Держава та регіони

Серія: Державне управління
2019 р., № 3 (67)

Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук, професор

Головний редактор:
А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Іноземні члени редакційної колегії
О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор (Республіка Білорусь)
В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор (Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-3401

Журнал включено до переліку фахових видань згідно з наказом МОН від 06.11.2014 р. № 1279

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

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавництво та друк –
Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
29.05.2019 р., протокол № 9

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.05.2019.
Підписано до друку 03.06.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0120/34.

© Класичний приватний університет, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. В. Кришень
МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙ.....**5**

В. Г. Пугач
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У ПОСТ-ВЕСТФАЛЬСЬКУ ДОБУ.....**11**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Аніщенко
ОРГАНІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ.....**16**

О. В. Білозір
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....**23**

І. М. Безена
ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНФОРМАЦІЙНО-МЕДІЙНИЙ
РОЗВИТОК КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ЙОГО ПОСАДОВЦІВ.....**27**

Я. М. Біляєв
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ МОЛОДІ В УКРАЇНІ.....**33**

О. П. Бойко
НАВЧАННЯ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ
СИСТЕМИ РОЗВИТКУ ФОРМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....**39**

Валід Камаль Абдель Салам Атіа
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЕМБРІОНУ.....**43**

Е. В. Волотко
ФОРМУВАННЯ МЕДІАОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЗМІ.....**48**

І. В. Гаєвський
ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК ЗАСІБ
ПЕРЕХОДУ ДО ЕКОЛОГІЧНО СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....**54**

В. Ю. Галушка, М. П. Лаврук
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ
ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....**59**

О. В. Кравчук
ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРОЦЕСАМИ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ.....**64**

О. В. Лаврук
ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ТВАРИННИЦТВІ.....**68**

О. Д. Лазор, О. Я. Лазор
РЕПРИВАТИЗАЦІЯ НЕРУХОМОСТІ В ПОЛЬЩІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....**75**

О. В. Марухленко
КРИТЕРІАЛЬНИЙ АПАРАТ КЛАСТЕРИЗАЦІЇ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ЗА СТУПЕНЕМ
ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ЩОДО РОЗВИТКУ ЇХ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ...**82**

А. А. Олешко
КЛЮЧОВІ ІМПЕРАТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИФРОВИМ РОЗВИТКОМ.....**87**

Н. І. Павлій
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ
ЗАДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....**92**

Є. О. Панасенко
АНГЛІЙСЬКА МОВА ЯК LINGUA FRANCA ТА ЇЇ РОЛЬ
У СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ.....**96**

О. С. Постулін
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ КРИЗИ
ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЛІ.....**104**

Т. Л. Сиволапенко
ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯ
ЦИФРОВИХ КОНЦЕПЦІЙ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ.....**108**

О. В. Сінгуцький
ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СТВОРЕННЯ ТУРИСТИЧНИХ КЛАСТЕРІВ В УКРАЇНІ.....**113**

Є. В. Соловйов
РОЗРОБКА НАУКОВО-МЕТОДИЧНОГО ПІДХОДУ ДО ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СТІЙКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ У ПРИЙМАЮЧІ СПІЛЬНОТИ.....**119**

Д. А. Терещенко
ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ РІВНЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ.....**127**

М. М. Терещенко
СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....**135**

О. О. Усаченко
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОГРАМНОГО ПЛАНУВАННЯ
РОЗВИТКУ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ.....**140**

І. М. Хмиров
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОДЕЛІ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ.....**145**

Є. Ю. Ярусевич
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА СУТНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ПЕРЕДАЧ
ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПОДВІЙНОГО ВИКОРИСТАННЯ.....**149**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

С. В. Богачов
ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ
ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ, ПРОПОЗИЦІЇ).....**153**

М. І. Іщенко, Є. В. Міщук, А. С. Костенко
МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ПАРТНЕРСТВА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З БІЗНЕС-СТРУКТУРАМИ.....**159**

О. М. Петренко
ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМ
ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТНИМ КОМПЛЕКСОМ.....**165**

В. А. Шаповал, О. Г. Вагонова, С. М. Ісіков
ЛЮДСЬКИЙ ЧИННИК У ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....**171**

N. A. Yasynska, T. M. Radchenko
THE DOMINANTS OF FINANCIAL ENLIGHTENMENT OF UKRAINIANS IN THE CONDITIONS
OF DECENTRALIZATION (THE EXPERIENCE OF POLAND AND GERMANY).....**177**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

В. М. Кривошей
АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕНЬ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ (АТО-ООС) **189**

О. О. Морохов
РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ **195**

В. О. Торічний
ДОСЛІДЖЕННЯ МЕТОДІВ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ **200**

О. Є. Цевельов
ШЛЯХИ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТА ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В УМОВАХ ВОЄННОГО КОНФЛІКТУ ВСЕРЕДИНІ ДЕРЖАВИ, ПІДТРИМУВАНОГО ЗЗОВНІ **204**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Т. П. Козарь
МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІДКРИТОЇ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ ЯК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ **213**

М. М. Шопша
ІНСТИТУЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ЕКОНОМІКИ **218**

Р. І. Міщенко
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В СУЧАСНИХ ГЕОЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ **223**

І. А. Кононенко
ЕКОЛОГІЧНА ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ **229**

Ю. В. Крутік, Ю. А. Столяр
НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ **235**

К. В. Малишев, О. О. Хробуст
СУТНІСТЬ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **241**

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.14 (477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-1

О. В. Кришень
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАСАД РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У ПЕРІОД ТРАНСФОРМАЦІЙ

У статті поглиблено методологічні засади реалізації регіональної соціальної політики з урахуванням розвитку сучасних трансформацій усіх сфер життя українського суспільства. Розглянуто систему загальнонаукових та спеціальних методів управління соціальною сферою регіону й особливості їх застосування. Доведено, що в Україні з 2000 року в управлінні соціальною сферою разом з традиційними методами управління широкого застосування набувають спеціальні методи управління, зокрема нормативний метод та метод соціальної стандартизації. Запровадження державних соціальних стандартів і нормативів дало змогу вдосконалити механізм реалізації основних конституційних соціальних прав та потреб людини, гарантованих державою; забезпечити збереження єдиного соціального простору держави на основі вирівнювання умов доступності споживання матеріальних благ і послуг у різних регіонах України; підвищити обґрунтованість формування бюджетів, насамперед на рівні регіонального та місцевого самоврядування; забезпечити концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямах соціальної політики; встановити науково обґрунтовані вимоги до обсягу та якості соціальних послуг; запровадити ліцензування діяльності суб'єктів, залучених у процес соціального обслуговування. Після світової фінансової кризи 2008 року методологічний базис регіональної соціальної політики доповнюються такими методами управління, як соціальне партнерство, соціальне проєктування, соціальне підприємництво та соціальне інвестування. Встановлено, що у країнах ЄС, на відміну від України, метод соціального інвестування є основою соціально-економічного розвитку регіонів, а провідним суб'єктом його впровадження є Європейський соціальний фонд. Встановлено, що повноцінне врахування всіх питань щодо формування та реалізації регіональної соціальної політики з оптимально позитивним результатом здійснюється на основі впровадження комплексного підходу, який широко використовується на основі інтеграції стратегічного, ресурсного та порівняльного підходів, що під час оцінювання соціальних ефектів розвитку регіону органічно доповнюють один одного.

