будь-якої МІС в Україні визначено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [13].

Важливим є те, що виробники МІС в Україні не обмежені якимись обраними функціями, що становлять базову потребу закладу, а можуть реалізовувати будь-які додаткові функціональні можливості, що підвищують автоматизацію процесів і роблять МІС більш привабливою для користувачів і підвищують її конкурентоспроможність.

Важливою вимогою до МІС є її високий ступень захищеності, адже, на відміну від іншого програмного забезпечення, яке використовується в ЗОЗ (бухгалтерського, господарського, кадрового), на МІС покладено збереження та обробка чутливої – персональної – інформації. Отже, кожен МІС, що офіційно використовується медичними установами для співпраці НСЗУ, повинен мати атестат відповідності комплексної системи захисту інформації (КСЗІ) [13; 18].

Публічне адміністрування ЗОЗ у цьому випадку має бути зосереджено на виборі оптимальної МІС, адже МІС закуповується на публічні кошти, отже, важливо широке залучення громадськості у вигляді як наглядової ради закладу, так і громадських організацій [19]. Головним питанням при виборі МІС є підключення до ЦБД, адже сьогодні в Україні може існувати велика кількість МІС, які вже розроблені, але з різних причин не пройшли верифікації з ЕСОЗ. При виборі МІС можна ознайомитися з переліком підключених до ЦБД МІС на сайті ДП «Електронне здоров'я» <https://ehealth.gov.ua/pidklyucheni-do-ehealth-mis/>. Відповідно до інформації від ДП «Електронне здоров'я», для верифікації в ЕСОЗ до МІС ставиться перелік умов:

1. Адміністративний модуль надавача медичних послуг первинної медичної допомоги, спеціалізованої медичної допомоги або аптечного закладу – це основний робочий модуль МІС, який дає можливість реєструвати аптеки, укладати договори з НСЗУ, реєструвати медичний персонал, головне, надавати звітність в ЕСОЗ та отримувати фінансування закладами.

2. Робоче місце лікаря – дає можливість проводити роботу з деклараціями про вибір лікаря, що надає первинну медичну допомогу, уносити електронні медичні записи, виписувати електронний рецепт за програмою реімбурсації «Доступні ліки», роботу з діагностичними звітами, виписувати е-направлення, обробляти та погашати е-направлення.

3. Робота із записами про пацієнтів включає функціонал по роботі з записами ідентифікованих пацієнтів і неідентифікованих пацієнтів; приєднання записів неідентифікованого пацієнта до ідентифікованого.

4. Доступ до даних [20].

Від ЕСОЗ для роботи МІС постійно оновлюються вимоги, так, наприклад, нещодавно затверджені оновлені технічні вимоги для МІС, у яких описано новий функціонал до впровадження, а саме: модулі «Медичні висновки» та «Проце-

дури». Однак варто зазначити, що ДП «Електронне здоров'я» не зобов'язує МІС розробляти весь доступний функціонал, це рішення приймається кожним оператором МІС самостійно. Однак на критично важливі функції тестування проводиться постійно, якщо оператор МІС вчасно не розробить функції відповідно до оновлених вимог, МІС може бути відключена від ЦБД.

Станом на початок травня 2021 року до ЦБД підключено 44 МІС. Така ситуація насправді відповідає світовому досвіду розвитку електронної охорони здоров'я: спочатку з'являється дуже велика кількість МІС, які за декілька років скорочуються та зникають з ринку, у решті-решт, скорочується до найбільш стійких, які максимально відповідають потребам ЗОЗ [21].

Таким чином, можна відзначити високу наповненість ринку медичних інформаційних систем, однак, на думку Вадима Теренюка, сучасний стан речей не стимулює керівників ЗОЗ до впровадження тих МІС, які дають широкий функціонал для покращення діяльності закладу, а тільки в мінімальному обсязі функцій, які потребують дані в ЦБД для реалізації основної функції НСЗУ – забезпечення державних фінансових гарантій [22]. Таким чином, при наявності потужного інформаційного інструменту для покращення та розбудови доступності медичної допомоги на території ані керівники закладів, ані органи місцевого самоврядування не використовують його, що зумовлено значною кризою публічного управління. Сучасна зміна регуляторних механізмів роботи ЗОЗ (замість жорсткої регуляції згори, перехід до автономізації) має значно стимулювати механізми публічного адміністрування на місцевому рівні. Для подальшого розвитку медичних інформаційних систем в управлінні й адмініструванні варто залучитися як ОМВ, так і громадськості (як у вузькому плані – наглядова рада ЗОЗ, так і в широкому – пацієнтські організації). Відповідно, і керівники повинні змінити свій світогляд і бути спрямовані на розвиток свого закладу як конкурентно спроможного підприємства. А для цього необхідно розуміння й аналіз процесів, які є критичними для закладу, а також співпраця з пацієнтськими та громадськими організаціями, благодійниками та міжнародними партнерами, ці напрями можуть бути втілені завдяки аналітичним потужностям МІС. Наявність потужних ІКТ та аналітичних засобів не є гарантією їх використання в ЗОЗ [23].

Висновки. Сьогодення диктує нові умови фінансування закладів в Україні відповідно

до реформи, яка швидко розвивається. Відповідно до ЗУ «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», а також низки нормативно-правових актів, оплати йдуть виключно за пацієнтом. Тобто кожен ЗОЗ для отримання коштів повинен звітувати перед єдиним стратегічним закупівельником, яким є НСЗУ. Відповідно до нормативно-правових актів, документообіг щодо укладення, зміни, виконання та припинення договорів між ЗОЗ і НСЗУ про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій здійснюється виключно через електронну систему охорони здоров'я. Укладання та звітування за договорами ведеться в електронному вигляді з дотриманням вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг. Крім того, з 1 січня 2021 року для всіх ЗОЗ і ФОП унесення записів про направлення до електронної системи охорони здоров'я є обов'язковим. Отже, кожен заклад має впровадити в роботу МІС, що найбільш відповідає його можливостям і потребам.

НСЗУ визначає мінімально-обов'язковий обсяг даних для медичних записів первинної та спеціалізованої медичної допомоги, однак для отримання конкурентних переваг МІС можуть часто пропонувати більший обсяг можливостей, так краще задовольняючи потреби ЗОЗ. Рутинне використання МІС та ЕМЗ зробить медичну документацію більш повною, що, урешті-решт, дасть змогу відмовитися від ведення паперових медичних форм, визначених МОЗ. Однак усе ще зберігається питання щодо електронного підпису громадянина, так, наприклад, сьогодні неможливо відмовитися від паперових форм первинної облікової документації, таких як «Карта виїзду швидкої медичної допомоги», «Інформована згода на

хірургічне втручання», «Інформована згода на проходження тесту на ВІЛ», «Інформована згода на вакцинацію» тощо, адже вони вимагають особистого підпису пацієнта або його представника.

Проведений аналіз літератури вказує, що більшість наукового пошуку щодо публічного управління й адміністрування МІС зроблена до впровадження реформи охорони здоров'я у 2017 році або належить авторству людей із конфліктом інтересів, адже ті є представниками тієї чи іншої МІС.

Важливо й те, що розвиток МІС забезпечують приватні організації, отже, створюючи конкуренцію між володільцями та розробниками інструменту обміну даними між ЗОЗ і центральним органом виконавчої влади, створюються додаткові механізми покращення розробки цього інструменту, що цілком відповідає філософії *New public management*.

Важлива роль місцевого самоврядування щодо впровадження та співпраці вибору МІС для ЗОЗ, а також отримання необхідної інформації щодо статистичних даних, необхідних для впровадження як публічного адміністрування територією, так і суто ЗОЗ, власником якого є територіальна громада, відповідно до потреб і запиту мешканців відповідної територіальної громади.

Подальші розвідки будуть стосуватися визначення стану інших комунікаційних інструментів публічного адміністрування й управління охороною здоров'я, пов'язаних з упровадженням МІС. Серед таких інструментів важливо вивчити стан електронної системи охорони здоров'я та використання відкритих даних як потужного комунікаційного інструменту щодо стану медичної системи, здоров'я громадян та епідеміологічної ситуації.

Список літератури:

1. Радиш Я. Інформаційне забезпечення державного управління охороною здоров'я. *Управління сучасним містом*. 2001. № 10–12 (4). С. 51–55.
2. Мінцер О.П., Вороненко Ю.В. Концепція інформатизації охорони здоров'я України. *Медична інформатика та інженерія*. 2012. № 3. С. 5–29.
3. Качмар В.О. Медичні інформаційні системи – стан розвитку в Україні. *Український журнал телемедицини та медичної телематики*. 2010. № 1. С. 12–17.
4. Хвищун А.І., Качмар В.О. Принципи формування єдиної медичної інформаційної системи великого міста. *Медична інформатика та інженерія*. 2009. № 3. С. 39–47.
5. Самборський О.С., Островерхов В.М. Перспективи розвитку медичних інформаційних систем. Івано-Франківськ : ІФННІМ ТНЕУ, 2009.
6. Данильчук М.П. Медична інформаційна система для відбору та зберігання біомедичних даних (Master's thesis). 2019.
7. Zaytseva T.A., Rylyupenko T.O. Організація інформаційної системи «Медична картка пацієнта» Дніпропетровської обласної лікарні. *Актуальні проблеми автоматизації та інформаційних технологій*. 2017. 21 с.

8. Корніак К. Оцінювання ефективності впровадження медичних інформаційних систем. *Економіка і організація управління*. 2017. № 2. С. 109–119.
9. Методики розрахунку ефективності медичних інформаційних систем і технологій / С.В. Тимчик, Н.В. Тітова, В.Е. Кривносів, О.С. Козоріз, Д.М. Барановський, М.В. Бачинський, В.О. Новіков. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2017. № 1. С. 176–188.
10. Квасній Л., Килівник О. Особливості впровадження медичних інформаційних систем територіального і державного рівня в умовах медичної реформи. 2020.
11. Онда А.І. Підходи до оцінювання якості роботи сімейного лікаря (на прикладі впровадження регіональної інформаційної медичної системи «MEDSTAR» (Master's thesis, Сумський державний університет)). 2020.
12. Лещенко О.І., Бондаренко Г.С., Пенязенко В.І. Аналіз проблем побудови та захисту інформації розподіленої інформаційної системи медичних установ. *Кібербезпека в Україні: правові та організаційні питання* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 листопада 2017 р.). Одеса : Одеський державний університет внутрішніх справ, 2017. С. 171–173.
13. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
14. Як медичному закладу підійти до вибору медичної інформаційної системи (міс)? / МОЗ України. 2019. URL: https://moz.gov.ua/uploads/3/18559-ak_obrati_mis.pdf.
15. Балусева О.В. Удосконалення системи охорони здоров'я за рахунок впровадження медичних інформаційних систем. *Управління соціальним та економічним розвитком території та її підприємств. Серія «Державне управління»* : збірник наук. праць Донецького державного університету управління. Донецьк : ДонГУУ, 2006. Т. VII. Вип. 64. С. 25–29.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
17. The dawn of digital medicine The pandemic is ushering in the next trillion-dollar industry. *The Economist*. URL: <https://www.economist.com/business/2020/12/02/the-dawn-of-digital-medicine>.
18. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
19. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>.
20. Підключені до eHealth MIC. eZdorovya. URL: <https://ehealth.gov.ua/pidklyucheni-do-ehealth-mis>.
21. Laudon K.C., Laudon J.P. *Management information systems*. Upper Saddle River : Pearson, 2007. P. 143.
22. Терентюк В.Г. Роль і місце медичних інформаційних систем та програмних сервісів для пацієнтів у побудові e-health в Україні. *Тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної*. 2018. С. 174.
23. Дорожня карта впровадження медичних інформаційних систем у закладах охорони здоров'я / Ю.В. Триус, О.Л. Сокол, Г.М. Настенко, М.П. Білокобилий. *Тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної*. 2018. С. 123.

Samofalov D.O. PUBLIC MANAGEMENT AND PUBLIC ADMINISTRATION OF HOSPITAL INFORMATION SYSTEM AS THE MAIN TOOL OF INFORMATION COMMUNICATION TECHNOLOGY IN UKRAINIAN HEALTHCARE

The article has studied the state of implementation of hospital information systems in Ukraine, regulations governing this activity, and the need for cooperation with this tool between health care institutions and the strategic purchaser of medical services – the National Health Service of Ukraine. The normative legal base based on which the implementation of the concept of electronic medical records and hospital information systems are studied and analyzed. It is shown that the Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Medical Care” – hospital information systems are an integral part of the Electronic Health Care System. Resolution of the Cabinet of Ministers №410 of April 25, 2018, specifies the obligation to maintain documents related to the conclusion, amendment, execution, and termination of contracts for medical care under the program of medical guarantees through the electronic health care system, such contracts are concluded electronically in compliance with the requirements of the legislation on electronic documents and electronic document management. An Order of the Ministry of Health Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 28.02.2020 № 586 approved the Procedure for referring patients to health care facilities and individuals – entrepreneurs through the electronic health care system. The foreign experience of the introduction of hospital information systems is studied, and the definition of hospital information systems is given. Levels of responsibility (central database, hospital information systems) and responsible for each level of component development (Central database responsible for the Ministry of Health and the National Health Service of

Ukraine, hospital information systems – private institutions) are defined. A comprehensive analysis of the current state of development of hospital information systems in Ukraine is given. The problematic issue of standardization of medical records, the solution of this issue in world practice is considered.

Key words: *communication technologies in healthcare, electronic healthcare system, e-Health, Electronic health record, Digital Healthcare Systems, Hospital information systems.*

Терешкевич Г.Т. (с. Діогена)

Львівський національний медичний університет імені Данила Галицького

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ З ПОЗИЦІЇ БІОЕТИКИ

Об'єм знань технологічного характеру, що зростає, не є запорукою того, що людство зберігатиме потенціал людяності. Питання біоетичної поведінки є надважливими в царині забезпечення репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем неплідності, адже вони торкаються дару людського життя.

Не вирішеною раніше частиною загальної проблеми є врахування засад біоетики у сфері забезпечення репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем неплідності в контексті державної політики та можливих напрямів розвитку законодавства на засадах біоетики в цій сфері.

Метою статті є аналіз державної політики у сфері забезпечення репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем безпліддя з позиції біоетики.

На відміну від застосування найсучасніших методів лікування (НаПроТехнологій), допоміжні репродуктивні технології руйнують людську гідність і неповторну цінність людського життя.

Людська особа має природне право бути зачатою в подружньому єднанні, у любові й виростати при своїх генетичних батьках. Багато нових репродуктивних технологій не лише порушують це право, а й призводять до смерті, перетворюють людину на продукт лабораторних технологій, у яких питання етики та моралі відсунуті на задній план.

Унаслідок застосування допоміжних репродуктивних технологій майже 20 ембріонів гине, щоб народилася одна дитина. Якщо жінка має проблеми виношуванням, то не зможе народити зачату штучно дитину. Експерименти з людськими ембріонами (пересадка, заморожування тощо) є неприпустимими й повинні бути замінені НаПроТехнологіями – методами, які не втручаються у сферу людського життя, діють гуманно, адже базуються на встановленні причин безпліддя та корекції розладів природних процесів, які спричиняють неплідність в організмі чоловіка та жінки, спрямовані на зачаття й виношування дитини, що передбачає сучасне медикаментозне та хірургічне лікування.

Публічним управлінням необхідно створити нові закони у сфері застосування репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем неплідності, які були б узгоджені не лише з Конституцією, а й передусім із природним правом на життя кожної людини незалежно від етапів і проявів її існування, яке є основоположною цінністю біоетики.

Перспективи подальших досліджень полягають у напрацюванні заходів органів публічного управління щодо інформування населення про етичні способи подолання проблеми неплідності.

Ключові слова: репродуктивні права людини, допоміжні репродуктивні технології, проблеми безпліддя, НаПроТехнології, людська особа, біоетика, державна політика.

Постановка проблеми. Об'єм знань технологічного характеру, що зростає, не є запорукою того, що людство зберігатиме свій потенціал людяності. Питання біоетичної поведінки є надважливими в царині забезпечення репродуктивних прав людини, адже вони безпосередньо торкаються дару людського життя. Однак допоміжні репродуктивні технології у вирішенні проблеми безпліддя зовсім не є такими невинними та безпечними, як їх подають адепти. На відміну від застосування найсучасніших методів лікування (НаПроТехнологій), ці технології руйнують

насамперед людську гідність і неповторну цінність людського життя як засади розвитку людської особистості.

Людині в силу своєї людської природи й гідності притаманне природне, а потім і позитивне право на життя, позбавити якого ніхто й за жодних обставин не має морального права.

Людська особа має природне право бути зачатою в гідний спосіб, тобто в подружньому єднанні в любові, і виростати при своїх генетичних батьках. Багато нових репродуктивних технологій не лише порушують це право, а й призводять до

смерті, перетворюють людину на продукт лабораторних технологій, у яких питання етики та моралі відсунуті на задній план. І це є великою проблемою не лише для всього світу, а й насамперед для України, де прогалини в законодавстві спричинили донацію ооцитів та ембріонів для закордонних пар, а також бум сурогатного материнства. Під час весняного карантину 2020 року, пов'язаного з коронавірусом, в Україні багато дітей, народжених від сурогатних матерів, були позбавлені на декілька місяців батьківського піклування, тому що було скасовано міжнародні авіарейси, і це лише маленький фрагмент великого обману під назвою «допоміжні репродуктивні технології», які не лікують безпліддя, а спричиняють ще більше проблем. Унаслідок застосування методів допоміжних репродуктивних технологій майже 20 ембріонів (людських життів) гине, щоб народилася одна дитина. Якщо жінка має проблеми з виношуванням, то не зможе народити зачату штучно дитину. Саме тому біоетика акцентує на тому, що експерименти з людськими ембріонами (пересадка, заморожування тощо) є неприпустимими та повинні бути заміненими НаПроТехнологіями – методами, які не втручаються у сферу людського життя, діють гуманно, бо базуються на встановленні причин безпліддя та корекції розладів природних процесів, які спричиняють неплідність в організмі чоловіка та жінки, спрямовані на зачаття й виношування дитини, що передбачає сучасне медикаментозне та хірургічне лікування. Ця глобальна проблема лежить не лише в площині системи охорони здоров'я, а й торкається першочергово законодавчої бази, якою послуговується публічне управління.

Необхідно переглянути державну політику щодо проблем забезпечення репродуктивних прав людини, охорони репродуктивного здоров'я, акцентуючи на цінності й гідності кожного людського життя, яке є основоположною цінністю біоетики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна політика у сфері репродуктивних прав людини виходить за межі компетенції виключно системи охорони здоров'я і набуває ознак національної політики. До сьогодні серед науковців тривають дискусії щодо правового, медичного та морального аспектів вирішення проблем безпліддя. З різних аспектів вирішення цієї проблеми розглядали у вітчизняній і зарубіжній літературі такі автори, як М. Білінська, Е. Блехшмідт, А. Бомпіані (A. Bompiani), К. Давсон (K.J. Dawson), М. Даз (M. Das), С. Йуул (S. Juul), У. Кесмодел

(U.S. Kesmodel), Е. Ламб (E.J. Lamb), Р. Майданик, Ван А. Монтфоорт (Van A.P.A. Montfoort), Н. Назар, Е. Неліссен (E.C.M. Nelissen), Ж. Судо, Б. Скучча (B. Scoocchia), Л. Смітс (L.J.M. Smits), М. Сеппала (M. Seppala), Б. Траберт (B. Trabert), А. Хансен (A.T. Hansen), Т. Хілгерс (Thomas W. Hilgers), Н. Холзер (H.E.G. Holzer) та інші.

Проте більшість сучасних досліджень сфокусовані на адміністративно-правовому та медико-юридичному аспектах допоміжних репродуктивних технологій. Не вирішеною раніше частиною загальної проблеми є врахування засад біоетики у сфері застосування репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем безпліддя в контексті державної політики та можливих напрямів розвитку законодавства на засадах біоетики в цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз державної політики у сфері застосування репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем безплідності з позиції біоетики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинні нормативно-правові акти в Україні стосовно допоміжних репродуктивних технологій загалом спрямовані на закріплення права на їх застосування, залишаючи без належної уваги біоетичний аспект.

Об'єм знань технологічного характеру, що зростає, не є запорукою того, що людство зберегатиме свій потенціал людяності. Актуальними є питання біоетичної поведінки у сфері застосування репродуктивних прав людини в контексті державної політики та можливих напрямів розвитку законодавства на засадах біоетики у вирішенні проблем безпліддя.

У тілі й через тіло стає доступною сама людська особа в її конкретній реальності (у духовній, душевній і тілесній цілісності) [1]. Людина завдяки своїй особистісній гідності має право бути зачатою в гідний спосіб, тобто в подружньому єднанні, у любові, і виростати при своїх генетичних батьках. Багато нових репродуктивних технологій не лише порушують це право, а й призводять до смерті, перетворюють людину на продукт лабораторних технологій, у яких техніка, на жаль, у сучасному світі переважає над етикою, не вирішують проблеми безплідності. Штучне запліднення не лікує безпліддя. Проблема зі здоров'ям жінки та чоловіка, які пов'язані шлюбними зв'язками, залишається. Допоміжні репродуктивні технології є малоефективними. При тому майже 20 ембріонів (людських життів) гине, щоб народилася одна дитина. Якщо жінка має проблеми з виношуванням, то не зможе народити зачату штучно дитину.

Допоміжні репродуктивні технології відкривають шляхи до схрещення людських і тваринних гамет, клонування, партеногенезу, що заслуговує на осуд [2].

Статистика свідчить, що неплідність трапляється у 8–29% усіх подружніх пар, не має тенденції до зниження в усіх країнах світу. При цьому в 55–65% випадків неплідною є жінка, у 45–55% – чоловік, а здебільшого – чоловік і жінка одночасно. У світі щороку з'являється близько 10 млн. нових неплідних шлюбних пар. За даними Міністерства охорони здоров'я України, сьогодні в нашій країні близько 15–20% подружніх пар страждають від непліддя. Рідко згадується, що в 75–80% випадків причиною виникнення непліддя в жінок є аборти, використання засобів контрацепції, а в 15–25% – запальні процеси статевих органів [3, с. 143]. Вирішення проблеми непліддя все частіше поєднується з пропагандою використання методів допоміжних репродуктивних технологій.

У 70-х роках ХХ ст. виник і почав розвиватися напрям екстракорпорального запліднення (ЕКЗ) для вирішення проблем неплідності. 25 липня 1978 р. в Англії народилася Луїза Браун – перша в історії людства дитина з пробірки. Перед тим, як 10 листопада 1977 р. відбулося перенесення її 8-клітинного ембріона в порожнину матки, що привело до настання маткової вагітності, було зроблено близько 600 спроб ембріональних переносів [4, с. 224–341].

Кожного року у світі внаслідок екстракорпорального запліднення народжується 30 тис. дітей. Проте лише 3–5% з усієї кількості ембріонів остаточно розвинулися й народилися [4, с. 227].

Допоміжні репродуктивні технології (далі – ДРТ) – методи лікування безпліддя, за яких маніпуляції з репродуктивними клітинами, окремі або всі етапи підготовки репродуктивних клітин, процеси запліднення й розвитку ембріонів до перенесення їх у матку пацієнтки здійснюються в умовах *in vitro* (у пробірці) [5].

До них належать запліднення в пробірці з перенесенням ембріона в організм матері (т. зв. техніка FIVET (Fertilization In Vitro Embryo Transfer); ін'єкції сперматозоїда в цитоплазму яйцеклітини (ICSI – Intra Cytoplasmic Sperm Injection – транцитоплазматична мікроін'єкція сперматозоїда); донорство яйцеклітини від здорової жінки; штучна інсемінація спермою чоловіка чи донора (гетерологічне запліднення – без участі одного з подружжя); сурогатне материнство – виношування ембріонів наймаючою здоровою жінкою) [6, с. 144].

Ці технології спричинилися до таких явищ, як «наймані матері», FIVET для самотніх жінок, удів, гомосексуальних пар і навіть літніх жінок.

Розглянемо технологію FIVET. Ця репродуктивна технологія етично неприпустима, бо передбачає маніпуляцію людським життям, негідний для людини спосіб зачаття і є загрозлива для її життя. Морально-етична оцінка FIVET виявляє його негативні сторони.

Жінці проводять гіперстимуляцію яєчників (під час якої вона отримує велику кількість гормонів), щоб спричинити одночасне дозрівання багатьох яйцеклітин, які отримують за допомогою пункції яєчників через стінку піхви. Після гіперстимуляції зростає ризик захворіти на рак яєчників [7, с. 1660–1666].

Чоловік здає сперму різними способами, причому деякі з них (мастурбація) не відповідають положенням персоналістичної біоетики. Якщо особи не мають своїх повноцінних статевих клітин, їх купують.

При заплідненні «*in vitro*» яйцеклітина і сперматозоїд після певного приготування поєднуються між собою спонтанно. Часто поєднання статевих клітин проводять за методом транцитоплазматичної мікроін'єкції сперматозоїда в яйцеклітину.

По-перше, FIVET створює розрив між подружнім єднанням і розмноженням людини, що призводить до дегуманізації подружнього акту. При зачатті *in vitro* непотрібне єднання тіл у статевому акті. У такому позатілесному заплідненні від подружжя залишається лише генетична спадковість, бажання мати дитину та вагітність матері. Немає взаємного самовіддання та продовження роду в любові. Зачаття здійснює стороння особа (лікар) [8, с. 225–226].

По-друге, FIVET спричиняється до масового знищення ембріонів (убивства людської істоти). Запліднення *in vitro* завжди призводить до смерті ембріонів, тому що технологія FIVET передбачає продукування більшої кількості ембріонів, ніж буде імплантовано. Ембріони культивуються в живильному середовищі, яке використовується протягом перших кількох днів перед імплантацією і має здатність негативно впливати на швидкість росту плода, що є основним фактором ризику розвитку багатьох хронічних захворювань у дорослому житті [9, с. 2067–2074]. Зважаючи на результати передімплантаційного дослідження, селекціонують ембріони, які мають імплантувати в матку. Хворі ембріони знищують, а здорові ембріони залишають для консервації на випадок наступного етапу в разі невдалої імплантації [10, с. 1021–1027].

Кріоконсервування – спосіб зберігання ембріонів. Здебільшого для цього використовують повільне замороження або вітрифікацію, за допомогою яких досягають зневоднення і швидке замороження. Ембріони зберігають у спеціальних термосах у позначених трубках. Багато з них гине під час заморожування.

Отже, уже перед імплантацією з'являються зайві ембріони. Доля ембріонів, які залишилися невикористаними, – імплантація іншій жінці, що мало ймовірно; уживання в експериментах чи для лікування іншої людини, що означає їх смерть.

Морально неприпустимою дією є експериментування з ембріонами, відбирання стовбурових клітин для трансплантації, що непоправно шкодить людському ембріону, перериваючи його розвиток.

Не можна порівняти імплантацію ембріона з усиновленням народженої дитини. Якщо жінка, керуючись милосердям, готова прийняти такий ембріон, щоби врятувати людське життя, то ця дія оправдує факт такого усиновлення, але не виправляє вчиненого злодіяння – продукування ембріонів у їх надчислі, яке було заплановане і здійснене всіма співучасниками цього процесу.

Ще однією етичною проблемою є «ембріональна редукція» [11, с. 223–258]. Щоб збільшити ефективність штучного запліднення, у матку імплантують три або більше ембріонів.

Коли дійде до багатоплідної вагітності, яка може мати ускладнення, тоді часто роблять селективний аборт, хоча, за даними статистики, частота випадків навіть одноплідної вагітності становить лише 20–30% у розрахунку до числа перенесень ембріонів або 15% у розрахунку на одну спробу [12, с. 228]. Доводиться повторювати процедуру імплантації, що спричиняє загибель щораз більшої кількості ембріонів – нових людських життів.

У свою чергу, багатоплідна вагітність вважається невдачею, адже потрібно підвищити шанси для повноцінного розвитку хоча б одного ембріона. Ось чому в такому разі проводять постімплантаційний селективний (або евгенічний) аборт (під контролем УЗД при терміні вагітності до 10 тижнів у тіла «менш якісних» ембріонів вводять речовини, які призводять до їх загибелі). Якщо дослідження показують відхилення в розвитку штучно зачатих дітей, пропонують зробити аборт. Селективний аборт із позицій біоетики ніколи не виправданий. Він є вбивством ненародженої дитини, а служіння життю, здоров'ю в такому разі перетворюється на служіння смерті [12, с. 228].

Біоетика обґрунтувала факт, що людське життя починається з моменту запліднення. Людиною не можна стати, нею можна бути лише від першої миті свого існування [13, с. 24]. Сьогодні з розшифруванням генома людини не залишилося сумнівів, що від моменту запліднення бере початок життя людської особи. Немає різниці між народженою і ще не народженою дитиною. Є лише зміна місця перебування: спочатку дитина знаходиться в утробі матері, а потім народжується.

Жінки після штучного запліднення часто не відчувають материнства, менше годують дітей грудьми. Не всі чоловіки ідентифікують себе як батьки, що також пов'язано з порушеннями природного процесу запліднення. Проблеми з'являються, коли дитина важко хвора. Не виключаються випадки, коли внаслідок помилки в лабораторії дитина не є генетичним нащадком своїх біологічних батьків.

Таким чином, при заплідненні «у пробірці» продукуються ембріони, смерть яких наперед передбачена та запланована, а метод, який нібито покликаний дати життя, насправді спричиняє смерть. Під час проведення FIVET загальна втрата ембріонів сягає 93–94% і лише мізерна їх кількість виживає [14, с. 558–563].

Уважають, що з усієї кількості заморожених ембріонів лише 3–5% зможуть остаточно розвинути й народитися. Французьке законодавство передбачає знищення ембріонів після закінчення терміну 5-річної консервації (пізніше не гарантовано її якість) [15, с. 227]. Масове знищення ембріонів відбулося 1 серпня 1996 р. у Великобританії, унаслідок якого було вбито 3300 ембріонів, оскільки закінчився термін їх 5-річного збереження [16, с. 6]. У Великобританії на кожен ембріон, що досягає народження, припадає чотири ембріони, які використовують для дослідів [16, с. 6]. Такі ембріони з надчисла вважаються теж потенційними донорами ембріональних тканин, які намагаються застосовувати для лікування деяких хвороб, що неприпустимо з позицій персоналістичної біоетики.

Потрібно мати на увазі ще й такі негативні аспекти цього методу, як медикалізація статевого життя подружжя; постійна непевність у тому, чи внаслідок FIVET зможе народитися здорова дитина; штучний вибір статі; евгенічна селекція ембріонів; явище використання «найманих матерів»; дарування ембріонів; питання інцесту. Гетерологічне FIVET нівелює такі життєві аспекти людської особи, як синівство, єдинокровність, родинність, батьківство.

У разі сурогатного материнства наявні інші зловживання не лише стосовно шлюбу, а й стосовно дитини, до якої не ставляться як до особистості, що має право знати власних батьків, ідентифікувати себе з ними. Стає очевидною маніпуляція тілесною природою дитини, яка, з одного боку, отримує генетичну спадковість від двох конкретних осіб, а з іншого – кров, харчування й життєве внутрішньоматкове забезпечення (що в майбутньому може мати наслідки на психічному рівні) від третьої особи – сурогатної матері. Об'єктом договору купівлі-продажу в цьому випадку є не лише матка сурогатної матері, а й передусім дитина. При застосуванні цієї технології включаються механізми ринкового регулювання за схемою гроші – «товар» – гроші, перетворення материнства в бізнес, торгівлю дітьми та своїм тілом [17, с. 145–146].

Як уже зазначено, людська особа є єдністю духа, душі й тіла. Людина має цінність, мету в собі, а тому не має бути зведена до предмета вжитку, товару. Будь-які інтереси мають слугувати людині, а не навпаки.

Штучне розмноження людини породжує численні етичні проблеми, пов'язані зі зневагою подружнього зв'язку й порушенням права дитини народитися внаслідок єдиного та плідного акту її батьків.

Уже сама засада, на якій ґрунтується запліднення в пробірці, містить зневагу до ембріона, порушує права й гідність людської особи; ембріон зводиться до рівня лабораторного матеріалу. Метод FIVET призводить до масового та планомирного знищення ембріонів, тому не може бути біоетично й морально виправданий. Не можна дозволити зневажати людське життя, починаючи від самого його початку, тобто від моменту запліднення, адже із цієї хвилини це життя є людським та особовим, неповторним.

Нині лікарів турбує здоров'я «дітей із пробірки». У «дітей із пробірки» збільшується ризик уроджених вад; вони частіше страждають від синдрому Беквіта-Відемана, синдрому Ангельмана (патологій, зумовлених генетичними аномаліями); через вади серця, порушення в кістково-м'язовій і репродуктивній системах. Вони зазвичай передчасно з'являються на світ, і це збільшує ризик їх смертності після народження. Зростає ймовірність пухлин, раку крові й сітківки ока, у 5 разів підвищується загроза утворення гемангіом, адже, за даними досліджень, відомо, що з 82 дітей, зачатих *in vitro*, 44 мали неврологічну симптоматику. Зазвичай у народжених «дітей із

пробірки» виникають такі розлади: затримка розвитку (30%), асфіксія при народженні (80%), неврологічні порушення (54%). Діти, зачаті в пробірці, нечасто виживають [17, с. 146].

Вагітність після штучного запліднення пов'язана з підвищеним ризиком тромбозу глибоких вен у вагітних жінок [18, с. 611–617].

Бажання мати дитину будь-якою ціною призводить до негідних дій, які чинять їй велику кривду. Неможливо виправдати та є предметом засудження те, що ембріони прирікають на смерть, селекцію, створюючи з них біологічний матеріал, предмети виробництва чи продажу.

Необхідно відкинути технологію, яка переступає через людське життя й гідність ембріона, технологію життя, що насправді заподіює смерть.

Проте, незважаючи на те як настало запліднення та який стан здоров'я дитини протягом життя, кожна людина має гідність особи, вона заслуговує на належну повагу й захист.

Пріоритетом для подружжя, що має проблеми з плідністю, залишається сучасне високоякісне належне лікування, метою якого є надання можливості подружній парі досягти природного запліднення та народження здорового потомства. Важливим є правильний діагноз і спеціалізована терапія, що послуговується здобутками всієї медицини.

Чинні нормативно-правові акти України щодо допоміжних репродуктивних технологій, які загалом спрямовані на закріплення права на застосування допоміжних репродуктивних технологій і регулювання медичної сторони цього питання, не відповідають, а подекуди й прямо суперечать базисним положенням Основного Закону України (ст. 3; ст. 27), не слугують збереженню людського життя та здоров'я від моменту запліднення й пошані гідності людини як особистості, нехтують гідністю людського розмноження та цінністю ембріона людини [19].

Основний Закон України (ст. 3) проголошує, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [19]. Згідно з Конституцією України (ст. 27), кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути його свавільно позбавлений. Обов'язок держави – захищати життя людини від протиправних посягань [19].

Закон України про охорону здоров'я дозволяє штучне запліднення й імплантацію ембріона за згодою подружжя та при збереженні анонімності донора (ст. 48) [20], що етично неприпустиме.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні» від 09.09.2013 № 787 урегульовано відносини між пацієнтами (жінками, чоловіками) та закладами охорони здоров'я, які забезпечують застосування методик допоміжних репродуктивних технологій, встановлено механізм, умови й порядок їх застосування, визначено необхідні умови для проведення сурогатного (замінного) материнства, затверджено методи допоміжних репродуктивних технологій, загальне положення щодо проведення штучного запліднення й імплантації ембріонів [21]. Відповідно до цього Наказу, здійснюється донація гамет або ембріона, що є процедурою, за якою донори за письмово оформленою, добровільною згодою надають свої статеві клітини-гамети (сперму, ооцити) або ембріони для використання іншими особами у «вирішенні» проблем безпліддя, що морально недопустимо. Цим порушується гідність і недоторканність людського життя [21].

Цивільний кодекс України закріплює право повнолітніх жінок або чоловіків за медичними показаннями на проведення «лікувальних» програм допоміжних репродуктивних технологій (ч. 7 ст. 281). Стаття 290 Цивільного кодексу України передбачає право на донорство, яке включає право повнолітньої дієздатної фізичної особи бути донором репродуктивних клітин [22], що є морально недопустимо.

Сімейний кодекс України (ст. 123) регулює визначення походження дитини, народженої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій:

– п. 1. У разі народження дружиною дитини, зачатої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, здійснених за письмовою згодою її чоловіка, він записується батьком дитини.

– п. 2. У разі перенесення в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, батьками дитини є подружжя.

– п. 3. Подружжя визнається батьками дитини, народженої дружиною після перенесення в її організм ембріона людини, зачатого її чоловіком та іншою жінкою в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій [23].

Як стверджує українська науковиця Наталя Назар, Цивільний кодекс України (від 16.01.2003 № 435-IV) у ч. 2 ст. 25 визначає цивільну правоздатність фізичної особи з моменту народження, що вже суперечить засадам біоетики [24, с. 12]. Людське життя починається не з моменту народження, а з моменту запліднення.

Згідно із цим Кодексом, правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років (ч. 1 ст. 31). У Кодексі не вказується нижня межа дитинства [25].

Визнання за ембріоном статусу людини є питанням про саморозуміння людини, про відповідальність перед тим, хто з'являється на світ, про людські права на рівноправність і на недискримінацію.

Ці нормативно-правові акти щодо застосування репродуктивних технологій не відповідають, а подекуди й прямо суперечать базисним положенням Основного Закону України (ст. 3; ст. 27) [26], не слугують збереженню людського життя та здоров'я від моменту запліднення й пошані гідності людини як особистості, нехтують гідністю людського розмноження й цінністю ембріона людини.

Єдиним шляхом подолання наявних суперечностей є узгодження цих законів у площині не лише з Конституцією, а й передусім із природним правом на життя кожної людини незалежно від етапів чи проявів її існування. Необхідно в Україні негайно переглянути чинні нормативно-правові акти, що стосуються допоміжних репродуктивних технологій, прийняти нові закони на основі засад персоналістичної біоетики.

Сьогодні існують природні розмножувальні технології (НаПроТехнології – Natural Procreation Technologies), які дозволені з морально-етичної точки зору. Це й стимуляція овуляції, і хірургічна корекція фаллопієвих труб, і лікарська допомога при заплідненні в лоні матері (наприклад, допомога в просуванні сперматозоїдів після подружнього єднання або хірургічне діставання яйце-клітини з яєчника й уміщення у матку, де вона запліднюється в природних умовах). Із позицій персоналістичної біоетики ці технології не засуджуються, адже вони не порушують права людини бути зачатою в гідний спосіб у подружньому єднанні та любові.

Критерій етичної дозволеності НаПроТехнологій людини: подружній акт із єднальною і розмножувальною функціями разом; запліднення в живому організмі; допоміжна технологія, метою

якої є допомога в подружньому акті, щоб цілковите єднання подружжя могло спричинитися до зачаття дитини завдяки подоланню перешкоди. Ця дія називається «штучне інтракорпоральне гомологічне запліднення», яке підтримує сам подружній акт [27, с. 147–148].

Перенесення гамет у фаллопієві труби (GIFT (Gamete Intra-Fallopian Transfer)), що відбувається в такому порядку: сперма, повітряна бульбашка, яйцеклітина, повітряна бульбашка, сперма, не можна вважати формою допомоги, це радше заміна подружнього акту: хоча запліднення відбувається в лоні матері, але гамети певний довший час перебувають поза організмом людини [27, с. 148].

НаПроТехнології базуються на встановленні причин безпліддя та корекції розладів природних процесів, які спричинюють неплідність в організмі чоловіка та жінки, і спрямовані на зачаття й виношування дитини, що передбачає сучасне медикаментозне та хірургічне лікування. Окрім того, НаПроТехнології дають змогу подолати проблему звичних викиднів і передчасних пологів у тих випадках, коли при стандартному підході виявити такі порушення неможливо. З їх допомогою можлива рання діагностика й лікування різноманітних гінекологічних розладів: передменструального синдрому, рецидивуючих кіст яєчників, маткових кровотеч, а також післяпологових депресій [28]. Вони дають змогу детально визначити дату зачаття дитини, що дуже важливо для планування обстежень під час вагітності й передбачення дати пологів. Цей новий напрям у сфері прокреації започаткований у 90-х роках ХХ ст. Томасом Гілджерсом (США), професором Крейгтонського університету, директором Інституту з вивчення репродукції людини імені Папи Павла VI, який один із небагатьох лікарів і вчених у світі розпочав у 1970-х роках наукове дослідження природного циклу жінки. В основі лікування жіночого безпліддя лежить модель Крейгтона – популярний у США метод спостереження за циклом жіночої плідності, що дає змогу об'єктивно оцінити гормональні зміни протягом циклу [28]. Клініки НаПроТехнологій також функціонують в Ірландії, Англії, Франції, Німеччині, Словаччині, Польщі.

Незважаючи на новизну НаПроТехнологій, їх застосування є досить ефективним і безпечним. Journal of the American Board of Family Medicine (Журнал Американського управління сімейною медициною) у жовтні 2008 року опублікував результати досліджень, здійснених у 2008 році вченими Міжнародного інституту

відновлювальної репродуктивної медицини (м. Лондон). Дослідження показали, що зі 1100 подружніх пар, які зіткнулися з проблемою безпліддя, 52,8% змогли народити живу дитину за допомогою НаПроТехнологій. При цьому третина учасників дослідження раніше безуспішно зверталися до штучного запліднення. Серед респондентів, які раніше не зверталися до запліднення «в пробірці», показник народжуваності був вищим і становив 61,5%. У більшості вагітність була одноплідною, на відміну від тих, котрі були отримані за допомогою запліднення «в пробірці», де частота багатоплідних вагітностей становила близько 20%. Зазвичай останню «проблему» вирішують, удаючись до селективного абортів, що з етичної точки зору є неприпустимо. Іншою складністю, котра притаманна для новітніх репродуктивних технологій, є часті викидні. Їх кількість становить близько 40%, тоді як при застосуванні НаПроТехнологій ризик передчасних пологів, народження дитини з дуже низькою масою тіла та серйозними ускладненнями вагітності є мінімальним. Також варто зазначити, що НаПроТехнології є ефективними для жінок зрілого дітородного віку (після 40 років), тоді як шанси завагітніти за допомогою штучного запліднення після досягнення жінкою 35-літнього віку суттєво понижуються [29, с. 148–149].

НаПроТехнології – це етичний спосіб подолання проблеми неплідності, також ці методи ефективніші та менш собівартісні порівняно з допоміжними репродуктивними технологіями, вони мають набрати належного інформаційного забезпечення в Україні.

Шлях до батьківства може бути усиновлення (удочеріння) покинутих дітей (дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування). Подружня пара може пережити вагітність у «серці». Це благородна справа. Діти з притулку такі ж рідні, як і біологічні. Атмосфера любові, у якій виховується дитина, має не менший вплив, ніж генетика.

Висновки. Бажання мати дитину будь-якою ціною призводить до негідних дій, які чинять їй велику кривду. Неможливо виправдати та є предметом засудження те, що ембріони прирікають на смерть, селекцію, творячи з них біологічний матеріал, предмети виробництва чи продажу.

Органам публічного управління необхідно з повагою та відповідальністю ставитися до кожного людського життя, починаючи з моменту запліднення, і гідності продовження людського роду.

НаПроТехнології – це етичний спосіб подолання проблеми неплідності, який полягає в

наданні можливості подружній парі досягти природного запліднення та народження здорового потомства, базується на встановленні правильного діагнозу та спеціалізованій терапії, що послуговується здобутками всієї медицини.

Нормативно-правові акти щодо допоміжних репродуктивних технологій не відповідають, а подекуди й прямо суперечать базисним положенням Основного Закону України (ст. 3; ст. 27), не слугують збереженню людського життя та здоров'я від моменту запліднення й пошані гідності людини як особистості, нехтують гідністю людського розмноження та цінністю ембріона людини.

Публічним управлінням необхідно створити нові закони у сфері застосування репродуктивних прав людини щодо вирішення проблем неплідності, які були б узгоджені не лише з Конститу-

цією, а й передусім із природним правом на життя кожної людини незалежно від етапів і проявів її існування, яке є основоположною цінністю біоетики.

Інформування населення про етичні способи подолання проблеми неплідності має стати одним із головних завдань Міністерства охорони здоров'я України.

Незважаючи на те як настало зачаття і який стан здоров'я людської особи впродовж життя, кожна людина має гідність і заслуговує на належну повагу й захист.

Шляхом до батьківства може бути усиновлення (удочеріння) покинутих дітей.

Перспективи подальших досліджень полягають у напрацюванні заходів органів публічного управління щодо інформування населення про етичні способи подолання проблеми неплідності.

Список літератури:

1. Congregazione per Dottrina della Fede. Istruzione Donum Vitae, 22 febbraio 1987. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1987. 168 p.
2. Хартія працівників охорони здоров'я / Папська Рада до справ душпастирства в охороні здоров'я. Львів : Медицина і право, 2010. 111 с.
3. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
4. Судо Ж. От оплодотворения in vitro до клонирования. *Семья и биоэтика* : матеріали Междун. симпозиума, 20–23 мая 1998 года. Санкт-Петербург : Март, 1998. С. 224–241.
5. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 № 787. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13> (дата звернення: 07.04.2021).
6. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
7. Trabert B., Lamb E.J., Scoocia B. Ovulation-inducing drugs and ovarian cancer risk: results from an extended follow-up of a large United States infertility cohort / Fertility and Sterility. American Society for Reproductive Medicine. *National Center for Biotechnology Information*. 2013. Volume 100. Issue 6. P. 1660–1666.
8. Судо Ж. От оплодотворения in vitro до клонирования. *Семья и биоэтика* : матер. Междун. симпозиума, 20–23 мая 1998 года. Санкт-Петербург : Март, 1998. С. 224–241.
9. Nelissen E.C.M., Van Montfoort A.P.A., Smits L.J.M. IVF culture medium affects human intrauterine growth as early as the second trimester of pregnancy / Human Reproduction. *Oxford academic Journals*. August, 2013. Volume 28. Issue 8. P. 2067–2074.
10. Das M., Holzer H.E.G. Recurrent implantation failure: gamete and embryo factors / Fertility and Sterility. American Society for Reproductive Medicine. *National Center for Biotechnology Information*. 2012. Vol. 97. Issue 5. P. 1021–1027.
11. Bompiani A., Guariglia L., Rosati P. La cosiddetta riguzione embrionale sotto sl profilo assistenziale ed etico. *Medicina e Morale*. Roma : UCSC Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli, 1995. № 2. P. 223–258.
12. Судо Ж. От оплодотворения in vitro до клонирования. *Семья и биоэтика* : матер. Междун. симпозиума, 20–23 мая 1998 года. Санкт-Петербург : Март, 1998. С. 224–241.
13. Блехшміт Е. Збереження індивідуальності. Людина – особа від самого початку. Дані ембріології людини / пер. з нім. С. Матіяш ; наук. ред. П. Гусак, З. Городенчук, О. Кука. Львів : Видавництво Українського Католицького Університету, 2003. 120 с.
14. Seppala M. The world collaborative report on in-vitro fertisation and embryo replacement: current state of the art in January 1984. *Annals of the New York Academy of Sciences*. 1985. № 442. P. 558–563.
15. Судо Ж. От оплодотворения in vitro до клонирования. *Семья и биоэтика* : матер. междун. симпозиума, 20–23 мая 1998 года. Санкт-Петербург : Март, 1998. С. 224–241.
16. Dawson K.J. The storage of human embryos. *Human Reproduction*. 1997. V. 12. P. 6–7.
17. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
18. Hansen A.T., Kesmodel U.S., Juul S. Increased venous thrombosis incidence in pregnancies after in vitro fertilization. *Human Reproduction*. 2014. Volume 29. Issue 3. P. 611–617.

19. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
20. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2802-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 4. Ст. 19.
21. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 № 787. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13> (дата звернення: 07.04.2021).
22. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
23. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
24. Назар Н. Про необхідність внесення змін в законодавство України у сфері охорони здоров'я, як механізм демографічної політики. *Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій* : матер. щорічн. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 2–3 квітня 2009 р. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2009. 520 с.
25. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
26. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
27. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
28. Hilgers Thomas W. Creighton model Fertility Care™ System. Fertility Care™ & NaProTechnology. Omaha, Nebraska, USA : Press Pope Paul VI Institute, 2001. 80 p.
29. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.

Tereshkevych H.T. (s. Diogena). ANALYSIS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF REPRODUCTIVE HUMAN RIGHTS FROM THE STANDPOINT OF BIOETHICS

Formulation of the problem. Issues of bioethical behavior are crucial in the field of ensuring reproductive human rights to address the problems of infertility, because they affect the gift of human life.

Research analysis. The previously unresolved part of the general problem is to take into account the principles of bioethics in solving the problems of infertility in the context of public policy and possible directions for the development of legislation based on bioethics in this area.

The aim of the article is to analyze the state policy in solving the problems of infertility from the standpoint of bioethics.

Statement of the main part. Unlike the application of the most modern methods of treatment (NaProTechnologies), assisted reproductive technologies destroy human dignity and the unique value of human life.

The human person has the natural right to be conceived in a conjugal union in love and to grow up with his genetic parents. Many new reproductive technologies not only violate this right, but also lead to death, turning a person into a product of laboratory technology, in which issues of ethics and morality are pushed to the background.

As a result of the use of assisted reproductive technologies, almost 20 embryos die to give birth to one child. If a woman has problems with childbirth, she will not be able to give birth to an artificially conceived child. Experiments with human embryos (transplantation, freezing) are unacceptable and should be replaced by NaProTechnologies – methods that do not interfere in the sphere of human life, act humanely, because they are based on establishing the causes of infertility and correcting disorders of natural processes that cause menopause women, and aimed at conceiving and carrying a child, which involves modern medical and surgical treatment.

Conclusions. Public administrators need to create new laws in the field of human reproductive rights to address the problems of infertility, which would be consistent not only with the Constitution, but, above all, with the natural right to life of every person, regardless of the stages and manifestations of its existence. fundamental value of bioethics.

Prospects for further research are to create measures for public administration to inform the public about ethical ways to overcome the problems of incompetence.

Key words: reproductive human rights, assisted reproductive technologies, infertility problems, NaProTechnologies, human personality, bioethics, state policy.

Цигилик Ю.А.

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Актуальність проблеми щодо притягнення суб'єктів до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, що призвело до пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна, спричинила необхідність розгляду питання про доповнення статті 124 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, установлено, що стаття передбачає лише спричинення шкоди майновим інтересам потерпілого. Однак статистичні дані щодо кількості дорожньо-транспортних пригод в Україні свідчать, що великий відсоток із них становлять саме випадки з матеріальними збитками. Дослідивши цю категорію адміністративних правопорушень, з'ясували, що практично половина з них відбувається із заподіянням потерпілому шкоди у вигляді легких тілесних ушкоджень, відповідальність за які в чинному законодавстві не передбачена. Кримінальним кодексом України передбачено лише відповідальність за спричинення потерпілому від середньої тяжкості, тяжких тілесних ушкоджень і смерті. Проаналізувавши вказані прогалини законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, установили відсутність будь-якої відповідальності за вищезазначені дії з боку учасників дорожнього руху стосовно потерпілих. Виявлено юридичні неточності, що існують станом на сьогодні в українському законодавстві з питань дотримання правил дорожнього руху. Ураховуючи те що ступінь суспільної небезпеки при порушенні Правил дорожнього руху із заподіяння потерпілому легкого тілесного ушкодження набагато вищий, ніж скоєння дорожньо-транспортної пригоди зі спричиненням лише матеріальної шкоди, постає питання щодо доцільності внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та встановлення окремої відповідальності для учасників дорожнього руху за вчинення вказаних дій. Мета статті – зосередити увагу законодавців і дослідників адміністративного права на відсутності нормативно-правового регулювання відповідальності учасників дорожнього руху у разі, коли порушення правил дорожнього руху спричинило заподіяння потерпілому легких тілесних ушкоджень.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, дорожньо-транспортна пригода, легкі тілесні ушкодження, матеріальна шкода, адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми. Упродовж останніх років як в Україні, так й у світі збільшується кількість транспортних засобів та осіб, які керують ними. За таких умов учасників дорожнього руху стає дедалі більше, отже, виникає проблема щодо впорядкування дорожнього руху й установлення відповідальності за його порушення. Перші важливі кроки щодо належного забезпечення дорожнього руху розпочалися ще за часів СРСР, коли Указом Президії Верховної Ради СРСР від 29 квітня 1974 року № 5938-VIII було ратифіковано Конвенцію про дорожній рух. Із набуттям Україною незалежності посилювалася відповідальність за порушення правил дорожнього руху. Пріоритетним напрямом реформування було визнано безпечність руху, тобто умови, за яких дотримання правил дорожнього руху не спричинятиме шкоди суспільним відносинам, що

охороняються державою. З того часу неодноразово посилювалася відповідальність за дії, які призвели чи можуть призвести до наслідків, які є як суспільно шкідливими, так і суспільно небезпечними.

Конституція України охороняє права та свободи людини та громадянина й установлює відповідальність за порушення вказаних прав і свобод іншими нормативно-правовими актами. Попри це, при аналізі чинного законодавства постає питання: чому в Україні існує низка протиправних дій, за які не передбачена відповідальність? Як приклад можна навести факт учинення учасниками дорожнього руху дорожньо-транспортної пригоди, за якої особі спричиняється не лише матеріальна шкода, а й шкода її здоров'ю у вигляді легких тілесних ушкоджень.

Для встановлення належного гарантування рівних прав і свобод людини та громадянина потребує розгляду один із видів правопорушення, який не має законодавчого підґрунтя, однак на практиці застосовується Національною поліцією, а саме легкі тілесні ушкодження, що спричинені потерпілому внаслідок дорожньо-транспортної пригоди. У результаті недосконалості законодавства чимало кримінальних проваджень в Україні закриваються за відсутністю складу кримінального правопорушення, а виділені матеріали направляються до структурних підрозділів поліції, які, у свою чергу, перенаправляють оформлені адміністративні протоколи до суду для притягнення особи до адміністративної відповідальності за дії, які не передбачені жодним нормативно-правовим актом України. Саме колізії законодавства, у межах якого на практиці здійснюється регулювання дорожнього руху, й зумовлюють актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні в працях приділяли увагу такі вчені, як Д.С. Припутень [1], О.М. Кучеренко [2], Р.Ю. Молчанов [3], О.В. Глібоко [4] С.В. Міловідова [5]. Разом із тим питання адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, що спричинило дорожньо-транспортну пригоду із заподіянням потерпілому легких тілесних ушкоджень, комплексно не досліджувалося.

Постановка завдання. Мета статті – зосередити увагу законодавців і дослідників адміністративного права на відсутності нормативно-правового регулювання відповідальності учасників дорожнього руху в разі, коли порушення правил дорожнього руху спричинило заподіяння потерпілому легких тілесних ушкоджень.

Основні результати дослідження полягають в обґрунтуванні теоретичних і методичних аспектів і розробленні практичних рекомендацій щодо нормативно-правового встановлення відповідальності в разі, коли порушення правил дорожнього руху учасниками дорожнього руху спричинило заподіяння потерпілому легкого тілесного ушкодження.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Стаття 3 Конституції України гарантує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6]. Таким чином, обов'язок держави – поважати, заохочувати й захищати права людини та громадянина. Одним зі способів такого захисту прав з боку держави є встановлення певного виду юридичної відповідальності

за протиправну поведінку суб'єкта правопорушення. У розділі 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність», а саме в статті 9, чітко визначено, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління й за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [7].

Що ж стосується юридичного визначення поняття адміністративної відповідальності, то воно фактично відсутнє в чинному законодавстві. Стаття 23 КУпАП лише зазначає, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [7]. Усі тлумачення адміністративної відповідальності й досі мають дослідницький характер і є предметом наукових дискусій. Наприклад, у статті «Адміністративна відповідальність» Юридичної енциклопедії визначено, що адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення [8].

Одним із пріоритетних напрямів притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності в Україні є сфера безпеки дорожнього руху. Основою правового механізму державного управління у сфері дорожнього руху є чинне законодавство України. Складниками цього механізму є відповідні закони, зокрема Закон України «Про дорожній рух», Закон України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про Правила дорожнього руху», Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» № 1395 та інші нормативно-правові акти. Керуючись нормами зазначених законодавчих актів і положеннями нормативно-правових документів, структурні підрозділи

патрульної поліції забезпечують регулювання сфери дорожнього руху. Проте останнім часом усе більше вчених і практиків, які досліджують питання діяльності патрульної поліції, звертають увагу на недосконалість правового механізму. Проблема з його функціонуванням пов'язана з недовершеністю, точніше невизначеністю деяких правових положень, що значно ускладнює судові практику при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що спричинили настання дорожньо-транспортної пригоди.

КУпАП – це кодифікований нормативний акт, що регулює суспільні відносини в частині притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. З дня прийняття КУпАП не лишається сталим, а, навпаки, соціальні зміни потреб суспільства зумовлюють необхідність унесення великої кількості правок і доповнень як до видів правопорушень, так і до санкцій статей у бік посилення відповідальності за їх учинення. Саме такі зміни й доповнення спрямовані на подолання негативних явищ, які з'являються в суспільстві. Одночасно із цим є види правопорушень, які не підпали під суттєві зміни. Одним із них є порушення правил дорожнього руху, що спричинило дорожньо-транспортну пригоду (далі – ДТП).

Відповідно до частини й статті 2 Кодексу цивільного захисту України, дорожньо-транспортна пригода – подія, що сталася під час руху дорожнього транспортного засобу, унаслідок якої загинули або зазнали травм люди чи заподіяна шкода майну [9].

Від моменту вступу в дію КУпАП Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 № 8074-10 і по сьогоднішній день відповідальність у рамках адміністративного законодавства настає за порушення правил дорожнього руху, що спричинили виключно матеріальні збитки. Відповідно до диспозиції статті 124 КУпАП, станом на 15.03.2021 законодавець визначає протиправним діянням порушення учасниками дорожнього руху правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна [7].

Варто зазначити, що ступінь юридичної відповідальності при кваліфікації правопорушення повністю залежить від ступеня суспільної небезпеки, тобто державою враховується фактор заподіяння чи загрози заподіяння істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі.

Якщо розглядати питання щодо шкоди, яка може бути спричинена потерпілій особі внаслідок ДТП, у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) чітко визначено, що кримінальна відповідальність настає виключно у випадку заподіяння середньої тяжкості тілесних ушкоджень, тяжких тілесних ушкоджень чи смерті потерпілого. Таким чином, стаття 286 КК України однозначно трактує, що легкі тілесні ушкодження, що спричинені внаслідок ДТП потерпілому жодним чином не підпадають під ознаки кримінально-караного діяння.

При встановленні правової відповідальності за вчинення ДТП, що містить ознаки адміністративного правопорушення, існує правова прогалина в разі спричинення потерпілому легких тілесних ушкоджень.

На практиці скоєння ДТП внаслідок порушення правил дорожнього руху є дуже розповсюдженим в Україні явищем і такі дії входять до категорії найбільш поширених правопорушень. Однак при вчиненні ДТП з легкими тілесними ушкодженнями (неважливо від ступеня втрати працездатності) відповідальність в Україні не настає. Також варто врахувати те, що правопорушник учиняє порушення правил дорожнього руху умисно, однак до наслідків він ставиться з протиправною самовпевненістю, що є одним із видів необережності із суб'єктивної сторони. Але навіть при необережному вчиненні правопорушення потерпілому спричиняється шкода здоров'ю, яка по тривалості може бути як без короточасного розладу здоров'я до 6 діб, так і з короточасним розладом здоров'я тривалістю до 21 дня. У свою чергу, законодавець не встановлює мінімального розміру матеріальної шкоди при ДТП, тому можна вважати, що незалежно від суми матеріальної шкоди винуватець понесе відповідальність від штрафу до позбавлення права керування транспортними засобами. Таким чином, можна трактувати норму ст. 124 КУпАП щодо спричинення будь-якої шкоди здоров'ю потерпілому в частині легких тілесних ушкоджень на десятки, а то й сотні тисяч гривень і не бути покараним, і навпаки, спричинивши потерпілому матеріальну шкоду в розмірі 1 гривні й понести за це відповідальність. З огляду на вищевикладене, економічні переваги мають пріоритетне значення перед гарантованими Конституцією України правами і свободами людини та громадянина. Це означає, що ступінь суспільної небезпеки при порушенні Правил дорожнього руху, що спричинило заподіяння потерпілому легкого тілесного ушко-

дження, набагато вища, ніж учинення ДТП, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна, але не здоров'ю потерпілого.

Ще однією із серйозних законодавчих прогалин є встановлення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень. Відповідно до п. 1.1 Наказу МОЗ України «Правила судово-медичного визначення тяжкості тілесних ушкоджень» від 17.01.1995 № 6, судово-медичне визначення тяжкості тілесних ушкоджень проводиться згідно з Кримінальним і Кримінально-процесуальним кодексами України [10]. Таким чином, лише в рамках кримінального провадження можна встановити ступінь тяжкості тілесного ушкодження, що спричинене потерпілому внаслідок ДТП. Відповідно до ст. 284 Кримінально-процесуального кодексу України, кримінальне провадження підлягає закриттю в разі встановлення відсутності в діях особи складу кримінального правопорушення. Отже, якщо потерпілому спричинено внаслідок ДТП легкі тілесні ушкодження, що підтверджується висновком експерта в рамках кримінального провадження, справа підлягає закриттю. У подальшому, відповідно до ч. 5 ст. 38 КУпАП, у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше ніж через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження. Але знову колізія: притягнути особу до відповідальності, яка не передбачена чинним законодавством, неможливо.

На основі аналізу наукової літератури, законодавчих актів, вивчення судової практики доцільно вдосконалити чинну систему відповідальності суб'єктів правовідносин у сфері безпеки дорожнього руху в Україні шляхом унесення відповідних змін до законодавчих положень.

Одним зі способів усунути правову прогалину є доповнення ст. 124 КУпАП частиною другою, у якій чітко передбачити, що в разі порушення учасниками дорожнього руху правил дорожнього руху, що спричинило заподіяння потерпілому легкого тілесного ушкодження, це тягне за собою адміністративну відповідальність, розмір і вид якої повинен відповідати ступеню суспільної небезпеки при вчиненні вищезазначеного правопорушення.

Водночас унесення змін і доповнень до КУпАП має потягнути за собою зміни до інших нормативно-правових актів, які регулюють безпеку дорожнього руху, визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, а також процедуру здійснення переходу від кримінального провадження в рамках ст. 286 КК України до ст. 124 КУпАП.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що встановлення адміністративної відповідальності шляхом унесення змін до КУпАП для учасників дорожнього руху в разі, коли порушення правил дорожнього руху спричинило заподіяння потерпілому легкого тілесного ушкодження, є досить актуальним в умовах сьогодення та потребує рішучих кроків з боку законодавця. Проблематика цього питання підлягає широкому обговоренню в професійному колі із залученням громадськості. Наукові дослідження забезпечать належний рівень обґрунтування необхідності застосування адміністративної відповідальності для учасників дорожнього руху, оскільки встановлення санкцій за спричинення шкоди здоров'ю потерпілого буде відповідати ступеню суспільної небезпеки й наслідків, а також сприятиме запобіганню вчиненню нових правопорушень, збереженню життя громадян і підвищенню уваги осіб, що керують транспортними засобами, найголовніше, практика застосування такої відповідальності відповідатиме викликам сучасності.

Список літератури:

1. Припутень Д.С. Проблемні питання судового розгляду кримінальних проваджень за статтею 286 Кримінального кодексу України. *Кримінально-процесуальне право та криміналістика. Право і суспільство*. 2015. № 6 (2). С. 227–230.
2. Кучеренко О.М. Адміністративна відповідальність за порушення Правил дорожнього руху, що спричинило дорожньо-транспортну пригоду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпро. 2016. 22 с.
3. Молчанов Р.Ю. Адміністративно-юрисдикційна діяльність патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук (доктор філософії) : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпро, 2018. 216 с.
4. Глібко О.В. Правові засади розгляду судами справ про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2019. 207 с.

5. Міловідова С.В. Попередження та протидія адміністративним правопорушенням в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2016. 231 с.
6. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 зі змінами і доп. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 12.04.2021).
8. Юридична енциклопедія. *Українські електронні та паперові енциклопедичні видання: основні здобутки й перспективи* : науковий збірник / редкол. : Т.І. Березюк, М.Г. Железняк (відп. ред.), Л.В. Журило, О.С. Іщенко, Р.Г. Кацалап та ін. ; НАН України ; Інститут енциклопедичних досліджень. Київ : Академперіодика, 2015. С. 49–51.
9. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 12.04.2021).
10. Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, затвердженні Наказом МОЗ України від 17.01.1995 № 6. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0255-95> (дата звернення: 12.04.2021).

Tsyhylyk Yu.A. IMPROVEMENT OF THE LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION SPHERE OF ROAD SAFETY REGULATION

The urgency of the problem of bringing subjects to administrative responsibility for violating traffic rules, which led to damaging of vehicles, cargo, roads, streets, railway crossings, road structures or other property, caused necessary to consider supplementing Article 124 of the Code of Ukraine on administrative offenses. In particular, it was established that this article provides only for causing damage to the victim property interests. However, statistics on the number of road accidents in Ukraine show that a large percentage of them are cases of material damage. Researching this category of administrative offenses, it was found that almost half of them occur with the infliction of harm to the victim in the form of minor injuries, for which responsibility is not provided by current legislation. The Criminal Code of Ukraine provides only responsibility for causing to victim moderate and heavy injuries and death. After analyzing these gaps in the legislation in the sphere of road safety, it is established that there is no responsibility for the above actions by road users in relation to victims. The legal inaccuracies that currently exist in the Ukrainian legislation on compliance with traffic rules have been identified. Considering that the degree of public danger in violation of traffic rules for causing minor bodily injury to the victim is much higher than the committing a traffic accident-causing only material damage, so the question arises as to the appropriateness of amending the Code of Administrative Offenses and establishing separate road user's responsibility for committing these actions. The purpose of the article is to focus on the attention of legislators and researchers of administrative law in the absence of regulatory and legal regulation of responsibility of the traffic participants in the event that the violation of traffic rules caused infliction of light bodily injuries.

Key words: road safety, traffic accident, minor injuries, material damage, administrative responsibility.

Шляхтіна Г.В.

Київський національний торговельно-економічний університет

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ФОРМУВАННІ ЛІДЕРСЬКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто й узагальнено досвід формування лідерських компетентностей у публічному управлінні країн євроатлантичної спільноти, ЄС та України. Методичною базою дослідження є чинна нормативно-законодавча база, звіти Національного агентства України з питань державної служби, матеріали досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку за 2017–2020 роки, а також аналіз численних праць закордонних та українських науковців.

Проведено аналіз компетентностей лідерства в публічному управлінні США, Канади, Великобританії, Сінгапуру, Нідерландів, країн ОЕСР та України. Доведено, що формування лідерських компетентностей керівників вищих посад державної служби зумовлено глобальними трансформаційними процесами, що відбуваються у світі. Зарубіжні країни активно інвестують у розвиток професійних державних службовців-лідерів, оскільки саме від них залежить ефективне втілення державних політик і надання послуг для підвищення якості життя й благополуччя громадян.

На основі чинних нормативно-правових актів доведено, що формування в Україні відповідних лідерських компетентностей є важливим вектором подальшого розвитку й реформування публічного управління нашої держави, адже саме від знань, досвіду, цінностей, мотивації та ставлення, що можуть цілісно реалізовуватися на практиці лідерами організацій, залежить успішна й злагоджена робота команд, їхня здатність виконувати відповідну місію та досягати цілей.

Зроблено висновки, що єдиних міжнародних рамок компетентностей державних службовців і лідерських компетентностей не існує. Незважаючи на різницю в термінології, спільним для всіх підходів щодо розвитку керівників-лідерів на державній службі є наявність загальних рамок/основ стратегії щодо розвитку лідерства, визначеної на основі чітко окреслених бажаних його компетенцій. Сьогодні кожна країна світу сама визначає компетентності державних службовців, у тому числі лідерські, необхідні для ефективного й результативного виконання покладених державою функцій і завдань. Профілі компетенцій лідерства враховують національні особливості й потреби, а також місцевий контекст.

Запропоновано при розробці профілів лідерської компетентності провести відповідне дослідження, з огляду на трансформаційні зміни та реформи останніх років, аби врахувати специфіку й потреби в Україні. Також зауважено на впровадженні єдиного підходу до розвитку керівників сфери публічного управління в Україні саме на основі затвердження профілів лідерської компетентності, що сприятиме розвитку й удосконаленню сучасної культури урядування, відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, реалізації нових стратегічних напрямів публічного управління.

Ключові слова: лідерські компетентності, публічне управління, реформа державного управління, управління людськими ресурсами, органи публічної влади.

Постановка проблеми. У практиці реформ публічного управління зарубіжних країн, а також України протягом останнього десятиріччя запроваджено різні види компетентності або її елементи, що висуваються як вимоги до керівників органів влади. Вони характеризуються в основному тим, що відбір, просування кадрів і реалізація ними державної політики повинні здійснюватися виключно на основі певних професійних, особистісних і соціально-психологічних якостей,

які об'єднані в кожній окремо взятій країні у відповідні групи (напрями, моделі). Розроблені й реалізуються програми імплементації лідерства у сферу публічного управління, проводиться діагностика й розвиток лідерського потенціалу на основі навчальних програм. Проте, незважаючи на певний інтерес до проблеми лідерських компетентностей особливо в розрізі керівних кадрів, остання ще не знайшла належного відображення й розвитку як у теорії, так і в практиці публіч-

ного управління країн євроатлантичної спільноти, Європейського Союзу, а також України. Не існує універсальних компетентностей лідерства для країн. У межах Європейського Союзу вони з 2016 року визначені як рекомендації для використання. Тому науково-практичні дослідження щодо визначення лідерських компетентностей серед кваліфікаційних вимог для керівних посад сфери публічного управління залишаються сьогодні актуальним напрямом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий інтерес до проблематики лідерства, зокрема, у державному управлінні пов'язаний як у зарубіжній, так і вітчизняній науці з формуванням компетентностей лідерства – сукупності навичок, знань, цінностей, підходів та особистих якостей, які проявляються в поведінці державного службовця та сприяють вирішенню поставлених завдань. Аналіз досвіду закордонних країн і праць українських науковців засвідчує, що в науковій літературі надано характеристики різним аспектам професійної підготовки лідерів-управлінців, а саме: компетентнісний підхід і проблематика формування професійних компетентностей майбутніх фахівців розглянуто О. Мирною, В. Олуйко, Н. Орловою, О. Сердюк, В. Таранюк, П. Хаїтовим, А. Чечель, І. Шуптою, О. Яценко та ін. Системний аналіз наукових джерел дає можливість констатувати, що сьогодні накопичений певний досвід дослідження проблеми формування лідерської компетентності у сфері публічного управління. Однак цілісне розв'язання проблеми, її формування на теоретико-методологічному та практичному рівнях потребує додаткового вивчення для використання й упровадження в діяльність державних службовців-керівників.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду зарубіжних країн у формуванні лідерських компетентностей в органах публічної влади й на основі узагальнення та порівняння надання пропозицій щодо впровадження лідерських компетентностей у практику публічного управління України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування лідерських компетентностей державних управлінців, особливо що стосується вищого корпусу державної служби, зумовлено глобальними трансформаційними процесами, що відбуваються як у країнах Європейського Союзу та євроатлантичної спільноти, так і в Україні зокрема. Країни входять в абсолютно нову сферу функціонування й діяльності. Швидкий розвиток інформаційних технологій сприяє виникненню

відкритих ринків у Європі, країнах НАТО, тягне за собою світові зміни загалом і все це змушує світових лідерів, управлінців, бізнесменів усвідомлювати, що в цьому швидко змінюваному світі старі, загальноприйняті практики та набори компетентностей уже не працюють. Світ змушує керівників-лідерів кардинально змінити всі уявлення про управління, формування й реалізацію державної, у тому числі кадрової, політики, щоб залишатися конкурентоспроможним на сучасному ринку [1].

Варто зауважити, що все частіше сфера публічного управління висуває підвищені вимоги до компетентностей, у тому числі й лідерських, які повинні мати керівники різних рівнів, а саме: спрямованість на інноваційність; здатність і вміння переконувати; сильна внутрішня енергетика (організаційна активність); глибоке розуміння мети, завдань, функцій і цілей організації; високий рівень комунікабельності й взаємодії; психологічна стійкість (уміння ефективно працювати в складних ситуаціях); здатність до концентрації волі, самостійності в прийнятті рішень, гнучкість, адаптивність, уміння доводити справу до запланованого результату тощо. Такі вимоги зумовлені світовими тенденціями розвитку, де загрози й ризики стають усе більш відчутними та впливовими на прийняття рішень, використання ресурсів, формування й реалізацію політики.

Професійні знання лідера організації мають бути на рівні сучасних вимог науково-технічного прогресу. Він повинен уміти організовувати пошук, поставити експеримент, задіяти вчених і спеціалістів до вироблення складних рішень, створювати творчу атмосферу в колективі, яка б сприяла широкому розвитку ініціативи співробітників, активно знаходити найбільш цілеспрямовані шляхи підвищення ефективності та якості певної ділянки роботи. Крім того, сучасні керівні кадри покликані являти собою зразок кваліфікованого ставлення до справи, вірності слову, чесності, порядності, непідкупності, скромності, нетерпимості до будь-яких відхилень від норм моралі. Від керівника нової генерації вимагаються суто лідерські якості: уміння вести за собою трудовий колектив за надзвичайних умов, уміло зіставляти виробничі та соціальні цілі тощо.

Теоретичним підґрунтям для розкриття суті лідерської компетентності є низка теорій: теорія рис, поведінкові теорії лідерства, ситуативні теорії лідерства, теорії функціонального лідерства, ціннісні теорії лідерства, теорії лідерства-служіння, теорії емоційного лідерства, теорії харизматичного лідерства, теорії трансакційного і трансфор-

маційного лідерства, коучингове лідерство, що становлять теоретичні основи лідерства [2].

Що стосується їх геополітичного відображення, то кожна країна по-своєму визначає підхід до розвитку лідерських компетенцій на рівні державної служби та застосовує для цього різну термінологію.

Наприклад, основи стратегії управління на основі компетенцій (competency-based management framework), профіль розвитку лідерства, основи стратегії щодо управління талантами на рівні вищого виконавчого корпусу (executive talent management framework) тощо [3].

Що стосується країн НАТО, то в моделі компетентностей персоналу державної служби, що застосовується в США, виокремлено якості, якими повинні володіти керівники-лідери державних установ незалежно від посади й характеру виконуваної роботи. Для кожної групи керівників встановлено різний набір лідерських якостей, причому в міру просування по службі й зайняття більш високих керівних посад сфера компетентності розширюється. Ця модель знаходить застосування в державних організаціях з метою підвищення ефективності добору та розстановки керівних кадрів і підвищення результативності їхньої діяльності. Модель компетентності вищих керівників США має назву «Ядро кваліфікації вищих керівників» і містить п'ять аспектів: стратегічне бачення; управління людськими ресурсами; розвиток та оцінка програм; планування й управління ресурсами; представлення інтересів організації та взаємодія. Кожен кандидат, який претендує на високу посаду, зобов'язаний відповідати зазначеній моделі [4].

Треба звернути увагу на те, що в державній системі США використовуються дві взаємоповнюючі групи компетенцій: 1. Базові компетенції (обов'язкові для всіх державних службовців): прагнення до особистого розвитку, порядність; навички міжособистісних відносин, мотивація державного службовця, усна комунікація, письмова комунікація. 2. Лідерські метакомпетенції (обов'язкові для осіб, які займають управлінські посади на вищому рівні): лідерство змін (креативність та інновації, увага до зовнішнього середовища, гнучкість, наполегливість, стратегічне мислення, довгострокове бачення); управління людьми (управління конфліктами, отримання вигоди з різноманітності, розвиток колег, будівництво команди); орієнтованість на результат (відповідальність, орієнтація на клієнта, рішучість, підприємливість, вирішення завдань, спеціальна

експертиза); бізнес-інтелект (фінансове управління, управління людськими ресурсами, управління технологіями); здатність об'єднувати (створення партнерських мереж та альянсів політична грамотність, ефективне переконання й ведення переговорів). На базі цих компетентностей розробляються системи відбору, оцінки ефективності й лідерського розвитку в більшості федеральних міністерств США. Наявність усіх компетенцій є обов'язковим критерієм для кандидатів до резерву вищих управлінців [5].

У схожому контексті сформовані основні компетентності лідерства на державній службі в Канаді (Key Leadership Competencies Profile), які містять чотири ключові компетенції, що їх застосовують централізовано, однак сформульовані вони для кожного рівня посад, які відносять до вищого корпусу державних службовців: прагнення досконалого управління (управління діяльністю, людьми та фінансовими ресурсами); залучення (людських ресурсів, організацій і партнерів); стратегічне мислення (аналіз, ідеї, синтез, інновації); цінності й етику (добросовісність і повага) [6].

Досвід Італії в організації системи державного управління є корисним з погляду як загальностратегічного планування, так і впровадження окремих реформ практичного спрямування. Незважаючи на те що державна служба в Італії потребує подальших реформ, цій країні вдалося створити добре налагоджений і відрегульований державний та адміністративний апарат, ефективність якого, як правило, не залежить від зміни влади. Проведені реформи в контексті модернізації державної служби сприяли мобільності державних службовців, розвитку лідерських компетентностей керівництва державних органів (відданість організації, стратегічне бачення, управління конфліктами, орієнтованість на результат), більшій прозорості в процесі підбору персоналу, підвищенню прозорості при оголошенні конкурсів на заміщення посад, покращенню оплати праці державних службовців [7].

Діяльність інституту публічної служби Великої Британії відрізняється достатньою ефективністю на всіх рівнях, що значною мірою визначається раціональністю сучасної менеджеральної моделі, покладеної в його основу. Програми підготовки кадрів публічної служби вказаної країни орієнтовані на реалізацію концепції публічного управління, основною метою якої є підвищення якості послуг, що вимагає розвитку в службовців навичок управління змінами та лідерського потенціалу.

У ході модернізації публічного управління була розроблена «система оцінки компетентності», яка включає лідерство, визначає вимоги до службовців і диктує необхідність постійного підвищення рівня професіоналізму. Варто зауважити, що на місцевих рівнях вважається престижним проводити семінари або конференції для колег з інших графств з представлення власного позитивного досвіду лідерства. Вони проводяться у форматі майстер-класів, виступів перед аудиторією колег і студентів на запрошення університетів або Інтернет-конференцій. На цих заняттях намагаються створити такі навчальні умови, які «не дають можливості вибрати правильне рішення з низки запропонованих, а, навпаки, містять багато невідомого та незначеного, що передбачає самостійне знаходження єдиної правильної відповіді в процесі індивідуального пошуку».