Ключові слова: *методологія, регіональна соціальна політика, методи управління, підходи, стратегія.*

Постановка проблеми. За останні роки в Україні проблематика розгляду соціальної складової територіального розвитку значно загострилась. Основними причинами такого стану науковці вважають значну розбіжність у пристосуванні регіонів до нових ринкових умов господарювання та зменшеного обсягу державних фінансових надходжень [8]. Більш того, з початком АТО відмінності між регіонами значно посилились за розміром фінансування соціальних витрат як з державного бюджету, так і з бюджетів інших рівнів. Це привело до ще більшого поглиблення диспропорцій у розвитку територіальних громад за показниками соціального розвитку (виплата соціальної допомоги, надання соціальних послуг та соціальної

© Кришень О. В., 2019

підтримки, розвиток об'єктів соціальної інфраструктури тощо).

Все це трактується пересічним громадянином як порушення конституційного принципу соціальної справедливості. Крім того, сталою тенденцією останніх років в Україні можна назвати порушення рівноваги між економічним потенціалом і соціальним розвитком регіонів, який є важливим критерієм збалансованої та ефективної регіональної політики [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На підставі аналізу наукової бази досліджень з проблем соціального розвитку територій було встановлено, що поняття «регіональна соціальна політика» не тільки є усталеним мовним конструктом, що набув широкого застосування в наукових колах, але й має дедалі активніше застосування в державно-управлінській практиці [4]. Найкращим взірцем розвитку регіональної соціальної політики є досвід країн ЄС. Сутність регіональної соціальної політики полягає у забезпеченості представників різних соціальних груп сприятливими умовами для життєзабезпечення та розвитку [15].

Водночас необхідно зазначити, що існує значна різноманітність позицій щодо трактування регіональної соціальної політики серед українських дослідників, які за своїм принциповим змістом можна поділити на дві великі групи. Прихильники першої групи (зокрема, С.І. Богуславська, Л.В. Потапенко) обстоюють думку про дослідження регіональної соціальної політики в контексті складового елементу державної соціальної політики [1]. Прихильники другого напряму розглядають соціальну політику у нерозривному взаємозв'язку з економічною політикою територіального розвитку. Так, В.М. Прохорова відзначає, що для забезпечення ефективного територіального зростання важливими є не тільки економічні показники, але й дієвість реалізації соціальної політики [9].

Отже, широка палітра наукових поглядів у трактуванні основних засад регіональної соціальної політики в період ринкових трансформацій Української держави спонукає до подальшого вивчення та вдосконалення наявних і напрацювання нових теоретико-методологічних, методичних та прикладних засад реалізації регіональної соціальної політики.

Мета статті. Метою статті є дослідження методологічного забезпечення засад реалізації регіональної соціальної політики в період трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Актуальність вивчення питання про методи управління соціальною сферою регіону обумовлюється тим, що соціальна сфера є надзвичайно складним об'єктом управління [2]. Управління таким об'єктом на рівні регіону залежить від багатьох факторів, зокрема географічного положення регіону, національно-культурних особливостей, рівня економічного й соціального розвитку конкретного регіону [3], тому ґрунтовне вивчення системи методів управління соціальною сферою регіону дасть змогу правильно вирішити питання про вибір конкретних методів управління для різних регіонів.

У широкому розумінні методологія – це вчення про структуру, логічну організацію, методи та засоби діяльності [4]. Відповідно, метод (від гр. "methodos" – «шлях дослідження, теорія, вчення») є способом досягнення будь-якої мети, вирішення конкретного завдання; сукупністю прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності.

Всі методи управління соціальною сферою регіону можна класифікувати за різними критеріями. Традиційно науковці поділяють методи управління на правові, економічні, адміністративні, організаційні [7]. Одним з критеріїв є критерій застосування методів в різних науках. Отже, можемо сказати, що стосовно соціальної сфери таку класифікацію в науковій літературі можна назвати такою, що неповністю відображає весь спектр наявних підходів та методів у системі реалізації соціальних прав, інтересів та свобод громадянина. Вважаємо за доцільне розглянути більш ґрунтовно систему загальнонаукових та спеціальних методів управління соціальною сферою.

До загальнонаукових методів, тобто методів, що застосовуються в багатьох науках, перш за все необхідно віднести системний метод, метод порівняння, методи аналізу й синтезу, методи індукції та дедукції, метод інтуїції [4].

Найважливіше місце в цій групі методів посідає системний метод. Цей метод дає змогу об'єднати всю сукупність прийомів і способів для вивчення властивостей та структури досліджуваного об'єкта загалом, а також представити його як складну соціальну систему. Системний метод є комплексним вивченням досліджуваного об'єкта як єдиного цілого з позицій системного аналізу [4], тобто можемо стверджувати, що з позицій системного аналізу соціальна політика є системою заходів, яких вживає безпосеред-

ньо уряд (регіональні органи влади) чи органи місцевого самоврядування задля підвищення якості та рівня життя населення. Ці заходи фінансуються як з коштів державного бюджету, так і з бюджетів інших рівнів, а зміст заходів відповідає ціннісним орієнтаціям суспільства на тривалий період. З позицій системного методу дослідження розглядаємо регіональну соціальну політику як невід'ємну складову загальної стратегії держави щодо розвитку соціальної сфери, яка включає цілеспрямовану діяльність щодо політики зайнятості й соціально-трудових відносин, політики доходів, політики відтворення населення, політики в галузі охорони здоров'я, політики в галузі соціального захисту, молодіжної політики, політики в галузі освіти й науки тощо.