Що стосується Сінгапуру, то в основі діяльності державної служби цієї країни лежать 10 принципів. Успіх і досконалість публічного управління тут полягає в тому, як ці принципи й практичні наслідки інтегровані в один комплекс, який потім інтенсивно та ретельно застосовується й підтримується відповідними ресурсами, продуманим плануванням, суворою дисципліною та всебічними інструкціями. Ще з 1959 року, коли керівництво країни зробило акцент на залежності просування по службі від здібностей людини (на основі принципу меритократії), держава виявляє перспективних учнів-лідерів у ранньому віці, спостерігає й заохочує їх упродовж навчання. Потім багатообіцяючі учні зобов'язуються працювати на уряд протягом чотирьох-шести років, а деякого з них запрошують вступити до Партії народної дії (ПНД). Найкращі й обдаровані переходять на державну службу, а пов'язані з державою компанії (GLCs) у Сінгапурі мають доступ до цього банку людських ресурсів. Ще з першого покоління лідерів основою ефективної держави тут слугувала саме меритократія (принцип управління, згідно з яким керівні пости повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального чи економічного походження; створення початкових умов для об'єктивно обдарованих і працелюбних людей, щоб вони в майбутньому мали шанс зайняти високе суспільне становище в умовах вільної конкуренції). До речі, указаний принцип протягом останніх років Національним агентством України з питань державної служби теж пропонується використовувати задля забезпечення ефективності реформи сфери публічного управління, а також розвитку лідерського потенціалу керівників.

Ефективність лідерів-управлінців у цій країні є наслідком суворої дисципліни, напористості й працьовитості чиновників, низького рівня корупції, прийому на роботу найбільш здібних, талановитих кандидатів, невпинного прагнення до досконалості. Сінгапурського керівника можна охарактеризувати як чесного, компетентного, ефективного лідера.

У Нідерландах виділені кілька блоків компетентностей державних службовців, серед яких лідерські – у першому: когерентність управління (уміння відчувати себе частиною управлінської команди, мережеві навички, лідерство в мережі, бачення перспектив у цьому контексті); націленість на вирішення проблем (уміння аналізувати й оцінювати інформацію, концептуальна гнучкість, рішучість у досягненні цілей); впливовість (навички усного спілкування, упевненість у собі, уміння переконувати та тримати удар); опірність (енергія, стресостійкість, мотивація до продуктивності, здатність до навчання) тощо.

Що стосується компетенцій, які в країнах-членах ЄС визначені як такі, що стосуються вищих державних службовців, то вони збігаються з компетенціями, які Європейська комісія ухвалила для вищого керівництва Комісії. Важливими для європейської інтеграції є вміння й навички стратегічного планування та бачення; організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання й розвиток); розвинені комунікативні навички (спілкуватися, переконувати опонентів, досягати компромісів, вести переговори); орієнтація на результат (аналізувати інформацію та робити висновки, за результатами аналізу ухвалювати рішення, домагатися вирішення проблем і конфліктів, діяти рішуче тощо).

До ключових компетентностей лідерів у країнах ЄС відносять інноваційність, добросесність, відкритість до нових ідей, орієнтацію на результат, розвиток мереж і ведення переговорів, організаційні навички, соціальні навички, комунікаційні навички, володіння знаннями (що включають знання на рівні ЄС і країн-членів) [8].

Наприклад, що стосується Франції, то там існують основні п'ять компетентностей державних службовців: стратегічне лідерство; мобілізація людей; досягнення результатів; організація зовнішньої співпраці; управління в політико-адміністративному контексті.

Саме використання систем компетентностей є чіткою тенденцією в країнах ОЕСР, передусім

вона зосереджена на лідерських, поведінкових і когнітивних компетенціях. Такі важливі наскрізні компетенції, які повинні доповнюватися професійними знаннями в конкретних предметних галузях, визначені під час дослідження в країнах ОЕСР (2017–2020) [9], причому лідерство виділили як одну з головних компетентностей 23 країни з 36 (майже 67%).

Крім того, держави ОЕСР активно інвестують у розвиток професійних державних службовців-лідерів, оскільки саме від них залежить ефективне втілення державних політик і надання послуг для підвищення якості життя та благополуччя громадян. Численні дослідження підтверджують, що ефективне лідерство в державних організаціях має позитивний вплив на досягнення результатів, залучення працівників і їхню здатність пропонувати інноваційні рішення. Роль лідерів є особливо важливою в умовах турбулентності, ситуаціях невизначеності й під час криз, із якими зараз стикаються всі держави світу.

Попри різноманіття проблем, які вирішують уряди, та унікальний контекст кожної держави, нещодавнє дослідження ОЕСР (2020), проведене під час 9 тематичних досліджень проблем лідерства і 9 країнах ОЕСР: Австралія (Новий Південний Уельс), Канада, Естонія, Фінляндія, Франція, Ірландія, Ізраїль, Нідерланди та Південна Корея під головуванням Великобританії, виявило 4 лідерські компетентності, необхідні для реагування на складні політичні виклики публічного сектору [10].

Ціннісне лідерство. Визначальною характеристикою лідерів публічних організацій є здатність приймати рішення, що створюють цінність для суспільства. Це може відбуватися завдяки впровадженню вищих стандартів прозорості, підзвітності, доброчесності й етичної поведінки самих лідерів. Основним викликом залишається здатність балансувати між конкуруючими цінностями, з яких найтипівішими є неупереджене вироблення рішень на основі доказів і політична ідеологія; бюрократія й демократія; сталість та інноваційність; підзвітність і готовність ризикувати. Для лідерів важливо визначити правильну стратегію зменшення ціннісних конфліктів та обрати підхід, який буде найефективнішим у конкретній ситуації.

Відкрита інклюзія. Робота топ-держслужбовців вимагає взаємодії з різними цільовими групами, такими як політики, співробітники, стейкхолдери та громадяни загалом. Заохочення різноманіття, розвиток відкритого й інклюзивного організацій-

ного середовища сприяють виробленню якісних рішень і послуг, а також є важливими передумовами розвитку інновацій. Попри це, різноманіття може призвести до виникнення конфліктів. Відтак лідери повинні не лише формувати інклюзивні організації, а й бути ефективними в управлінні конфліктами.

Організаційне управління. Завдання, що стоять перед лідерами державних організацій, полягають у перетворенні політичних цілей у реалістичні та відчутні результати. Лідери впливають завдяки використанню різних інструментів – комунікації, винагород, санкцій, а також через розподіл ресурсів і розвиток організаційних спроможностей. Лідери повинні оточувати себе людьми, які можуть доповнювати їх навички та вміння й делегувати їм свої повноваження. Це вимагає глибокого розуміння: які саме навички та знання потрібні для ефективної роботи організації та яких компетенцій не вистачає. Наступним кроком є формування взаєморозуміння всередині організації та розвиток відносин, що ґрунтуються на довірі. Такий підхід дає змогу створити організацію, де працівників мотивує спільне досягнення цілей, де в них достатньо автономії для їх утілення.

Мережева співпраця. Розробка й утілення політик потребує співпраці між різними міністерствами та іншими органами виконавчої влади, а також залучення представників бізнесу та громадського сектору. Розробка політик і їх упровадження зазвичай впливають на численних стейкхолдерів. Завдання лідерів державних організацій полягає в умінні визначити групи, на які впливають розроблені рішення, і взаємодіяти з ними. Лідер формує мережеві відносини за трьома напрямками: «униз» по організаційній структурі; «угору» з іншими органами, що є ієрархічно вищими; «назовні» вертикально за межами їхніх організацій.

Що стосується України, то в нашій державі з 2010 по 2014 рік упроваджено Програму розвитку лідерства, реалізація якої забезпечувалася Школою вищого корпусу державної служби. Програма спрямована на розвиток компетенцій лідерства: ефективної комунікації, управління людськими ресурсами, аналітичного мислення, орієнтації на результат. Приклади впроваджених відповідних програм і заходів щодо розвитку лідерства на державній службі й в органах місцевого самоврядування є в усіх регіонах України: Херсонська область – навчальні семінари з лідерства, Чернігівська – навчальні семінари з лідерства за програмою підготовки й залучення молоді до

державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, Закарпатська – Школа молодих лідерів тощо [11].

Створено певну нормативно-правову базу: Закон України «Про державну службу», Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474, Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» від 22 липня 2016 року № 448 та інші нормативно-правові акти, якими регламентується встановлення вимог до компетентностей керівників-лідерів на державній службі.

Проте на законодавчому рівні сьогодні чітко визначено як окремий термін тільки поняття «професійна компетентність» – здатність учасника професійного навчання в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні й ділові якості для належного виконання встановлених завдань та обов'язків, навчання, професійного й особистісного розвитку [12].

Протягом 2020–2021 років Національним агентством України з питань державної служби (НАДС) напрацьовано ще низку нормативно-законодавчих актів, серед яких – постанови Кабінету Міністрів України: «Про внесення змін до Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 16 грудня 2020 року № 1265; «Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах» від 28 грудня 2020 року № 1343; Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 13 травня 2020 року № 536; «Про визначення результатів виконання завдань у 2020 році державними службовцями, які займають посади державної служби категорії «А», призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України» від 21 жовтня 2020 року № 1314-р; «Про затвердження типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних орга-

нів виконавчої влади, на 2021 рік» від 28 грудня 2020 року № 1646-р; Наказ НАДС «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку)» від 26 жовтня 2020 року № 201-20 тощо.

Наказом НАДС від 15 січня 2021 року № 4-21 визначено спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «Б» [13]. Указаним документом передбачено наявність таких компетентностей: стратегічні (лідерство, стратегічне управління), управлінські (прийняття ефективних рішень, упровадження змін, управління персоналом), а також організаційних, аналітичних, виконавських, комунікативних та особистісних.

Отже, лідерство визначено не тільки складником профілю компетентностей посад категорії «А» та «Б», а й стратегічним, що посідає перші позиції.

Однак треба зауважити на тому, що перелічені у вищезазначеному документі пункти-вимоги та їх компоненти, за великим рахунком, усі є складниками, що відносяться до поняття «лідерство», і властивостями, притаманними саме компетентності лідерства. Тому слушними вбачаємо розробку й затвердження на державному рівні профілів лідерської компетентності для керівників сфери публічного управління, які розроблятимуться відповідно до пріоритетних напрямів реформи публічного управління та кращих світових практик.

Висновки. У статті узагальнено досвід країн євроатлантичної спільноти, Європейського Союзу й України щодо визначення основних кваліфікаційних вимог і відповідних компетентностей лідерства, що висуваються до керівників сфери публічного управління. Моделі, стратегії, блоки компетентностей, що представлені в різних країнах, мають спільні тенденції та складники, однак різняться, урахувавши специфіку побудови й упровадження реформи публічного управління в кожній окремо взятій країні.

Єдиних міжнародних рамок компетентностей державних службовців і лідерських компетентностей не існує. Є напрацювання євроатлантичних і європейських інституцій. Однак компетентності лідерства, що визначені для країн ОЕСР, мають рекомендаційний характер, а в Україні, відповідно до законодавства, така вимога, як «лідерство», є лише одним із основних складни-

ків вимог до компетентності керівника-лідера. Тобто сьогодні кожна країна світу сама визначає компетентності державних службовців, у тому числі лідерські компетентності, необхідні для ефективного й результативного виконання покладених державою функцій і завдань, тому що профілі компетенцій лідерства повинні обов'язково враховувати національні особливості й потреби, а також місцевий контекст.

Тотожним для органів влади майже всіх країн є те, що результат їхньої діяльності пов'язаний із задоволенням «публічного інтересу», наданням економічних і соціальних благ громадянам. Це накладає відповідний відбиток і на профілі лідерської компетентності. Функції державних

службовців також залежать і від загальної системи врядування. Тому при розробленні профілів лідерської компетентності доречно провести відповідне дослідження, ураховуючи трансформаційні зміни та реформи останніх років, аби врахувати специфіку та потреби в Україні. Важливо розробити єдиний підхід до розвитку керівників сфери публічного управління в Україні саме на основі затвердження профілів лідерської компетентності, що сприятиме розвитку й удосконаленню сучасної культури урядування, відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, реалізації нових стратегічних напрямів публічного управління.

Список літератури:

1. Управління персоналом в умовах децентралізації / за заг. ред. доктора наук з державного управління, професора, заслуженого юриста України В.М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.
2. Яценко О.М. Формування лідерських якостей майбутніх менеджерів у процесі психолого-педагогічної підготовки : дис. ... канд. пед. наук. Тернопіль, 2016. 276 с.
3. Чечель А. Розвиток лідерських якостей державних службовців як шлях удосконалення компетентнісно-орієнтованої моделі управління персоналом на державній службі. URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/univlead_2016_2_10%20(1).pdf.
4. Сердюк О., Мирна О., Шупта І. Місце доброчесності в моделі компетенцій державних службовців та системі цінностей особистості при запобіганні корупції. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/xmlui/bitstream/handle>.
5. Хаїтов П.О. Розвиток трансформаційного лідерства на державній службі : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.03 / Національна академія державного управління при Президентові України ; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. Дніпро, 2017. 212 с.
6. Лідерство та команда в публічному управлінні : конспект лекцій / укладачі : К.В. Таранюк, Я.В. Кобушко. Суми : Сумський державний університет, 2020. 175 с.
7. Система державного управління Італійської Республіки: досвід для України / уклад. : Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, Л.В. Примаченко. Київ : НАДУ, 2015. 48 с.
8. Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні : колективна монографія / за заг. ред. Н.С. Орлової. Київ : ВД «Освіта України», 2020. 262 с.
9. Finding the right skills for the civil service (2021). Institute for Government. URL: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/civil-service-skills.pdf>.
10. Leadership for a high performing public service. GOV/PGC/PEM(2020)5. URL: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PEM\(2020\)5&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PEM(2020)5&docLanguage=En).
11. Лідерство та команда в публічному управлінні : конспект лекцій / укладачі : К.В. Таранюк, Я.В. Кобушко. Суми : Сумський державний університет, 2020. 175 с.
12. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.
13. Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 15 січня 2021 року № 4-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004859-21#Text>.

Shlyakhtina H.V. EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN FORMATION OF LEADERSHIP COMPETENCES IN PUBLIC AUTHORITIES

The article considers and summarizes the experience of forming leadership competencies in public administration of the Euro-Atlantic community, the EU and Ukraine. The methodological basis of the study is the current regulatory framework, reports of the National Agency of Ukraine for Civil Service, research materials of the Organization for Economic Cooperation and Development for 2017–2020, as well as analysis of numerous works of foreign and Ukrainian scientists

The analysis of leadership competencies in public administration of the USA, Canada, Great Britain, Singapore, the Netherlands, OECD countries and Ukraine is carried out. It is proved that the formation of leadership competencies of senior civil servants is due to global transformation processes taking place in the world. Foreign countries are actively investing in the development of professional civil servants-leaders, because it depends on them the effective implementation of public policies and services to improve the quality of life and well-being of citizens

Based on existing regulations, it is proved that the formation of relevant leadership competencies in Ukraine is an important vector for further development and reform of public administration of our country, because it is from knowledge, experience, values, motivation and attitude that can be fully implemented in practice by leaders of organizations, depends on the successful and coordinated work of teams, their ability to perform the mission and achieve goals

It is concluded that there is no single international framework for the competencies of civil servants and leadership competencies. Despite the difference in terminology, common to all approaches to the development of leadership leaders in the civil service is the existence of a common framework/framework for a strategy for leadership development, defined on the basis of clearly defined desired competencies. Today, each country in the world determines the competencies of civil servants, including leadership, necessary for the effective and efficient performance of state functions and tasks. Leadership competency profiles take into account national characteristics and needs, as well as the local context.

It is proposed to conduct a relevant study when developing profiles of leadership competence, taking into account the transformational changes and reforms of recent years, in order to take into account the specifics and needs of Ukraine. It was also noted that the introduction of a unified approach to the development of public administration leaders in Ukraine is based on the approval of leadership competency profiles, which will contribute to the development and improvement of modern governance culture, responsibility of managers at all levels for human resources management, implementation of new strategic directions

Key words: *leadership competencies, public administration, public administration reform, human resources management, public authorities.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.14:330.1

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2021.3/13>**Николаєва В.І.**

Донецький державний університет управління

Кочубей Д.О.

Департамент зі зв'язків з громадськістю і регіонального розвитку ПрАТ «Донецьксталь-МЗ»

ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ МОНОМІСТ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено характеристику, типологію малих і мономіст в Україні, життя яких сконцентровано навколо якого-небудь одного домінантного промислового підприємства. Більшість мономіст відносяться до малих міст. Малі міста мають особливе значення для розвитку поселенської мережі та господарського комплексу України. Головною метою статті є розкриття стану і проблеми мономіст у сучасних соціально-економічних умовах і розроблення етапів, їх змістової характеристики стратегічного планування розвитку мономіст.

Надано характеристику і стан мономіст у сучасних соціально-економічних умовах. Визначено монопрофільність і монофункціональність мономіст і їх головні проблеми. Монофункціональній структурі міста відповідають низька диверсифікація сфер зайнятості населення (однорідний професійний склад), високий рівень безробіття, що переходить у застійне безробіття, громадська пасивність більшості населення, одноманітне культурне життя, незрілість інститутів і відносин громадянського суспільства.

Крім того, автором запропоновано рішення проблем стратегічного розвитку мономіст на практиці в сучасних умовах через розроблення комплексних інвестиційних планів модернізації та трансформації мономіст.

Перелічено основні цілі стратегічного плану розвитку мономіст та етапи управління розвитком соціально-виробничого комплексу цих міст. Запропоновано етапи управління розвитком соціально-виробничого комплексу міста на основі механізму реалізації соціальної відповідальності підприємств і подолання монопрофільної залежності міст. Особливу увагу приділено завданням та інструментам дослідницько-аналітичного етапу. Розроблено послідовність кроків-етапів, їх змістову характеристику стратегічного планування розвитку мономіст.

Таким чином, пошук шляхів диверсифікації економіки мономіст є необхідною умовою забезпечення їх життєздатності на довгостроковий період та основним стратегічним завданням. Розроблення стратегії розвитку монопрофільного муніципального утворення варто здійснювати з використанням стратегічного планування, який передбачає виявлення на основі стратегічного аналізу факторів розвитку території та її можливостей придбати або зберегти довгострокові конкурентні переваги.

Ключові слова: мономісто, монофункціональне місто, монопрофільне місто, диверсифікація, стратегія розвитку, стратегічне планування.

Постановка проблеми. Значну увагу вчених, бізнесменів, експертів, представників владних структур до проблем мономіст можна пояснити передусім тим величезним резонансом у суспільстві, який викликали проблеми цієї категорії міст загалом. Глобальна фінансово-

економічна криза з усією очевидністю виявила ринкову неспроможність економіки багатьох українських міст, передусім монофункціональних, життя яких сконцентровано навколо якого-небудь одного домінантного промислового підприємства.

Більшість мономіст відносяться до малих міст. Малі міста мають особливе значення для розвитку поселенської мережі та господарського комплексу України. Таких міст у країні на початку 21 століття було 350, що становить три чверті від їх загальної кількості. У малих містах проживає приблизно 13% населення України, а з ними пов'язане життя приблизно 20 млн українців. Зазвичай малі міста – це районні центри [1]. Кількість малих міст, що налічується на території окремих регіонів, приблизно однакова – 61–75 малих міст, або 17,4–21,4% від їх загальної сукупності. Найбільше малих міст розташовано у Львівській області – 39, Донецькій – 35, Луганській – 26, Київській – 19, Тернопільській і Вінницькій – по 17 малих міст. На територіях Подільського, Поліського та Степового регіонів у малих містах проживає 1,2 млн осіб, що становить 10–15% загальної чисельності населення регіону. Наприклад, у Донбаському регіоні в малих містах проживає 1,45 млн осіб, або 14,3% населення регіону [2].

Монофункціональність – це ризик завжди й усюди як на рівні підприємства, так і на рівні міста, регіону, країни. Через різке падіння на ринках попиту на продукцію містоутворюючих підприємств їх власникам довелося скоротити обсяги виробництва, відправляти робітників у вимушені адміністративні відпустки, переводити їх на часткову зайнятість, неповний робочий тиждень або зовсім звільняти. Скорочення обсягів виробництва на містоутворюючих підприємствах або їх зупинка (навіть часткова) призводять до паралічу життя міста. Монопрофільність економіки, перекося господарської структури роблять ці міста заручниками одного-двох містоутворюючих підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зараз у науковій літературі найбільш поширеною є функціональна типологія малих міст. У межах цієї типології дослідники виділяють такі типи малих міст: міста-сателіти (міста-супутники), що виконують функцію периферії великих індустріальних центрів; міста-центри сільської округи, що виконують переважно адміністративні функції; мономіста (монопрофільні міста), що склалися на основі одного виробничого підприємства; міста-наукові центри; міста як рекреаційні центри (міста-музеї, міста проведення фестивалів і конкурсів); міста як меморіальні освіти, до яких можна віднести історичні заповідники й релігійні центри [3].

Нині в Україні налічується 65 мономіст, де шахта є єдиним бюджетоутворюючим

підприємством, давно виникла необхідність трансформації вугільних регіонів загалом.

Проблеми розвитку малих міст, у тому числі моно міст, розглядали такі вчені: В. Бабаєв, О. Берданов, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, Н. Васильєва, Т. Возняк, Б. Данилишин, А. Доценко, О. Ігнатенко, О. Коваль, Л. Кузьменко, В. Мельник, М. Орлатий, О. Собкевич, М. Солдак, В. Удовиченко, Л. Шевченко, Н. Юрків та ін. Водночас, незважаючи на свою гостроту, проблеми розвитку мономіст залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Головною метою статті є розкриття стану і проблем мономіст у сучасних соціально-економічних умовах і розроблення етапів, їх змістової характеристики стратегічного планування розвитку мономіст.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як показує аналіз, мономіста – це переважно малі та середні міста, які, по суті, залишаються своєрідними селищами при підприємствах. Унаслідок нетривалості існування як міст монофункціональні міста не змогли реалізувати закладений у них потенціал, не встигли стати справжніми містами ні з огляду на свою економічну базу, ні за якістю міського середовища, ні за образом і якості життя населення.

Монофункціональній структурі міста відповідають низька диверсифікація сфер зайнятості населення (однорідний професійний склад), високий рівень безробіття, що переходить у застійне безробіття, громадська пасивність більшості населення, одноманітне культурне життя, незрілість інститутів і відносин громадянського суспільства. Мономіста характеризується простою планувальною структурою, наявністю однієї або двох промислових зон.

Мале монофункціональне місто – мале місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення [4].

Законодавство України також окремо визначає монофункціональні міста-супутники підприємств з видобування й переробки уранових руд як «адміністративно-територіальні одиниці, спеціалізацію праці населення в яких визначають підприємства, що експлуатують ядерні установки та уранові об'єкти»[5].

Зважаючи на те що сьогодні термін «монопрофільне місто» не є законодавчо визначеною

категорією в Україні, ураховуючи думку багатьох дослідників, монопрофільними містами можна вважати населені пункти, де більшість місцевої робочої сили (за вимірювання в абсолютних цифрах, а також у сукупних внесках у податки та неподаткові надходження) задіяна на підприємствах, які провадять діяльність в одній або максимум двох профільюючих галузях економіки.

Залежно від ступеня спеціалізації монопрофільні міста в Україні поділяють на [6] вузькоспеціалізовані (домінантна галузь становить більше ніж 90% місцевої економічної бази); спеціалізовані (домінантна галузь становить 75–90% місцевої економічної бази); помірно спеціалізовані (домінантна галузь становить 60–75% місцевої економічної бази); неспеціалізовані (домінантна галузь становить менше ніж 60%, але більше ніж 50% місцевої економічної бази).

Сучасні мономіста стикаються з масою проблем, у числі яких – висока екологічна і транспортна напруженість, підвищена щільність і хаотичність забудови, критичний знос об'єктів інфраструктури й дефіцит енергоресурсів. Усі перераховані проблеми вимагають планомірного вирішення, тому міста як дещо замкнуті соціо-еколого-економічні системи все частіше стають об'єктом дослідження представників різних галузей науки [7].

Насамперед моноструктурна економіка міст залежна від економічної успішності містоутворюючих підприємств і кон'юнктури регіонального ринку, а диверсифікація та реструктуризація міської економіки вимагають удосконалення механізму стратегічного управління розвитком мономіст.

Крім того, рішенням проблем стратегічного розвитку мономіст на практиці в сучасних умовах є сукупність інструментів державної підтримки мономіст. Проте в сучасних умовах перед органами місцевого самоврядування мономіст стоїть завдання узгодження інтересів усіх суб'єктів управління, що дасть можливість ефективно розвиватися мономістам. Назріла необхідність довгострокового планування й розроблення стратегічного плану розвитку. Цілі планування:

1. Визначення пріоритетів розвитку мономіст, вибір напрямів диверсифікації їх економіки.

2. Визначення функцій і напрямів діяльності наявних муніципальних служб і знову сформованих органів для реалізації виявлених пріоритетів і муніципальних програм, проєктів диверсифікації економіки мономіст.

3. Залучення широких верств населення до обговорення пріоритетних напрямів розвитку мономіст.

4. Узгодження стратегічного плану розвитку міста з регіональними програмами.

5. Розроблення стратегічного плану й комплексних інвестиційних планів модернізації та трансформації мономіст (далі – КІПМТМ) як інструменту управління соціально-економічним розвитком території.

Доцільно не тільки виділяти в процесі стратегічного управління розвитком мономіст чотири етапи (дослідницько-аналітичний, концептуальний, стратегічний і реалізації й коригування стратегії і КІПМТМ), а й на кожному етапі здійснювати діяльність з розроблення, довгострокового планування заходів, що стимулюють соціально відповідальну поведінку господарюючих суб'єктів і відбір проєктів, спрямованих на диверсифікацію економіки міста.

Пропонуємо такі етапи управління розвитком соціально-виробничого комплексу міста на основі механізму реалізації соціальної відповідальності підприємств і подолання монопрофільної залежності міст:

1. Дослідно-аналітичний: виявлення взаємних очікувань підприємств, населення, міста; оцінка взаємовпливу підприємств і міста; оцінка факторів, що стимулюють і дестимулюють соціально відповідальну поведінку підприємств; аналіз соціальної діяльності підприємств; оцінка соціально-економічного стану міста; визначення можливостей і загроз, сильних і слабких сторін; визначення того, які виробництва, галузі, фірми розвивати в місті й залучати в місто; аналіз інформації та визначення моменту виникнення потреби в управлінському рішенні про диверсифікацію мономіста, визначення, ранжування цілей і завдань прийняття управлінського рішення про диверсифікацію мономіста, а також розробка альтернативних варіантів рішення про вибір напрямку подальшого розвитку мономіст; визначення ресурсів і напрямів їх використання; алгоритмізація процесу управління розвитком міста; оцінка інвестиційної привабливості міста, виявлення чинників, що впливають на розвиток міста, ендогенних та екзогенних факторів та інтересів; визначення стану суспільної свідомості.

2. Концептуальний: розробка концепції розвитку міста: ідеології, місії, візії, візуального бренду, стратегічного вибору (сукупності пріоритетних функцій, виконання яких має забезпечити досягнення головних цілей комплексного соціального-економічного розвитку міста, тобто сукупності ключових

галузей і видів діяльності, що визначені як «полюси зростання»), стратегічних цілей – очікуваних обґрунтованих певних кількісно, якісно і в часі результатів, пріоритетів розвитку, правил формування соціального партнерства підприємств, населення, міста, ролі підприємств і муніципалітету у формуванні соціального партнерства, стандартів соціальної відповідальності підприємств, постановка мети й завдань диверсифікації економіки мономіста; пошук та аналіз стратегічних альтернатив диверсифікації економіки мономіста;

3. Стратегічний: визначення цілей розвитку та методів досягнення цілей, формування сценаріїв формуванні майбутнього стану міста; розробка системи індикаторів соціально-економічного розвитку міста, стратегії розвитку міста і КІПМТМ; формування стратегічних планів економічного розвитку, соціального розвитку, розвитку інфраструктури, розвитку культури, освіти, залучення інвестицій і підвищення інвестиційної привабливості; підготовка й економічне обґрунтування проектів диверсифікації економіки мономіста; відбір інвестиційних проектів диверсифікації на основі критеріїв в програму диверсифікації.

4. Реалізації та коригування стратегії і КІПМТМ: реалізація стратегії, програми диверсифікації економіки мономіста; моніторинг взаємовпливу підприємств і міста; моніторинг соціальної діяльності підприємств; оцінка впливу соціальної відповідальності підприємств на соціально-економічний розвиток мономіста; оцінка рівня задоволення взаємних очікувань підприємств, населення, міста; оцінка ефективності диверсифікації економіки мономіста; моніторинг соціально-економічного стану міста; коригування стратегічних планів розвитку міста; розробка пропозицій щодо коригування програми диверсифікації економіки мономіст. Завдання й інструменти дослідницько-аналітичного етапу надані в таблиці 1.

Для використання на стратегічному етапі пропонуються такі критерії попереднього відбору проектів до програми диверсифікації: відповідність цілей інвестиційного проекту цілям і завданням диверсифікації економіки мономіст, якість підготовки інвестиційного проекту на рівні міжнародних стандартів; відповідність інвестиційного проекту пріоритетним напрямом диверсифікації економіки мономіста; період здійснення проекту; наявність джерел фінансування

Таблиця 1

Завдання й інструменти дослідницько-аналітичного етапу

Завдання	Інструменти
Оцінка якості, рівня життя населення. Визначення соціальних проблем	Оцінка доходів населення, рівня зайнятості тощо. Критерії соціального стану в місті
Оцінка соціально-економічного стану міста	Критерії (індикатори) соціально-економічного стану та розвитку міста
Виявлення проблем функціонування міста	Опитування керівників господарюючих суб'єктів міста, жителів, системний аналіз
Виявлення потреб жителів	Соціологічні дослідження
Визначення іміджу міста	Опитування жителів, інвесторів про емоційно й регіональні уявлення, що впливають із зіставлення ознак міста. Виявлення чуток, вивчення ЗМІ
Визначення профілю міста, визначення того, які галузі й виробництва, які фірми розвивати в місті й залучати в місто, визначення, ранжування цілей і завдань прийняття управлінського рішення про диверсифікацію економіки мономіста	Визначення профілю міста, профільних галузей, привабливості та приживлюваності підприємств для міста. Оцінка відповідності цілей інвестиційних проектів цілям і завданням диверсифікації економіки, визначення відповідності інвестиційного проекту пріоритетним напрямом диверсифікації економіки мономіст. Прогноз соціальних результатів проекту
Визначення ресурсів для розвитку, аналіз їх використання, узгодження наявних ресурсів і потреб у них. Аналіз наявності й використання матеріальних, трудових, природних, фінансових ресурсів міста	Використання територіальних балансів (баланс виробництва й розподілу продукції, баланс грошових доходів і витрат населення, баланси основних фондів, матеріальні баланси, баланси трудових ресурсів, баланси природних активів, фінансові баланси)
Оцінка інвестиційної привабливості міста	Показники оцінки інвестиційної привабливості міста.
Виявлення чинників, що впливають на розвиток міста (зовнішніх і внутрішніх). Виявлення ендогенних та екзогенних факторів та інтересів	Оцінка впливу на соціально-економічний розвиток міжрегіональних корпорацій. Оцінка ендогенних і екзогенних факторів та інтересів шляхом опитування жителів, керівників і працівників підприємств, аналізу узгодженості цільових установок розвитку міста й регіону тощо

та співфінансування проєкту; очікувані економічні результати проєкту, що відповідають вимогам інвестора й міської спільноти; очікувані соціальні результати проєкту, що відповідають вимогам представників міської громади; очікуваний вплив на навколишнє середовище проєкту, на рівні вимог представників міської громади; наявність синергетичного ефекту інвестиційного проєкту з іншими проєктами. Врахування вимог потенційного інвестора виявляє проблему визначення «портрета» потенційного інвестора і його вимог для забезпечення максимального наближення підготовлених проєктів зазначеним вимогам. Стратегічне планування (послідовність кроків-етапів) визначено в таблиці 2.

У процесі стратегічного планування розвитку мономіста пропонується не тільки виявляти й конкретизувати взаємні очікування елементів, оцінювати взаємовплив підприємств і міста у сфері соціального партнерства, а й планувати довгострокові заходи щодо стимулювання соціальної відповідальності підприємств, а також критично відбирати проєкти диверсифікації економіки мономіст.

Висновки. Таким чином, трансформація монофункціональних міст не може забезпечити стійкого розвитку в довгостроковій перспективі навіть при відносно сприятливій соціально-економічній обстановці. Пошук шляхів диверсифікації економіки таких міст є необхідною умовою забезпечення їх життєздатності на довгостроковий період та основним стратегічним завданням. Розроблення стратегії розвитку мономіст в Україні варто здійснювати з використанням стратегічного планування, яке передбачає виявлення на основі стратегічного аналізу факторів розвитку території та її можливостей придбати або зберегти довгострокові конкурентні переваги. Необхідність такого підходу пояснюється сучасними особливостями процесів розвитку монофункціональних міст. Зокрема, успіх розвитку мономіст багато в чому залежить від ефективності муніципального управління, уміння органів влади скоординувати стратегію міста і містоутворюючого підприємства, визначити пріоритети стратегічного розвитку, залучити місцеву громаду до вирішення міських проблем.

Таблиця 2

Стратегічне планування

Назва етапу	Послідовність дій
Організаційний етап	розпорядження мером міста про початок роботи зі стратегічного планування; створення координаційної ради; створення групи стратегічного планування
Аналітичний етап	виявлення проблем і потреб розвитку мономіста (проведення анкетування, круглих столів, аналіз наказів депутатам, висловлених жителями на сходах); проведення стратегічного аналізу (SWOT-аналіз; аналіз потенціалів; оцінка інвестиційної привабливості; аналіз соціально-економічного стану; ретроспективний аналіз)
Етап визначення мети	стратегічний вибір генеральної мети розвитку, визначення місії (щодо зовнішнього середовища); формулювання головної стратегічної мети (щодо муніципального утворення); вибір напрямів диверсифікації; визначення пріоритетних напрямів розвитку (за кожним напрямом повинна бути створена тематична робоча група)
Етап програмування і проєктування	розроблення кожної робочою групою переліку муніципальних цільових програм; розроблення переліку ключових проєктів у рамках кожної цільової програми
Обговорення проєктів стратегічного плану і КІПММ	опублікування проєкту стратегічного плану і КІПММ в ЗМІ; проведення круглих столів і публічних слухань; збір, аналіз, унесення пропозицій і доповнень до стратегічного плану і КІПММ; обговорення на координаційній раді
Затвердження стратегічного плану і КІПММ представницьким органом	винесення плану мером міста на обговорення представницьким органом; обговорення та затвердження плану на засіданні представницького органу; оприлюднення плану в якості офіційного документа
Підготовка стратегічного плану і КІПММ до реалізації	визначення структур, відповідальних за реалізацію стратегічного плану і КІПММ; розробка механізмів реалізації (нормативно-правового, адміністративно-управлінського, формування соціального партнерства, моніторингу тощо); розробка програми реалізації (координація, організація діяльності всіх учасників, управління й контроль)

Список літератури:

1. Козырев П. Выбирайтесь своей колеей! *Дзеркало тижня*. 2008. 12–18 лип. № 26 (705). URL: <http://www.dt.ua/1000/1550/63563/> (дата звернення: 17.03.2021).
2. Зінь Е.А. Регіональна економіка : підручник для студ. вузів. Київ : Професіонал, 2007. 528 с.
3. Возняк Т. Феномен міста. Львів, 2009. 290 с.
4. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 № 521 (утратила чинність 18.07.2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/521-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2021).
5. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.03.2021).
6. Трансформація економіки монопрофільних міст: міжнародний і український досвід : посібник для фахівців з МЕР / Федерація канадських муніципалітетів ; Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2014. Київ, 2014. 47 с.
7. Овсянникова Т.Ю., Преображенская М.Н. Градостроительная среда как основа городского развития. *Мир экономики и управления*. 2015. № 2. С. 120–131.

Nykolaieva V.I., Kochubey D.O. WAYS OF FORMING THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF MONO-TOWNS IN UKRAINE

The article highlights the characteristics, typology of small and mono-town in Ukraine, whose lives are concentrated at any one dominant industrial enterprise. Mono-towns are of special importance for the development of the settlement network and economic complex of Ukraine. The main purpose of the article is: to reveal the state and problems of mono-towns in modern socio-economic conditions and to develop stages, their substantive characteristics of strategic planning for the development of mono-towns.

The characteristic and a state of mono-towns in modern social and economic conditions are given. The single-industry features and monofunctionality of mono-towns and their main problems are determined. The monofunctional structure of the town corresponds to low diversification of employment (uniform professional composition), high unemployment, which turns into stagnant unemployment, social passivity of the majority of the population, monotonous cultural life, immaturity of institutions and relations of civil society.

In addition, the author proposes to improve the strategic management mechanism of mono-towns development through the development of Comprehensive investment plans of modernization and transformation of mono-towns.

The main goals of the strategic plan for the development of mono-towns and the stages of managing the development of the social and production complex of these cities are listed. The management stages of a social and production complex development of the city on the basis of the mechanism of social responsibility realization of the enterprises and overcoming of single-industry dependence of the towns are offered. Particular attention is paid to the tasks and tools of the research and analytical stage. A sequence of steps-stages, their meaningful characteristics of strategic planning of mono-towns development are developed.

Thus, the search for ways to diversify the economy of mono-towns is a necessary condition for ensuring their long-term viability and the main strategic task. The development of a strategy for the development of a mono-profile municipality should be carried out using strategic planning, which involves identifying on the basis of strategic analysis of the factors of development of the territory and its ability to acquire or maintain long-term competitive advantages.

Key words: *mono-town, monofunctional town, single-industry town, diversification, development strategy, strategic planning.*

Хриков Є.М.

Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

Васиньова Н.С.

Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

АНАЛІЗ ЕТИЧНОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У статті порушено проблему аналізу стану етичної системи територіальної громади. Обґрунтовано важливість забезпечення розвитку етичного складника керівників, працівників і жителів громади як одного з механізмів запобігання проявів корупції. Підкреслено, що саме аналіз рівня етичної системи територіальної громади дасть змогу знизити корупційний складник, надати стимул керівному складу, працівникам і мешканцям щодо сумлінного виконання своїх функцій згідно з етичними принципами, а також підвищити імідж громади. У довгостроковій перспективі це сприятиме гармонізації діяльності, сталому розвитку територіальної громади та безпосередньо позначиться на ефективності антикорупційної діяльності.

Авторами визначено структурні компоненти етичної системи територіальної громади, а саме: етика керівного складу територіальної громади; етика працівників територіальної громади; етика громадян і певних груп громадян; етика окремих структурних підрозділів, установ, фірм, громадських організацій; етика окремих населених пунктів. З'ясовано, що для аналізу стану етики важливо враховувати також структуру етики окремої людини, як-от: ставлення до інших; ставлення до роботи, виконання своїх обов'язків; ставлення до себе; ставлення до держави.

Виявлено чинники, які впливають на ефективність системи оцінки працівників. Підкреслено важливість їх розгляду як ключового елементу кадрової роботи територіальної громади з метою забезпечення об'єктивного підходу до працівників та ініціювання кожного до виконання своїх обов'язків, усвідомлено дотримуючись етичних засад.

У процесі дослідження схарактеризовано критерії оцінки стану етичної системи територіальної громади й запропоновано систему методів, за допомогою яких можна з'ясувати рівень сформованості моральних якостей керівників, працівників і мешканців громади: опитування й оцінювання; спостереження; експеримент; аналіз матеріалів інтернет-мережі щодо життєдіяльності територіальної громади, зокрема сайту громад.

Ключові слова: моральні якості, етична система, територіальна громада, працівники громади, мешканці, попередження корупції, методи аналізу, критерії оцінки, розвиток територіальної громади.