Системний метод дослідження передбачає розгляд та побудову суб'єкт-об'єктних відносин у тісному зв'язку з внутрішнім та зовнішнім середовищем, а також враховує ієрархічні взаємовідносини щодо суб'єкт-суб'єктної та об'єкт-об'єктної взаємодії. Таким чином, управління соціальною сферою регіону з використанням системного методу передбачає врахування всіх взаємозв'язків, вивчення окремих структурних частин соціальної сфери, виявлення ролі кожної з них в загальному функціонуванні системи і, навпаки, виявлення впливу системи загалом на її окремі елементи [6].

Метод порівняння полягає в порівнянні досліджуваного об'єкта управління з попередньо вивченим об'єктом. Порівнюватися можуть як об'єкти загалом, так і їх окремі елементи, взаємозв'язки між ними, окремі характеристики та властивості тощо. Зазначимо, що цей метод досить часто використовується в державно-управлінській практиці, наприклад, із використанням рейтингових шкал оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, окремих галузей соціальної сфери (освіта, медицина). Саме метод порівняння є основою оцінювання та розроблення заходів регіональної соціальної політики [7].

Метод аналізу передбачає розкладання цілісного об'єкта на складові частини задля їх всебічного вивчення. Аналіз полягає у з'ясуванні різних зв'язків між фактами, елементами цілого, що надає матеріалогічну цілісність і завершеність об'єкта дослідження [2]. З іншого боку, синтез передбачає поєднання раніше виділених частин в єдине ціле. Таким чином, аналіз та синтез – це протилежності, які взаємно передбачають і доповнюють один одного, отже, тісно взаємопов'язані. Управління соціальною сферою регіону з використанням методів аналізу й синтезу передбачає виділення в цій системі її складових частин, елементів, вивчення їх характеристик та особливостей задля поєднання виділених елементів з подальшим вивченням нових виявлених характеристик та особливостей всієї системи загалом.

Використання в управлінні соціальною сферою регіону методу індукції передбачає побудову цієї моделі управління за принципом переходу від приватного до загального. Іншими словами, ми можемо взяти модель управління соціальною сферою будь-якого міста, села чи селища й використовувати її для управління соціальною сферою регіону чи держави загалом, тобто переносити її на всю систему. Яскравим прикладом цього є упровадження якоїсь ідеї в окремих регіонах, коли за її успішного завершення набутий досвід одразу ж поширюється на інші регіони. Так, трансформація управління в національній системі охорони здоров'я в Україні розпочалась у 2011 році пілотним проєктом у чотирьох регіонах (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька області та місто Київ), а після її успішного завершення регіональну модель управління було поширено на вищий рівень, тобто на загальнодержавний рівень управління.

Метод дедукції полягає у зворотному, тобто ми переносимо будь-які явища й процеси від загального до конкретного. Отже, ми можемо спробувати адаптувати до регіональних умов систему управління соціальною сферою, реалізовану на національному рівні. З іншого боку, ми можемо розробити систему управління для соціальної сфери регіону, а далі перенести її на окремі складові цієї системи.

Метод інтуїції в управлінні соціальною сферою регіону передбачає застосування раніше накопиченого досвіду й суми знань в цій конкретній сфері чи галузі, тобто влада регіону, окремі керівники для ефективного управління соціального сферою можуть скористатися як своїм досвідом і знаннями в цій сфері, так і знаннями фахівців, експертів чи консультантів. До основних методів, заснованих на використанні знань та інтуїції фахівців, відносять методи «мозкового штурму», сценаріїв чи Дельфі, експертні методи, морфологічний підхід, ділові ігри тощо. Особливе місце серед інтуїтивних методів посідають експертні методи [12; 13]. Найчастіше експертні технології використовуються

для забезпечення процедур прийняття таких рішень, як визначення цілей розвитку соціальної сфери; експертні прогнози розвитку соціальної сфери (методи прогнозування, а саме методи індивідуальних і колективних експертних оцінок, метод морфологічного аналізу, метод побудови прогнозного сценарію, метод історичних аналогій); побудова сценаріїв очікуваного розвитку соціальної сфери; генерування альтернативних варіантів; визначення рейтингів; оціночні системи; прийняття колективних оцінок.

До спеціальних методів управління соціальною сферою регіону відносять методи, що розробляються в рамках окремих спеціальних наук. До них насамперед належать математичні, статистичні, соціологічні, психологічні методи. Так, реалізація математичних методів в управлінні соціальною сферою передбачає використання лінійного та нелінійного програмування, математичних моделей та моделювання тощо. За допомогою цих методів можемо аналізувати процеси, що відбуваються в системі, будувати різні прогнози й моделі розвитку соціальної сфери. Застосування статистичних методів передбачає збирання інформації стосовно досліджуваного об'єкта, тобто соціальної сфери, та її подальший аналіз з використанням основних статистичних формул і показників (розрахунок середніх, темпів зростання, коефіцієнтів кореляції, індексів тощо). За допомогою отриманих даних ми аналізуємо наявну ситуацію, виявляємо проблеми, а далі можемо прогнозувати можливий розвиток ситуації на різні періоди. Водночас статистичні методи недоцільно використовувати для довгострокового прогнозування, оскільки вони не враховують вплив усіх можливих факторів (зовнішніх та внутрішніх).

З 2000 року в Україні широкого застосування в управлінні соціальною сферою набув нормативний метод, який переважно використовується для розрахунку норм і нормативів забезпеченості населення установами чи персоналом окремих галузей соціальної сфери (освіта, охорона здоров'я тощо). Так, відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», за рівнем задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на нормативи мінімального та раціонального споживання.

Після світової фінансово-економічної кризи 2008 року на теренах ЄС почала активно розроблятися стратегія «нової» соціальної політики, методологічною основою якої є методи соціального проєктування та соціального інвестування. Так, соціальний проєкт є сукупністю технологічних, управлінських та організаційних рішень, спрямованих на вирішення соціальних проблем, поліпшення соціокультурних умов життєдіяльності особистості, проведення необхідних соціальних змін [7]. В Україні цей метод почав активно упроваджуватися в державно-управлінську практику з реалізацією адміністративної реформи. Т.В. Ткач вважає, що потреби в соціальних проєктах виникають за збігу трьох умов, таких як існування складної соціальної проблеми, необхідність попереднього моделювання способів її вирішення, наявність в розпорядженні певних ресурсів (засобів) для вирішення соціальної проблеми [7]. Отже, соціальний проєкт може реалізуватися у двох формах, а саме як складова програми, що є формою конкретизації та змістового наповнення пріоритетних напрямів розвитку соціокультурного життя [11], і як самостійний варіант вирішення локальної проблеми, адресованої конкретній аудиторії [7].

В країнах ЄС останнім часом для вирішення різноманітних проблем у сфері регіональної соціальної політики активно використовується метод соціального інвестування, зокрема інвестування в людський капітал. Продуктивну діяльність у цьому напрямі здійснює Європейський соціальний фонд (ESF) як один з потужних фондів ЄС для забезпечення соціально-економічного розвитку. Завдяки діяльності Фонду сформовано розвинутий ринок соціальних інвестицій, створено мережу спеціальних бірж, за підтримки держави активно розвивається соціальне підприємництво [10; 16]. На жаль, в Україні цей метод наразі не набув належного застосування, але окремі його елементи вже впроваджуються в рамках реалізації регіональної соціальної політики.

Соціологічні методи управління соціальною сферою припускають здійснення певних досліджень досліджуваного об'єкта. На відміну від суто статистичних методів, тут активніше задіяні психологічні чинники як стосовно дослідника, так і щодо респондентів. Соціологічні дослідження менш жорстко формалізовані, але їх перевага полягає у глибшому виявленні мотивів тієї або іншої поведінки людей. Якість цього джерела інформації, крім формальних характеристик, залежить від досвіду та знань соціолога.

Виділяють такі форми організації соціологічних досліджень, як анкетування, форма додат-

кових обов'язків, організація творчих груп, форма зовнішнього консультування, форма внутрішнього консультування.

Як зазначалося вище, соціальна сфера регіону є складним об'єктом управління. Для раціонального застосування методів управління доцільно виокремити у складі соціальної сфери певні елементи. Щодо галузевого складу в соціальній сфері прийнято виокремлювати такі галузі, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, соціально-трудові відносини, культура, молодіжна проблематика, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, торгівля й громадське харчування, фізична культура та спорт [5]. Для управління такими галузями, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура, досить ефективно можуть застосовуватися статистичні методи. Зокрема, для розрахунку норм і нормативів забезпечення населення послугами та установами в зазначених галузях соціальної сфери досить широко застосовується нормативний метод (статистичні нормативи). Для управління такими галузями, як ЖКГ, торгівля та громадське харчування, готельний бізнес, більш доцільним видається застосування методів економіко-математичного моделювання, за допомогою яких можна побудувати різні варіанти (сценарії) розвитку цих галузей з урахуванням різних факторів впливу.

Крім окремих керованих галузей, у соціальній сфері можна виділити такі елементи, як нормативно-правовий база, що регулює відносини в соціальній сфері, та соціальна інфраструктура, що забезпечує реалізацію цих відносин.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладений матеріал, зазначаємо, що управління таким складним об'єктом, як соціальна сфера регіону, передбачає використання комплексного підходу до вибору методів управління, що гарантовано забезпечить позитивний соціальний ефект та досягнення соціальних цілей управління. Представлений матеріал не вичерпує повністю проблематику розвитку методологічних засад реалізації регіональної соціальної політики в період сучасних трансформацій українського суспільства та потребує здійснення подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

1. Богуславська С.І., Потапенко Л.В. Соціальна політика в умовах ринкових відносин. *Фінансовий простір*. 2013. № 2 (10). С. 106–110.
2. Бородін Є.І., Кришень О.В. Регіональна соціальна політика: концептуальні засади визначення поняття. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 2 (20). URL: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2018-02(20)/3.pdf.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п.pdf.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія, Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія, В.М. Князєв, І.В. Розпутенко та ін. 2011. 748 с.
5. Європейська конфедерація профспілок за соціальну Європу. URL: https://pon.org.ua/novyny/5486-yevropeyska-konfederacya-profsplok-za-socalnu-yevropu.html.
6. Мрінська О.В. Регіональна політика ЄС: посткризові реалії. URL: http://regionalnyaktsenty.blogspot.com/search/label/ЄС.
7. Яременко О.О., Артюх О.Р., Балакірєва О.М. та ін. Науковий супровід, моніторинг та оцінка ефективності соціальних проектів. Київ : ДЦССМ, 2002. 132 с.
8. Плотницька С.І. Соціальна сфера регіону як об'єкт соціальної політики. *Економіка і регіон*. 2011. № 4. С. 169–173.
9. Прохорова В.М. Соціальний потенціал регіону: методологічні аспекти. *Вісник Полтавської державної аграрної академії. Економічні науки*. 2013. Вип. 1 (6). Т. 1. С. 217–223.
10. Соціальні інвестиції – філософія нової державної політики. URL: https://ukurier.gov.ua/uk/articles/socialni-investiciyi-filosofiya-novoyi-derzhavnoyi.
11. Ткач Т.В. Методологія проектування соціальних систем. *Інституціональний вектор економічного розвитку*. 2013. Вип. 6 (1). URL: http://eadnurt.diit.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3135/1/Tkach2.pdf.
12. Ткачук І.Г., Солоджук Т.В. Методичні підходи до оцінки ефективності бюджетних програм соціального захисту молоді (регіональний аспект). *Регіональна економіка*. 2013. № 1. С. 90–98.
13. Трощинський В.М., Петроє О.Г. Розробка моделі оцінювання державної соціальної політики на регіональному рівні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. Вип. 1. С. 207–214.
14. Циро Н.О. Соціальна політика України: питання теорії, сучасного стану та перспектив. *Психологія*. URL: http://medpsyhology.pp.ua/sotsyalna-polityka-ukrainy.
15. Europa socjalna: co PE robi w zakresie polityki społecznej. URL: http://kurier.pap.pl/europap/europa-socjalna-co-pe-robi-w-zakresie-polityki-spolecznej.
16. Yeates N. Regional social policy: an idea whose time has come. 2018. URL: http://www.social-policy.org.uk/50-for-50/regional-social-policy.