Постановка проблеми. Важливість аналізу стану етичної системи громади пов'язано з наявними реальними проблемами у сфері державної служби України, а саме: недовірою громадян до органів влади, корупційними проявами, досить низькою якістю надання послуг тощо. Ефективність функціонування територіальних громад (далі – ТГ) залежить не лише від належної організації роботи працівників, а й від побудови чинної моделі співпраці між владою та громадянами з дотриманням законності й етичних норм. Тому сьогодні для вмілого виконання своїх посадових обов'язків недостатньо бути лише професійно підготовленим співробітником, необхідно дотримуватися добросовісної службової поведінки, не

допускати перевищення своїх повноважень. Але це можливо лише за умов наявності стійких етичних переконань і їх дотримання в професійній діяльності.

За таких умов етичні стандарти поведінки державних службовців є одним із основоположних чинників, що визначає ефективність діяльності територіальної громади. До наступного, не менш значущого чинника належить морально-етична поведінка мешканців громади. Отже, провідну роль у розвитку територіальної громади, зокрема створення дієвої системи запобігання і протидії проявам корупції, може виконати саме аналіз стану її етичної системи для запровадження більш дієвих засобів регулювання та підтримки

морально-етичних засад. До того ж аналіз офіційних сайтів територіальних громад свідчить, що етичному складнику діяльності територіальних громад не приділено належної уваги. Тому розробка системи методів оцінювання рівня сформованості моральних якостей громадян і працівників громади є актуальною науково-практичною проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У науковій літературі етичні основи державної служби, сутність управлінської етики, зокрема основні вимоги до етичної поведінки державних службовців в Україні, репрезентовано в працях А. Бобровника, Т. Панфілова, І. Попової, І. Іонової, Н. Сорокіної, Л. Чабак та ін. Моральнісний зміст місії державного управління, його основні цінності й принципи, етичні норми і стандарти поведінки державних управлінців розглянуто Т. Василевською, Г. Марушевським, В. Саламатовим. Зарубіжний досвід етизації державної служби різних країн, управління професійною етикою державних службовців, аналіз процедур, що забезпечують етичну поведінку, ґрунтовно висвітлено в низці наукових розвідок Т. Василевської, М. Рудакевича.

Аналіз адміністративної, політичної та етики бізнесу, висвітлення досвіду врегулювання етичних і професійних питань, зокрема пошук шляхів посилення довіри громадян до урядових структур, представлено в студіях зарубіжних авторів – Т. Адорно, Д. Галліган, Б. Сутор, Р. Еррера та ін.

На додаток, для реалізації мети статті проаналізовано офіційні вебсайти громад, а також до уваги взято звіти міжнародних та українських громадських організацій щодо роботи територіальних громад. Проте, не применшуючи здобутки згаданих вище вчених, експертів та з урахуванням змін, які відбуваються в Україні в процесі реалізації реформи децентралізації влади, не вирішеними в практичній площині є питання аналізу й формування етичної системи територіальної громади.

Постановка завдання. Метою статті є визначення структурних компонентів етичної системи територіальної громади та критеріїв оцінки її стану.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Людина (мешканець, працівник громади) є ключовим складником будь-якої системи, ефективність функціонування якої залежить передусім від особистих якостей (добросовісності, лояльності, сумлінності тощо), саме вони зумовлюють сформованість компетенцій, активність, патріотичність,

ефективність діяльності. При цьому, з огляду на те що корупція належить до сфери суспільної та особистої етики поведінки, формування моральних якостей працівників громад, мешканців є одним із заходів, спрямованих на посилення боротьби з корупцією. Одним із заходів дотримання зазначених вище принципів є законодавче врегулювання питань професійної етики, порушення яких є підставою щодо притягнення до відповідальності, оскільки ці положення є частиною антикорупційного законодавства.

У Законі України «Про запобігання корупції» [2] міститься покликання щодо принципів етичної поведінки та низки моральних норм, яких зобов'язані дотримуватися державні службовці, встановлено загальні вимоги щодо поведінки осіб, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень. Очевидним є те, що корупція належить до сфери суспільної та особистої етики поведінки, тобто вирішення проблеми корупції вбачається саме у формуванні моральних якостей. Такий підхід застосовують у США, де всі державні службовці двічі на рік проходять навчання з проблем моралі, зокрема відбір кадрів здійснюється виключно з урахуванням морально-професійних якостей, етичної освіти тощо. До того ж адміністративна мораль, яка змістовно складається з етичних і дисциплінарних норм, якими повинні керуватися посадові особи всіх гілок державної влад, є основою антикорупційної стратегії США. З метою популяризації етичних стандартів у США існує розгалужена мережа спеціалізованих відомств і служб, які проводять превентивну політику, займаються службовими розслідуваннями. При цьому важливе місце в етичній інфраструктурі США займає наявність професійних і дослідницьких організацій, які вивчають етичні проблеми, пов'язані з державним управлінням [3]. Зауважимо, що означені служби максимально зосереджують свої зусилля на розробці методик аналізу етичного складника для вирішення конфліктів інтересів на державній службі та, зокрема, етичних проблем у країні.

За результатами дослідження наукової літератури з'ясовано, що європейські дослідники, увагу яких зосереджено на цій проблемі, активно запозичають саме досвід США. Але, незважаючи на відмінності в підходах різних країн до формування організаційної культури державних службовців, незмінною є її мета – забезпечити професійну діяльність службовців в інтересах суспільства, а також запобігти можливим зловживанням владою та порушенням закону [1].

Аналіз офіційних сайтів громад свідчить, що етичному складнику діяльності територіальних громад приділено надто мало уваги (відсутня інформація щодо результатів оцінювання, пропозицій, коментарів того, що відбувається; відсутні плани роботи з висвітленням пріоритетних напрямів навчання на поточний рік, зокрема, не на кожному сайті розміщено Кодекси етичної поведінки посадових осіб). Це дає підстави зробити висновок, що загалом рівень оприлюднення наявної інформації на офіційних сайтах громад є невисоким. Отже, етична система територіальної громади має певні структурні компоненти (див. рис. 1).

Але важливо відзначити, що для аналізу стану етики необхідно враховувати структуру етики окремої людини, а саме:

- ставлення до інших (громадян, колег, керівників, підлеглих);
- ставлення до роботи, виконання своїх обов'язків;
- ставлення до себе; ставлення до держави.

Перераховані складники можна розглядати як критерії оцінки стану етики людини. Але ці загальні критерії треба конкретизувати відповідно до особливостей різних груп людей. Так, керівників територіальних громад треба оцінювати на основі таких критеріїв:

- шанобливе ставлення до громадян;
- шанобливе та вимогливе ставлення до підлеглих;
- відповідальне ставлення до своїх обов'язків, виконання посадових функцій з позиції їх змісту й етичних засад;
- патріотичне ставлення до держави;
- активне, об'єктивне, вимогливе ставлення до себе.

Зауважимо, що до опосередкованих показників сформованості етичної системи територіальної громади можна віднести:

- рівень розвитку громади та її основних сфер життєдіяльності;
- задоволеність громадян станом справ у громаді;
- наявність корупційних проявів;
- активне ставлення громадян, працівників до проблем територіальної громади, регіону, країни;
- активну участь у вирішенні проблем ТГ, регіону, країни;
- наявність конфліктних ситуацій, які негативно впливають на вирішення наявних проблем;
- традиції суспільного життя, які панують у громаді;
- участь громадян у виборах;



Рис. 1. Структурні компоненти етичної системи територіальної громади

- використання державної мови відповідно до наявних вимог;
- наявність нормативних документів ТГ, які регламентують вирішення етичних проблем;
- наявність заходів з різними категоріями мешканців та працівників, які сприяють формуванню моральних норм;
- розвиненість волонтерської діяльності;
- розвиненість заходів щодо захисту середовища;
- участь різних категорій мешканців і працівників у державних святах;
- розподіл обов'язків між громадянами та місцевою владою (делегування повноважень);
- наявність методичної підтримки розвитку етичних засад і проведення щорічної конференції з питань етики, антикорупційної політики тощо з метою поширення позитивного досвіду, актуалізації цього питання із залученням викладачів закладів вищої освіти. Науково-практичні конференції можуть відбуватися й на базі освітнього закладу, і на території зацікавлених громад різних регіонів України.

Отже, етичний складник ТГ потребує підтримки, аналізу слабких аспектів для концентрації уваги в найбільш проблемні та важливі. Тому керівники територіальних громад мають усвідомлювати, що за більшістю проблем, які виникають, можна побачити недостатній рівень сформованості моральних якостей працівників і мешканців. Від рівня сформованості моральних якостей людей значною мірою залежить якість виконання професійних обов'язків, ефективність діяльності, мікроклімат організації, окремих структур, зокрема територіальної громади, а також відчуття щастя працівниками та мешканцями.

Для з'ясування рівня сформованості моральних якостей працівників і громадян доцільно використовувати різні методи, за допомогою яких можна з'ясувати наявний клімат, визначити потреби й очікування кожної зі сторін. Найбільш поширеним серед них є опитування: онлайн або офлайн. Варіанти опитування мешканців громади можуть бути різними. Частіше всього питання з моральних аспектів є частиною опитування з більш загальних проблем розвитку ТГ. Респондентів можна просити оцінити, наскільки «часто», «не дуже часто», «постійно» бувають випадки зневажливого ставлення працівників ТГ до громадян. За необхідності можна запропонувати оцінити й кожного працівника за цими параметрами. Крім того, проводити опитування громадян щодо їхнього ставлення до корупції, готовності долу-

чатися до антикорупційної боротьби, з'ясування особистих причин корупційних правопорушень, що дасть змогу визначити найкорумпованіші сфери функціонування громади.

Опитування працівників можливо проводити з метою оцінки керівників територіальних громад. Ініціаторами такого опитування може бути рада громади, громадські організації. Оцінці можуть підлягати такі параметри: сформованість компетентностей, необхідних для керівної діяльності; ставлення до громадян; ставлення до підлеглих; об'єктивність; активність у саморозвитку; відповідальність; патріотичність; справедливість; володіння державною мовою; вихованість; здатність працювати в команді (взаємодіяти в ході виконання обов'язків відповідно до етичних вимог) тощо.

Наступним методом отримання інформації є оцінювання працівників керівної ланки громади. Таке оцінювання вже багато років поширене на державній службі. Воно проводиться за певними критеріями та передбачає щорічну оцінку результатів роботи, процесу роботи й особистих якостей працівника. Для цього використовують оцінку та самооцінку за визначеними критеріями. Але важливо, щоб серед цих критеріїв були етичні аспекти діяльності (ставлення до громадян, колег, керівників, себе, роботи, держави тощо). До того ж є сенс оцінити рівень готовності працівників територіальних громад до виконання своїх обов'язків і, зокрема, з'ясувати, чи готові керівники та працівники нести реальну відповідальність за свою роботу. Це так само характеризує активне ставлення до себе, бажання самовдосконалюватися й наявність внутрішньої готовності нести відповідальність перед собою, людьми й державою. Але зазвичай така система оцінки функціонує формально.

Зробити систему оцінки працівників більш ефективною можна за умов поєднання ключових чинників і розгляду її не як одиничної справи, а як ключового елемента кадрової роботи, а саме:

- пов'язувати її з підвищенням кваліфікації працівників;
- пов'язувати її з кар'єрним просуванням працівників по службі;
- пов'язувати її з рівнем оплати праці та засобами заохочення;
- пов'язувати із добором, прийняттям на роботу;
- забезпечення гнучкості, урахування змін ситуації в ТГ;
- забезпечення дотримання етичних засад та запобігання конфлікту інтересів керівником (власний приклад щодо соціальної відповідальності);

– організація системного, безкоштовного навчання (проведення семінарів, конференцій, круглих столів, зокрема за необхідністю індивідуальних консультацій експертів з проблематики). Важливим у цьому напрямі є забезпечення впевненості у співробітників у тому, що викладач (тренер, супервізор) є компетентним у цій сфері, як це прямо впливає на мотивацію працівників до навчання.

Урахування й поєднання зазначених чинників забезпечує об'єктивний підхід до працівників та ініціює кожного до виконання своїх обов'язків, усвідомлено дотримуючись етичних засад.

Одною з умов виконання радою громади своїх функцій є оцінка роботи окремих членів ради. Критеріями оцінки можуть бути такі характеристики:

- наявність важливих для розвитку ТГ пропозицій;
- відвідування засідань ради;
- наявність запізнь на засідання ради;
- ставлення до колег, керівників ради;
- участь у підготовці рішень;
- знання стану справ у ТГ;
- участь в обговоренні питань на засіданнях ради, висвітлення свого ставлення до певних питань (не лише імітація активності, але й донесення своєї думки та громадян);
- участь у роботі комісії ради;
- вчасне виконання завдань.

Одним із доступних методів отримання інформації є спостереження. Спостереження є елементом повсякденного життя керівників громади, але воно може дати змогу отримати інформацію про моральний стан ТГ, якщо керівник чітко усвідомлює мету спостереження, за якими фактами життя треба спостерігати, як фіксувати отриману інформацію, як її узагальнювати, які рішення на основі цієї інформації можна прийняти.

Розглянемо приклади ситуацій, за якими можна спостерігати:

- як мешканці реагують на пропозиції взяти участь у загальних зборах, чи є відмінності в такій реакції в різних населених пунктах;
- як мешканці реагують на пропозиції взяти участь у волонтерській діяльності, суботниках, екологічних акціях;
- як мешканці реагують на надзвичайні ситуації, чи мають бажання надавати допомогу іншим;
- як мешканці реагують на пропозиції виконувати певні громадські функції та нести відповідальність за їх виконання;
- як мешканці беруть участь у виборах, державних святах;

- як мешканці ставляться один до одного;
- як ставляться мешканці до працівників громади, чи відрізняється таке ставлення до різних працівників;

– як мешканці реагують на пропозиції щодо підвищення своєї обізнаності з політичних, соціально-економічних питань.

Отримати необхідну інформацію дає змогу аналіз матеріалів мережі Інтернет щодо життєдіяльності ТГ. Сайт громади має давати можливість розміщати тим, хто бажає, інформацію з пропозиціями, про неетичну поведінку працівників (результатами оцінювання), зокрема коментарями того, що відбувається, висвітлення та роз'яснення поточних проблем із цього питання.

Спираючись на досвід регулювання етичного складника країн із розвинутою демократією, вагомого значення набуває підвищення рівня обізнаності громадськості щодо покращення знань про проблеми, політику та передові практики. На нашу думку, доцільно виокремити рубрику на сайті громади, на якій буде розміщуватися подібна інформація. Крім того, є сенс за допомогою сайту інформувати громадян про певні проекти, законодавчі процедури, реформи, проведення вебінарів тощо. Зокрема, украй необхідним є розміщення на сайтах громад конкретної інформації щодо засобів впливу громадян на подолання корупційних проявів. Але важливо, щоб розміщена інформація була підготовлена так, щоб вона легко сприймалася, була зрозумілою кожному, а також спонукала до боротьби з корупцією.

Сайт громади має давати можливість проводити опитування громадян і таким чином заощаджувати кошти й проводити автоматичну обробку результатів. Високий рівень компетентності керівника дозволить йому за цією різнобічною інформацією побачити моральні аспекти діяльності та визначити нагальні завдання з розвитку етичної системи територіальної громади.

Бажано піддавати такому аналізу й книгу звернень громадян. Періодично керівники громади мають аналізувати інформацію щодо правопорушень на території громади. Одним із методів етичної інформації є експеримент – цілеспрямоване створення життєвої ситуації, яка дає змогу отримати необхідну інформацію, а саме: запропонувати мешканцям певної вулиці вийти на прибирання снігу; запропонувати працівнику залишитися після роботи для виконання термінової справи, виконати роботу, яка виходить за межі його повноважень, делегувати певні свої повноваження; запропонувати фермеру надати допомогу

в організації більш якісного харчування дітей дитячого садка тощо. Але для того, щоб вихідні дані якісно проаналізувати й інтерпретувати, керівнику ТГ варто розглянути необхідність налагодження взаємозв'язку з науковцями, експертами відповідної сфери.

Висновки. Установлено, що до структурних компонентів етичної системи територіальної громади належать етика керівного складу ТГ; етика працівників ТГ; етика громадян і певних груп громадян; етика окремих структурних підрозділів, установ, фірм, громадських організацій; етика окремих населених пунктів. Проте для аналізу стану етики важливо враховувати також структуру етики окремої людини, а саме: ставлення до інших; ставлення до роботи, виконання своїх обов'язків; ставлення до себе; ставлення до держави. Перераховані складники можна розглядати як критерії оцінки стану етики людини. Але ці загальні критерії треба конкретизувати відповідно до особливостей різних груп людей.

Сьогодні для успіху територіальних громад недостатньо лише наявності активних громадян, керівників-лідерів, працівників-професіоналів, ці складники набувають значення за умов сформованості моральних якостей кожного з них. Високий рівень сформованості моральних якостей людини (мешканця, працівника громади) та усвідомленої готовності нести відповідальність за свою роботу

перед людьми й державою є запорукою запобігання проявів корупції в процесі виконання працівниками службових обов'язків.

Важливо забезпечувати розвиток етичного складника й працівників, і місцевого населення. Тому інформація, отримана за допомогою описаних методів (опитування й оцінювання керівників, працівників та мешканців громади; спостереження; експеримент; аналіз матеріалів Інтернету щодо життєдіяльності ТГ, зокрема сайту громади), має сенс, якщо керівники громади чітко усвідомлюють, які можна вжити заходи для розвитку етичної системи територіальної громади та її окремих членів. Тому на шляху боротьби з корупційними діями вкрай необхідним є підвищення значущості активної позиції суспільства, впливу кожного громадянина на цей процес і формування в суспільстві усталеної думки щодо неприйняття корупції. З боку держави необхідним є забезпечення захисту викривачів задля подолання страху, сумнівів щодо викриття корупційних правопорушень.

Підкреслимо, що стратегічною метою України є вступ до Європейського Союзу. Держава-кандидат повинна подолати певні етапи та відповідати критеріям конвергенції (зближення). Цілком зрозуміло, що цей процес є довготривалим. Проте зміцнення демократичних інституцій, боротьба з корупцією є запорукою України в подальшому стати повноцінним членом ЄС.

Список літератури:

1. Бериславська О.М. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України. *Правові новели*. 2014. № 2. С. 104–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prno_2014_2_24.
2. Про запобігання корупції : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
3. Мовчан Т. Шляхи вдосконалення етичних стандартів політичного життя сучасного українського суспільства. URL: <http://ukrbulletin.univ.kiev.ua/Visnyk-16/Movchan.pdf>.

Hrykov E.M., Vasyniova N.S. ANALYSIS OF THE ETHICAL SYSTEM OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

The article addresses the problem of analyzing the state of the ethical system of the territorial community. The importance of ensuring the development of the ethical component of community leaders, employees and residents as one of the mechanisms of preventing corruption has been substantiated. It has been emphasized that it is the analysis of the level of ethical system of the territorial community that will reduce the corruption component, provide incentives to the management staff, employees and residents to perform their functions conscientiously in accordance with ethical principles, and enhance the image of the community. In the long run, this will contribute to the harmonization of activities, sustainable development of the territorial community and have a direct impact on the effectiveness of anti-corruption activities.

The authors have identified the structural components of the ethical system of the territorial community, namely: ethics of the leadership of the territorial community; ethics of the employees of the territorial community; ethics of citizens and certain groups of citizens; ethics of certain structural units, institutions, firms, public organizations; ethics of certain localities. It has been found that in order to analyze the state of ethics, it is also important to consider the structure of an individual's ethics, namely attitudes towards others; attitudes towards work, fulfilling one's duties; attitudes towards oneself; and attitudes towards the state.

The factors influencing the effectiveness of an employee evaluation system have been identified. The importance of considering them as a key element in the territorial community's human resources work in order

to ensure an objective approach to employees and to initiate everyone to carry out their duties in a consciously ethical manner has been emphasized.

In the course of the study, criteria for assessing the state of the ethical system of the territorial community have been characterized and a system of methods has been proposed, by which the level of formation of moral qualities of leaders, employees and residents of the community can be clarified: survey and assessment; observation; experiment; analysis of Internet materials regarding the life of the territorial community, in particular the community website.

Key words: *morality, ethical system, territorial community, community employees, residents, corruption prevention, methods of analysis, evaluation criteria, territorial community development.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2021.3/15>

Іванова В.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО-ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Питання забезпечення зовнішньоекономічної безпеки набувають усе більшої актуальності в умовах активного розвитку глобалізації. Безпосередня їх розробка розпочалася лише з 80-х років ХХ століття, і станом на сьогодні маємо значні прогалини в системі забезпечення цього складника економічної безпеки.

У статті зазначено, що історичними прототипами політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки були протекціонізм і політика вільної конкуренції. Протягом ХХ століття відбувалася зміна наукових парадигм реалізації зовнішньоекономічної політики держави, приблизно кожні 20–30 років у більшості провідних країн світу політика вільної конкуренції замінювала протекціонізм і навпаки. Тобто уряди національних держав маневрували між різними стратегіями захисту національних інтересів, реалізації свого економічного потенціалу й розвитку держави загалом.

Зовнішньоекономічна безпека є складником національної та економічної безпеки держави, але й до цього часу серед науковців немає єдиного розуміння цього поняття. Виявлено, що як зарубіжні, так і вітчизняні вчені наводять авторські визначення поняття «зовнішньоекономічна безпека». Водночас певною проблемою може бути відсутність чіткої дефініції досліджуваного питання в нормативно-правових актах України.

Визначено характерні ознаки, що відображають сутність зовнішньоекономічної безпеки, а саме: є складником економічної безпеки держави, що також здійснює безпосередній вплив на забезпечення національної безпеки; визначається стійкістю національної економічної системи до внутрішніх і зовнішніх чинників економічного розвитку; створює умови захисту національних економічних інтересів на міжнародній арені; відповідає за розвиток національного господарства в довгостроковій перспективі; характеризує такі поняття зовнішньоекономічної діяльності, як експорт, імпорт, зовнішньоторговельний баланс, міжнародна торгівля тощо.

Ключові слова: зовнішньоекономічна безпека, економічна безпека, економічна система, глобалізація, протекціонізм, вільна торгівля, Україна.

Постановка проблеми. Якість життя людини в сучасному світі визначається рівнем розвитку національних держав, що створюють можливості для реалізації потенціалу кожної окремої особи. При цьому, чим ефективнішими в країні є економічна система, державне управління, соціальна сфера, тим вищою буде якість задоволення потреб та інтересів населення цієї країни. Крім того, статус держави у світі визначається її зовнішніми зв'язками, взаємодією з іншими країнами на міжнародній арені, можливостями співпрацювати з партнерами й союзниками. У цьому

аспекті питання зовнішньоекономічної взаємодії є значущими та важливими. А якщо взяти до уваги необхідність захисту національних інтересів на міжнародній арені, актуалізуються питання зовнішньоекономічної безпеки держави як необхідного складника забезпечення її національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зовнішньоекономічна безпека як важливий складник національної та економічної безпеки держави є предметом дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців. Зокрема, окремі аспекти

досліджують В.І. Аранчій, Г.І. Голодюк, Л.О. Коковський, П.Я. Кравчук, Т.Г. Марцева, О.В. Матвієць, В.І. Мунтіян, В.А. Обухова, І.В. Перетятко, Г.П. Ситник, В.М. Попко, А.В. Шаламов, О.В. Шегінський, О.В. Чернова, Є.К. Чирич, О.Ф. Яременко та інші. Разом із тим потребують дослідження питання зовнішньоекономічної безпеки з точки зору історичності, системності, міждисциплінарності й виявлення сучасних підходів до її тлумачення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичних і теоретичних аспектів розвитку зовнішньоекономічної безпеки, виокремлення ключових принципів її забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зовнішньоекономічні аспекти взаємодії держав у світі набули актуальності з появою національних держав, з розвитком міжнародної торгівлі, появою поділу праці та спеціалізації країн на виробництві окремих товарів. За таких умов завжди актуальним було вироблення ефективної політики співпраці національної економіки з економічними системами інших держав, захист національних виробників і створення умов для максимальної реалізації економічного потенціалу країни. В історичному аспекті основними формами впровадження державної політики у сфері міжнародної торгівлі, певним прототипом зовнішньоекономічної безпеки держави були протекціонізм і політика вільної торгівлі (економічний лібералізм).

Протекціонізм як економічна політика з'явився в період розвитку національних держав у Європі. Основною причиною використання протекціонізму була необхідність захисту національних економічних інтересів держави, характерним він був для європейських країн у XVII – XVIII століттях. В Енциклопедії історії України наведено таке визначення: «Протекціонізм – це економічна політика держави, яка виражається в системі взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підтримку й захист власних товаровиробників від іноземної конкуренції на внутрішньому і зовнішніх ринках... Найважливішими засобами протекціонізму є гнучкий митний тариф, диференційований по багатьох напрямках, квотування та інші заходи, що регулюють і контролюють зовнішню торгівлю» [1]. Варто зазначити, що протекціонізм став одним із основних напрямів торговельного захисту національних інтересів держави на міжнародній арені протягом подальшого розвитку людства, особливої актуальності він набув у XX – на початку XXI століття у зв'язку зі зміною глобальних тенденцій взаємодії провідних країн та умов міжнародної конкуренції.

Історично на зміну протекціонізму прийшла політика вільної торгівлі, яка стала реакцією на занадто жорсткі обмежувальні заходи щодо реалізації зовнішньої торгівлі країнами у світі. Головна ідея запровадження політики вільної конкуренції полягала в тому, що ринок є ідеальною системою, здатною самостійно визначати необхідні параметри функціонування, ринок може забезпечувати саморегулювання, на ньому «виживають» найбільш конкурентоздатні та сильні суб'єкти.

Протягом XX століття відбувалася зміна наукових парадигм реалізації зовнішньоекономічної політики держави, приблизно кожні 20–30 років у більшості провідних країн світу політика вільної конкуренції замінювала протекціонізм і навпаки. Тобто уряди національних держав маневрували між різними стратегіями захисту національних інтересів, реалізації свого економічного потенціалу й розвитку держави загалом.

Уважаємо, що всі ці підходи стали прототипом поняття «зовнішньоекономічна безпека держави», яке, у свою чергу, є похідним від поняття «економічна безпека». Уперше про економічну безпеку держави заговорили в Сполучених Штатах Америки, коли внаслідок Великої депресії 1929–1933 років країна опинилася в надскладних економічних умовах. У 1934 році в США створений Комітет економічної безпеки, метою діяльності якого була стабілізація соціально-економічного стану в країні. У подальшому це поняття розвивалося та наповнювалося змістом, науковці й управлінці вирізняли його окремі складники, індикатори, чинники впливу тощо.

Розробка проблем забезпечення зовнішньоекономічної безпеки в розвинених країнах ведеться з 80-х років XX століття. А.В. Шаламов зазначає: «... як одне з основних завдань забезпечення зовнішньоекономічної безпеки західні автори розглядають збереження та зміцнення позицій країни у світовій господарській системі» [2, с. 122–123].

Зовнішньоекономічна безпека є важливим складником забезпечення національної безпеки США. Підхід американських учених базується на тому, що зовнішньоекономічна безпека розуміється через економічну стійкість держави [3]. Базовими напрямками забезпечення зовнішньоекономічної безпеки США є підвищення конкурентоспроможності американських товарів на внутрішньому та зовнішньому ринках, скорочення залежності країни від іноземних запозичень, посилення її можливостей виконувати міжнародні зобов'язання в торговельно-економічній та інших сферах. Одним із найважливіших завдань

протягом останніх років стало забезпечення національних економічних інтересів США в конкурентній боротьбі з суперниками на світових ринках і захист лідируючих позицій країни у високотехнологічних сферах.

У Японії забезпечення зовнішньоекономічної безпеки теж здійснюється з точки зору оцінки внутрішніх можливостей і зовнішніх загроз. «Серед пріоритетів зовнішньоекономічної безпеки японські теоретики й політики виділяють забезпечення сприятливих умов для стійкого імпорту сировини по максимально можливих низьких цінах, зміцнення економічних позицій країни у світовому господарстві, зміцнення національної валюти, стратегічно орієнтовану інвестиційну політику тощо» [2, с. 123]. А для зовнішнього аспекту характерним є робота над упровадженням ідей відсутності ворогів, побудови стратегії дружби, партнерства та співробітництва з усіма країнами світу.

У Європейському Союзі питанню зовнішньоекономічної безпеки приділяють теж достатньо уваги. Зокрема, Європейський Союз відзначає важливість європейської інтеграції в конкурентному процесі глобалізації світової економіки [4]. ЄС багато уваги приділяє утриманню високих позицій у межах світової економіки, захисту економічних інтересів держав-членів ЄС, підтримці нових членів тощо. Основними питаннями забезпечення економічної безпеки ЄС займається Організація безпеки та співробітництва в Європі.

Уважаємо, що для забезпечення зовнішньоекономічної безпеки, Україна має адаптувати позитивний досвід провідних країн світу до наших реалій, урахувавши особливості української національної економічної системи. Та безперечним залишається той факт, що особливо важливого значення для зовнішньоекономічної безпеки країни набувають міжнародні економічні відносини, зовнішньоекономічні й дипломатичні зв'язки з дружніми до нашої держави країнами-партнерами та союзниками.

Водночас, у зв'язку з тим що в науковій літературі й до цього часу немає єдиного визначення поняття «зовнішньоекономічна безпека», серед вітчизняних і зарубіжних науковців продовжують точитися дискусії стосовно того, які складники повинні характеризувати зовнішньоекономічну безпеку, які індикатори визначають тенденції її розвитку, що, по суті, можна вважати зовнішньоекономічною безпекою.

А.В. Шаламов зазначає, що розробку поняття зовнішньоекономічної безпеки необхідно почати

з визнання особливих національно-державних інтересів і цілей країни, а також із вивчення фактів, що несуть загрозу цим інтересам. При цьому автор зазначає, що зовнішньоекономічна безпека – це стійкість національної економічної системи до екзогенних шоків економічного чи політичного походження, що проявляється в її здатності нейтралізувати потенційні джерела шоків і мінімізувати збитки, пов'язані з реальними шоками [2, с. 123].

На думку Є.К. Чирич, зовнішньоекономічна безпека – це такий стан економічної системи, за якого забезпечується захищеність життєво важливих економічних інтересів країни у внутрішній господарській діяльності, у тому числі від впливу зовнішніх загроз, створюються умови для оптимального входження економіки в міжнародний поділ праці, досягається баланс економічних інтересів у зовнішньоекономічній діяльності [5].

В.А. Обухова й Т.Г. Марцева наголошують, що зовнішньоекономічна безпека держави являє собою стійкий до внутрішніх і зовнішніх загроз стан задоволеності інтересів країни в зовнішньоекономічній сфері господарської діяльності, що гарантує збільшення рівня та якості життя її населення та є елементом концепції державної безпеки країни [6].

Що ж стосується сучасного стану, у якому знаходиться зараз світ, то, беручи до уваги, з одного боку, Україну, яка перебуває в стані боротьби, а з іншого боку, світову спільноту, що, «завдячуючи» пандемії та наслідкам від COVID-19, зазнала впливу на світову економіку загалом, питання зовнішньоекономічної безпеки як складника національної безпеки стають актуальними, як ніколи раніше, не лише для України, а й виходять на перший план у всьому світі. Аксиомою, що не потребує доказів, є нагальна необхідність захисту національних інтересів України. Вагомим аргументом це є й для країн-партнерів, що підтримують нашу державу на світовій арені.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що залежно від кола досліджуваних питань науковці по-своєму трактують сутність зовнішньоекономічної безпеки.

У працях вітчизняних дослідників теж можна знайти абсолютно різні підходи до розуміння сутності й оцінки зовнішньоекономічної безпеки держави. Так, О.В. Чернова та В.П. Попко зазначають, що зовнішньоекономічна безпека виступає як певний вид діяльності. На думку авторів, це можна пояснити тим, що в міру посилення глобалізації зростає необхідність виходу країн на

міжнародні ринки, як наслідок, зростає зовнішньоторговельна активність країн світу, оскільки експортно-імпорتنі операції є неодмінним складником економічного зростання національної економіки, саме тому питання забезпечення зовнішньоекономічної безпеки є досить актуальним [7, с. 134].

В.І. Мунтіян указує на те, що зовнішньоекономічна безпека держави полягає в здатності забезпечувати всебічний динамічний розвиток національного господарства, нагальні потреби в критичному імпорті, сприятливі показники макроекономічних балансових агрегатів, передусім загального платіжного балансу, бюджетного балансу, а також зовнішньоторговельного балансу в довгостроковій перспективі, що є передумовою стабільності національного валютного ринку, стійкості гривні [8].

На думку В.І. Аранчій та І.В. Перетятко, зовнішньоекономічна безпека є невід'ємним складником економічної безпеки України, що полягає в мінімізації збитків держави від впливу негативних зовнішньоекономічних чинників, створенні сприятливих умов для розвитку національної економіки шляхом її активної участі у світовому поділі праці, відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам [9, с. 150]. Такої точки зору дотримуються П.Я. Кравчук, Г.І. Голодюк, О.В. Шегінський [10, с. 85].

О.Ф. Яременко й О.В. Матвієць у працях вказують, що визначення зовнішньоекономічної безпеки має містити два аспекти, а саме статичний, відповідно до якого її розглядають як стан відносин, і динамічний, відповідно до якого її забезпечення досягається через діяльність суб'єктів шляхом досягнення поставлених цілей [11, с. 69].

Л.О. Коковський під зовнішньоекономічною безпекою країни розуміє інвестиційно-привабливий стан економіки країни, яка здатна генерувати конкурентоспроможну продукцію, забезпечуючи при цьому збалансованість зовнішньої торгівлі та стійкість фінансової системи країни в глобальній системі. Таким чином, зовнішньоекономічна безпека включає в себе такі складники: інвестиційний, зовнішньоторговельний і борговий [12]. Водночас зазначимо, що так само складниками зовнішньоекономічної безпеки є експортна й імпортна безпеки держави.

Вищенаведені дефініції свідчать про наявність авторських підходів до розуміння сутності зовнішньоекономічної безпеки держави, які відображають особисті напрацювання науковців.

Разом із тим певною проблемою може бути відсутність чіткої дефініції досліджуваного питання в нормативно-правових актах України. На нашу думку, це свідчить про недостатність розуміння актуальності цієї категорії в сучасних умовах глобалізованого розвитку людства.

Єдиним документом, що наводить визначення зовнішньоекономічної безпеки, є Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 року. Відповідно до цього джерела, зовнішньоекономічна безпека визнається складником економічної безпеки та визначається як стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників і створення сприятливих умов для розвитку економіки завдяки її активній участі у світовому розподілі праці [13].

На основі вищенаведених визначень уважаємо за необхідне сформулювати певні характеристики зовнішньоекономічної безпеки, а саме:

1) є складником економічної безпеки держави, що також здійснює безпосередній вплив на забезпечення національної безпеки;

2) визначається стійкістю національної економічної системи до внутрішніх і зовнішніх чинників економічного розвитку;

3) створює умови захисту національних економічних інтересів на міжнародній арені;

4) відповідає за розвиток національного господарства в довгостроковій перспективі;

5) характеризує поняття зовнішньоекономічної діяльності, такі як експорт, імпорт, зовнішньоторговельний баланс, міжнародна торгівля тощо.

Основними принципами забезпечення зовнішньоекономічної безпеки держави в сучасних умовах є [14, с. 308–309]:

1) пріоритет прав і свобод людини та громадянина;

2) верховенство права;

3) пріоритет договірних (мирних) засобів у вирішенні конфліктів;

4) своєчасність та адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;

5) чітке розмежування повноважень і взаємодії органів державної влади в забезпеченні зовнішньоекономічної безпеки;

6) баланс і взаємореалізація інтересів особистості, сім'ї, суспільства, держави в забезпеченні зовнішньоекономічної безпеки;

7) своєчасність та адекватність заходів, пов'язаних із запобіганням загрозам і захистом національних інтересів в економічній сфері;

8) надання пріоритету мирним діям у розв'язанні конфліктів економічного характеру;

9) інтеграція національної економічної безпеки з міжнародною безпекою.

Висновки. Отже, загалом зазначимо, що в сучасних умовах питання забезпечення зовнішньоекономічної безпеки набувають усе більшого значення не лише для України, а й для більшості країн світу. Уперше зовнішньоекономічну безпеку як важливий складник національної безпеки почали досліджувати з 80-х років ХХ століття в розвинених країнах світу (США, Японія, Європейський Союз).

Станом на сьогодні не існує єдиного визначення поняття «зовнішньоекономічна безпека».

Водночас зазначимо, що характерними ознаками цієї наукової категорії є вплив на стійкість національної економічної системи до внутрішніх і зовнішніх чинників економічного розвитку; створення умов захисту національних економічних інтересів на міжнародній арені; вплив на розвиток національного господарства в довгостроковій перспективі тощо.

Міжнародна співпраця, дипломатичні стосунки, об'єднання спільних інтересів і підтримка дружніх, у т. ч. економічних і безпекових, відносин в умовах глобалізації між країнами-партнерами сприятимуть захисту як зовнішньоекономічної безпеки зокрема, так і національної безпеки загалом. Підсилюючи одна одну й укріплюючи позиції на міжнародній арені, країни-союзниці закономірно сприятимуть розвитку позитивних тенденцій у всіх сферах своїх країн.

Список літератури:

1. Лазанська Т.І. Протекціонізм. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Proteksionizm> (дата звернення: 29.04.2021).
2. Шаламов А.В. Внешнеэкономическая безопасность национальной экономики в условиях глобализации. *Глобальные и региональные проблемы современности: истоки и перспективы* : материалы научной конференции молодых ученых, Екатеринбург, 28 апреля 2007 г. Вып. 2. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2007. С. 122–125.
3. Ходырева Е.В. Внешнеэкономическая безопасность региона: экономическая сущность, цели, задачи, инструменты и методы оценки *Молодой ученый*. 2018. № 46 (232). С. 405–409. URL: <https://moluch.ru/archive/232/53879/> (дата звернення: 08.05.2021).
4. Лепешкина М.Н. Эволюция понятия «экономическая безопасность» в США, Западной Европе и России. *Экономическая наука и практика* : материалы I Междунар. науч. конф. (г. Чита, февраль 2012 г.). Чита : Молодой ученый, 2012. С. 7–9. URL: <https://moluch.ru/conf/econ/archive/14/1765/> (дата звернення: 29.04.2021).
5. Чирич Е.К. Внешнеэкономическая безопасность Республики Беларусь. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/81663253.pdf> (дата звернення: 06.05.2021).
6. Обухова В.А., Марцева Т.Г. Проблемы и обеспечение внешнеэкономической безопасности. *Кронос: экономические науки*. 2019. Вып. 4 (3 (25)). С. 7–9.
7. Чернова О.В., Попко В.М. Комплексна оцінка сучасного стану зовнішньоекономічної безпеки України. *Економіка та суспільство*. 2017. № 9. С. 133–138.
8. Мунтіян В.І. Економічна безпека України. Київ : КВІЦ, 1999. 462 с.
9. Аранчій В.І., Перетятко І.В. Зовнішньоекономічна безпека України в контексті міжнародної інтеграції. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2012. Вып. 2. С. 150–161.
10. Кравчук П.Я., Голодюк Г.І., Шегінський О.В. Зовнішньоекономічна безпека України в умовах євроінтеграційних процесів. *Економічні науки. Серія «Економічна теорія та економічна історія»* : збірник наукових праць / Луцький НТУ. 2014. Вып. 11 (44). С. 82–89.
11. Яременко О.Ф., Матвієць О.В. Зовнішньоекономічна безпека України в контексті інтеграційної політики: сутність, загрози та чинники впливу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент»*. 2020. Вып. 43. С. 63–69.
12. Коковський Л.О. Сучасні проблеми зовнішньоекономічної безпеки України та напрями їх подолання. *Серія «Ефективна економіка»*. 2011. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=738> (дата звернення: 06.05.2021).
13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення: 06.05.2021).
14. Чернятевич Я.В. Принципы обеспечения экономической безопасности. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / состав. : Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др. ; под общ. ред. Г.П. Сытника. Киев : НАДУ, 2012. С. 308–309.