Kryshen O. V. Methodological support of background of the regional social policy implementation in the period of transformations

In this Article, methodological background of the regional social policy implementation, considering development of modern transformations in all spheres of life of the Ukrainian society, has been deepened. The system of general and special scientific methods of management of social sphere of the region and peculiarities of use thereof has been considered. It has been proven that, along with traditional social management methods, special management methods, in particular, the normative method and the social standardization method, have been commonly leveraged in Ukraine since 2000. The state social standards and regulations being deployed have strengthened the enforcement of basic state-guaranteed constitutional social rights and human needs; have ensured that the state has preserved its uniform social space by aligning the terms and preconditions to make material goods and services uniformly available to people in different regions of Ukraine; have increased the feasibility of budgeting, first of all, at regional and local self-government levels; have facilitated concentration of financial resources on priority areas of social policy; have contributed to determining scientifically sound requirements for the scope and quality of social services; and have introduced licensing of the activities of entities involved in social services. After the 2008 global financial crisis, management practices such as social collaboration, social development, social entrepreneurship and social investment have complemented the methods array to govern the regional social policy. It is established that in the EU countries, unlike Ukraine, the social investment method is the basis of socio-economic development in regions, and the key entity promoting it the European Social Fund. It has been determined that appropriate consideration of all the issues of formation and implementation of the regional social policy with the best positive result is achieved on the basis of implementation of an integrated approach that is widely used on the basis of integration of strategic, resource-based and comparative approaches, which complement each other naturally in evaluating social effects of development of the region.

Key words: *methodology, regional social policy, methods of management, approaches, strategy.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-2

В. Г. Пугач
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПОСТ-ВЕСТФАЛЬСЬКУ ДОБУ

Незважаючи на те, що питання теорії та практики державної політики описані та досліджені досить ретельно, в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, розмивання національних кордонів, послаблення державного суверенітету, поглиблення глобалізаційних, інтеграційних та транснаціональних процесів дослідження державної політики перебувають у динаміці й залишаються актуальними. Аналітичний фокус статті спрямований на виявлення специфіки формування державної політики в умовах трансформації Вестфальської системи. В межах зазначеної проблематики найбільша увага зосереджена на аспекті плюралізації учасників процесу розроблення державної політики. Задля адекватного висвітлення цього питання автор статті звертається до трансферу політики, тобто процесу передачі найкращої практики, який за останні роки набув помітного поширення і став важливим аналітичним інструментом вивчення процесів розроблення державної політики. У статті наведено специфікацію учасників політичного трансферу, наголошено на мотивах участі в передачі державної політики (зменшення урядової відповідальності за невдалу або непопулярну політику, отримання фінансової та іншої допомоги). Крім того, рамково висвітлено вплив на державну політику «транскордонної публіки» та «глобальної агори». Фіксуючи той факт, що у справі розроблення державної політики уряд дедалі частіше делегує частину своїх повноважень недержавним акторам, автор визнає, що державна політика нині не є сферою виняткової компетенції уряду. Автор переконаний в тому, що подібні метаморфози варто розцінювати як своєрідну адаптивну реакцію держави на поглиблення глобалізаційних, інтеграційних та транснаціональних процесів. Оскільки проблеми громадян стають дедалі складнішими, їх вирішення також помітно ускладняється. Відповідно, для того щоби держава здатна була на адекватну реакцію, процес формування державної політики повинен бути більш відкритим для недержавних акторів. В цьому контексті автор солідаризується з тими дослідниками, які дотримуються тези, що на сучасному етапі держави не можуть ефективно управляти, залишаючись наодинці.

Ключові слова*: *держава, державна політика, недержавні актори, трансфер політики, уряд.

Постановка проблеми. Зберігаючи свою актуальність, сучасна держава дедалі частіше демонструє нездатність адекватно реагувати на виклики та проблеми, пов'язані з глобалізацією, інтеграційними та транснаціональними процесами. В результаті цього з'являється загроза симуляції управління з боку держави, що, зрештою, може поставити під сумнів легітимність цього інституту, активізувати пошуки функціональних еквівалентів держави та альтернативних джерел управління. З огляду на це на сучасному етапі у дослідницькому порядку денному стоїть проблема оптимізації процесу формування державної політики, провідним суб'єктом якої залишається держава в особі уряду. Необхідність осмислення питань, пов'язаних з формуванням державної політики, пояснюється, окрім іншого, дефіцитом урядової влади, її інфляцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державна політика належить до переліку найбільш обговорюваних та досліджуваних проблем. Академічна спільнота здійснює активні пошуки щодо вдосконалення теорії та практики формування й реалізації державної політики з огляду на об'єктивні процеси, які відбуваються в сучасному суспільстві. Зокрема, хорватська дослідниця М. Шінко наголошує на тому, що дедалі важливішої ролі та більшого значення в процесі вироблення державної політики набувають міжнародні режими, вимоги яких зумовлюють її зміни та коригування. Сучасний про-

© Пугач В. Г., 2019

цес формування державної політики, про що зазначає М. Шінко, є складним, багатовимірним та менш національним, автономним та суверенним [1]. Питання про інструменти державної політики крізь призму політико-соціологічного підходу розглядають французькі науковці П. Лакум та П. ле Гель. На їхню думку, інструменти державної політики є однією з основних проблем, оскільки, по-перше, вони визначають відносини між управлінцями та підлеглими, а по-друге, виробляють конкретні ефекти незалежно від поставленої мети [2]. Д. Стоун вважає, що державна політика була «заручницею» держави. Втім, під впливом глобалізації відбувається її трансформація, з'являються нові форми влади та нові учасники політико-управлінських процесів. На думку Д. Стоун, ці та інші явища й процеси не можна ігнорувати в ході дослідження державної політики, відповідно, дослідниця постулює необхідність концептуалізації глобальної державної політики [3]. Дослідження М. Хоулетта та Б. Кашора зосереджені на державній політиці, яка здійснюється урядами та впливає на кожного громадянина [4]. Окремі аспекти формування та реалізації державної політики висвітлюються в наукових доробках Г. Капано, З. Петак, Т. Біркланда, Ф. Фішера, Х. Воллманна.

Дослідженню державної політики як форми суспільно-управлінської діяльності присвячені наукові розвідки українських дослідників, зокрема роботи Ю. Ковбасюка, В. Ребкала, О. Пухкала, С. Телешуна, Є. Романенка.

Мета статті. Метою статті є з'ясування специфіки формування державної політики в умовах ерозії Вестфальської системи.

Виклад основного матеріалу. Державна політика є особливим феноменом у системі державного управління. Одне з найпростіших та найбільш цитованих визначень державної політики запропонував американський професор Т. Дай у своїй праці "Understanding Public Policy" (1972 рік): державна політика – це «усе те, що уряд вирішує робити або не робити», зафіксувавши, що основним суб'єктом державної політики є держава. Саме остання в особі уряду, як вважають М. Хоулетт та Б. Кашор, має особливий статус у процесі розроблення державної політики завдяки «своїй унікальній можливості приймати авторитетні рішення від імені громадян, тобто рішення, підкріплені загрозою застосування санкцій до порушників у разі їх невиконання» [4, с. 17]. Втім, очевидно, що в умовах ерозії Вестфальської державної системи, інтернаціоналізації державного сектору, звуження управлінської присутності держави у багатьох сферах життєдіяльності суспільства процес формування державної політики зазнає змін. Зокрема, стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, котрий помітно полегшив та прискорив обмін інформацією, зумовив збільшення кількості випадків трансферу політики, тобто процесу, в межах якого знання про державну політику, адміністративні механізми, установи тощо в певний час і/або певному місці використовуються для розроблення державної політики, адміністративних механізмів та установ в інший час і/або в іншому місці [5, с. 344]. Трансфер політики як процес обміну «передовою практикою» рамкується питаннями про те, чому актори беруть участь у політичному трансфері; хто є ключовими учасниками процесу передачі політики; що передається; звідки запозичується досвід; якою є різноманітність ступеня передачі; що обмежує та полегшує трансфер політики; яким чином політичний трансфер пов'язаний з успіхом або провалом політики [6, с. 10]. Питання мотиву участі у політичному трансфері корелюється з проблемою добровільної або примусової передачі найкращої практики, порушеною британськими дослідниками Д. Доловіцем та Д. Маршом. Характерологічною ознакою примусового політичного трансферу є домінування міжнародних, наднаціональних акторів і, відповідно, обмеження впливу національних акторів. Іншими словами, зміни у державній політиці можуть відбуватися під тиском зовнішніх суб'єктів, дуже часто задля забезпечення різноманітної фінансової та іншої допомоги для приймаючої сторони. Крім того, участь у трансфері політики може бути зумовлена політичними мотивами, спрямованими на зменшення урядової відповідальності за невдалу або непопулярну політику. На цьому наголошують, зокрема, Д. Моніос, підкреслюючи, що таким чином зберігається легітимність директивних органів [6]; М. Шінко, стверджуючи, що держава дедалі більше покладається на неформальних суб'єктів під час виконання своїх функцій [1, с. 100].

В контексті проблеми, яка розглядається у статті, важливим є питання про учасників політичного трансферу. Д. Доловіц та Д. Марш пропонують таку специфікацію учасників політичного трансферу, як виборні посадовці, полі-

тичні партії, бюрократи/державні службовці, групи тиску, політичні підприємці та експерти, транснаціональні корпорації, аналітичні центри, наднаціональні урядові та неурядові установи й консультанти [7, с. 10]. Користуючись термінологією видатного американського соціолога Р. Мертона, можемо сказати, що має місце екзогенна подія, тобто «подія, за якої змінюється сама група осіб, що приймають рішення» [8, с. 186]. Крім того, з огляду на те, що «епоха, коли публічні сфери зазвичай замикалися територіальними кордонами демократичних держав, йде у минуле» [9, с. 94], помітний вплив на державну політику здійснює транскордонна (глобальна) публіка. Остання, за влучним висловом англійського дослідника Дж. Кіна, вирощується оприлюдненням злодіянь і зберігає життя таким словам, як «свобода» і «справедливість», якщо говорити вголос про маніпуляції, шахрайство та кровопролиття в інших державах [9, с. 99]. Вплив транскордонної публіки простежується у сферах офіційної дипломатії, глобального бізнесу, співпраці державних чиновників та неурядових організацій. Дж. Кін зазначає, що кожне глобальне питання після 1945 року, зокрема права людини, загрози ядерної війни, дискримінації жінок та меншин, екологізація політики, домінування у політиці надмірно заможних людей, спочатку викристалізовувалося як «гостра тема» в межах цієї публіки за її підтримки [9, с. 96]. До того ж саме глобальна публіка викриває або, як каже Дж. Кін, «витягує на світову сцену» негідників, пильно стежить за діяльністю державних діячів та політиків. Також вона порушує низку важливих питань, на кшталт вироблення альтернативних способів збільшення відкритості, публічної відповідальності влади. Глобальна публіка фактично є «викликом для джунглів могутнього транскордонного бізнесу, міжурядових та судових інститутів, які дедалі більше визначають долі нашого світу» [9, с. 100].

Розмірковуючи над питанням про особливості формування державної політики, Д. Стоун звертається до феномена «глобальної агори». Дослідниця зауважує, що ідея агори використовується для ідентифікації росту глобального публічного простору мінливих, динамічних та взаємопов'язаних відносин політики, ринків, культури та суспільства. Цей суспільний простір визначається взаємодією його дієвих осіб, тобто множини публіки та установ. Одні актори більш помітні, переконливі або сильніші, ніж інші [3, с. 21]. Глобальна агора є соціальним та політичним простором, який вирізняється «відносним безладом та невизначеністю, де інститути недостатньо розвинені, а політична влада нечітка та розосереджена серед інститутів та мереж, що множаться» [3, с. 21]. Подібно до афінської агори глобальна агора характеризується передусім правлінням еліти та дефіцитом широкої участі. До того ж її інституціональне місце розташування розкидане, а кордони невизначені й непрозорі. Д. Стоун підкреслює, що у глобальній агорі міжнародні інститути розосереджені між Вашингтоном, Гаагою, Женевою та Парижем. Центри глобального фінансування розташовані у Нью-Йорку, Лондоні, Токіо та деяких інших містах світу, таких як Базель або Давос [3, с. 22]. Політична діяльність, відповідно, зсувається на рівень недержавних суб'єктів, які фактично приватизують процес прийняття рішень. Іншими словами, спостерігається оформлення багаторівневих поліцентричних форм державної політики. Якщо вважати, що державна політика – це те, що уряди вирішують робити або не робити, тоді, як зазначає Д. Стоун, деякі уряди воліють передавати певні аспекти державної політики. Це подвійна передача, адже, по-перше, відбувається передача за межі національної держави на глобальний та регіональний рівні, а по-друге, відбувається делегування повноважень приватним мережам та недержавним суб'єктам [3, с. 24]. Наголошуючи на тому, що глобальна агора постійно розширюється та диверсифікується, Д. Стоун вважає, що за таких умов держава не обов'язково занепадає або відсторонюється від процесу формування державної політики. Натомість вона адаптується до динаміки глобалізації, прагнучи залишитися важливим суб'єктом агори. Іншими словами, йдеться про те, що «держава не стільки втрачає свою владу, скільки змінює спосіб, яким вона її реалізує» [10, с. 288]. Втім, таку позицію поділяють далеко не всі дослідники. Наприклад, відомий італійський політичний теоретик Д. Дзоло подібні метаморфози схильний розцінювати як такі, що помітно послаблюють уряд. Зокрема, Д. Дзоло вказує на «потрійний функціональний дефіцит» урядової влади, а саме дефіцит послідовності та узгодженості; структурний дефіцит, зумовлений відсутністю єдиного центру прийняття рішень та існуванням значної кількості нецентралізованих та фрагментованих політичних рішень, які досить ефективно протистоять централізова-