Ivanova V.M. FOREIGN ECONOMIC SECURITY OF THE STATE: THEORETICAL AND HISTORICAL ASPECTS OF RESEARCH

Issues of foreign economic security have become increasingly relevant in the context of the active development of globalization. Their immediate development began only in the 80s of the twentieth century, but today there are significant gaps in the system of ensuring this component of economic security.

The paper indicates that the historical prototypes of the foreign economic security policy were protectionism and the policy of free competition. During the twentieth century, there was a shift in the scientific paradigms of the implementation of the state's foreign economic policy, approximately every 20-30 years, in most of the world's leading economies, the policy of free competition replaced protectionism and vice versa. That is, the governments of national states maneuvered between different strategies for protecting national interests, realizing their economic potential and developing the state as a whole.

Foreign economic security is a component of a state's national and economic security, and there is no common understanding of this concept among scientists. The paper revealed that both foreign and domestic scientists give their own definitions of the concept of "foreign economic security". At the same time, a certain problem may be the lack of a clear definition of the issue under study in the regulatory legal acts of Ukraine (Ukrainian legislation).

The characteristics of foreign economic security have been defined, namely: it is an integral part of the state's economic security, which also has a direct impact on ensuring national security; determined by the stability of the national economic system to internal and external factors of economic development; creates conditions for the protection of national economic interests in the international arena; is responsible for the development of the national economy in the long term; characterizes the concept of foreign economic activity, such as exports, imports, foreign trade balance, international trade etc.

Key words: *foreign economic security/external economic safety, economic security, economic system, globalization, protectionism, free trade, Ukraine.*

Кукін І.В.

Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

ПРОТИРІЧЧЯ ТА НЕДОСКОНАЛІСТЬ ТЕРМІНОЛОГІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ІНФОРМАЦІЙНОЮ БЕЗПЕКОЮ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто окремі протиріччя та недосконалість термінології в галузі публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі. Акцентовано увагу на їх негативний вплив на результати протидії суб'єктів публічного управління внутрішнім і зовнішнім загрозам в умовах розвитку технологій ведення інформаційних війн.

Ураховано результати досліджень інших авторів щодо розробки та застосування СПСР проти своїх супротивників «активних заходів», які з часом стали невід'ємним компонентом гібридних війн. Відмічено, що сучасні державні кордони не можуть створювати суттєвих перешкод шкідливим інформаційним впливам ворожих держав. Це потребує зміцнення стійкості до зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз елементів соціальної системи, оскільки інформація між враженим й іншими елементами системи може відбуватися швидше, ніж від органів державної влади.

На підставі критичного аналізу результатів попередніх досліджень наведено авторські визначення термінів «інформація» та «інформаційна безпека особистості», що можуть бути використані в галузі публічного управління забезпеченням національної та прикордонної безпеки.

Окреслено, що відмінність системи публічного управління інформаційною безпекою особистості полягає в більшій її чутливості до властивостей елементів системи, які поглинаються в системі публічного управління інформаційною безпекою, хоча й залишаються джерелами небезпек.

Доцільність удосконалення розглянутої термінології проілюстроване прикладами аналізу письмових та образно-творчих історичних пам'яток. Ураховано зв'язок інформаційної вразливості елементів соціальної системи з об'єктивно існуючими обмеженнями побудови соціальних моделей лінгвістичними засобами. Показано вплив попередньо накопичених знань щодо якості інформації, яка може бути отримана людиною.

Ключові слова: інформація, інформаційна безпека, інформаційна безпека особистості, термінологія інформаційної безпеки, інформаційна загроза.

Постановка проблеми. Публічне управління будь-якою сферою суспільного життя неможливо без отримання, створення, зберігання, обробки, перетворення та передачі інформації. Незважаючи на розвиток норм міжнародного права, науки й техніки, сучасне суспільство продовжує мати багато загроз щодо свого існування та сталого розвитку. Війни, територіальні спори, соціальні конфлікти, злочинна діяльність залишаються загрозами національній і прикордонній безпеці будь-якої держави. Варто відмітити, що в сучасних військових конфліктах підвищується небезпека інформаційних загроз. Інформаційна війна вже стала невід'ємним компонентом сучасних гібридних війн.

Сучасне суспільство перебуває на шляху переходу від постіндустріального до інформаційного.

Це вимагає подальшого розвитку здібностей людини проводити базові операції з інформацією та впливати на зміцнення власної та колективної інформаційної безпеки. Здатність соціуму протистояти шкідливим інформаційним впливам і дезінформації агресора стає одним із основних чинників забезпечення національної та прикордонної безпеки будь-якої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зі стародавніх часів людство використовує інформацію в процесах прийняття управлінських рішень. Спроби дослідити сутність інформації та її вплив на результати людської діяльності можна знайти ще в письмених роботах античної доби. Це питання досі залишається актуальним. Термінологію з питань теорії інформації та інформаційної безпеки досліджували А.В. Баровська,

В.М. Богуш, В.П. Горбулін, В.В. Дубов, Т.О. Ісакова, І.В. Клименко, І.О. Коваль, О.Й. Куляниця, В.Д. Пархоменко, В.П. Тронь, О.О. Хмельницький і багато інших сучасних дослідників.

Разом із тим застосування наявного термінологічного апарату не завжди дає змогу досить результативно виявляти причини перетворення інформації на зброю та приймати управлінські рішення щодо мінімізації негативного впливу шкідливої інформації на стан національної та прикордонної безпеки. Це зумовлює необхідність подальших досліджень зазначеного феномена.

Постановка завдання. Метою статті є вдосконалення термінологічного апарату в галузі публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері прикордонної безпеки як невід'ємного складника національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Існують численні визначення терміна «інформація». В Енциклопедичному словнику з державного управління В.П. Тронь визначає термін «інформація» так: «Продукт взаємодії даних і методів, розглянутий у контексті цієї взаємодії». Водночас стверджується, що точного визначення цього терміна не існує [1, с. 301]. У Великій радянській енциклопедії термін «інформація» тлумачиться як «освідомлення» [2, с. 331].

Військовий стандарт України ВСТ 01.004-2014 (01) визначає інформацію як «відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді ...» [3, с. 7]. Таке саме визначення надається в Законі України «Про інформацію» [4, с. 7].

Інформація, як уважає О.О. Хмельницький, ототожнюється з повідомленням; відомостями, що зберігаються; процесами, що відбуваються та сприймаються людиною; стан справ у певних галузях; сукупність даних, знань тощо. Цей автор найбільш погоджується з визначенням А. Урсолом інформації як «упорядкованого відображення різноманітності» [5, с. 11].

На думку В.М. Богуш та О.Й. Куляниці, «інформація – це відомості про об'єкти та явища навколишнього середовища, їх параметри, властивості й стани, які зменшують наявну про них ступінь невизначеності, неповноти знань» [6, с. 82]. Інформація й дані – споріднені поняття. З початком практичного використання даних вони перетворюються в інформацію. Збережена інформація, що не використовується, перетворюється в дані [6, с. 84].

Недоліком зазначених підходів уважаємо неможливість урахувати об'єктивні причини

зміни поглядів людини на одні й ті самі об'єкти, процеси, явища з перебігом часу. Навіть зафіксована на матеріальних носіях інформація або дані мають лише відносну суб'єктивну достовірність. З розвитком науки та техніки вона може принципово змінюватися.

В.Д. Пархоменко розглядає інформацію як «природна соціальна категорія, що відображає закони існування матерії і є базою для створення нових знань, які після оприлюднення стають інформацією для наступного її використання». Він розподіляє її на природну та соціальну. Термін «знання» він ототожнює з продуктом творчого перероблення людиною природної та соціальної інформації [7, с. 93].

На нашу думку, зазначений підхід не враховує розвиток розумової діяльності людини під впливом як матеріальних, так і суб'єктивних (не матеріальних) процесів. Життєдіяльність людини пов'язана з перетворенням у її свідомості матеріального світу в нематеріальні моделі, що в ході трудової діяльності використовуються особистістю для зміни природних або соціальних об'єктів.

Спільна діяльність людей потребує узгодженості, що досягається необхідним цілеспрямованим інформаційним впливом на неї в процесі управління [8, с. 20]. Ефективність праці суттєво залежить від якості інформації, що враховується органом управління під час формування альтернативних рішень, вибору кращого з них і доведення необхідної інформації до виконавців.

Аналізуючи структуру гібридної війни, колектив авторів аналітичної доповіді відокремлює «активні заходи», які концептуально розроблені СРСР у ході протистояння США. Їх мета полягає в досягненні зовнішніх і внутрішніх політичних цілей негативного впливу на громадську думку. Частковими їх цілями є підрив довіри до політичних лідерів, державних інституцій, що зумовлюють зміну політики уряду, а також дезінформація міжнародної спільноти. Гібридна війна може розглядатися як поєднання зазначених «активних заходів» із військовими діями [9, с. 34].

У сучасних умовах розвитку мережі Інтернет ефективність негативного впливу країни-агресора на свою жертву шляхом шкідливих інформаційних впливів значно зростає. Державний кордон стає прозорим для першого етапу агресії.

З урахуванням унікальності розвитку економіки, природно-географічних, геополітичних, соціально-культурних та інших факторів законодавство держав із прикордонних питань не може

бути однаковим та уніфікованим. Це навіть відображається в розподілі пунктів пропуску через державний кордон на міжнародні (для перетину державного кордону будь-якими особами), міждержавні (для перетину державного кордону лише громадянами суміжних країн), місцеві (для перетину державного кордону лише мешканцями прикордоння, які проживають у певній місцевості двох сусідніх держав) пункти. Розбіжності правового регулювання створюють умови для розвитку злочинності на державному кордоні (торгівля людьми, незаконна міграція, контрабанда діяльність тощо) та можливості ухилення від покарання за скоєні правопорушення на території іншої держави. Тому інформація, що покладається в основу міжнародних угод, національного законодавства з прикордонних питань, має враховувати зазначені фактори.

У галузі публічного управління людські речення являють собою мовну модель минулого, сучасного або бажаного стану суспільних стосунків. Так, у роботі «Політика» Аристотель висловив думку, що людина від тварини відрізняється тим, що мова не завжди використовується нею в інтересах справедливості й загальної користі. Отримані від природи ум і моральність можуть перетворюватися особистістю в потужну руйнівну зброю. Тому норми політичного життя мають регулюватися правом і поняттям справедливості [10, с. 379].

На думку Ж.-Ж. Руссо, народ не завжди здатен приймати доцільні рішення. Його неможливо купити. Для досягнення політичних цілей людей часто вводять в оману, що дає змогу творити зло від його імені. Демократії не позбавлені можливості прийняття рішень за змовою окремих членів політичних еліт [11, с. 35].

Окремі проблеми суспільного життя, характерні періоду античності, досі залишаються актуальними. Так, скоєння тяжких злочинів Аристотель пов'язував із прагненням надлишку, честолюбством і користою. Ті, хто отримав владу за кошти, завжди намагалися отримувати від неї прибуток. Соціальні заворушення в суспільстві він пояснював прагненням людей досягти рівності доходів; гідності; рівних прав або нерівності. Державні перевороти, на його погляд, могли здійснюватися шляхом омани народу з подальшим захопленням влади насильно або за згодою більшості населення [10, с. 421].

З огляду на це, політичні еліти майже не зацікавлені в цілеспрямованому розвитку в соціумі навичок перевірки інформації на достовірність і

практичного її використання. Обізнаність соціуму зменшує можливості маніпулювання електоратом для досягнення політичних цілей. Разом із цим зазначені процеси активізуються розвитком економіки, що призводить до поступової трансформації постіндустріального суспільства в цифрове, формування нових вимог до трудових ресурсів, а також тиском на органи державної влади та місцевого самоврядування громадянського суспільства. Це врівноважує різні погляди щодо поширення й обмеження інформованості суспільства, прискорює розвиток інформаційних здібностей у соціумі. Для України, яка відчуває шкідливий інформаційний вплив з боку Російської Федерації, проблема підвищення інформаційної грамотності громадян набуває особливої актуальності.

У трактаті Юм відмічає суттєву різницю між думками, що виникають під час спокійного та глибокого роздуму, і тими, що відбуваються під впливом певних схильностей особистості. Рішення, що приймаються людиною на підставі розумової діяльності, мають більшу цінність порівняно з тими, що ґрунтуються на суб'єктивній уяві. Не завжди уявлення людини про об'єкти навколишнього світу можуть бути достовірними. Люди схильні приєднувати нововиявлені властивості до раніше отриманих уявлень без перевірки допустимості цього [12, с. 263].

Наявні підходи до визначення терміна «інформація» не дають уявлення про незбідну наявність доказів злочинної діяльності. Через це багато правопорушників розраховують на можливість приховування слідів для уникнення відповідальності. Проте ознаки злочинів можна знайти навіть у радянській офіційній пресі й описах «героїчних» вчинків.

Так, у журналі «Прикордонник» за 1939 рік Л. Кантарович описує факт незаконного перетину державного кордону, збройний напад на фінський прикордонний наряд спеціально відібраною групою прикордонників, які несли службу на залізничному переході через річку Сестра. Перша граната була цинічно кинута у фінських прикордонників за 3 хв. до початку спланованого СРСР масованого артилерійського обстрілу території Фінляндії [13, с. 17]. Ні автор, ні редакція журналу не помічають того, що прикордонники, замість запобігання прикордонним конфліктам та інцидентам, самі їх створюють, грубо порушуючи норми міжнародного права, і вважають такі дії героїськими, не соромляться оприлюднювати свої прізвища.

Недосконалість терміна «інформація» також виявляється в ході дослідження об'єктів образно-творчого мистецтва, що відображають історичний розвиток соціальної системи та її елементів. Так, на плакаті до кінострічки «Укразія» (1924 рік) на двох трикутниках однієї сторінки зображені два різні погляди на те, що відбувається в радянській державі. З погляду радянської ідеології: народ бачить відбудову держави та процвітання; закордонна буржуазія – занепад і руїни. Разом із тим варто звернути увагу на те, що автори видання не змогли встановити особистість автора плакату. Зображення можна вважати спробою талановитої людини привернути увагу суспільства на невідповідність офіційної ідеології реальності. Суб'єктивна ідея, матеріалізована в плакаті, може впливати на думки людей, усупереч бажанням тоталітарної влади [14, с. 47].

На Сумщині одним із семи чудес вважається пам'ятник мамонтові, що знаходиться в с. Кулішівка Недригайлівського району [15, с. 3]. Історія його створення пов'язана з проведенням у 1839 році графом Ю. Головкіним земляних робіт на території свого маєтку, що призвело до виявлення величезних кісток невідомих тварин. У 1841 році на місці археологічного відкриття світового рівня був установлений пам'ятник, який до радянського перевороту був відомий як «прикордонний знак» [16, с. 317]. Його верхівка нагадує нащадкам про місце проходження державного кордону між Річчю Посполитою та Росією (слово «Росія» написано з маленької букви, усі інші, включаючи назву маленького селища, – з великої). Нижня частина містить зображення мамонта.

Пам'ятка була зруйнована більшовиками (скоріше за все, заважала переписуванню історії). Її реставрація відбулася в 1957 році. Згодом він став символом міста Недригайлів Сумської області [15, с. 5].

На користь основної ідеї зазначеного пам'ятника як нагадування про окреме від Росії існування місцевого населення може вказувати таке: стародавня назва пам'ятки; заснування населеного пункту вихідцями із Запорізької Сечі; відомі з історії численні факти утиску козаків з боку Росії; знищення цього монументу більшовиками; маленька літера в назві однієї з країн; знайшлися люди, які зберегли та виступили ініціаторами проведеної реконструкції важливого джерела дослідження історії. Дослідження об'єктів образно-творчого мистецтва показує можливість отримання й використання інформації, яка в явному вигляді в них не знаходиться.

З урахуванням геополітичних змін потребується повернення пам'ятці первинної назви або надання подвійної, що сприятиме збереженню історичної пам'яті українського народу.

З терміном «інформація» тісно пов'язане поняття інформаційної безпеки. Наприклад, І.В. Клименко визначає його як «система апаратних, програмних, організаційних і законодавчих засобів ...». Її призначення – захист суспільства від небажаного інформаційного впливу. Об'єкти інформаційної безпеки – «... свідомість, психіка людей, інформаційно-комунікаційні системи, що становлять інформаційну інфраструктуру держави апаратних, програмних, організаційних і законодавчих засобів ...» [1, с. 294].

Недоліком зазначеного підходу вважаємо обмежену можливість виявляти окремі властивості соціальних елементів (конкретних людей), що приховані ефектом синергії, але продовжують породжувати або сприяти актуалізації як внутрішніх, так і зовнішніх інформаційних загроз. Саме через появу в системі нових властивостей, які не характерні її окремим елементам, вона стає менш чутливою до певних загроз.

Так, в умовах сьогодення інформація між пересічними елементами соціальної системи може поширюватися швидше, ніж офіційна інформація від органів державної влади. Процедури прикордонного контролю, процеси охорони державного кордону не можуть ефективно протидіяти потраплянню зазначеної інформації на територію держави. У середині держави такі можливості ще більш обмежені. Стає очевидним, що один уражений шкідливою інформацією елемент може швидко порушити стабільність усієї соціальної системи. Вирішення зазначеної проблеми потребує розвитку теорії інформаційної безпеки особистості. Позитивний ефект від її використання у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі може бути досягнутий за рахунок зменшення інформаційної вразливості елементів соціальної системи. Політики держави щодо забезпечення інформаційної безпеки та інформаційної безпеки особистості мають бути спорідненими. Їх можна розглядати як сформовані державою вектори прямого (за вертикаллю влади) і зворотного (з боку окремих членів, усього громадянського суспільства та міжнародної спільноти) впливу, що забезпечують внутрішню й зовнішню інформаційну безпеку суспільства.

Висновки. Отже, наявні визначення терміна «інформація» повною мірою не розкривають властивостей або процесів створення, пошуку,

отримання, передачі, накопичення, аналізу, оцінки інформації, що можуть перетворювати її на зброю під час ведення інформаційних війн. На нашу думку, інформація в галузі публічного управління у сфері національної безпеки та її секторі прикордонної безпеки у вузькому сенсі – це усвідомлений особистістю результат взаємодії (у будь-яких комбінаціях) об'єктивних (матеріальних) і суб'єктивних (нематеріальних) реальностей з урахуванням раніше набутих знань. У широкому сенсі – це результат синергії інформації, якою володіють окремі члени всього суспільства, соціальних груп, міжнародної спільноти.

Таке визначення враховує принцип взаємозв'язку предметів, явищ і єдності всесвіту, необхідність поєднання в публічному управлінні матеріальних і нематеріальних процесів. Постійна зміна та розширення системи знань особистості зумовлюють наявність унікального фільтру сприйняття реальності, що формується під впливом унікального досвіду та компетенції.

Залежно від ступеня розбіжності усвідомлення результату взаємодії об'єктивних і (або) суб'єктивних реальностей інформація може бути загальнопоширеною або унікальною (знаходиться лише в одній особі). Зважаючи на суб'єктивний процес сприйняття, інформація як загальнопоширена, так й унікальна може характеризуватися різ-

ним ступенем достовірності. В окремих випадках унікальна інформація може бути більш достовірною, ніж загальнопоширена, і навпаки.

З огляду на запропоноване визначення терміна «інформація», основні різновиди стратегії країни-агресора можуть полягати в такому: поширення інформації, що в майбутньому сприятиме результативності шкідливих інформаційних впливів (надання інформації, що перетворюється в необхідні для сприйняття нової інформації знання); намагання зміни загальноусвідомленої інформації (поширення дезінформації, підривок, неправдивого висвітлення подій, фальсифікація історії); цілеспрямовані впливи на інформаційно-вразливі категорії та групи осіб, що призводить до відвернення ресурсів суб'єктів національної безпеки держави на вирішення внутрішніх соціальних конфліктів.

Інформаційна безпека особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі – це стан усвідомлення людиною результату взаємодії (у будь-яких комбінаціях) об'єктивних (матеріальних) і суб'єктивних (нематеріальних) реальностей, що не створює загрози її існуванню і сталому розвитку, а також інформаційній безпеці суспільству та міжнародній спільноті.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення механізмів публічного управління інформаційною безпекою особистості.

Список літератури:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
2. Большая советская энциклопедия. Москва : БСЭ, 1953. Т. 18. 620 с.
3. ВСТ 01.004.004-2014(01). Інформаційна безпека держави у воєнній сфері. Терміни та визначення. Київ : [б. в.], 2014. 24 с.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
5. Хмельницький О.О. Інформаційна культура: Підготовка кадрів до інформаційної роботи : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2007. 200 с.
6. Богуш В.М., Куляниця О.Й. Основи інформаційної культури : навчальний посібник. Київ : ДУІКТ, 2011. 288 с.
7. Пархоменко В.Д. Людина в умовах інформаційного вибуху. Київ : УкрНТЕІ, 2019. 140 с.
8. Мельник А.Ф., Оболенський О.Д., Вайка А.Ю. Державне управління / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
9. «Активні заходи» СРСР проти США: пролог до гібридної війни : аналітична доповідь / В.В. Дубов, А.В. Баровська, Т.О. Ісакова, І.О. І.О. Коваль, В.П. Горбулін ; за заг. ред. Д.В. Дубова. Київ : НІСД, 2017. 52 с.
10. Аристотель. Сочинения : в 4 т. / пер. с древнегреческого ; за общ. ред. А.И. Доватура. Москва : Мысль, 1993. Т. 4. 830 с.
11. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права. Київ : Port-Royal, 1999. 348 с.
12. Юм Д. Сочинения : в 2 т. / пер. с англ. И.С. Церетели. Москва : Мысль, 1996. Т. 1. 400 с.
13. Кантарович Л. Первые дни боев. *Пограничник*. 1939. № 8. С. 17–26.
14. Український кіноплакат 1920-х років. ВУФКУ. Київ : Національний центр Олександра Довженко, 2015. 168 с.

15. Сім чудес Сумщини : інформ.-бібліогр. путівник / уклад. Л.Д. Клімачова. Суми, 2007. URL: <https://ru.calameo.com/read/001272971e46ed24ec2f3>.

16. Природа и население Слободской Украины. Харьковская губерния (репринтное издание). Харьков : САГА, 2007. 346 с.

Kukin I.V. TERMINOLOGY CONTRADICTIONS AND IMPERFECTION IN PUBLIC MANAGEMENT OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN THE FIELD OF BORDER SECURITY

The article considers some terminology contradictions and imperfections in the public information security management in the field of national security and its border sector. Emphasis is placed on their negative impact on the results of counteraction of public administration subjects to internal and external threats in the conditions of information warfare technologies development.

It takes into account the results of research by other authors on the development and application of the USSR against its opponents “active measures”, which over time became an integral component of hybrid wars. It is noted that modern state borders cannot create significant obstacles to harmful information influences of hostile states. This requires strengthening the resilience to external and internal information threats of elements of the social system, as information between the affected and other elements of the system can occur faster than from public authorities.

Based on a critical analysis of the results of previous research, the author's definitions of the terms “information” and “individual information security” that can be used in the field of public administration of national and border security.

It is outlined that the difference of the public management system of the individual information security is its greater sensitivity to the properties of the system elements, which are absorbed in the public management system of information security, although they remain sources of danger.

The expediency of improving the considered terminology is illustrated by analysis of written and figurative-creative historical monuments examples. The connection between the information vulnerability of the social system elements and the objectively existing limitations of building social models by linguistic means is taken into account. The influence of previously accumulated knowledge on the quality of information that can be obtained by a person is shown.

Key words: *information, information security, person information security, information security terminology, information threat.*

Павленко Д.Г.

ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Семенюк Ю.В.

ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

Лисецький Ю.М.

ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ПОНЯТТЯ, СКЛАДНИКИ, ЧИННИКИ ВПЛИВУ

В умовах сучасних загроз необхідно суттєво змінювати систему національної безпеки України. Тому питання розуміння сутності національної безпеки, її складників і чинників впливу на національну безпеку є актуальними. Поняття «національна безпека» вживається стосовно широкого кола соціальних систем для характеристики їх захисту від різних негативних впливів природного й соціального характеру. Це поняття характеризує ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави. «Національна безпека» є кількісно-якісною характеристикою розвитку соціальної системи, вона відображає результати впливу тенденцій розвитку й умов життєдіяльності соціуму, його інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності соціальної системи й вільне функціонування, яке відповідає її природі. Її можна розглядати як специфічну властивість динамічних систем, комплексний критерій оцінки їх якості та ефективності. Головними об'єктами системи національної безпеки є громадяни (їхні права та свободи), суспільство (його духовні й матеріальні цінності), держава (її конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність). Розглянувши в статті поняття сутності національної безпеки, її основні складники й чинники впливу на систему забезпечення національної безпеки України в умовах сучасних гібридних загроз, можемо зазначити, що процес забезпечення національної безпеки становить комплекс політичних, економічних, соціальних, правових і військових заходів, спрямованих на забезпечення нормальної життєдіяльності нації та усунення можливих загроз. Таким чином, національну безпеку в цілому загалом і її складники можна розглядати як стан, коли відсутня небезпека, а бажаний рівень національної безпеки – як мету, спосіб або необхідну умову життєдіяльності людини, соціальної групи, суспільства й держави.

Ключові слова: національна безпека, гібридні війни, система національної безпеки, складники, чинники, загрози, протидія, система, функції, якість, ефективність.

Постановка проблеми. В умовах сучасних загроз необхідно суттєво змінювати систему національної безпеки України особливо з урахуванням продовження реалізації Росією стратегії гібридної війни в нових формах. У цьому контексті більш детального дослідження потребують підходи до розуміння сутності національної безпеки, її складників і чинників впливу на національну безпеку.

Обраний напрям дослідження тісно пов'язаний із Законом України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII (2469-19), Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 року «Про Концепцію розвитку

сектору безпеки і оборони України» № 92/2016, Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 14.09.2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» № 392/2020 [1–3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання різноманітних загроз національній безпеці України досліджувалися в наукових працях таких авторів: Р. Арзуманяна [1], Є. Магди [2], М. Мальського [3], В. Мартинюка [4], В. Предборського [5], І. Руснака [6] та інших. У роботах М. Гончара, В. Горбуліна, О. Деменка, Є. Дикого, В. Дубова, О. Литвиненка, В. Мандрагелі, Б. Парахонського, М. Розумного, Л. Смоли,

В. Смолянюка, М. Требіна, Г. Яворської окреслена проблематика гібридної війни в контексті визначення її сутності, змісту, спрямованості, цільового призначення, а також специфіки впливу на національну безпеку країни. Відомими є наукові розробки Р. Глена, Ф. Каппена, Р. Ньюсона, Дж. Шерра, Ф. Хофмана, що розкривають погляди західних фахівців стосовно гібридних війн і їх впливу на національну безпеку.

Разом із тим питання розуміння сутності національної безпеки, її складників і чинників впливу на національну безпеку в умовах сучасних гібридних загроз залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Мета статті – сформулювати науково обґрунтовані погляди на розуміння сутності національної безпеки, її складників і чинників впливу на національну безпеку України в умовах сучасних гібридних загроз.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «національна безпека» вживається стосовно широкого кола соціальних систем для характеристики їх захисту від різних негативних впливів природного й соціального характеру. Це поняття характеризує ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави. Її можна розглядати як специфічну властивість динамічних систем, комплексний критерій оцінки їх якості й ефективності [7–9].

Під соціальною системою зазвичай розуміють сукупність соціальних явищ і процесів, основним елементом яких є люди, їхня взаємодія, відносини та зв'язки [10].

Динамічні системи – це системи, які під дією зовнішніх і внутрішніх сил змінюють свій стан у часі [11]. Найважливішим властивістю динамічних систем є їх стійкість: збереження системою своєї базової структури й основних виконуваних функцій протягом певного часу при зовнішніх впливах і внутрішніх збурень. Розвиток цих систем передбачає такі зміни їх структурної організації, які призводять до більш ефективного виконання системою своїх основних функцій.

Поняття «якість» – це сукупність характеристик об'єкта, які відносяться до його здатності задовольняти встановлені або передбачені вимоги, що дають змогу ефективно його використовувати за призначенням [12]. Цими об'єктами можуть бути як товари й послуги, так і будь-які процеси та суспільні відносини, зокрема соціально-економічні

й політичні. У дослідженні – це весь комплекс суспільних процесів і відносин, які охоплюються системою національної безпеки.

Найбільш відповідне в нашому випадку визначення поняття «ефективність» – це показник досягнення системою встановлених цілей у процесі її функціонування [13].

«Національна безпека» є кількісно-якісною характеристикою розвитку соціальної системи, тобто є не тільки оцінкою певної захищеності цієї системи від потенційних і реальних загроз. Вона відображає результати впливу тенденцій розвитку й умов життєдіяльності соціуму, його інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності соціальної системи та вільне функціонування, яке відповідає її природі.

Сьогодні існує велике розмаїття визначень національної безпеки, та їх автори мають власні думки й підходи з приводу трактування цього поняття.

О. Глазов зазначає, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства й держави в різних сферах життєдіяльності від зовнішніх і внутрішніх загроз, що забезпечує стійкий розвиток країни [14].

В. Ліпкан тлумачить його з іншого ракурсу – як сукупність офіційно прийнятих поглядів на цілі та державну стратегію в галузі забезпечення безпеки особистості, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, соціального, військового, техногенного, екологічного, інформаційного та іншого характеру з урахуванням наявних ресурсів і можливостей [15].

Національну безпеку також розуміють як здатність нації задовольняти потреби, необхідні для її самозбереження, самовідтворення й самовдосконалення з мінімальним ризиком збитку для базових цінностей її нинішнього стану [16].

Російський політолог Н. Косолапов пропонує таке тлумачення поняття «національна безпека» – стабільність, яка може підтримуватися протягом тривалого часу, стан досить розумної динамічної захищеності від найбільш істотних з реально існуючих загроз і небезпек, а також здатність розпізнавати такі виклики та своєчасно вживати необхідні заходи для їх нейтралізації [17].

Деякі дослідники визначають безпеку як стан, за якого відсутні загрози. Так, А. Возженніков зазначає: «Під національною безпекою розуміється стан країни, при якому відсутні або усунені реальні зовнішні та внутрішні загрози її національним інтересам і національному характеру життя» [18].

Виходячи з об'єктно-суб'єктної парадигми національної безпеки, В. Циганов її характеризує як міру реального рівня прав і свобод членів людського співтовариства (громадян), відповідної цьому співтовариству держави [19].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV так розгорнуто тлумачиться це поняття: «національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної й інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки й кіберзахисту, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі і підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості і сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики й енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних і водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам».

Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII значно лаконічніше сформулював це поняття без переліку національних інтересів: «національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз».

Сьогодні виокремлюються принаймні три основні теоретичні підходи в розумінні сутності національної безпеки.

У межах першого підходу, представниками якого є А. Волферс, Д. Гадді, Г. Даєм, Дж. Джонсон, Д. Кауфман, Р. Коен, М. Міхалка та ін., увага акцентується на захисті цінностей суспільства.

Серед базових цінностей виокремлюють політичну незалежність, економічний добробут, розвиток, справедливість тощо. При цьому безпека визначається не лише як захищеність національних цінностей, а і як їх безперешкодне поширення [20]. Ці положення закріплені й у Стратегії національної безпеки США, у якій інші держави розглядаються в контексті їх ставлення до демократичних цінностей. У ній стверджується, що «з метою захисту нашої нації та поваги до наших цінностей Сполучені Штати прагнуть поширити свободу в усьому світі, очолюючи міжнародні зусилля зі знищення тиранії й підтримки ефективної демократії» [21]. Пояснити цей погляд на безпеку та її забезпечення можна, проаналізувавши думки, висловлені Ф. Фукуямом у праці «Кінець історії та остання людина» й С. Хантінгтоном у роботі «Зіткнення цивілізацій». Ф. Фукуяма стверджує, що ліберальні демократії не становлять загрозу одна одній, а тому війна між справді демократичними державами фактично неможлива [22]. Що ж до С. Хантінгтона, то він вважає, що лінії розлому між цивілізаціями (культурами, системами цінностей) і є лініями фронтів у майбутніх війнах [23]. Проте такий підхід до забезпечення національної безпеки шляхом поширення власних цінностей навіть за допомогою збройних сил містить деструктивний потенціал конфліктності. Український науковець у сфері національної безпеки й антитерористичної діяльності О. Бодрук із цього приводу цілком слушно зазначає, що ці положення ґрунтуються на усталених процесах розвитку західного суспільства, ринковій економіці, індивідуалізмі, розвинутій демократії, а тому не завжди відповідають реаліям сьогодення [24].

Представники другого напряму наголошують на взаємозв'язку національних цінностей та інтересів, необхідності врахування їх взаємообумовленості в дослідженні проблем національної безпеки. Серед них можна назвати А. Величка, І. Волощука, В. Горбуліна, Б. Демидова, А. Качинського, В. Ліпкана, Г. Ситника та ін.

Третій напрям наукових розробок полягає в дослідженні національної безпеки в контексті захисту національних інтересів. Представниками цього напряму є низка українських, російських і західних науковців: А. Бетлер, В. Богданович, О. Бодрук, С. Браун, О. Данільян, О. Дзьобань, М. Каплан, Г. Моргентау, М. Панов, С. Хоффман та ін. Варто також звернути увагу на розширення змісту поняття «національна безпека»: якщо раніше забезпечення національної безпеки розглядалося в контексті захисту інтересів

насамперед держави, то в сучасних дослідженнях концентрується увага на захисті інтересів особи (громадянина) та суспільства [25]. Зокрема, це положення відображено в уже нечинному Законі України «Про основи національної безпеки України». Такий підхід, на нашу думку, не зовсім відповідає сучасним вимогам, оскільки зосереджує увагу виключно на інтересах держави, розвитку її економічного та військового потенціалу й підпорядкування цим цілям інтересів окремих особистостей, виникненні внутрішньодержавних конфліктів, у кінцевому результаті, призводить до дезінтеграційних процесів. Проблема співвідношення інтересів особи, суспільства й держави в політиці національної безпеки остаточно не вирішена на користь інтересів людини. Справа в тому, що в системі забезпечення національної безпеки провідну, системоутворювальну роль відіграє держава. Саме державні органи й посадові особи формують нормативно-правову базу у сфері забезпечення національної безпеки, приймають рішення щодо запобігання загрозам і нейтралізації загроз, виконання яких має обов'язковий характер. Важливою також є монополія держави на застосування державної воєнної організації та здійснення інших передбачених законами заходів примусового характеру щодо забезпечення національної безпеки.

На сучасному етапі розвитку науки безпекознавства виділяють такі основні складники національної безпеки (рис. 1): безпеку особистості; державну безпеку – поняття, що характеризує рівень захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх загроз; громадську безпеку – поняття, виражене рівнем захищеності особистості й суспільства переважно від внутрішніх загроз; техногенну безпеку – рівень захищеності від загроз техногенного характеру; екологічну безпеку й захист від загроз стихійних лих; економічну безпеку; енергетичну безпеку (як складник економічної безпеки); інформаційну безпеку; кібербезпеку.

Головними об'єктами національної безпеки є громадяни (їхні права і свободи), суспільство (його духовні й матеріальні цінності), держава (її конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність). На цій підставі основними чинниками впливу на національну безпеку можна визначити [26]:

- національну незалежність і суверенітет, територіальну цілісність держави;
- розвиненість громадянського суспільства, рівень демократизму, сформованість і дієвість законодавчої бази правової держави, захищеність особи;
- економічні можливості держави;
- стан збройних сил, їхню боєздатність і боєготовність;
- національне визначення та самобутність;
- розвиток національної самосвідомості й культури;
- наявність загальної стратегії національного розвитку, «національної ідеї», загальновизначеної мети;
- національну згоду та єдність;
- внутрішньополітичну стабільність;
- готовність і здатність політичних сил реалізувати загальновизначені цілі.

Основні завдання забезпечення національної безпеки – це захист державного ладу; захист суспільного ладу; забезпечення територіальної недоторканності й суверенітету; забезпечення політичної та економічної незалежності нації; забезпечення здоров'я нації; охорона громадського порядку; боротьба зі злочинністю; забезпечення техногенної безпеки; захист від загроз стихійних лих.

Отже, розглянувши поняття сутності національної безпеки, її основні складники та чинники впливу на національну безпеку України в умовах сучасних гібридних загроз, ми зрозуміли, що забезпечення національної безпеки являє собою комплекс політичних, економічних,



Рис. 1. Основні складники національної безпеки

соціальних, правових і військових заходів, спрямованих на гарантування нормальної життєдіяльності нації та усунення можливих загроз.

Висновки. Таким чином, національну безпеку загалом і її складники можна роз-

глядати як стан, коли відсутня небезпека, а бажаний рівень національної безпеки – як мету, спосіб або необхідну умову життєдіяльності людини, соціальної групи, суспільства й держави.

Список літератури:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII (2469-19) зі змінами і доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 12.02.2021).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 04.03.2016 року «Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України» : Указ Президента України № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 12.02.2021).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 14.09.2020 року «Про Стратегію національної безпеки оборони України» : Указ Президента України № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 14.03.2021).
4. Мартинюк В. Гібридні загрози Україні і суспільна безпека. Досвід ЄС і східного партнерства. Київ, 2018. 106 с.
5. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
6. Тиханьчев О.В. «Гибридные» войны: история, современное состояние, основы противодействия. *Национальная безопасность/nota bene*. 2019. № 1. С. 39–48.
7. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Політологія. Наукові праці*. 2011. Вип. 143, Т. 155. С. 42–46.
8. Ліпкан В.А., Ліпкан О.С., Яковенко О.О. Національна і міжнародна безпека в визначеннях та поняттях. Київ : Текст, 2006. 256 с.
9. Кондратьєв Я.Ю., Ліпкан В.А. Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 20 с.
10. Луман Н. Социальные системы: очерк общей теории / пер. с нем. И.Д. Газиева ; под ред. и со вступ. ст. Н.А. Головина. Санкт-Петербург : Наука, 2007. 641 с.
11. Биркгоф Дж. Динамические системы. Москва : ОГИЗ, 1999. 480 с.
12. Лисецкий Ю.М. Модели, методы и технологии количественной оценки качества систем : монография. Киев : ЛАТ&К, 2018. 102 с.
13. Карпунин М.Г., Любинецкий Я.Г., Майданчик Б.И. Жизненный цикл и эффективность машин. Москва : Машиностроение, 1989. 312 с.
14. Возженников А.В. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. Москва : НПО «МОДУЛЬ», 2000. 240 с.
15. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 14.03.2021).
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 02.09. 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text> (дата звернення: 14.03.2021).
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 29.12.2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року» : Указ Президента України від 22.03.2017 № 73/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/732017-21498> (дата звернення: 14.03.2021).
18. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27.09.2014 року «Про заходи щодо удосконалення державної військово-технічної політики» : Указ Президента України від 27.09.2014 № 691/2014. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6912014-17592> (дата звернення: 14.03.2021).
19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12.09.2014 року «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» : Указ Президента України від 03.11.2014 № 842/2014. URL: <https://president.gov.ua/documents/8422014-17959> (дата звернення: 14.03.2021).
20. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 02.11.2019 року «Про Міжвідомчу комісію з питань оборонно-промислового комплексу» : Указ Президента України від 08.11.2019 № 831/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8312019-30377> (дата звернення: 14.03.2021).
21. Про оборонні закупівлі : Закон України від 17.07.2020 № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text> (дата звернення: 14.03.2021).
22. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

23. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

24. Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2020 року : Розпорядження КМ України від 20 січня 2016 року № 19-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

25. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року : Розпорядження КМ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

26. Лисецький Ю.М., Семенюк Ю.В., Павленко Д.Г. Аналіз чинників, що впливають на систему забезпечення національної безпеки України в умовах гібридної війни. *Вісник воєнної розвідки*. 2020. № 60. С. 99–103.

Pavlenko D.G. Semenyuk Yu.V., Lysetsyi Yu.M. NATIONAL SECURITY: CONCEPT, ELEMENTS, INFLUENCING FACTORS

The system of national security in Ukraine requires significant changes taking into account modern threats. This is why understanding of the essence of national security, its elements and influencing factors emerges as an urgent task. Concept of national security is referred to wide range of social systems to characterize their protection from various negative impacts of natural and social nature. This concept characterizes the level of protection from internal and external threats to critically important interests, lives and freedoms of individual, society and state or the level of absence of threat to rights and freedoms of the individual, basic interests and values of society and state. National security stands for qualitative and quantitative characteristics of the social system development. It reflects outcomes of impact of development trends and society conditions as well as its institutions which provide for preserving qualitative definition of social system and free functioning that corresponds to its nature. National security can be treated as specific feature of dynamic systems, complex criterion of their quality and efficiency assessment. Major objects of national security are citizens (their rights and freedoms), society (its spiritual and material values), state (its constitutional system, sovereignty and territorial integrity). The article considers the essence of the national security concept, its main elements and factors influencing on the system of providing national security of Ukraine under condition of hybrid threats. The process of providing national security is defined as a complex of political, economic, social, legal and military measures aimed at supporting normal existence of the nation and removal of potential threats. Thus, national security as a whole and its elements can be considered as a state on condition of absence of threats. Desired level of national security can be considered as a goal, means or required condition of existence of individual, social group, society and state.

Key words: national security, hybrid warfare, system of national security, elements, factors, threats, countermeasures, system, functions, quality, efficiency.

Потеряйко С.П.

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

МЕХАНІЗМИ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто питання щодо визначення сутності механізмів прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки. Обґрунтовано актуальність теми дослідження.

Метою дослідження ставилося визначити сутність механізмів прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки України.

Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо механізмів державного управління з прийняття державно-управлінських рішень у кризових умовах, встановлено відсутність єдиної думки в учених із зазначеного актуального питання та нагальну потребу в проведенні дослідження із цієї проблеми.

Запропоновано загальне визначення поняття «державно-управлінське рішення» й уточнено визначення поняття «державно-управлінське рішення у сфері державної безпеки» як складової частини процесу державного управління, що являє собою систему узгоджених дій і функцій органів державної влади, спрямованих на забезпечення державної безпеки.

Визначено сутність механізмів державного управління щодо прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки, а саме: правового – у відповідності рішення положенням законодавства безпекової сфери, організаційного – у встановленні раціональної послідовності дій органів державного управління під час прийняття обґрунтованого рішення, структурно-функціонального – у визначенні оптимальної структури рішення відповідно до функцій і завдань органів управління щодо забезпечення державної безпеки, що спільно з іншими механізмами відіграють вагомую роль у забезпеченні прийняття обґрунтованого рішення органами державного управління в кризових умовах.

Виокремлено в узагальненому вигляді основні елементи державно-управлінського рішення, зокрема задум дій (спрямування зосередження основних зусиль, послідовність і способи досягнення мети дій за частковими завданнями, районами й термінами), завдання безпековим структурам, організація взаємодії між ними, організація управління та забезпечення їхніх дій у кризових умовах.

Запропоновано шляхи забезпечення прийняття обґрунтованого державно-управлінського рішення в кризових умовах завдяки вдосконаленню механізмів державного управління.

Ключові слова: сфера державної безпеки, державно-управлінські рішення, кризові умови, органи державного управління, правовий, організаційний і структурно-функціональний механізми державного управління.

Постановка проблеми. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, пріоритетами національних інтересів держави, зокрема, є забезпечення незалежності й державного суверенітету, суспільний розвиток, захист прав, свобод і законних інтересів громадян України. Реалізацію зазначених пріоритетів покладено на структури сектору безпеки та оборони, що потребують удосконалення, розвитку та комунікацій між його складовими частинами.

Нині розбудова безпекових структур загалом і вдосконалення механізмів державного управління щодо забезпечення державної безпеки є актуальним науковим завданням.

Варто відзначити фрагментарність і різновекторність наукових досліджень щодо розгляду проблемних питань сутності механізмів державного управління, що забезпечують прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень у безпековій сфері.

Зважаючи на викладене, потребують аналізу правовий, організаційний і структурно-функціональний базис функціонування механізмів державного управління щодо прийняття стратегічних рішень у сфері державної безпеки. Зазначене зумовлює особливу актуальність наукового завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Учені в галузі науки державного управління

приділяють достатню увагу дослідженню проблемних питань щодо механізмів державного управління загалом та у сфері національної безпеки. Зокрема, В. Бакуменко вважає, що будь-яка соціальна система складається з багаторівневої логічної моделі базових елементів процесу управління, а саме:

управлінська проблема → управлінська функція → структура управління
управлінська проблема → управлінська функція → структура управління → управлінське завдання → управлінське рішення → управлінський вплив → управлінська оцінка → управлінське завдання → управлінське рішення → управлінський вплив → управлінська оцінка.

Указана модель, на думку вченого, є ієрархією базових елементів управління, стратифікаційним відображенням якої може бути відповідне дерево базових елементів управління [1, с. 125].

Науковець наводить основні фактори впливу на формування та реалізацію управлінських рішень, а саме: урахування цілей і параметрів об'єкта управління та його поведінки в часі; якість параметрів системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління, а також здійснення управлінських функцій; чіткість постановки завдань; достатність і висока якість релевантної інформації, необхідної для прийняття рішень; вибір методу формування управлінських рішень; наявність та ефективність механізмів реалізації рішень; організація контролю [1, с. 168–169].

Отже, В. Бакуменко розглядає управлінське рішення як складову частину процесу управління, а механізм його реалізації – вагомим фактором досягнення цілей управління.

А. Семенченко розробив механізм антикризового стратегічного управління у сфері національної безпеки та рекомендації органам державної влади щодо його практичного впровадження [2, с. 125]. Для найбільш імовірних загроз і кризових ситуацій учений вважає за доцільне розробити сценарії розвитку подій і відповідні механізми реагування сектора безпеки на них із визначенням завдань і послідовності дій для кожного елементу сектора безпеки і оборони, сформувані антикризові (надзвичайні) програми (плани, заходи), що мають бути забезпечені необхідними ресурсами, силами та засобами, передбачені в стратегічному плануванні й зберігатися в базі даних кризових (надзвичайних) механізмів стратегічного управління [2, с. 131].

Отже, з'ясовано, що науковець передбачає в складі механізму антикризового стратегічного

управління у сфері національної безпеки сукупність окремих механізмів державного управління, що у взаємодії забезпечують адекватне реагування органів державного управління на кризові ситуації за відповідними сценаріями їх виникнення та розвитку.

На думку Г. Ситника, у кризових ситуаціях доцільною є побудова моделі інформаційного механізму прийняття рішень, що забезпечує регулювання інформаційного обміну між суб'єктами державного управління національною безпекою та об'єктами управління [3, с. 215].

До проблем безпеки людини в широкому розумінні П. Волянський пропонує підходити комплексно, системно. Учений зазначає, що немає окремо екологічної, економічної, техногенної, соціальної чи якоїсь іншої безпеки, є єдина безпека життєдіяльності, яка містить у собі процес забезпечення безпеки людини [4, с. 104]. Автор обґрунтував нагальну потребу у створенні в системі цивільного захисту населення мобільних медичних формувань, що дасть змогу посилити медичний захист населення України наближенням невідкладної медичної допомоги постраждалим до осередків надзвичайної ситуації, оптимізувати матеріальні, фінансові та медичні ресурси державної системи медицини катастроф, удосконалити координацію установ і закладів зазначеної системи з безпековими структурами інших відомств [4, с. 106].

Напрями вдосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язано з послідовністю роботи керівника органу державного управління та прийняттям управлінських рішень, обґрунтовано [5, с. 264]. Автори розробили модель порівняння альтернативних методів роботи керівника, що забезпечує прийняття обґрунтованого управлінського рішення в кризових умовах. Одним із напрямів удосконалення організаційного механізму державного управління запропоновано застосування ситуаційного методу роботи керівника [5, с. 271].

Системний аналіз підходів до визначення поняття «механізм державного управління» дав можливість О. Воронову сформуванню власний підхід до терміна «механізм державного управління» як складну систему для реалізації цілей державного управління, що має чітку структуру, інститути, методи, технології, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним нормативно-правовим забезпеченням, може мати комплексний характер і складатися з окремих механізмів за різноманітним функціональним призначенням

[6, с. 125]. Автор запропонував універсальний комплексний механізм прийняття управлінських рішень, що включає п'ять механізмів: соціально-психологічний, інформаційно-аналітичний, адміністративно-організаційний, нормативно-правовий, фінансово-економічний, взаємозв'язок між якими дає змогу забезпечити ефективність управлінських рішень в індетермінованих умовах [6, с. 128, 144].

О. Карагодін запропонував науково-методичний підхід до формування умов для розвитку механізмів прийняття й реалізації управлінських рішень у системі державного управління, сутність якого полягає в удосконаленні організаційно-інформаційного забезпечення якості державно-управлінських рішень, розвитку процесів моделювання як інструменту підтримки прийняття державно-управлінських рішень, а також у виборі показників ефективності для оцінювання варіантів державно-управлінських рішень [7, с. 6].

У системі управлінського процесу О. Коврига виділяє модель раціонального ухвалення рішень, що в найбільш узагальненому вигляді містить такі блоки: підготовку до розроблення управлінського рішення, його розроблення й ухвалення [8, с. 67]. Реалізація управлінського впливу, вважає вчений, передбачає певні дії суб'єктів впливу щодо об'єктів, що забезпечуються механізмами, зокрема політичним, економічним, соціальним, гуманітарним, екологічним, правовим, організаційним, ресурсним, у межах певних термінів і простору впливу [8, с. 70].

В. Нікіфоренко зазначає, що процес прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки підпорядковується закономірностям прийняття рішень у сфері забезпечення національної безпеки з урахуванням особливостей, які визначаються специфікою завдань і напрямів діяльності суб'єктів державного управління. Особливості прийняття державно-управлінських рішень обумовлені багатовимірністю напрямів забезпечення безпеки держави, які повинні бути враховані під час здійснення управлінського впливу [9, с. 198].

О. Таньчук запропоновано авторський підхід до визначення оцінювання публічного управління як сукупність механізмів і методів з вивчення й вимірювання фактичної ефективності діяльності й результатів публічного управління, яке здійснюється шляхом застосування певної шкали цінностей до наслідків публічного управління та реалізації програм [10, с. 56]. Механізм прийняття управлінських рішень, вважає О. Таньчук,

у публічному управлінні містить у собі систему суб'єктів, які приймають рішення, систему законодавчих норм та обмежень, на основі яких вони приймаються, функціональні зв'язки між суб'єктами рішення, систему забезпечення інформацією, результати рішень, сприйняття рішень, ситуацію, у якій приймаються рішення [10, с. 90–91].

Отже, констатуємо, що до проблематики механізмів державного управління прикуто значну увагу вчених, що провадять дослідження в безпекових сферах. Однак, усупереч значному обсягу наукових розробок із розглянутої тематики, вважаємо, що досі не сформовано єдиної думки щодо сутності механізмів державного управління з прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки. Тому, на нашу думку, указане наукове завдання потребує окремого наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності механізмів прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для досягнення мети дослідження вважаємо за необхідне визначити поняття «державно-управлінські рішення» та «механізми прийняття державно-управлінських рішень».

Поняття «державно-управлінські рішення» В. Бакуменко трактує як результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на розв'язання певних проблем державного рівня, які, своєю чергою, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень указує й усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив, вважає вчений [1, с. 20].

Г. Ситник розглядає прийняття управлінських рішень як процес виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення певних правил поведінки органів, організацій, посадових осіб і громадян [3, с. 213].

Прийняття й реалізацію державно-управлінських рішень В. Нікіфоренко сприймає як одне ціле, що безпосередньо визначає сам процес державного управління, як систему узгоджених дій і функцій органів державної влади, спрямованих на досягнення державних цілей [9, с. 194].

В Енциклопедичному словнику з державного управління державно-управлінські рішення трактуються як акти соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються [11, с. 164].

На основі аналізу попередніх наукових досліджень пропонуємо загальне визначення поняття «державно-управлінське рішення» як результат вибору суб'єктом управління (органом державного управління) найкращої альтернативи управлінського впливу на об'єкт управління (орган державного управління нижчої ланки), зокрема механізму його реалізації, спрямованого на досягнення цілей суб'єкту управління.

Отже, поняття «державно-управлінські рішення» тісно пов'язане з процесом державного управління, тобто є його основоположною складовою частиною. З метою уточнення зазначеного поняття щодо сутності та значущості механізмів державного управління, що забезпечують прийняття обґрунтованих державно-управлінських рішень, розглянемо процес управління та дії керівного складу органу державного управління щодо забезпечення державної безпеки в кризових умовах на прикладі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС).

Відповідно до Положення про ДСНС, основним її завданням є, зокрема, реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. ДСНС, відповідно до покладених на неї завдань, виконує визначені заходи, зокрема, шляхом залучення підрозділів пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб ЦОВВ, МОВВ та координації їхньої діяльності в кризових умовах, організації проведення пошуково-рятувальних робіт і контролю за їх проведенням, забезпечення гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха й інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей [12].

Зазначені функції та завдання органи державного управління ДСНС у межах повноважень інших органів державного управління сектору безпеки та оборони України проваджують шляхом прийняття державно-управлінських рішень, базисом яких є законодавство у сферах державної безпеки та цивільного захисту (правовий механізм державного управління), відповідно до встановленої послідовності дій органів державного управління (організаційний механізм державного управління), структури, функцій і завдань

органів державного управління, що визначені в положеннях про ДСНС і ЄДСЦЗ щодо їхніх функцій і завдань у зазначених сферах (структурно-функціональний механізм державного управління).

Державно-управлінські рішення, на нашу думку, є вагомим елементом системи державного управління, за допомогою якого досягається мета дій. Початком процесу державного управління є зміна безпекових умов функціонування або розвитку об'єкту управління, зокрема ЄДСЦЗ. Відповідно до Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223, виникнення конкретної кризової ситуації призводить до необхідності коригування плану реагування на надзвичайну ситуацію, уточнення державно-управлінського рішення щодо завдань і складу сил і засобів, необхідних для реагування, що відповідають умовам зазначеної кризової ситуації [13].

Погоджуємося з рекомендаціями та висновками В. Бакуменка, який розглядає подібну ситуацію як частину державно-управлінського процесу щодо реагування на кризові ситуації за етапами: виявлення та діагностування кризової ситуації; визначення критеріїв оцінювання й обмежень щодо дій органів державного управління в кризовій ситуації; розробка альтернатив рішення; оцінювання зазначених альтернатив; вибір найкращої з них або такої, що загалом задовольняє цілі управління [1, с. 128].

Відповідно до керівних документів щодо дій сил цивільного захисту, основними завданнями управління є підтримання постійної готовності до виконання завдань за призначенням, завчасне планування дій, отримання та вивчення даних про обставини в районі надзвичайної ситуації, своєчасне прийняття рішень і доведення їх до підрозділів, організація та забезпечення безперервної взаємодії органів управління й підпорядкованих їм сил цивільного захисту, підготовка підрозділів до дій, організація всебічного забезпечення тощо [14].

Розглянемо зміст державно-управлінського рішення керівника органу державного управління в кризових умовах. Рішення включає основні заходи, що забезпечуються відповідними механізмами, зокрема правовим (положеннями директивних документів), організаційним (заходами, що передбачені рішенням), структурно-функціональним (розподілом завдань між підрозділами

відповідно до їхнього функціоналу) механізмами державного управління щодо забезпечення державної безпеки в кризових умовах, а саме: висновки з оцінки обставин (основні дані про характер і масштаби надзвичайної ситуації, обсяг робіт, що необхідно виконати, умови їх проведення, наявність і можливості сил і засобів), порядок проведення аварійних і відновлювальних робіт і завдання підпорядкованим структурам (район проведення робіт, розрахунок сил і засобів, послідовність і строки їх проведення, об'єкти зосередження основних зусиль, порядок використання технічних засобів), організацію взаємодії між силами цивільного захисту, забезпечення дій підрозділів, дотримання заходів безпеки, організацію управління та зв'язку [14].

Отже, державно-управлінське рішення в кризових умовах забезпечується, зокрема, правовим, організаційним і структурно-функціональним механізмами державного управління. У дослідженні не розглядаються інші механізми, що, вочевидь, також забезпечують прийняття й реалізацію державно-управлінських рішень у кризових умовах щодо забезпечення державної безпеки, наприклад, політичний, інформаційний, ресурсний тощо.

Висновки. Мету статті щодо визначення сутності механізмів прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки України досягнуто й отримано такі результати.

1. Проведено аналіз попередніх наукових досліджень щодо механізмів державного управління з прийняття державно-управлінських рішень у кризових умовах, який засвідчив відсутність єдиної думки в учених із зазначеного актуального питання, яке потребує подальших досліджень і вдосконалення.

2. Запропоновано загальне визначення поняття «державно-управлінське рішення» як результат вибору суб'єктом управління (органом державного управління) найкращої альтернативи управлінського впливу на об'єкт управління (орган державного управління нижчої ланки), зокрема механізму його реалізації, спрямованого на досягнення цілей суб'єкта управління.

3. Уточнено визначення поняття «державно-управлінське рішення у сфері державної безпеки» як складової частини процесу державного управління, що являє собою систему узгоджених дій і функцій органів державної влади, спрямованих на забезпечення державної безпеки.

4. Визначено сутність механізмів державного управління щодо прийняття державно-управлінських рішень у сфері державної безпеки, а саме: правового – у відповідності рішення положенням законодавства безпекової сфери, організаційного – у встановленні раціональної послідовності дій органів державного управління під час прийняття обґрунтованого рішення, структурно-функціонального – у визначенні оптимальної структури рішення відповідно до функцій і завдань органів управління щодо забезпечення державної безпеки, що спільно з іншими механізмами відіграють вагомую роль у забезпеченні прийняття обґрунтованого рішення органами державного управління як у повсякденній діяльності, так і в кризових умовах.

5. Виокремлено в узагальненому вигляді основні елементи державно-управлінського рішення, зокрема задум дій (спрямування зосередження основних зусиль, послідовність і способи досягнення мети дій за частковими завданнями, районами й термінами), завдання безпековим структурам, організація взаємодії між ними, організація управління та забезпечення їхніх дій у кризових умовах.

6. Запропоновано шляхи забезпечення прийняття обґрунтованого державно-управлінського рішення в кризових умовах завдяки вдосконаленню механізмів державного управління, а саме:

– унести доповнення в Закон України «Про національну безпеку» до ст. 1, зокрема щодо введення поняття «державно-управлінське рішення» у сфері державної безпеки (правовий механізм);

– проводити з органами державного управління структур сектору безпеки та оборони штабні тренування за можливими сценаріями виникнення кризових ситуацій, характерними в цьому регіоні, де відпрацьовувати питання щодо прийняття державно-управлінських рішень, зокрема щодо порядку їхніх спільних дій (організаційний механізм);

– навчати керівний склад органів державного управління безпекових структур приймати державно-управлінське рішення за їхнім функціоналом і результатами отримання інформації від усіх безпекових структур, усебічного її оцінювання, аналізу, обміном даними в зоні виникнення кризи (структурно-функціональний механізм).

Подальшим напрямом наукових досліджень з вищезгаданої проблематики вбачається в науковому обґрунтуванні механізмів організації взаємодії між структурами сектору безпеки та оборони в кризових умовах щодо забезпечення державної безпеки.

Список літератури:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
2. Семенченко А.І. Механізм антикризового стратегічного управління в сфері національної безпеки. *Регістрація, зберігання і обробка даних*. 2008. Т. 10. № 1. С. 125–136.
3. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / НАДУ. Київ, 2012. 544 с.
4. Волянський П.Б. Мобільні медичні формування як механізм медичного захисту за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 18. С. 104–106.
5. Барило О.Г., Потеряйко С.П. Удосконалення організаційного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Вісн. Нац. ун-ту цив. захисту Укр. Сер. «Держ. упр.»* : зб. наук. пр. Харків : НУЦЗУ, 2016. Вип. 2 (5). С. 264–272.
6. Воронов О.І. Прийняття управлінських рішень в індетермінованих умовах у сфері державної служби: соціально-психологічний аспект : дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.03 «Державна служба» / НАДУ. Київ, 2018. 498 с.
7. Карагодін О.В. Розвиток механізмів прийняття й реалізації управлінських рішень в системі державного управління : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Донецький державний університет управління. Маріуполь, 2015. 219 с.
8. Коврига О.С. Процес прийняття управлінських рішень у публічному управлінні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2009. Т. 30 (69) № 4. С. 67–72.
9. Нікіфоренко В.С. Особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки. *Прикарпатський юридичний вісник* : зб. наук. пр. Одеса : Гельветика, 2018. Вип. 2 (23) Т. 3. С. 194–198.
10. Таньчук О.А. Ефективні рішення у публічному управлінні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01. «Теорія та історія державного управління» / КНУ ім. Т. Шевченка. Київ, 2016. 224 с.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна ; НАДУ. Київ, 2010. 820 с.
12. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.05.2021).
13. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.05.2021).
14. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж : Наказ МВС України від 26.04.2018 № 340. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18#Text> (дата звернення: 06.05.2021).

Poteryaiko S.P. PUBLIC ADMINISTRATION DECISION-MAKING'S MECHANISMS IN STATE SECURITY

The issue of determining the essence of public administration decision-making's mechanisms in state security is considered in this article. The relevance of the research topic is justified.

The study's aim is to determine the essence of public administration decision-making's mechanisms in state security of Ukraine.

Previous research of public administration mechanisms for state decision-making in crisis conditions analyzes in article. According to the results of the analysis, the lack of consensus among scientists on this topical issue and the urgent need to conduct research on this issue.

The general definition of the concept of "public administration decision-making" is offered and the definition of "public administration decision-making in state security" is specified. Public administration decision-making in state security – an integral part of the public administration's process, which is a system of coordinated actions and public administration bodies' functions to ensure state security. The essence of public administration decision-making's mechanisms in state security is justified, namely: legal – in accordance with the provisions of the state security legislation, organizational – in establishing a rational sequence of actions of public administration bodies during making reasonable decisions, structural and functional – in determining the optimal structure of the decision in accordance with the public administration bodies' functions and tasks

to ensure state security, which together with other mechanisms play an important role in ensuring making reasonable decisions for public administration bodies in crisis conditions.

The main elements in a generalized form of the public administration decision are singled out. In particular, the plan of action (direction of the main efforts concentration, sequence and ways of achievement of the purpose of actions on partial tasks, areas and terms), tasks to security structures, the organization of interaction between them, the organization of management and maintenance of their actions in crisis conditions.

Ways of reasonable public administration decision-making in crisis conditions through the improvement of public administration mechanisms are proposed.

Key words: *state security, public administration decision, crisis conditions, public administration bodies, legal, organizational, structural and functional public administration decision-making's mechanisms.*

Росляков О.В.

Національна академія Національної гвардії України

Прохоренков Д.В.

Національна академія Національної гвардії України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОШОКОВИХ ПРИСТРОЇВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦЯМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості застосування військовослужбовцями Національної гвардії України спеціальних засобів, а саме електрошоків пристроїв контактної та контакт-но-дистанційної дії. Розглянуто правові основи застосування електрошоків пристроїв військовослужбовцями Національної гвардії України під час виконання службових завдань. На сучасному етапі розвитку України застосування правоохоронними органами несмертельних видів озброєння домінує над смертельними видами, а саме: такі електрошоків пристрої, як TAZER, є на озброєнні правоохоронних органів багатьох розвинених країнах світу: США, Великої Британії, Німеччині тощо. Перевага електрошокерів у тому, що правоохоронець на безпечній відстані може знешкодити правопорушника з найменш травматичними для нього наслідками. Детально розглянуто правові підстави та порядок застосування електрошоків пристроїв військовослужбовцями НГУ. Проведено аналіз відповідних інструкцій щодо порядку й правил застосування електрошоків пристроїв правоохоронними органами України. Розглянуто загальні правила застосування спеціальних засобів військовослужбовцями НГУ й окреслено проблему щодо прогалин законодавства стосовно відповідних правил застосування електрошоків пристроїв. Досліджено нормативно-правові документи щодо порядку категоризації засобів індивідуального бронезахисту й активної оборони в НГУ. Розглянуто досвід США щодо правового регулювання застосування електрошоків пристроїв у Збройних силах США. Проведено аналіз і порівняння з відповідними нормативно-правовими актами України стосовно застосування електрошоків пристроїв військовослужбовцями НГУ. Надано пропозиції щодо внесення відповідних змін, доповнень у чинні документи й запропоновано розроблення нових інструкцій щодо порядку та правил застосування електрошоків пристроїв військовослужбовцями НГУ, що, у свою чергу, дасть можливість правоохоронцю визначити розумний ступінь та інтенсивність застосування електрошоків пристрою.

Ключові слова: спеціальні засоби, електрошоків пристрої, засоби активної оборони, Національна гвардія України.

Постановка проблеми. Національна гвардія України є одним із основних суб'єктів, який здійснює забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки поряд з іншими правоохоронними органами країни. Одними з основних функцій підрозділів Національної гвардії України (далі – НГУ, Національна гвардія), які визначені відповідним Законом [1], є охорона громадського порядку, забезпечення захисту й охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян, участь у забезпеченні громадської безпеки й охорони громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян.

Ефективність і якість виконання своїх повноважень військовослужбовцями НГУ можливі лише на підставі широкого й активного використання досягнень науково-технічного прогресу та є найважливішими чинниками виконання вимог керівництва держави в протидії злочинності. Успішне вирішення поставлених завдань перед військовослужбовцями Національної гвардії залежить від їхньої технічної оснащеності й ефективного використання технічних засобів.

Право на застосування примусових заходів покладає на правоохоронні органи обов'язок чітко дотримуватися процедури їх застосування, які визначні в законодавстві України. Але застосування будь-якого виду примусу з боку правоохоронців завжди привертає увагу суспільства й науковців, зокрема застосування спеціальних

засобів. Проблема застосування спеціальних засобів правоохоронними органами завжди зумовлюється можливістю помилок, нехтування правами громадян з боку суб'єктів, які застосовують відповідні засоби примусу. Дуже важливо впевнене знання правових засад застосування спеціальних засобів, прийнятих на озброєння НГУ, зокрема електрошокових пристроїв.

Сьогодні на державному рівні розглядаються питання розширення прав працівників національної поліції щодо підстав застосування електрошокових пристроїв контактної та дистанційної дії, а саме: у Парламенті зареєстрований Проект Закону України про внесення змін до статті 45 Закону України «Про Національну поліцію» [2] (Проект № 4375). Ним пропонується розширити перелік підстав для використання співробітниками Національної поліції такого спеціального засобу, як електрошокові пристрої.

Однак аналіз чинних законодавчих документів, які визначають службово-бойову діяльність Національної гвардії показує, що в них недостатньо чітко визначені деякі поняття, зокрема порядок і правила застосування електрошокових пристроїв контактної та дистанційної дії. На практиці це дуже ускладнює встановлення меж застосування електрошокових пристроїв, що може, у свою чергу, призвести до нанесення неправомірної шкоди громадянам і привести до відповідальності правоохоронців. Усебічна оцінка цього поняття, встановлення його зв'язку за іншими є одним із актуальних завдань теорії службово-бойової діяльності НГУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сторінках наукових видань неодноразово розглядалося нормативно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів щодо порядку та правил застосування спеціальних засобів, зокрема електрошокових пристроїв. Так, у статтях Г. Губарева [3, с. 116–122; 4] розглянуто деякі питання законодавчо-організаційних і науково-технічних аспектів вирішення проблеми незаконного обігу та сертифікації електрошокових пристроїв в Україні, а також сформульовано визначення електрошокових пристроїв, їх класифікація й особливості схемно-технічних рішень. У праці Д. Санакоєва [5, с. 70–76] досліджено особливості законодавчого регулювання застосування спеціальних засобів у США, здійснено спробу з'ясувати місце й роль, що відводиться спеціальним засобам у діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та правопорядку. У статті Р. Сауніна [6, с. 104–108] розглянута

нормативно-правова база чинного законодавства стосовно правових аспектів застосування спеціальних засобів військовослужбовцями НГУ, запропоновано визначення спеціальних засобів як знарядь, які застосовуються військовослужбовцями НГУ у виключних випадках при умовах, які визначені в законодавстві, під час службово-бойової діяльності. У праці В. Буран [7, с. 28–33] розглянуто питання можливості застосування сучасних електрошокових пристроїв підрозділами НГУ, проаналізовано технологію та принцип роботи найбільш розповсюдженої в поліцейських підрозділах країн Європи й Америки моделі типу TAZER. Також частковий аналіз правових аспектів застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії України та вирішення проблем порядку та правил їх застосування проводила низка науковців: О. Бандурка, Г. Комісаров, Д. Приступень, О. Фролов, О. Шмаков та інші. Однак указані вчені розкривали більш широкі поняття, а саме: досліджували застосування правоохоронними органами спеціальних засобів у загальному понятті, а не окремо електрошокових пристроїв, також розкривали окремі технічні аспекти електрошокових пристроїв, їх кваліфікацію та особливості будови, принципи дії. Тому можна констатувати, що проблема застосування спеціальних засобів, а саме електрошокових пристроїв, військовослужбовцями НГУ вивчена не в повному обсязі, потребують системного дослідження маловивчені питання законодавчого регулювання правових підстав порядку та правил застосування електрошокових пристроїв.

Постановка завдання. Мета статті – на основі аналізу відповідних законодавчих актів, наукових праць та інших досліджень окреслити особливості законодавчого регулювання застосування електрошокових пристроїв і межі застосування спеціальних засобів військовослужбовцями НГУ під час виконання службових завдань.

Виклад основного матеріалу дослідження. У статті 15 Закону України «Про Національну гвардію України» [1] визначено умови застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, вогнепальної зброї, озброєння та бойової техніки військовослужбовцями Національної гвардії України. Відповідно до цієї статті, військовослужбовці мають право застосувати спеціальні засоби тільки за виключної необхідності, у випадках, визначених у статті 17 Закону [1], а під час несення внутрішньої та вартової служб – відповідно до Статуту внутрішньої служби і Статуту гарнізонної та вартової служб Збройних Сил

України. Згідно зі статтею 15 Закону [1], військовослужбовці зобов'язані проходити спеціальну підготовку, а також періодичну перевірку на здатність до дій і на вміння надавати домедичну допомогу потерпілим.

Відповідно до Програми з бойової та спеціальної підготовки підрозділів Національної гвардії України, затвердженої Наказом командувача НГУ від 6 березня 2017 р. № 138, проходить відповідне навчання військовослужбовців за напрямками службово-бойової діяльності. У ній визначено зміст організації навчання військовослужбовців підрозділів за предметами навчання з розрахунку тривалості терміну навчання один рік. У цій програмі визначено відповідні теми та години на вивчення військовослужбовцями умов і порядку застосування спеціальних засобів, надання домедичної допомоги тощо. Також визначено періодичність відповідної перевірки знань, умінь і здатності до дій.

Також у статті 15 Закону [1] визначено, що військовослужбовець повинен доповісти своєму безпосередньому командирі (начальнику) про самостійне застосування спеціальних засобів. В Інструкції про організацію та несення служби з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України, затвердженій Наказом МВС України від 24 грудня 2019 р. № 1090, і Положенні з організації конвоювання військовими частинами (підрозділами) Національної гвардії України, затвердженому Наказом МВС України від 24 грудня 2019 р. № 1090, визначено порядок складання відповідного рапорту (акта) про застосування сили військовослужбовцем.

У статті 17 Закону [1] визначено випадки, при яких військовослужбовці мають право застосовувати спеціальні засоби. Також у цій статті визначено, що перелік і правила застосування спеціальних засобів устанавлюються Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань, які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2017 р. № 1024 (далі – Постанова), до спеціальних засобів, що застосовуються військовослужбовцями НГУ під час виконання службових завдань, відносяться, зокрема, електрошокові пристрої контактної та контактної-дистанційної дії.

Відповідно до Постанови, у разі залучення військовослужбовців НГУ до виконання завдань

з охорони громадського порядку застосування спеціальних засобів здійснюється відповідно до статті 45 Закону України «Про Національну поліцію» [2]. Також там зазначено, що під час здійснення конвоювання осіб, узятих під варту та/або засуджених до позбавлення волі, у тому числі під час їх екстрадиції, а також забезпечення охорони осіб, які тримаються під вартою, під час судових засідань і взяття участі в розшуку, переслідуванні й затриманні цих осіб, які втекли з-під варти, застосування спеціальних засобів здійснюється відповідно до пункту 34 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну гвардію України» [1] і статті 45 Закону України «Про Національну поліцію» [2].

У пункті 8 Постанови визначено загальні правила застосування спеціальних засобів, а саме:

1) заборона наносити удари гумовими (пластиковими) кийками по голові, шиї, ключичній ділянці, статевих органах, попереку (куприку) і в живіт;

2) заборона застосовувати кайданки більше ніж 2 години безперервного використання або без послаблення їх тиску;

3) заборона застосовувати засоби примусової зупинки транспорту для примусової зупинки мотоциклів, мотоколясок, моторолерів, мопедів, транспортного засобу, що здійснює пасажирські перевезення, а також застосовувати такі засоби на гірських шляхах або ділянках шляхів з обмеженою видимістю, залізничних переїздах, мостах, шляхопроводах, естакадах, у тунелях;

4) застосування світлозвукових пристроїв на відстані не ближче двох метрів від людини;

5) заборона відстрілювати засоби, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії з порушенням визначених технічними характеристиками вимог щодо відстані від особи та стрільби в голову, груди, ділянку серця, сонячне сплетіння, пах, статеві органи;

6) у разі застосування засобів, споряджених речовинами сльозогінної та дратівної дії, заборона прицільної стрільби в правопорушників, розкидання й відстрілювання засобів у натовпі, повторного їх застосування в період дії цих речовин у межах зони ураження.

Як бачимо, що в Постанові не визначено загальні правила застосування електрошокових пристроїв, не має відповідних заборон щодо застосування електрошокових пристроїв та окремих питань застосування.

Раніше ці правила були затверджені в Інструкції про порядок застосування електрошокових пристроїв (електрошокерів), затвердженій Наказом МВС України від 13 лютого 1998 р. № 101, але у 2016 році Наказом Міністра внутрішніх справ України від 11 липня 2016 р. № 640 ця Інструкція втратила чинність. Можна побачити, що вимоги цього Наказу вже морально застаріли, відповідні нормативно-правові акти, які були зазначені в цьому Наказі, теж скасовані (Закон України «Про міліцію», Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 1997 р. № 829 тощо), змінюється відповідне технічне забезпечення правоохоронців, а саме взяття на озброєння новітніх зразків електрошокових пристроїв за технологією TAZER.

Згідно з пунктом 6 Інструкції про порядок категорювання засобів індивідуального бронезахисту і активної оборони в Національній гвардії України (далі – Інструкція), яка затверджена Наказом МВС України від 19 вересня 2019 р. № 789, електрошочкові пристрої належать до засобів активної оборони. Також у Додатку до Інструкції зазначено, що до норм належності підрозділів НГУ належать електрошочкові пристрої, зокрема іскровий розрядник «ІР-4» та аналогічні за конструкцією. Сьогодні такі іскрові розрядники й досі знаходяться на оснащенні підрозділів з конвоювання НГУ та майже кожна варта з конвоювання забезпечена таким електрошочковим пристроєм. Технічні характеристики, заходи безпеки й деякі інші питання щодо використання «ІР-4» визначені тільки в технічній документації до цього приладу [8]. Однак іскровий розрядник на цей час технічно та морально застарів і потребує заміни на більш модернізовані пристрої, які використовуються правоохоронними органами провідних країн світу, моделі типу TAZER.

У статті Дмитра Санакоєва [5, с. 70–76], який розглядав досвід Сполучених Штатів Америки щодо правового регулювання застосування спеціальних засобів, визначено, що основними нормативно-правовими актами, що визначають загальні правила застосування електрошочкових пристроїв у США, є такі:

1. Правила застосування електрошочкових технологій (зокрема електрошочкової гвинтівки Томаса А. Свіфта «TASER» під час охорони публічного порядку з технологією електронно-м'язового знерушення людей – НЕМІ) визначені Меморандумом Департаменту Сухопутних військ від 03 грудня 2008 р.

2. Політика застосування електрошочкового спеціального засобу TAZER у діяльності ВПС

США, додатково окреслена в Меморандумі Департаменту Військово-повітряних сил США від 1 листопада 2007 р.

3. Інструкція від 2 квітня 2009 р. № 3352.1 щодо застосування електрошочкових спецзасобів, затверджена начальником Департаменту морських операцій ВМФ США.

4. Розпорядження ВМС США (MARADMIN) «Електрошочкові спецзасоби та їх використання за програмою тренувань Корпусу морської піхоти» № 560/08, жовтень 2008 р.

Проведений аналіз вищеперерахованих правових документів показав, що, як бачимо, для кожного виду збройних сил США розроблені відповідні окремі інструкції, розпорядження та правила застосування електрошочкових пристроїв.

На протипагу окресленому нормативно-правовому забезпеченню застосування електрошочкових пристроїв у США, основними нормативно-правовими актами, що регулюють умови та порядок застосування електрошочкових пристроїв військовослужбовцями НГУ під час охорони громадського порядку, є такі:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» від 25 грудня 2017 р.

2. Наказ Міністра внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок категорювання засобів індивідуального бронезахисту і активної оборони в Національній гвардії України» від 10 вересня 2019 р.

3. Відомчі накази МВС України з обмеженою формою допуску, якими затверджено Інструкції по застосуванню окремих видів спеціальних засобів (електрошочкових пристроїв, засобів, споряджених речовинами сльозогінної та дратівливої дії тощо), зміст яких переважно стосується загальних технічних характеристик, а не специфіки застосування за їх функціональним призначенням.

Як бачимо, існують деякі прогалини в нормативних документах, які недостатньо мірою розкривають питання щодо порядку та правил застосування саме електрошочкових пристроїв контактної та контактнo-дистанційної дії підрозділами НГУ.

Проведений аналіз нормативних документів свідчить, що на сучасному етапі реформування НГУ недостатньо розкрито питання щодо порядку та правил застосування військовослужбовцями НГУ спеціальних засобів, а саме електрошочкових пристроїв контактної та контактнo-дистанційної дії.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що у вітчизняному законодавстві чітко прописані загальні правила застосування окремих видів спеціальних засобів, зокрема гумових і пластикових кийків, кайданок, засобів примусової зупинки транспорту, світлозвукових пристроїв, засобів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, засобів, споряджених речовинами слезогінної та дратівної дії. Проте потребують дослідження й подальшого закріплення у відповідних нормативних документах або внесення змін у вже чинні документи питання щодо допустимих параметрів застосування електрошокових пристроїв контактної та контактної-дистанційної дії в частині їх фізичного впливу на організм людини, а також загальних правил їх застосування, зберігання та носіння.

Як варіант пропонується внести зміни та/або

- розробити Інструкцію про порядок застосування електрошокових пристроїв контактної та контактної-дистанційної дії військовослужбовцями НГУ під час виконання службових завдань;
- розробити відповідний державний стандарт для електрошокових пристроїв;
- додати на озброєння НГУ новітні зразки електрошокових пристроїв, розроблених за технологією TASER.