ному управлінню; дефіцит часу, пов'язаний зі зростанням непередбачуваності у багатьох сферах життєдіяльності суспільства [11, с. 236]. Безумовно, процеси децентралізації та деконцентрації влади позначаються на процесі вироблення державної політики, фіксуючи, що вона вже не є винятковою компетенцією уряду. Втім, через те, що проблеми громадян стають дедалі складнішими, їх вирішення так само ускладняється. Для того щоби держава здатна була на адекватну реакцію, процес формування державної політики повинен бути більш відкритим для недержавних акторів, тобто передбачати плюралізм учасників. Як цілком слушно зазначає А.-М. Слоутер, «держави більше не можуть ефективно управляти, залишаючись наодинці та залишаючи інші держави у спокої» [10, с. 285].

Висновки і пропозиції. Незважаючи на те, що питання теорії та практики державної політики описані та досліджені досить ретельно, в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, розмивання національних кордонів, послаблення державного суверенітету, поглиблення глобалізаційних, інтеграційних та транснаціональних процесів дослідження державної політики перебувають у динаміці й залишаються актуальними. Дослідницький інтерес до процесів розроблення та реалізації державної політики, присутність концепту «державна політика» у просторі науково-теоретичного осмислення живляться не лише зміною управлінської парадигми, але й специфікою політико-управлінської реальності. Остання вирізняється, окрім іншого, посиленням ролі та значення взаємодій, які нехтують територіальними кордонами, виходять за межі національного контролю, фіксуючи те, що уряд більше не є єдиним організаційним центром державної політики, а загальне благо вже не є його винятковою монополією. З огляду на те, що неформальні актори дедалі більше впливають на формування державної політики, остання залишається академічно респектабельною проблемою. Зокрема, подальших досліджень вимагають питання, пов'язані з відповідальністю за прийняття та реалізацію тієї чи іншої державної політики, поглибленого вивчення потребують дисфункціональні наслідки плюралізації учасників процесу формування державної політики, а також ефективність делегування державою своїх повноважень у сфері державної політики.

Список використаної літератури:

1. Šinko M. Suvremeni procesi stvaranja javnih politika: kako istraživati transfer? *Politička misao*. 2018. God. 55. № 1. Str. 96–122. URL: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=289962.
2. Lascoumes P., Le Gales P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2007. Vol. 20. № 1. P. 1–21. URL: https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/Governance_Legales-Lascoumes_2007.pdf.
3. Stone D. Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *The Policy Studies Journal*. 2008. Vol. 36. № 1. P. 19–38.
4. Howlett M., Cashore B. Conceptualizing Public Policy. Comparative Policy Studies: Conceptual and Challenges / by ed. I. Engeli, C.R. Allison. London, 2014. P. 17–33.
5. Dolowitz D. Marsh D. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature? *Political Studies*. 1996. Vol. XLIV. P. 343–351. URL: https://www.academia.edu/12712813/Who_Learns_What_from_Whom_a_Review_of_the_Policy_Transfer_Literature.
6. Monios J. Policy Transfer or Policy Churn? *Institutional Isomorphism and Neoliberal Convergence in the Transport Sector*. 2016. P. 1–30. URL: https://www.napier.ac.uk/~/media/worktribe/output-691827/policy-transfer-or-policy-churn.pdf.
7. Dolowitz D. Marsh D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 2000. Vol. 13. № 1. P. 5–24.
8. Wilder M., Howlett M. The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutics of paradigms. *Critical Policy Studies*. 2014. Vol. 8. № 2. P. 183–202. URL: http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2014.901175.
9. Кин Д. Демократия и декаданс медиа / пер. с англ. Д. Кралечкина. Москва, 2015. 312 с.
10. Slaughter A.-M. Sovereignty and Power in a Networked World Order. *Stanford Journal of International Law*. 2004. Vol. 4. № 2. P. 283–327.URL: https://www.law.upenn.edu/live/files/1647-slaughter-annemarie-sovereignty-and-power-in-a.
11. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход / пер. с англ. А. Калинина и др. Москва, 2010. 320 с.

Puhach V. H. Peculiarities of formation of public policy in the Post-Westphalian era

Despite the fact that the issues of theory and practice of public policy are described and researched very precisely on conditions of rapid development of information and communication technologies, blurring of national borders, weakening of state sovereignty, deepening of globalization, integration and transnational processes of public policy research are still relevant. The analytical focus of this article is to identify the specifics of public policy making in the context of the Westphalian system transformation. Within these issues, the greatest attention is paid to the aspect of the pluralization of participants in the process of public policy making. In order to adequately cover this issue, the author turns to policy transfer – the process of transfer of best practice, which has recently become noticeably widespread and is an important analytical tool for studying public policy development. The article specifies the political transfer participants, emphasizes the reasons to take part in the transfer of public policy, such as the reduction of governmental responsibility for a failed or unpopular policy, obtaining financial and other assistance. In addition, the impact on public policy of "cross-border public" and "Global agora". Recognizing the fact that the government is increasingly delegating part of its powers to non-state actors in the development of public policy, the author acknowledges that public policy is not currently the exclusive competence of the government. We are convinced that such metamorphoses should be regarded as a kind of adaptive reaction of the state to the deepening of globalization, integration and transnational processes. As citizens' problems become more complex, their solution is also much more complicated. Accordingly, in order for the state to be able to respond adequately, the process of public policy making should be more open to non-state actors. In this context, the author of the article stands in solidarity with those researchers who adhere to the thesis that, at the present stage, "States cannot effectively govern by being left alone".

Key words: *state, public policy, non-state actors, policy transfer, government.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-3

М. А. Аніщенко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри управління і економіки фармації,
медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

ОРГАНІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано механізми державного управління з питань організації антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я в контексті проблем інституціалізації, детального розглянуто статус уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання корупції та її виявлення, виявлено проблеми державного регулювання цих правовідносин, а також окреслено шляхи вирішення означених проблем.