Зазначені пропозиції дадуть можливість військовослужбовцю НГУ під час виконання службових завдань визначати розумний ступінь та інтенсивність застосування електрошокового пристрою, а також оперативно знаходити шлях для досягнення розумного балансу між застосуванням сили й забезпеченням законності, відновленням правопорядку.

Список літератури:

1. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 19.04.2021).
2. Про Національну поліцію України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 21.04.2021).
3. Губарев Г.Г. Класифікація електророзрядних і електрошокових пристроїв та особливості схемно-технічних рішень. *Право і безпека*. 2010. № 2 (34). С. 116–122.
4. Губарев Г.Г. Законодавчо-організаційні та науково-технічні аспекти вирішення проблеми незаконного обігу та сертифікації електрошокових пристроїв в Україні. URL: <https://pravoznavec.com.ua/period/article/12112/%C3> (дата звернення: 22.04.2021).
5. Санакоєв Д.Б. Досвід нормативно-правового регулювання застосування спеціальних засобів у США в контексті реформування Національної поліції України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 70–76.
6. Саунин Р. Правовые аспекты применения специальных средств военнослужащими Национальной гвардией Украины. *LEGEA ŞI VIATA*. 2015. № 11/2 (287). С. 104–108.
7. Буран В.В. Застосування сучасних електрошокових пристроїв підрозділами Національної поліції України. *Сучасна спеціальна техніка*. 2016. № 1 (44). С. 28–33.
8. ТУ У 30592147.001-2000. Искровой разрядник ИР-4. Зарег. 2000-05-12. Харьков : Ин-т электродинамики, 2000. 18 с.

Rosliakov O.V., Prohorenkov D.V. FEATURES OF APPLICATION OF ELECTROSHOCK DEVICES BY SERVICEMEN OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

The article examines the features of the use of special means by servicemen of the National Guard of Ukraine, namely electroshock devices of contact and contact-remote action. The article considers the legal basis for the use of electroshock devices by servicemen of the National Guard of Ukraine during the performance of official duties. At the present stage of Ukraine's development, the use of non-lethal weapons by law enforcement agencies dominates over deadly ones. Namely, electroshock devices such as TAZER are in the service of law enforcement agencies in many developed countries such as the United States, Great Britain, Germany and others. The advantage of stun guns is that a law enforcement officer at a safe distance can neutralize the offender with the least traumatic consequences for him. The article considers in detail the legal basis and procedure for the use of electroshock devices by servicemen of the NGU. An analysis of the relevant instructions on the procedure and rules for the use of electroshock devices by law enforcement agencies of Ukraine was conducted. The article considers the general rules for the use of special means by servicemen of the NGU and outlines the problem of gaps in the legislation on the relevant rules for the use of electroshock devices. The normative-legal documents on the order of categorization of means of individual armor protection and active defense in the GMU are investigated. The experience of the United States of

America on the legal regulation of the use of electroshock devices in the US Armed Forces is considered. The corresponding analysis and comparison with the corresponding normative-legal acts of Ukraine concerning application of electroshock devices by servicemen of the NGU is carried out. The article provides proposals for making appropriate changes, additions to existing documents and proposes the development of new instructions on the procedure and rules for the use of electroshock devices by servicemen of the GMU, which in turn will allow law enforcement to determine the reasonable degree and intensity of electroshock devices.

Key words: *special means, electroshock devices, means of active defense, National Guard of Ukraine.*

Фурдик В.Д.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІЙСЬКОВО-МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ ТА ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИКІВ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОЇ МЕДИЦИНИ

У статті висвітлено питання щодо процесу реформування військової медицини, а саме структурно-організаційної перебудови й формування управлінської ланки цієї системи з метою підвищення результативності, якості й ефективності її функціонування. Проаналізовано державне регулювання підготовки керівників у сфері військової медицини. Відображено державну політику в розвитку системи підготовки керівників у сфері охорони здоров'я. Визначено основні тенденції дієвості, результативності й ефективності військово-медичних управлінців відповідно до стандартів військової медицини країн НАТО. Умови реформування галузі охорони здоров'я, де одним із головних питань залишається підготовка керівних кадрів, зокрема, для військових лікувальних закладів. Сьогодні основні тяготи медичного забезпечення військовослужбовців, а також вирішення завдань виживання відповідних військових формувань покладені на плечі їх керівників. Ці ж проблеми притаманні й системі цивільної медицини. Попередня система організації медичної забезпечення вимагала від керівника насамперед «пробивних здібностей», сьогодні, крім них, керівник повинен мати гарну підготовку з організації, економіки охорони здоров'я, роботи з кадрами й багатьма іншими питаннями, які йому доводиться постійно вирішувати в повсякденній діяльності. Воєнно-медична доктрина України стала «дорожньою картою» для розбудови організаційних основ системи військової охорони здоров'я, а в перспективі й модернізації системи підготовки керівних кадрів. Питання налагодження управління у сфері військової медицини визнане одним із провідних положень – створення єдиної системи проведення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, яку може забезпечити якісний кадровий потенціал управлінців і механізм їх призначення на відповідні керівні посади. Причинами, які зумовили проблеми з медичним забезпеченням у зоні АТО й ООС, стали брак необхідних сил і засобів, а також відсутність взаємодії та узгодженості в діях медичних служб різних військових формувань і системи цивільної охорони здоров'я, у чому простежувалися управлінські проблеми та брак професійних управлінських кадрів медичної служби Збройних Сил України.

Ключові слова: державне регулювання, підготовка, військово-медичні кадри, медична сфера, керівник, управлінець, Командування Медичних сил.

Постановка проблеми. На Сході України восьмий рік іде війна. Перебіг військових подій зумовлює потребу реформування Збройних Сил (далі – ЗС) України, зокрема, у структурно-організаційному питанні, урахувавши стандарти країн НАТО. Реформування потребує відповідних змін у межах родів, видів і сил ЗС України. Актуальним це питання є й для військової медицини та її організаційної структури в системі ЗС України, яке загострює тему браку професійних кадрів. Ці дві проблеми (структурно-організаційна й кадрова) реформування системи військової медицини, окресленні у Військо-медичній доктрині України, висувають на порядок денний вагомість підготовки її управлінської ланки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням структурно-організаційної перебудови

військової медицини України та організації управління всіма ланками цієї системи в наукових працях приділяли увагу В.О. Жаховський, В.Г. Лівінський, В.Я. Білий, В.Б. Андронатій, О.Ю. Булах. Переважно їхні праці торкалися організаційних проблем у військовій медицині України до початку її реформування. Існує потреба в дослідженні менеджерських питань у цій сфері та проблем підготовки й комплектування професійних медичних кадрів. Поряд із цим потрібно зазначити, що структурно-організаційні й кадрові питання у військовій медицині України мало досліджені в управлінській науці.

Постановка завдання. У статті автор ставить перед собою мету – узгодити два проблемні питання в процесі реформування військової медицини: структурно-організаційної перебудови й формування управлінської ланки цієї системи з

метою підвищення результативності, якості та ефективності її функціонування.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні стартувала медична реформа за законом, що започатковує зміни в цивільному її секторі. Військова медицина, хоч і набула унікального досвіду за час АТО й ООС, теж потребує продовження динамічної організаційно-структурної трансформації та в питанні підготовки керівних кадрів у цій сфері.

Медична служба ЗС України мала можливість здійснювати медичне забезпечення під час бойових дій, але проведені в попередні роки «перманентні реформи» як у самій службі, так і в усій системі охорони здоров'я призвели до зниження її спроможностей щодо реального медичного забезпечення військ у польових умовах: скорочені організаційно-штатні структури, формування яких передбачалося в особливий період; до критичного мінімуму скорочені медичні посади в медичних підрозділах і військово-медичних закладах; медична техніка, комплектно-табельне оснащення, санітарно-технічне обладнання застаріли; санітарний транспорт практично відсутній тощо.

Усе це ускладнилося умовами реформування всієї галузі охорони здоров'я, де одним із головних питань залишається підготовка керівних кадрів, зокрема, для військових лікувальних закладів. Сьогодні основні тяготи медичного забезпечення військовослужбовців, а також вирішення завдань виживання відповідних військових формувань покладені на плечі їх керівників. Ці ж проблеми притаманні й системі цивільної медицини. І, якщо попередня система організації медичної допомоги вимагала від керівника насамперед «пробивних здібностей», сьогодні, крім них, керівник повинен мати гарну підготовку з організації, економіки охорони здоров'я, роботи з кадрами й багатьма іншими питаннями, які йому доводиться постійно вирішувати в повсякденній діяльності.

Водночас далеко не всі керівники мають такі знання. Ця вада багато в чому пов'язана з відсутністю якісних систем призначення на керівну посаду [1, с. 66] і підготовки керівних кадрів. Це саме стосується й підготовки та призначення керівних кадрів медичної служби ЗС України.

Основними причинами, які зумовили проблеми з медичним забезпеченням у зоні АТО й ООС, стали брак необхідних сил і засобів, а також відсутність взаємодії та узгодженості в діях медичних служб різних військових формувань і системи цивільної охорони здоров'я, у чому

простежувалися управлінські проблеми та брак професійних управлінських кадрів медичної служби ЗС України. Їх розв'язання й забезпечення своєчасною медичною допомогою поранених військовослужбовців і цивільного населення, відповідне якісне лікування можливі за умов створення єдиної державної системи військової медицини, яка об'єднала б зусилля всіх учасників у чітко працюючий механізм [2, с. 9].

Для розв'язання цих проблем був потрібний документ державного рівня – Воєнно-медична доктрина України. Вона затверджена Постановою КМ України від 31 жовтня 2018 р. № 910 [3]. У доктрині визначена структура воєнно-медичної системи: медичні служби Збройних Сил, МВС, Національної гвардії, СБУ, Держприкордонслужби, Держспецзв'язку, Служби зовнішньої розвідки, Держспецтрансслужби. У ній визначено поняття «єдиний медичний простір» як система організації надання медичної допомоги, яка об'єднує всі медичні ресурси держави спільним управлінням і визначеними механізмами фінансування й забезпечує доступність, якість та ефективність усіх видів медичної допомоги всім громадянам України, зокрема й військовослужбовцям. Єдиний медичний простір передбачає інтеграцію в нього системи медичного забезпечення військ для функціонального поєднання сил і засобів медичних служб і системи охорони здоров'я цивільного населення з метою максимальної реалізації їх спроможностей щодо ефективного медичного забезпечення військ зі збереженням організаційної самостійності. У цьому просторі управління системою медичного забезпечення військ здійснюється в єдиній системі управління військами. У 4 розділі доктрини визначені вимоги щодо підготовки військово-медичних кадрів. Отже, Воєнно-медична доктрина України стала «дорожньою картою» для розбудови організаційних основ системи військової охорони здоров'я, а в перспективі й модернізації системи підготовки керівних кадрів. У доктрині питання налагодження управління у сфері військової медицини визнане одним із провідних положень: створення єдиної системи проведення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, яку може забезпечити якісний кадровий потенціал управлінців і механізм їх призначення на відповідні керівні посади.

Події на сході України виявили низку серйозних проблем у медичному забезпеченні ЗС України й інших військових формувань, зокрема відсутність взаємодії між їхніми медичними службами та цивільними закладами

охорони здоров'я, що негативно відобразилося на стані медичного забезпечення військ загалом, своєчасності та якості надання медичної допомоги пораненим і їх лікування зокрема [6]. Практика показала повну відсутність єдиної системи управління та координації дій медичних служб ЗС України, інших військових формувань і системи цивільної охорони здоров'я України. Ця проблема також актуалізує питання підготовки не просто керівних кадрів, а управлінців у сфері військової медицини.

До складу системи Медичної служби ЗС України до 2017 р. належало 5 військово-медичних центри, 14 військових і гарнізонних військових шпиталів; 3 центри медичної реабілітації й санаторного лікування; 5 військово-лікарських комісій; 7-ома і 8-ма окремі автомобільні санітарні роти; 2 центральні медичні склади, 2 медичні склади й 4 центри формування та зберігання медичної техніки й майна; санітарно-епідеміологічне управління, 5 регіональних і 2 територіальні санітарно-епідеміологічні загони, 4 військові мобільні шпиталі; медичні служби військових частин, кораблів, вищих військових навчальних закладів; медичні роти й медичні пункти; Українська військово-медична академія [11].

У військовій медицині у 2017 р. розпочалася суттєва структурно-організаційна та кадрова реформа. До 2017 р. військово-медична служба поділялася на 2 частини: Медична служба Міністерства оборони України й медична служба ЗС України. Структурно-організаційне реформування військової медицини розпочалося у 2017 р. (в аспекті її організаційної централізації в поєднанні зі структурно-організаційною децентралізацією), коли було створено Головне військово-медичне управління ЗС України. Йому підпорядковувалися військові шпиталі, санаторії та медичні склади, а медична служба військових частин підпорядковувалася їх командирам.

У лютому 2020 р. було утворено Командування Медичними силами ЗС України. Така трансформація стала логічним продовженням реформування ЗС України, яке передбачало запровадження інституту Головнокомандуючого, у зв'язку з чим розмежовувалися функції МО України й Головнокомандуючого, якому підпорядковується Генеральний штаб ЗС України, Об'єднаний штаб, Командувачі родів, видів і сил ЗС України. Уся територія України поділена на чотири оперативні командування («Захід», «Північ», «Схід», «Південь»), у кожному з яких сформовані Командування сухопутних військ і

Повітряних сил. Командування військово-морських сил сконцентровані в західній і південній військово-морських базах. Крім того, сформовані Десантно-штурмові війська й Сили спеціальних операцій. За всю медицину на території кожного з чотирьох оперативних командувань будуть відповідати військово-медичні клінічні центри, у яких буде створено оперативно-медичні управління, які будуть займатися всією медициною, яка обслуговує всі роди військ. Їх провідною метою є те, що підготовка медичних кадрів має бути однаковою незалежно від роду військ, тобто на них покладатиметься функція навчання, підвищення кваліфікації військових медиків [8]. Проблему у військовій медицині становить те, що військові шпиталі укомплектовані кадрами на 95–98%, а медичні служби ЗС України – на 40–60% [9]. У шпиталях медики не так швидко втрачають кваліфікацію, як у військовій ланці медичної служби. Ці диспропорції покликані долати оперативно-медичні управління.

Старший радник з медичних питань від США та інших країн НАТО Джим Кехілл в інтерв'ю Інформагентству АрміяInform зазначав, що це було дуже сміливе рішення, підкресливши, що під час реформування вдалося створити мобільні госпіталі, реорганізувати хірургічну частину медслужб бригад. Поряд із цим утворено групу медичної евакуації, на яку покладатиметься функція, яку до неї виконували сили бригад, волонтерів і громадських організацій [7].

Між Головним військово-медичним управлінням ЗС України й Командуванням Медичними силами ЗС України існує декілька структурно-організаційних відмінностей:

1. Головне управління мало *подвійне підпорядкування* (загальне підпорядкування Міністру оборони України й оперативне підпорядкування в питаннях планування, підготовки, застосування й управління – Генеральному штабу – Головнокомандуючому ЗС України); а Командування Медичними силами – Головнокомандуючому ЗС України;

2. Структурна відмінність: у Головного управління функціональна структура управління, для якої властива спеціалізація структур управління (командування, оперативно-медичне управління, лікувально-профілактичне, медичне постачання, персонал, підготовка та міжнародне співробітництва, а також фінансово-економічна служба, адміністративний відділ, служба охорони державної таємниці), а Командування Медичних сил – лінійно-функціональна структура управління, для

якої властива лінійна вертикаль (ієрархія) управління та спеціалізація управлінської праці за функціональними ознаками (керівнику організації безпосередньо підпорядковані заступники за функціями), тобто об'єднання функціональних структур єдиним командуванням.

3. За Головного управління різноманітні структури медичної служби підпорядковувалися відповідним військовим підрозділам, а Командування Медичних сил – відбулася централізація управління й уся система військової медичної служби перейшла під керівництво Командувача Медичними силами, яким став генерал-майор медичної служби Ігор Хоменко (сьогодні Командування тимчасово очолює полковник медичної служби Сергій Халік). Отже, у кадровому питанні військові медики підпорядковуються вже не тим військовим підрозділам, при яких вони функціонують, а виключно Командуванню Медичними силами, відповідно, за підготовку медичних кадрів, зокрема й керівної їх ланки, тепер відповідає Командування через оперативно-медичні управління.

Сьогодні в медичній службі нараховується близько 22 тисяч осіб і за чисельністю вона третя після Сухопутних військ і Повітряних сил. На думку генерал-майора медичної служби Ігоря Хоменко, кадровою політикою і підготовкою кадрів у військовій медицині мають займатися військові медики [9], що забезпечить оптимальність, якість та ефективність її функціонування. Він зазначав, що до 2025 року Командування планує створити медичні роти як окремі частини, які будуть підпорядковані командувачу медичних сил, що дасть змогу доукомплектовувати бойові частини не окремими людьми, а цілими ротами, як це вже впроваджено в мобільних госпіталях.

Другим головним кадровим напрямом Командування Медичними силами його колишній очільник визначав те, що необхідно проводити роботу з військовими кафедрами при медичних університетах. Він наголошував, що при Національному медичному університеті ім. Богомольця створений військовий факультет, але після цього факультету у військову медицину приходять лише 5–6 осіб. Планується ввести нові принципи підготовки й укладання контракту. Ігор Хоменко наводив приклад Німеччини, де юнак, який виявив бажання бути військовим лікарем, вступає на військово-медичний факультет, підписує контракт на 16 років. Цим Німеччина як держава бере на себе зобов'язання в цій підготовці. Саме тому планується взяти під контроль підготовку медичних

фахівців і кадрову політику, тоді з військ менше буде звільнятися молоді, яка зараз не бачить перспективи служби. Тому кадровий менеджмент вважається одним із основних, який забезпечить молоді, яка прийшла у війська після закінчення військових факультетів медичних університетів та Української військово-медичної академії, прослуживши 2–3 роки, перспективу здобути фах за різними напрямками, а не тільки лікаря загальної практики. Крім того, в Академії у 2020 р. збільшили набір майже вдвічі лікарів загальної практики, держзамовлення з 40 зросло до 80 осіб [9].

Відповідно до класифікації професій, зазначених у Національному класифікаторі України [5], за галузевим спрямуванням (стосовно охорони здоров'я) професії поділяють на такі класи: керівники, професіонали, фахівці й технічні службовці. Відповідно до класифікатора, керівники професії у сфері охорони здоров'я пов'язані з визначенням і формуванням державної політики в галузі охорони здоров'я, його законодавчого регулювання, вищого державного управління, керівництва підприємств та об'єднань підприємств, установ, організацій і їхніх підрозділів незалежно від форм власності й видів економічної діяльності. Від працівника кваліфікації лікаря вимагається спеціалізація з організації охорони здоров'я та відповідних спеціальних знань і навичок, які необхідні для виконання різноманітних управлінських функцій.

Управлінці в розвинутих країнах світу – це фахівці з економічною і юридичною освітою – медичні менеджери, а в Україні більшість відповідних управлінців – фахівці без досвіду й навичок управління, які мають виключно медичну освіту, зокрема й у сфері військової медицини.

Медичні менеджери поділяються на управлінців загальної кваліфікації й на управлінців-спеціалістів. На управлінців загальної кваліфікації покладається відповідальність за загальне управління медичним закладом, а на управлінців-спеціалістів – ефективне управління специфічними напрямками: аналіз управлінських рішень і стратегій, зокрема, у системі військової медицини, фінансів і складання бюджету, управління людськими ресурсами [6].

З огляду на це, потрібно зазначити, що в системі військової медицини існують вагомі особливості щодо підготовки керівних кадрів. Якщо медичну освіту можна отримати в цивільних навчальних закладах, то отримати управлінські права у військовій медицині з 10-х років XXI ст. уже не можливо.

В Українській військово-медичній академії із цією метою у 2012 р. на кафедрі організації медичного забезпечення збройних сил розпочата підготовка офіцерів військового управління оперативно-тактичного рівня за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр військового управління». Наказом Міністерства освіти і науки України від 24 травня 2019 р. № 724 затверджений стандарт вищої освіти за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)» галузь знань 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону» для другого (магістерського) вищого рівня освіти. В освітній кваліфікації має зазначитися вид або рід ЗС України, у професійній кваліфікації зазначається «офіцер оперативного рівня». Офіцери відповідної кваліфікації отримують право на подальше здобуття вищої військової стратегічної освіти [10].

Висновки. Таким чином, особливість кадрової політики у військовій медицині в аспекті підготовки її управлінського потенціалу передбачає, що керівник має бути гнучким у професійній діяльності, добре освіченим, мати професійні знання, уміти мислити системно й аналітично, орієнтуватися на результати, бути комунікативним, мати бажання до саморозвитку й відкритим до нових знань. Управлінець повинен бути готовим до реалізації рішень зі складних завдань, забезпечувати стабільність структури, яку очолює. Це особливо важливо для військово-медичних управлінців за умов структурно-організаційного реформування ЗС України, зокрема сфери військової медицини, перед якою постають нові завдання в аспекті потреб підвищення її дієвості й результативності, якості й ефективності, що диктують стандарти військової медицини країн НАТО й передусім США та Німеччини.

Список літератури:

1. Лашкул З.В. Особливості підготовки керівників охорони здоров'я в сучасних умовах. *Матеріали науково-практичної конференції* (22 квітня 2015 р., Київ). Київ, 2015. С. 66–69.
2. Білий В.Я., Жаховський В.О., Лівінський В.Г. Трансформування та розвиток Збройних Сил України. *Наука і оборона*. 2015. № 1. С. 9–14.
3. Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 910 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/910-2018-%D0%BF#Text>.
4. Система медичного забезпечення Збройних Сил України: сучасний стан і напрями розвитку з огляду на тенденції змін у порядку застосування військ / В.Б. Андронатій, В.О. Жаховський, О.Ю. Булах, В.Г. Лівінський. *Наука і оборона*. 2014. № 3. С. 23–29.
5. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010 : Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 № 327, чинний від 01.11.2010.
6. Health Care Administrator. Retrieved 11 September 2012. URL: www.mshealthcareers.com/careers.healthcareadmin.htm.
7. Військово-медична реформа – одна з трьох основних змін у всіх урядових відомствах України. Інтерв'ю старшого радника з медичних питань від США та інших країн Альянсу Джим Кехілл спеціально для Інформагентства АрміяInform. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2019/09/30/vijskovo-medichna-reforma-odna-z-troh-osnovnih-zmin-v-usih-uryadovih-vidomstvah-ukraini/>.
8. Брифінг в АрміяInform начальника Головного медичного управління ЗС України генерал-майор медичної служби Ігор Хоменко. URL: <https://uprom.info/news/v-zbrojnyh-sylah-ukrayiny-stvoreno-komanduvannya-medychnyh-syl/amp/>.
9. Командування медичних сил третє за чисельністю в ЗСУ. Інтерв'ю АрміяFM начальник Головного медичного управління ЗС України генерал-майор медичної служби Ігор Хоменко (5 березня 2020 р.). URL: <http://www.armyfm.com.ua/komanduvannya-medichnih-sil-tretye-za-chiselnistyu-v-zsu/>.
10. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 253 «Військове управління (за видами збройних сил)» для другого (магістерського) рівня вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 травня 2019 р. № 724 / Міністерство освіти і науки України. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2019/05/28/253-viyskove-upravlinnya_-za-vidami-zbroynikh-sil-magistr.pdf.
11. Медична служба Збройних сил України. *Вікіпедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0_%D0%97%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%B8%D0%BB_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.

Furdik V.D. STATE REGULATION OF MILITARY MEDICAL REFORM AND TRAINING OF LEADERS IN THE FIELD OF MILITARY MEDICINE

The article covers the issues of the process of reforming military medicine, namely the structural and organizational restructuring and formation of the management of this system in order to improve the effectiveness, quality and efficiency of its operation. The state regulation of training of leaders in the field of military medicine is analyzed. The state policy in the development of the system of training of managers in the field of health care is reflected. The main trends in the effectiveness, efficiency and effectiveness of military medical managers in accordance with the standards of military medicine of NATO countries are identified. Conditions for reforming the health sector, where one of the main issues remains the training of managers, in particular, for military medical institutions. Today, the main burdens of medical care for servicemen, as well as solving the problems of survival of the relevant military formations are the responsibility of their leaders. The same problems are inherent in the system of civil medicine. The previous system of medical care required from the head, first of all, “breakthrough abilities”, today, in addition to them, the head must have good training in organization, health economics, human resources and many other issues that he has to constantly address in their daily lives. The military medical doctrine of Ukraine has become a “road map” for building the organizational foundations of the military health care system, and in the future to modernize the system of training. The issue of establishing management in the field of military medicine is recognized as one of the leading provisions – the creation of a single system of sanitary and anti-epidemic measures, which can provide quality human resources managers and the mechanism of their appointment to relevant management positions. The reasons for the problems with medical care in the ATO and OOS zone were the lack of necessary forces and means, as well as the lack of interaction and coordination in the actions of medical services of various military formations and the civilian health care system. managerial staff of the medical service of the Armed Forces of Ukraine.

Key words: *state regulation, training, military medical personnel, medical sphere, head, manager, Medical Forces Command.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.122.62

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2021.3/21>**Масляк М.І.**

Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

ПРОБЛЕМИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СФЕРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Проблема інноваційного розвитку сфери публічного управління у сучасному українському суспільстві набуває все більшої актуальності. Соціально-економічні трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні останнє десятиліття, вимагають від державних службовців оновлення форм і сутності публічного управління та впровадження нових підходів до управління. Ті важливі завдання, які на сучасному етапі покладені на органи виконавчої влади, особливо на місцевому рівні, потребують використання різноманітних інноваційних інструментів управління.

Причиною вкрай низьких позицій України, особливо порівняно з країнами, які пройшли аналогічний шлях суспільної трансформації, на нашу думку, є відсутність прогресу в сфері впровадження інновацій, у результаті чого система публічного управління є неефективною й не відповідає глобальним суспільним трансформаціям.

В сучасних умовах відбувається процес перебудови існуючої піраміди влади, а також якісної зміни способів і методів публічного управління.

Реалізація програми інноваційного розвитку сфери публічного управління передбачає активізацію інноваційної діяльності органів державного управління, а також координацію діяльності всіх суб'єктів інновацій, та досягнення необхідного рівня інтеграції всіх зацікавлених суб'єктів в процесі створення умов, що сприяють інноваційному процесу та реалізації інноваційного продукту. Процес впровадження інноваційних систем в державне управління ставить перед собою амбітні завдання, в тому числі: максимально широке впровадження в діяльність органів державного управління сучасних інноваційних технологій; активізацію діяльності по реалізації інноваційної політики, здійснюваної органами державної влади; підвищення зацікавленості населення інноваціями (інноваційним продуктами і технологіями).

Важливо відзначити, що об'єктом інноваційного розвитку в сфері публічного управління є не стільки сам процес управління, скільки інновації, які використовуються та впроваджуються на всіх рівнях і в органах публічної влади. В цьому сенсі, інноваціями в публічному управлінні можуть бути як нові організаційні структури, інформаційні, фінансові, правові та інші механізми управління суспільним розвитком, так і різноманітні підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю та бізнесом

Таким чином, впровадження інновацій в державному управлінні покликане підвищити якість надання державних послуг і поліпшити суспільну довіру до державних службовців і органів влади. Однак, досить часто, задум далекий від реальності, й інновації стикаються на своєму шляху з суб'єктивними і об'єктивними перешкодами. Дуже важливо відстежувати громадську думку з приводу зручності від впровадження інновацій та цифрових рішень, так як всі нововведення в цілому покликані в першу чергу якісно поліпшити життя суспільства.

Ключові слова: державне управління, стратегія, інноваційні технології.

Постановка проблеми. Проблема інноваційного розвитку сфери публічного управління у сучасному українському суспільстві набуває все більшої актуальності. Соціально-економічні трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні останнє десятиліття, вимагають від державних службовців

оновлення форм і сутності публічного управління та впровадження нових підходів до управління. Ті важливі завдання, які на сучасному етапі покладені на органи виконавчої влади, особливо на місцевому рівні, потребують використання різноманітних інноваційних інструментів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інноваційного розвитку системи публічного управління є порівняно малодосліджуваною науковою проблемою, оскільки основна увага в наявних наукових розробках присвячується лише окремим аспектам досліджуваної проблематики в контексті конкретних управлінських практик. Так, низка вітчизняних і зарубіжних учених (О.З. Босак, Ж. Зіллер, С. Князев, О. Орлов, Ю. Шаров та ін.) досліджує питання публічного адміністрування та державного управління, вдосконалення категоріального апарату і світового досвіду щодо впровадження інструментів публічного управління. Аналіз та дослідження функціональних аспектів управлінських інновацій здійснювалися в роботах В.Д. Бакуменко [2], І.О. Дегтярової [1], А.М. Михненко [2], С.О. Кравченко [2], О. Федорчак [4], Л.І. Федулова [5], зокрема розглядалися питання інновацій в управлінні суспільним розвитком.

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій та особливостей інноваційного розвитку публічного управління в Україні, виявлення «проблемних місць» у системі публічного управління та принципів розвитку її інноваційного складника.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для органів влади України інноваційні методи управління залишаються досі невідомими, хоча у провідних країнах світу їх широко застосову-

ють як у сфері бізнесу, так і в публічному управлінні. Варто зазначити, що темпи впровадження інновацій в систему державних органів України, в порівнянні з бізнесом, досить повільні, адже вони зумовлені численними бюрократичними перешкодами. Недостатня обізнаність державних управлінців в особливостях системних трансформацій гальмують процес їх впровадження.

Результатом цього є низькі позиції України в світових рейтингах. Розглянемо зокрема показники якості державного управління за методологією Worldwide Governance Indicators, що представляє собою комплексне періодичне дослідження Групи Всесвітнього банку (World Bank Group), яке вимірює досягнення країн миру в області якості та ефективності державного управління. Якість державного керування в дослідженні розуміється як сукупність традицій і інститутів, за допомогою яких реалізується функція влади в окремій країні. Ефективне державне управління передбачає свободу вибору і підзвітність влади, політичну стабільність, ефективність уряду, ефективну регуляторну політику, верховенство закону та контроль над корупцією.

На рис. 1 показано позиції України за Worldwide Governance Indicators у 1996–2019 рр.

Причиною вкрай низьких позицій України, особливо порівняно з країнами, які пройшли аналогічний шлях суспільної трансформації, на нашу думку, є відсутність прогресу в сфері впро-

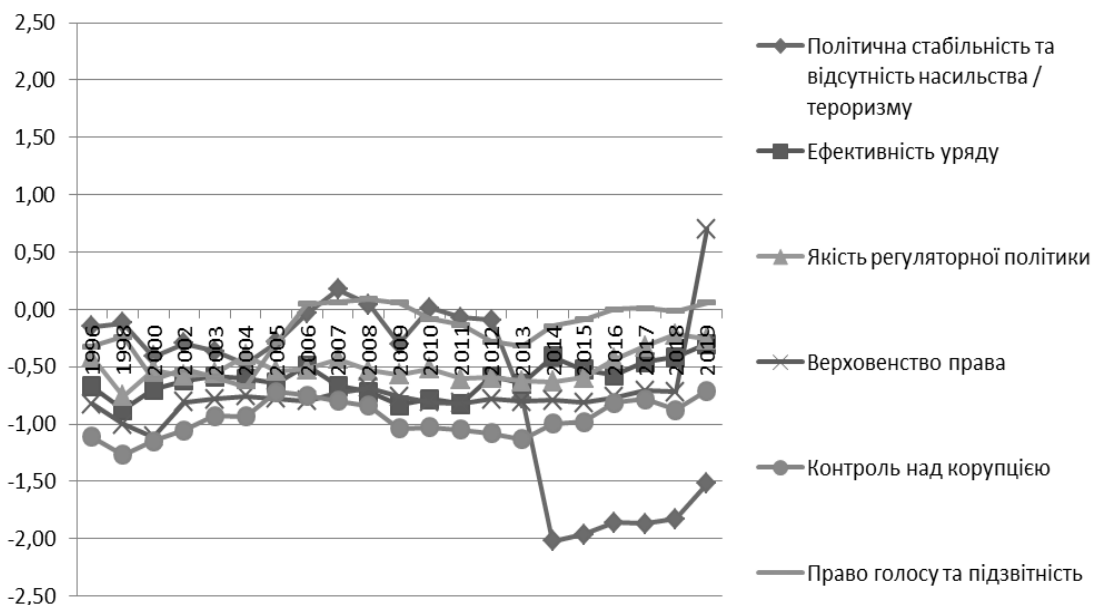


Рис. 1. Позиції України за Worldwide Governance Indicators (WGI) у 1996–2019 рр.

Джерело: складено автором на основі даних Worldwide Governance Indicators

вадженні інновацій, у результаті чого система публічного управління є неефективною й не відповідає глобальним суспільним трансформаціям.

Прийнято вважати, що інновації лежать в основі економічного зростання і процвітання, особливо що стосується сфери бізнесу. Інновації часто створюються в процесі «творчого руйнування» [4, с. 152], що обумовлено підприємницькою діяльністю. Немає сумніву в необхідності впровадження інновацій в економічній діяльності, а чи доцільно їх впровадження в державний сектор як механізму, який має удосконалити процес управління, адже державний сектор має іншу інституційну структуру, ніж приватний сектор, а отже, різну мету та різний набір ризиків, стимулів, винагород і обмежень. Серед науковців існує думка, що впровадження інновацій при створенні суспільних благ може сприяти економічному зростанню і процвітанню країни.

В сучасних умовах відбувається процес перебудови існуючої піраміди влади, а також якісної зміни способів і методів державного управління. В результаті повинна відбутися трансформація держави з власника загальнонародних природних ресурсів і власності громадян в суб'єкт управління, який буде нести відповідальність і звітувати перед громадськістю. Це робить особливо актуальним необхідність застосування інноваційної діяльності в адміністративно-державному управлінні, яка створить нові можливості і рішення в розвитку держави і суспільства.

Державна служба займає складне становище серед інших видів професійної діяльності в силу ряду своїх ознак, таких як ефективність, дотримання закону, організованість, соціальна орієнтованість, взаємодія з громадянським суспільством. Не випадково, в дослідженнях державної служби велика увагу приділяють теорії і практиці її становлення, правових проблем взаємодії з громадянським суспільством.

Саме в сфері публічного управління від фахівців потрібно як відповідальність і заснований на знанні професіоналізм, так і особлива гнучкість, що дозволяє змінювати способи взаємодії з людьми, своєчасно відповідати на зовнішні виклики і передбачати їх. Наявність у фахівців цих якостей допомагає впровадженню управлінських інновацій. У той же час, в самому змісті цієї діяльності закладені можливі бар'єри в ставленні до інновацій.

Консерватизм діяльності державних службовців багато в чому визначається їх відповідальністю щодо завдань підтримки загальної логіки

розвитку країни та збереження культурних традицій. Все це робить процес впровадження інновацій внутрішньо конфліктним, схильним до дії різних факторів, як індивідуально-психологічних, так і організаційних. Тому, хоча в цілому інновації в сфері державного управління є необхідною складовою забезпечення ефективності та конкурентоспроможності життєдіяльності країни, ставлення до інновацій у державних службовців неоднозначне. Це необхідно враховувати при дослідженні проблем запровадження інноваційних технологій в сфері державного управління.

Вважаємо, що важливо розрізнити два поняття – інновація і модернізація. Якщо модернізація – це лише удосконалення колишнього результату або процесу, то інновація – наявність якісно нового результату. Цікавим є той факт, що різними авторами по-різному розуміється результат інноваційної діяльності. Якщо для одних інновація – це новий продукт, то для інших – якісно нова технологія або процес. Сходяться вони тільки в тому, що у всіх інновацій існують схожі ознаки: новизна, підвищення ефективності у вигляді збільшення прибутку за рахунок зниження витрат і комерціалізація. Як приклад інноваційної діяльності в адміністративно-державній сфері виступають тенденції запозичення методів ефективного менеджменту, посилення ринкової орієнтації державних установ (надання послуг населенню та бізнесу, фінансової самостійності і управлінської автономності) і формування урядових агентств на нових організаційних принципах.

Одним із сучасних підходів у системі державного управління є все більш активне застосування методології інноваційного менеджменту до аналізу процесів державного управління та впровадження інновацій в практику діяльності органів державної влади. Однак здійснення інноваційного розвитку системи державного управління потребує не просто застосування готових рішень зі сфери менеджменту і апробованих технологій, а ще й розробку власних стандартів інноватики, заснованих на переосмисленні особливостей сфери публічного управління, розширенні механізмів впровадження вже відомих моделей і використанні нових концептуальних рішень. При цьому наростаюча дифузія економічних процесів дозволяє говорити про наростаючий вплив інноваційного розвитку системи державного управління як на громадську сферу, так і на бізнес-середовище.

Впровадження інновацій в науковій літературі пов'язують з процесами модернізації публічного

управління. Базовим активатором адміністративних реформ, з різним ступенем успішності реалізованих в провідних країнах, є застосування інноваційних технологій, в тому числі успішно апробованих як в бізнесі, так і в недержавному секторі.

Важливо зазначити, що під інноваціями (від англ. innovation - нововведення, новаторство) найчастіше розуміється процес «створення, поширення і застосування нового засобу, що задовольняє потреби людини і суспільства, що викликає в той же час соціальні та інші зміни» [2, с. 52]. При цьому сутність інновацій полягає у пошуку і отриманні нових результатів, способів їх створення, усунення рутинних, неефективних умов праці, управлінських структур та форм життєдіяльності.

Можна розглядати інновації у вигляді нових технологій, нових форм організації виробництва і праці, нових видів продукції і послуг, обслуговування і управління будь-якої сфери. При цьому, говорячи про систему державного управління, необхідно відзначити, що принциповими аспектами інноваційної політики в державному управлінні на сучасному етапі є підвищення ефективності інноваційного процесу і мінімізація витрат на здійснення інноваційного розвитку системи державного управління.

Для формування концептуально цілісного уявлення про нормативну базу реалізації інноваційної політики в сфері державного та місцевого управління варто проаналізувати зміст і деякі результати реалізації програм, які зачіпають інноваційну політику України в сфері державного управління та застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в процесі публічного управління.

Початок вивчення процесу інновацій в державному секторі було покладено ще в 1970-х роках дослідником Дж. Рознером [3, с. 345], який, можливо, був першим науковцем, який безпосередньо займався вивченням інновацій в державній сфері. Варто зазначити, що потенційна вигода від інновацій в державному секторі величезна. Хоча розмір державного сектора варіюється в залежності від країни, дослідження показують, що розмір державного сектора в середньостатистичній країні становить третину економіки цієї країни [3, с. 351]. Це передбачає, що інновації в державному секторі відіграють ключову роль у економічному зростанні і процвітанні країни за рахунок зниження вартості надання державних послуг та підвищення їх якості.

Необхідно відзначити, що в нашій державі в останні декілька років особлива увага приділяється дослідженню проблем інноваційного роз-

витку органів державної влади. Йдеться про реалізацію в контексті розвитку інновації про такі функції держави, як [2, с. 72]:

- формування сприятливих умов для утворення і діяльності високотехнологічних організацій, надання їм державної підтримки;
- реалізація державної політики щодо розвитку ринку інтелектуальної власності;
- виділення прямих державних інвестицій для реалізації інноваційних програм і проєктів, що мають загальнонаціональний характер.

Реалізація програми інноваційного розвитку сфери публічного управління передбачає активізацію інноваційної діяльності органів державного управління, а також координацію діяльності всіх суб'єктів інновацій, та досягнення необхідного рівня інтеграції всіх зацікавлених суб'єктів в процесі створення умов, що сприяють інноваційному процесу та реалізації інноваційного продукту. Процес впровадження інноваційних систем в державне управління ставить перед собою амбітні завдання, в тому числі: максимально широке впровадження в діяльність органів державного управління сучасних інноваційних технологій; активізацію діяльності по реалізації інноваційної політики, здійснюваної органами державної влади; підвищення зацікавленості населення інноваціями (інноваційним продуктами і технологіями).

Важливо відзначити, що об'єктом інноваційного розвитку в сфері публічного управління є не стільки сам процес управління, скільки інновації, які використовуються та впроваджуються на всіх рівнях і в органах публічної влади. В цьому сенсі, інноваціями в публічному управлінні можуть бути як нові організаційні структури, інформаційні, фінансові, правові та інші механізми управління суспільним розвитком, так і різноманітні підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю та бізнесом [2, с. 125].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, впровадження інновацій в державному управлінні покликане підвищити якість надання державних послуг і поліпшити суспільну довіру до державних службовців і органів влади. Однак, досить часто, задум далекий від реальності, й інновації стикаються на своєму шляху з суб'єктивними і об'єктивними перешкодами. Дуже важливо відстежувати громадську думку з приводу зручності від впровадження інновацій та цифрових рішень, так як всі нововведення в цілому покликані в першу чергу якісно поліпшити життя суспільства [5, с. 84]. Такий моніторинг громадської думки має проводитися

регулярно, адже це дозволить домогтися бажаного результату, і громадяни країни будуть відчувати свою присутність в цьому процесі, бачити,

що до них адміністрація прислухається. Адже тільки спільними зусиллями ми здатні зробити цей світ кращим.

Список літератури:

1. Дегтярєва І.О. Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні. Національного університету цивільного захисту України. 2014. № 1. С. 5-11.
2. Михненко А.М., Бакуменко В.Д., Кравченко С.О. Інновації в управлінні суспільним розвитком. К.: Вид-во НАДУ, 2009. 115 с.
3. Roessner J.D. Incentives to Innovate In Public and Private Organizations. Administration & Society. 1977. № 9. p. 341-365.
4. Федорчак О.В. Інноваційний механізм державного управління: підходи до формування. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 33. С. 150-157.
5. Федулова Л. І. Інноваційний механізм модернізації публічного управління в Україні. Економічний вісник університету. 2019. Вип. 41. С. 83-89.

Masliak M.I. PROBLEMS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC GOVERNANCE OF UKRAINE

The problem of innovative development of public administration in modern Ukrainian society is becoming increasingly important. Socio-economic transformation processes taking place in Ukraine over the last decade require civil servants to update the forms and essence of public administration and introduce new approaches to governance. Those important tasks that are currently assigned to the executive branch, especially at the local level, require the use of various innovative management tools.

In our opinion, the reason for Ukraine's extremely low position, especially compared to countries that have undergone a similar path of social transformation, is the lack of progress in the implementation of innovations, as a result of which the public administration system is inefficient and does not meet global social transformations.

In modern conditions, there is a process of restructuring the existing pyramid of power, as well as a qualitative change in the methods and techniques of public administration.

Implementation of the program of innovative development of public administration involves intensifying the innovative activities of public administration, as well as coordinating the activities of all innovation actors, and achieving the required level of integration of all stakeholders in creating conditions conducive to innovation and innovation product implementation. The process of introduction of innovation systems in public administration sets ambitious tasks, including: the widest possible introduction of modern innovative technologies into the activities of public administration bodies; intensification of activities for the implementation of innovation policy carried out by public authorities; increasing the interest of the population in innovations (innovative products and technologies).

It is important to note that the object of innovative development in the field of public administration is not so much the management process itself, as innovations that are used and implemented at all levels and in public authorities. In this sense, innovations in public administration can be new organizational structures, information, financial, legal and other mechanisms for managing social development, as well as various approaches in the interaction of public authorities with the public and business.

Thus, the introduction of innovations in public administration is designed to improve the quality of public services and improve public confidence in civil servants and authorities. However, quite often, the idea is far from reality, and innovations face on their way with subjective and objective obstacles. It is very important to monitor public opinion about the convenience of implementing innovations and digital solutions, as all innovations in general are designed primarily to improve the quality of society.

Key words: public administration, strategy, innovative technologies.

Сергієнко Л.В.

Державний університет «Житомирська політехніка»

БЕЗПЕКОВІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА СТРАТЕГІЮ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Стаття присвячена безпековим детермінантам розробки стратегії розвитку урбанізованих територій. Визначено загрози урбанізованих територій як базис розробки стратегії розвитку та гарантування їх безпеки. Встановлено, що наслідки урбанізації становлять загрозу для системи національної безпеки, безпеки урбанізованої території та безпеки життєдіяльності. У свою чергу, безпека урбанізованої території є складовою національної безпеки, а безпека життєдіяльності містян – ключовим елементом як системи безпеки урбанізованої території, так і системи національної безпеки загалом. Для забезпечення розвитку та гарантування безпеки урбанізованих територій система публічного управління має враховувати особливості складових елементів системи національної безпеки та безпеки урбанізованої території. Виокремлено головні елементи системи безпеки національного рівня та локального рівня (урбанізованої території). Доведено, що окреслені загрози урбанізації є уніфікованими, однак з позицій розробки стратегії гарантування безпеки урбанізованих територій доцільним є визначення особливостей такої території, що, в свою чергу, детермінують характер та масштаби негативного впливу окреслених загроз на систему безпеки урбанізованої території, національної безпеки загалом та безпеку життєдіяльності жителів такої території зокрема. Визначено фактори модифікації стратегії гарантування безпеки урбанізованих територій: 1) диференціальний характер впливу наслідків урбанізації; 2) варіативність людських потоків; 3) рівень ресурсної залежності урбанізованої території; 4) ефективність управління відходами; 5) Стан системи громадського здоров'я; 6) особливості міжособистісної комунікації. Складність системи безпеки міста пояснюється тим, що з одного боку торкається усіх сфер життєдіяльності міського населення, та в свою чергу, потребує відповідної політики щодо гарантування безпеки життєдіяльності містян як основи забезпечення усіх складових елементів безпеки урбанізованої території, а з іншого боку, загрози урбанізації та їх перманентний прояв на різних урбанізованих територіях обумовлюють загрози для системи національної безпеки.

Ключові слова: урбанізація, урбанізовані території, стратегія, розвиток, безпека.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку суспільства, еволюції підходів до суспільної організації, а також зважаючи на стрімкі процеси урбанізації і глобалізації, виникають нові завдання перед органами публічної влади, міжнародним співтовариством та іншими стейкхолдерами щодо пошуку інструментів забезпечення безпеки урбанізованих територій, подолання та / або мінімізації негативних наслідків урбанізаційних процесів та забезпечення задекларованих Цілей сталого розвитку. Це все обумовило розвиток сучасних концепцій та стратегій, впровадження яких є необхідним елементом подолання глобальних проблем людства, у тому числі зумовлених наслідками антропогенної діяльності, еволюцією просторової організації та зміни способу життя суспільства на міський.

З позицій історичного розвитку, урбанізація не є новим процесом, адже мала місце практично у

всі часи розвитку людської цивілізації. Зважаючи на те, що першопричиною появи міст був захист жителів від ворогів, основними характеристиками міських поселень були наявність фортеці, органів управління, військової системи, ремісничих суб'єктів господарювання тощо. Пришвидшення темпів урбанізації у світі пов'язують з процесом переходу людської цивілізації від феодальної системи до капіталістичної формації. Особливо яскраво це прослідковується у період першої технологічної революції, що в свою чергу, обумовила появу великих промислових міст.

Поява великих міст обумовлює появу різного роду загроз та небезпеки для суспільства, а особливо дана проблематика загострює негативні наслідки для жителів міст у порівнянні з сільською місцевістю. Наприклад, наслідки надзвичайних ситуацій техногенного характеру або ж природних катастроф для міського населення

мають більші масштаби впливу. Зокрема, найбільша за всю історію ядерної енергетики, техногенна та еколого-гуманітарна катастрофа світу, що спричинила незворотні та фатальні наслідки, - Чорнобильська катастрофа, призвела до ураження близько 600 000 людей, більше сотні тисяч було евакуйовано, значні території, у тому числі місто Прип'ять перетворилися у зону відчуження. Масштаби та наслідки аварії на ЧАЕС є, без перебільшення, «безмежні», адже у результаті постраждало 12 областей України, 70 % радіаційного ураження припало на Білорусь; радіація була зафіксована і у інших країнах світу (Швеція, Норвегія, Польща, Великобританія, Ірландія) та навіть на інших континентах таких як США.

Міста масштабують негативні наслідки різного роду надзвичайних ситуацій, з іншого боку, у містах з'являються нові проблеми та небезпеки, які в свою чергу, є наслідками урбанізаційних процесів. До таких проблем доцільно віднести: продовольчу безпеку, доступ до водних ресурсів, екологічні та енергетичні проблеми, проблеми з утилізацією відходів, проблеми, пов'язані із житлово-комунальною інфраструктурою, забрудненням повітря, швидкістю поширення різного роду епідемій, етнічні та міжрасові конфлікти тощо. Уся сукупність проблем та загроз, які виникають внаслідок урбанізації, обумовлюють значні виклики для системи безпеки міст в цілому та їх жителів, зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання урбанізації та її впливу на різні складові безпеки піднімалися у працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: у контексті економічної безпеки присвячені праці Засадко В.В. [5], екологічної безпеки - Кіріна Р.С. [6], Бірюкова Д.С. [1]; соціальної безпеки міст - Романовської Ю.А. [7], Борейко Н.М., Параниця С.П. [3]; продовольчої безпеки Шелудько Л.В. [9] та взаємозв'язку продовольчої безпеки з економічною безпекою регіонів Бреус С.В. [4]; державної безпеки Бондаренко О.В. [2] тощо. Віддаючи належне напрацюванням вчених у даному напрямі, доцільно зауважити про фрагментарність вивчення вченими питання безпекових детермінантів розвитку урбанізованих територій, що відповідно потребує комплексного дослідження, особливо в умовах розвитку урбанізаційних процесів, а також інтенсивності загроз, які виникають для системи безпеки урбанізованої території, національної безпеки загалом та безпеки життєдіяльності містян зокрема.

Постановка завдання. Основним завданням статті є визначення Безпекові факторів, що впли-

вають на розробку стратегії розвитку урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Указом Президента України введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року та затверджено Стратегію національної безпеки України [8], яка має назву «Безпека людини – Безпека країни». Дана стратегія засвідчує фокус державного управління на безпеці людини як основи забезпечення національної безпеки. Вивчення безпекових детермінантів з метою розробки відповідної стратегії розвитку урбанізованих територій сприятиме досягненню цілей сталого розвитку, гідного рівня життя, зміцнення здоров'я населення та їх комфортного життя у міському середовищі через оцінку та врахування реальних і потенційних загроз безпеці життєдіяльності містян, системі безпеки урбанізованої території та національної безпеки загалом.

Національна безпека та безпека урбанізованої території як її елемент є сукупністю складових (гуманітарної, екологічної, економічної, соціальної, продовольчої та інших видів) безпеки. У той же час, урбанізація, як процес, що трансформує суспільні відносини, торкається усіх рівнів та складових безпеки.

Зважаючи на урбанізаційні процеси та їх негативні наслідки, які без належної системи публічного управління та ефективної державної політики, становлять загрози для систем безпеки як урбанізованої території, так і системи національної безпеки зокрема, є необхідність у розробці відповідних стратегій розвитку міст та гарантування безпеки урбанізованих територій загалом та міст як урбанізованої територіальної одиниці зокрема. Основою стратегії розвитку та гарантування безпеки урбанізованої території є сучасні концепції розвитку міст, формування яких є відповіддю на сучасні виклики та потреби.

На рис. 1 зображено взаємозв'язок негативних наслідків урбанізації за середовищами прояви та рівнів і складових систем безпеки як основи для розробки стратегії розвитку та гарантування безпеки урбанізованих територій.

Як видно з рис. 1, наслідки урбанізації становлять загрозу для системи національної безпеки, безпеки урбанізованої території та безпеки життєдіяльності жителів таких територій. У свою чергу, безпека урбанізованої території є складовою національної безпеки, а безпека життєдіяльності містян – ключовим елементом як системи безпеки урбанізованої території, так і системи національ-

ної безпеки загалом. Система публічного управління загалом та процеси формування і реалізації державної політики зокрема, фокусуючись на потребах, інтересах, правах та свободах громадян, їх здоров'ї та житті як найвищої соціальної цінності, у контексті розробки стратегії подолання негативних наслідків урбанізації, забезпечення

розвитку і гарантування безпеки урбанізованих територій, мають враховувати особливості складових елементів системи національної безпеки та безпеки урбанізованої території.

До ключових елементів систем безпеки національного рівня та локального рівня (урбанізованої території) слід віднести ті, які піддаються

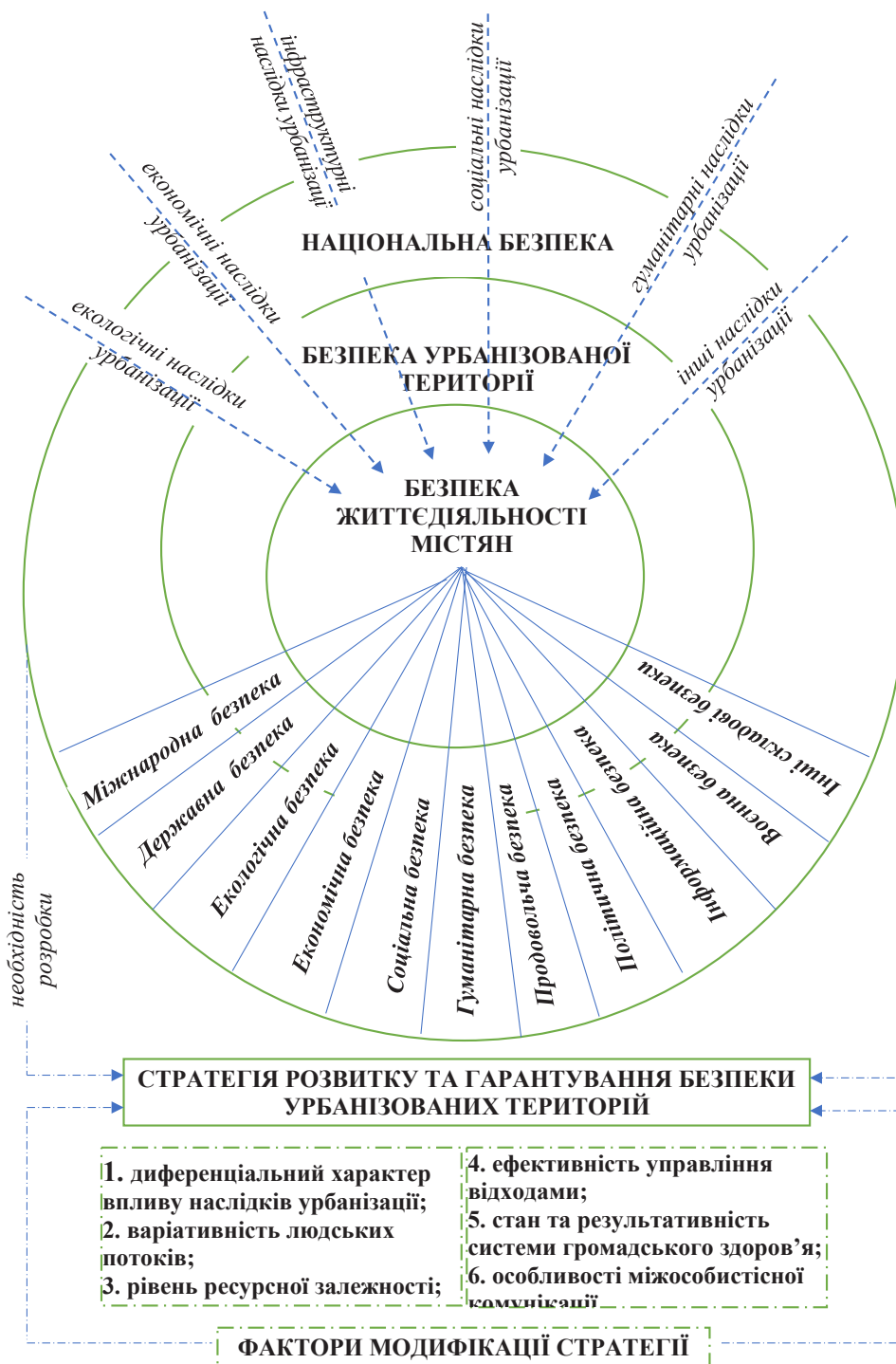


Рис. 1. Загрози урбанізованих територій як базис розробки стратегії розвитку та гарантування їх безпеки

найбільшому негативному впливу в умовах урбанізації.

Загрози урбанізації та їх тісний взаємозв'язок із складовими системи безпеки урбанізованої території та національної безпеки загалом є уніфікованими, однак у контексті розробки стратегії розвитку та гарантування безпеки урбанізованої території, формування відповідної державної політики та здійснення публічно-управлінського впливу, доцільно враховувати, що такі загрози при конкретизації урбанізованої території матимуть особливості та різні властивості, що, у свою чергу, потребуватиме модифікації стратегії.

Ключовими факторами модифікації стратегії гарантування безпеки урбанізованих територій, у контексті подолання наслідків урбанізації та необхідності забезпечення розвитку таких територій, у тому числі і за рахунок використання переваг урбанізованої території, є наступні: диференціальний характер впливу наслідків урбанізації; варіативність людських потоків; рівень ресурсної залежності; ефективність управління відходами; стан та результативність системи громадського здоров'я; а також особливості міжособистісної комунікації. Розглянемо детальніше кожен із факторів.

1. Диференціальний характер впливу наслідків урбанізації. Ідентифіковані загрози та ризики для системи безпеки урбанізованих територій та безпеки життєдіяльності суспільства на даних територіях мають місце бути, однак характер їх прояву буде диференціюватися залежно від різних особливостей таких територій. Наприклад, такі ризики природного характеру як землетруси є загрозою для сейсмічних територій, а повені – для прибережних територій; загрози епідемій особливо небезпечні для великих міст і мегаполісів; загрози незаконних міграційних потоків, контрабанди тощо характерні для прикордонних територій; ризики техногенних аварій, забруднення повітря, водних ресурсів та ґрунтів - для промислових міст тощо.

З огляду на це, необхідним є визначення особливостей та характеристик урбанізованої території задля оцінки впливу наслідків урбанізації на такі території. У процесі встановлення особливостей урбанізованої території, пропонуємо здійснювати оцінку урбанізованої території за наступними складовими:

– *географічне розташування та природні умови.* У даному напрямі необхідно визначати, по-перше, фізико-географічне положення урбанізованої території, тобто розташування території по відношенню до природних об'єктів таких як

океани, моря, річки, озера, гірські хребти, кліматичні пояси, материки тощо; по-друге, економіко-географічне розташування урбанізованої території з позицій оцінки економічної інфраструктури території, окремих суб'єктів господарювання, їх економічного потенціалу та економічного потенціалу урбанізованої території загалом тощо; по-третє, політико-географічне розташування, а саме це оцінка розташування урбанізованої території з позицій виходу до вод Світового океану, місце території на політичній мапі світу та оцінка політичних суб'єктів, блоків і угруповань, функціональна діяльність яких здійснюється не лише на конкретній території, а і в цілому оцінка політичних суб'єктів країни, до якої відноситься дана урбанізована територія;

– *економічне середовище урбанізованої території,* що включає загальну економічну оцінку економічного середовища не лише урбанізованої території, а і країни до якої вона належить з позицій економічного циклу (рецесія, депресія, пожвавлення, зростання), рівня інфляції, рівня купівельної спроможності, рівня цін та наявності і доступності товарів, рівня зайнятості, величини, структури та динаміки ВВП тощо;

– *політичне середовище урбанізованої території,* що детермінується факторами як економічного середовища, так і соціально-культурного та географічного середовищ. Політичне середовище урбанізованої території та держави загалом є важливим показником, що обумовлюватиме диференціальний характер впливу наслідків урбанізації та загроз системам безпеки, та характеризуватиметься, у свою чергу, з позицій політичної влади, довіри суспільства до інститутів влади, суб'єктів прийняття політичних та публічно-управлінських рішень; політичного режиму; форми правління; функціонування, розвитку соціально-економічних ідеологій, геополітичних ідеологій та ідеологій громадянських свобод тощо. У процесі оцінки політичного середовища урбанізованої території зокрема та як складової держави та політичної системи держави загалом, доцільно також враховувати політичні норми та норми права в державі, рівень політичної свідомості та культури, а також якість і плюралізм політичних відносин в державі;

– *соціально-культурне та гуманітарне середовище урбанізованої території,* що передбачає, насамперед, оцінку поведінки різних суспільних груп, у тому числі, з позицій діалектичної єдності їх фізіологічної та соціальної поведінки, що в, свою чергу, детерміновані факторами інших середовищ, що характеризують урбанізовану територію.

рію – економічного, географічного, політичного, технологічного, екологічного та ін. Для оцінки соціально-культурного та гуманітарного середовищ урбанізованої території, у процесі ідентифікації характеру впливу наслідків на дану територію, що буде основою для формування стратегії гарантування безпеки, доцільним є врахування можливостей суспільних груп щодо забезпечення соціальних, культурних та гуманітарних прав і потреб, у тому числі, у сфері охорони здоров'я, освіти, духовного та фізичного розвитку, можливостей наукової та інноваційної діяльності, молодіжного розвитку тощо. Також у даному контексті необхідним є характеристика населення урбанізованої території у контексті їх соціальної, культурної приналежності та гуманітарних особливостей і потреб. Це дозволить, по-перше, сфокусуватися на особливостях та реальних потребах населення урбанізованої території; по-друге, обрати найбільш оптимальну концепцію розвитку таких територій; по-третє, сформулювати стратегію гарантування безпеки урбанізованої території на основі відповідної концепції та її адаптації за результатами оцінки особливостей соціально-культурного та гуманітарного середовищ урбанізованої території та ідентифікованого диференціального характеру впливу наслідків урбанізації;

– *технологічна та інноваційна сфери урбанізованої території*, що включає оцінку технологічної та інноваційної інфраструктури такої території, потенційних можливостей їх розвитку. Дана сфера є важливою для оцінки диференціального характеру впливу наслідків урбанізації, та необхідності модифікації стратегій гарантування безпеки урбанізованих територій. Інновації та технології є запорукою розвитку у всіх сферах суспільного життя, та дозволяють нівелювати значну кількість викликів людству, подолати та / або мінімізувати негативні наслідки людської діяльності, а також застосовувати інноваційні та технологічні рішення щодо виконання завдань, які постали перед суб'єктами політичної влади, в процесі формування і реалізації державної політики;

– *екологічне середовище урбанізованої території*, що передбачає оцінку рівня екологічного забруднення атмосфери, ґрунтів, водних ресурсів та ідентифікація причин такого забруднення. У даному контексті також важливим напрямом є оцінка рівня екологічної свідомості та екологічної культури жителів таких територій; тенденції державного регулювання у напрямі збереження та охорони навколишнього середовища; ідентифікація моделей виробництва та споживання, яким

надається перевага на даній території, а також оцінка заходів та програм, спрямованих на виконання вимог цілей сталого розвитку.

– *правова та правоохоронна сфери урбанізованої території*, що передбачає оцінку рівня юридичної культури у державі загалом та правової культури і правової свідомості суспільства даної території, зокрема. У контексті здійснення публічно-управлінських заходів щодо гарантування безпеки урбанізованих територій та необхідності оцінки правової та правоохоронної сфер, доцільно виокремити особливості та рівень розвитку правової діяльності, а також ступінь забезпечення реалізації конституційних норм. Це все свідчатиме про якість правової та правоохоронної системи, ефективну політику щодо попередження міської злочинності, забезпечення безпеки на урбанізованих територіях, а також потенціал реалізації стратегії щодо подолання наслідків урбанізації та формування і впровадження державної політики у сфері розвитку і гарантування безпеки зазначених територій.

2. *Варіативність людських потоків*. Даний фактор свідчить про концентрацію значної кількості населення на урбанізованій території, що обумовлює варіативність людських потоків залежно від особливостей урбанізованої території та / або особливостей способу життя на такій території. Для ідентифікації особливостей урбанізованих територій, які необхідно враховувати при виборі або ж адаптації концепцій розвитку у процесі формування стратегій та / або програм гарантування безпеки урбанізованих територій, доцільно оцінювати людські потоки та їх напрями з позицій, по-перше, часового проміжку (часу доби, днів тижня, сезонів тощо); організації святкових заходів, а також заходів спортивного, культурного чи релігійного характерів тощо; структурних особливостей зайнятості населення урбанізованої території; інших особливостей, що обумовлюватимуть зміни напрямів або ж кількісних показників руху людських потоків.

3. *Рівень ресурсної залежності урбанізованої території*. Щодо даного фактору доцільно зазначити про суттєві відмінності урбанізованих територій та міст з позицій визначення рівня їх ресурсної залежності, або ж рівня їх ресурсозабезпеченості, що, у свою чергу, дозволить визначити та обґрунтувати можливості задоволення потреб жителів цієї території та оцінити потенційні можливості задоволення потреб населення у майбутньому, у тому числі і у випадку збільшення його кількості. У процесі оцінки ресурсної залежності

урбанізованої території, необхідно: по-перше, оцінити рівень залежності від природних ресурсів, які необхідні для забезпечення життєдіяльності жителів такої території, особливо це стосується рівня забезпеченості водними ресурсами, рівня ресурсної залежності від вугілля, нафти, газу тощо; по-друге, здійснити оцінку залежності від енергоресурсів та можливості забезпечення енергоресурсами (оцінка резервів, можливостей транспортування тощо) у випадках форс-мажорних обставин (надзвичайні ситуації, руйнування критичної інфраструктури, війни тощо); по-третє, провести оцінку рівня продовольчої безпеки та оцінку залежності території від ліків. Цей список не є вичерпним та може бути розширеним після визначення особливостей урбанізованої території, за результатами першого етапу щодо необхідності визначення диференціального впливу наслідків урбанізації на конкретній території. Етап оцінки забезпечення урбанізованої території ресурсами та залежності такої території від ресурсів є необхідною умовою для формування стратегії гарантування безпеки такої території. Це дозволить оцінити вразливість досліджуваної території, в умовах дефіциту необхідних ресурсів для забезпечення життєдіяльності населення, та включити превентивні заходи до стратегії гарантування безпеки урбанізованої території.

4. Ефективність управління відходами. З позицій розробки заходів щодо гарантування безпеки урбанізованих територій, доцільно враховувати фактор ефективності управління відходами на даній території. У процесі оцінки ефективності управління відходами необхідно, по-перше, здійснити оцінку величини та структури утворених відходів на урбанізованій території; по-друге, ідентифікувати заходи та визначити їх ефективність щодо поводження з відходами на даній території, а саме провести оцінку обсягів накопичених відходів та площ полігонів і сміттєзвалищ на таких територіях, а також рівня утилізації та переробки відходів; по-третє, оцінити екологічну культуру поводження з відходами; по-четверте, провести експертизу законодавчої та нормативно-правової бази щодо управління відходами, у тому числі відповідних державних, регіональних та муніципальних програм та програм, що фінансуються міжнародними організаціями на предмет законодавчого впровадження сучасних міжнародних стандартів щодо управління відходами, наявності відповідних нормативно-правових документів, їх актуальності, якості та ефективності; по-п'яте, виявити потенційні можливості щодо застосування іннова-

ційних та технологічних рішень щодо управління відходами, які дозволять нівелювати перманентні загрози для безпеки життєдіяльності містян та безпеки урбанізованої території як складової національної безпеки загалом.

5. Стан системи громадського здоров'я. У даному контексті необхідно оцінити стан міського здоров'я, а також ефективність публічного управління у даній сфері, адже від цього залежать масштаби прояву загроз урбанізації для соціуму. По-перше, це усі загрози, які пов'язані із розповсюдженням інфекційних захворювань на окремій урбанізованій території. Пандемія COVID-19 та її наслідки для усіх сфер життєдіяльності засвідчила, насамперед, про неготовність та невідповідність системи громадського здоров'я до загроз таких масштабів. По-друге, загрози пов'язані із соціально-психологічним здоров'ям населення на урбанізованій території, особливо зважаючи на те, що міські жителі є вразливими до панічних настроїв, маніпулятивного впливу, депресії та інших видів психічних розладів через підвищений ритм міського життя. По-третє, це загрози, що пов'язані із забрудненням навколишнього середовища, міського шуму та електромагнітного випромінювання (через роботу великої кількості пристроїв та техніки у міському середовищі), що негативно відображається на стані здоров'я міських жителів.

Таким чином, за визначеними загрозами, у процесі оцінки системи громадського здоров'я та її ефективності як фактору, що модифікуватиме стратегію гарантування безпеки урбанізованої території, необхідно здійснити: по-перше, моніторинг стану системи громадського здоров'я та її ефективності з позицій оцінки стану здоров'я населення урбанізованої території; по-друге, оцінку культури здоров'я на урбанізованій території; по-третє, оцінку стану та ефективності нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я загалом та її відповідності міжнародним нормам, потребам та інтересам жителів урбанізованої території; по-четверте, оцінку потенціалу охорони здоров'я та можливостей системи охорони здоров'я передбачати загрози та протистояти їм у майбутньому.

Загалом система громадського здоров'я покликана вирішити питання щодо попередження інфекційних захворювань, сприяти зміцненню здоров'я та продовженню тривалості життя населення. Таким чином, інтегрований показник міського здоров'я залежить від ефективності функціонування системи громадського здоров'я. Здоров'я

є основою безпеки життєдіяльності людини, тому державна політика гарантування безпеки на урбанізованих територіях має обов'язково включати заходи щодо підтримки та зміцненню міського здоров'я з урахуванням наслідків урбанізації, стану міського здоров'я та системи громадського здоров'я на урбанізованій території.

б. Особливості міжособистісної комунікації. Даний фактор більшою мірою визначатиметься результатами оцінки особливостей урбанізованої території, у контексті визначення характеру впливу наслідків урбанізації та їх прояву на конкретній території. Оцінка особливостей міжособистісної комунікації на урбанізованій території має здійснюватися у напрямках оцінки структури населення такої території, їх інтересів за ознаками етнічної приналежності, національності, характеру зайнятості, релігійних переконань та віросповідання, спортивних та культурних вподобань, за можливості. Зважаючи на те, що міжособистісна комунікація знижується в урбанізованих суспільствах, в умовах підвищеної щільності населення, та особливо на тих територіях, для яких характерний високий рівень міграції, є загроза розвитку кримінальної складової, підвищення рівня злочинності та розвитку «культури безкарності» за здійснення злочинної діяльності. Це все обумовлюватиме загрози для безпеки урбанізованої території, а також для національної безпеки, у тому числі, ті, які пов'язані із спалахами військових конфліктів.

Зазначене вимагає формування та реалізації стратегії та державної політики щодо по-перше, забезпечення розвитку таких територій та по-друге, гарантування безпеки в умовах постійного зростання інтенсивності загроз урбанізації та їх масштабів впливу. Державна політика гарантування безпеки урбанізованих територій має базуватися на відповідній стратегії, включаючи сучасні концепції розвитку міст та територій, забезпечення їх безпеки у різних сферах суспільного розвитку, а також бути цілісною системою, що дозволить забезпечити дотримання конституційних прав громадян, та особливо, прав на життя та безпеку.

Висновки. Таким чином, досліджуючи питання розробки стратегії розвитку та гарантування безпеки урбанізованих територій в умовах реальних та потенційних загроз, у тому числі пов'язаних із наслідками урбанізації, здійснено ідентифікацію наслідків урбанізації та встановлено характер їх прояву з позицій безпекових

викликів для системи публічного управління. Застосування методу моделювання дозволило обґрунтувати взаємозв'язки між складовими системи безпеки урбанізованої території, системи національної безпеки та безпеки життєдіяльності містян, обґрунтувати загрози урбанізації для кожної із систем як базису розробки стратегії їх розвитку та забезпечення безпеки. У даному контексті було встановлено ключові елементи систем безпеки національного рівня та локального рівня (урбанізованої території), які піддаються найбільшому негативному впливу в умовах урбанізації та потребують пошуку відповідних інструментів управління ними, а саме це: екологічна безпека, економічна безпека, соціальна безпека, гуманітарна безпека, продовольча безпека, інформаційна безпека, політична безпека, державна безпека, воєнна безпека та міжнародна безпека. За кожною складовою охарактеризовано їх стратегічну роль у контексті ідентифікованих загроз урбанізації та необхідності розробки стратегії розвитку та гарантування безпеки урбанізованих територій. Особливості урбанізованої території необхідні для формування нової або ж адаптації існуючої стратегії розвитку та гарантування безпеки урбанізованих територій. У процесі дослідження виділено ключові фактори модифікації стратегії гарантування безпеки урбанізованих територій, у контексті подолання наслідків урбанізації та необхідності забезпечення розвитку таких територій, у тому числі і за рахунок використання переваг урбанізованої території. Ключовими факторами модифікації стратегії є: диференціальний характер впливу наслідків урбанізації; варіативність людських потоків на урбанізованій території; рівень ресурсної залежності та ресурсозабезпеченості урбанізованої території; ефективність управління відходами; стан та результативність системи громадського здоров'я; особливості міжособистісної комунікації. За кожним із факторів модифікації стратегії зазначено порядок дій, які дозволять здійснити оцінку стану та потенційних можливостей відповідної урбанізованої території. Оцінку стану та потенційних можливостей урбанізованої території, за запропонованими напрямками, є базисом розробки науково обґрунтованої стратегії її розвитку та гарантування безпеки, а також дозволить забезпечити формування та реалізацію державної політики із врахуванням актуальних, достовірних та повних даних про проблеми відповідної території.

Список літератури:

1. Бірюков, Д. С. (2013). Техногенні та екологічні проблеми урбанізації. Стратегічні пріоритети, (2), 135-141.
2. Бондаренко, О. (2022). Класифікація кризових ситуацій на урбанізованій території, які загрожують державній безпеці. Наукові інновації та передові технології, (11 (13)).
3. Борейко Н. М., Параниця С. П. Соціальна безпека як потенціал розвитку регіону України. Економіка та держава. 2020. № 5. С. 123–126.
4. Бреус, С. В. (2014). Проблеми забезпечення продовольчої безпеки як складової економічної безпеки України. Вісник Національного університету водного господарства та природокористування, (1 (65)), 476-481.
5. Засадко В.В. Економічна безпека урбанізованих територій України: Монографія. – Київ: НІСД. Видавництво ННВК «АТБ» – 2016. - 360 с.
6. Кірін Р.С. Правові інструменти реалізації стратегічних напрямів розвитку системи екологічної безпеки міста: міжнародний та європейський рівні. Economics and Law 2 (65) (2022): 39-55.
7. Романовська Ю.А. Місто як об'єкт соціально-економічної безпеки. Проблеми економіки. No 3 (41). 2019. С. 171-177.
8. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни». Затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
9. Шелудько, Л. В. (2018). Урбанізація як виклик продовольчій безпеці країни. Економічний вісник університету, (39), 121-128.

Sergienko L.V. SECURITY FACTORS INFLUENCE ON THE URBANIZED TERRITORIES DEVELOPMENT STRATEGY

The article is devoted to the safety determinants of the development strategy of urban areas. Threats to urban areas are identified as a basis for developing a development strategy and guaranteeing their safety. It was established that the consequences of urbanization pose a threat to the national security system, the security of the urbanized territory, and the safety of life. In turn, the security of the urbanized territory is a component of national security, and the safety of citizens' livelihoods is a key element of both the security system of the urbanized territory and the national security system in general. To ensure the development and guarantee the security of urbanized territories, the public administration system must consider the peculiarities of the constituent elements of the national security system and the security of the urbanized territory. The main elements of the security system at the national level and at the local level (urbanized territory) are highlighted. It has been proven that the outlined threats of urbanization are unified, however, from the standpoint of developing a strategy to guarantee the security of urbanized territories, it is appropriate to determine the features of such territory, which, in turn, determine the nature and scale of the negative impact of the outlined threats on the security system of the urbanized territory, national security in general, and security life activities of residents of such territory in particular. The factors of modification of the strategy of guaranteeing the security of urbanized territories are determined: 1) the differential nature of the impact of the consequences of urbanization; 2) variability of human flows; 3) the level of resource dependence of the urbanized territory; 4) efficiency of waste management; 5) State of the public health system; 6) peculiarities of interpersonal communication. The complexity of the city security system is explained by the fact that, on the one hand, it affects all spheres of life of the urban population, and in turn, it requires an appropriate policy to guarantee the safety of life activities of citizens as the basis for ensuring all components of the security of the urbanized territory, and on the other hand, the threat of urbanization and their permanent manifestation in various urbanized territories cause threats to the national security system.

Key words: urbanization, urbanized territories, strategy, development, security.

Відомості про авторів

Аманов І.А. – студент магістратури факультету «Практичної політології» Університету світової економіки і дипломатії при МЗС Республіки Узбекистан;

Васиньова Н.С. – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»;

Іванова В.М. – кандидат економічних наук, докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України;

Іванова Т.В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності підприємств Національного авіаційного університету;

Кочубей Д.О. – магістрант Донецького державного університету управління, начальник відділу з корпоративних комунікацій Департаменту зі зв'язків з громадськістю і регіонального розвитку ПрАТ «Донецьксталь-МЗ»;

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

Кукін І.В. – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри прикордонної безпеки факультету підготовки керівних кадрів Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького;

Куликівський В.Л. – кандидат технічних наук, доцент кафедри машиновикористання та сервісу технологічних систем Поліського національного університету;

Лисецький Ю.М. – доктор технічних наук, генеральний директор ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»;

Масляк М.І. – аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Міненко С.В. – кандидат технічних наук, доцент кафедри машиновикористання та сервісу технологічних систем Поліського національного університету;

Николаєва В.І. – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління;

Овдін О.В. – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Павленко Д.Г. – кандидат педагогічних наук, провідний науковий співробітник відділу системного аналізу ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»;

Паламарчук Т.П. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України;

Пашкевич Л.А. – аспірантка кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України;

Пінчук В.І. – аспірант кафедри менеджменту та державної служби Національного університету «Чернігівська політехніка»;

Потеряйко С.П. – кандидат військових наук, доцент, заступник начальника науково-організаційного відділу Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту;

Прохоренков Д.В. – викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки командно-штабного факультету Національної академії Національної гвардії України;

Рибкіна С.О. – старший викладач кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти;

Росляков О.В. – старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки командно-штабного факультету Національна академія Національної гвардії України;

Савченко В.М. – кандидат технічних наук, доцент, завідувач кафедри машиновикористання та сервісу технологічних систем Поліського національного університету;

Савченко Л.Г. – кандидат історичних наук, доцент кафедри електрифікації, автоматизації виробництва та інженерної екології Поліського національного університету;

Самофалов Д.О. – кандидат медичних наук, директор Південного міжрегіонального департаменту Національної служби здоров'я України;

Семенюк Ю.В. – кандидат політичних наук, начальник відділу системного аналізу ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА»;

Сергієнко Л.В. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Терешкевич Г.Т. (с. Діогена) – кандидатка наук державного управління, доцентка, доцентка кафедри українознавства Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького, докторантка кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Фурдик В.Д. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України;

Хриков Є.М. – доктор педагогічних наук, професор, завідувач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»;

Цигилик Ю.А. – аспірант кафедри Публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;

Шляхтіна Г.В. – викладач Інституту вищої кваліфікації Київського національного торговельно-економічного університету.

Науковий журнал

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

Серія: Державне управління

Том 32 (71) № 3 2021

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Канавка*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

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

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 12,82. Ум.-друк. арк. 14,18. Зам. № 0721/248.

Підписано до друку 08.06.2021. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.