Будь-яка управлінська діяльність може ефективно здійснюватися завдяки виконанню функцій суб'єктами такої діяльності, а саме певними інституціями, що мають передбачені законодавством права, обов'язки, завдання та мету, орієнтовані на досягнення певних суспільно значущих результатів. Антикорупційна діяльність у закладах охорони здоров'я, що є складовою державної антикорупційної політики, не є винятком з вищенаведеного правила. Однак питання інституціалізації антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я України нині залишається проблемним. Це відбувається через те, що інститути, покликані долати корупцію, а саме уповноважені особи (підрозділи) з питань запобігання корупції та її виявлення, у закладах охорони здоров'я державної форми власності мають невизначений статус, в комунальних закладах охорони здоров'я утворення таких інститутів є необов'язковим, а в приватних закладах охорони здоров'я вони взагалі відсутні.

Забезпечення утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим (саме до цієї категорії належать заклади охорони здоров'я державної власності), регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 4 вересня 2013 р. № 706. Крім того, вищевказаною Постановою рекомендовано органам місцевого самоврядування утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення в органах місцевого самоврядування, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності.

Ключові слова: *антикорупційна діяльність, заклади охорони здоров'я, інституціалізація.*

Постановка проблеми. Будь-яка управлінська діяльність може ефективно здійснюватися завдяки виконанню функцій суб'єктами такої діяльності, а саме певними інституціями, що мають передбачені законодавством права, обов'язки, завдання та мету, орієнтовані на досягнення певних суспільно значущих результатів. Антикорупційна діяльність у закладах охорони здоров'я, що є складовою державної антикорупційної політики, не є винятком з вищенаведеного правила. Однак питання інституціалізації антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я України нині залишається проблемним. Це відбувається через те, що інститути, покликані долати корупцію, а саме уповноважені особи (підрозділи) з питань запобігання корупції та її виявлення, у закладах охорони здоров'я державної форми власності мають

© Аніщенко М. А., 2019

невизначений статус, в комунальних закладах охорони здоров'я утворення таких інститутів є необов'язковим, а в приватних закладах охорони здоров'я вони взагалі відсутні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим розробленням питань запобігання корупції у сфері охорони здоров'я займались О. Білик, О. Бусол, Н. Калинюк, В. Пашков, Т. Попченко, І. Рогальський, О. Солдатенко та інші науковці.

Зокрема, Б. Костенко й А. Кухарчук, досліджуючи проблеми імплементації європейських стандартів антикорупційної діяльності в національне законодавство, виділяють серед групи уповноважених суб'єктів, що опікуються переважно запобіганням корупції та її виявленням, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадових та службових осіб, а також громадян, об'єднання громадян за їх згодою [1, с. 35].

Т. Попченко аналізує структуру управління сферою охорони здоров'я, на основі чого пропонує державно-управлінські механізми протидії виникненню та поширенню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні на різних рівнях управлінського впливу, зокрема на рівні конкретного медичного закладу [2, с. 15].

Однак вітчизняна наука державного управління має обмаль наукових публікацій, які б стосувались питань здійснення державних механізмів організації антикорупційної діяльності у внутрішньому середовищі закладів охорони здоров'я.

Мета статті. Метою статті є аналіз механізмів державного управління з питань організації антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я в контексті проблем інституціалізації, детальний розгляд статусу уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання корупції та її виявлення, пошук проблем державного регулювання цих правовідносин, окреслення шляхів вирішення означених проблем.

Методами дослідження є структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий методи.

Виклад основного матеріалу. Так, забезпечення утворення (визначення) та функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим (саме до цієї категорії належать заклади охорони здоров'я державної власності), регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 4 вересня 2013 р. № 706.

Крім того, вищевказаною Постановою рекомендовано органам місцевого самоврядування утворити (визначити) та забезпечити функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення в органах місцевого самоврядування, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності (до цієї категорії належать заклади охорони здоров'я комунальної власності) [3].

Отже, вищевказана Постанова регламентує створення уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції лише у державних закладах охорони здоров'я, рекомендує утворити вказані інститути в комунальних закладах охорони здоров'я та взагалі не регулює питання здійснення антикорупційної діяльності в приватних закладах охорони здоров'я.

Однак корупція є глобальним негативним соціальним явищем, хронічною хворобою сучасного суспільства, а тому державна політика подолання корупції у сфері охорони здоров'я потребує своєї реалізації не лише на рівні державних закладів, але й на рівні закладів охорони здоров'я інших форм власності, тобто комунальних та державних.

Тим паче, що Закон України «Про запобігання корупції» до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, відносить, зокрема, посадових осіб, юридичних осіб публічного права, а також інших осіб, які не є службовими особами та виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією [4].

Принагідно зазначити, що, відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України, юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [5]. До осіб, які не є службовими особами та виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, належать будь-які фізичні особи, що співпрацюють з юридичними особами шляхом виконання робіт або надання послуг на підставі господарсько-правових, цивільно-правових та трудових

договорів. Причому підприємства, установи та організації в цьому разі можуть мати будь-яку передбачену законодавством форму власності, адже у вищезазначеній нормі закону конкретна форма власності не встановлена.

В контексті закладів охорони здоров'я це означає, що до суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», належать посадові особи державних і комунальних закладів охорони здоров'я, а також працівники закладів охорони здоров'я будь-якої форми власності.

Крім того, працівники приватних закладів охорони здоров'я, зокрема, є суб'єктами багатьох корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з отриманням неправомірної вигоди.

Наприклад, працівники приватних закладів охорони здоров'я можуть бути, окрім інших, суб'єктами злочину, передбаченого ст. 354 «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації» Кримінального кодексу України, оскільки суб'єктами цього злочину є працівники підприємств, установ чи організацій, які не є службовими особами, або особи, які працюють на користь підприємств, установ чи організацій без конкретно визначеної форми власності, що означає будь-яку форму власності [6].

Щодо адміністративних правопорушень, то тут можна навести як приклад ст. 442 «Порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності» Кодексу України про адміністративні правопорушення [7]. В цьому контексті зауважимо, що самі обмеження для медичних і фармацевтичних працівників встановлені у ст. 78-1 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Зазначеною нормою встановлено такі обмеження стосовно медичних і фармацевтичних працівників:

1) одержувати від суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, виробів медичного призначення, їх представників неправомірну вигоду;

2) одержувати від суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, виробів медичного призначення, їх представників зразки лікарських засобів, виробів медичного призначення для використання у професійній діяльності (крім випадків, пов'язаних з проведенням відповідно до договорів клінічних досліджень лікарських засобів або клінічних випробувань виробів медичного призначення);

3) рекламувати лікарські засоби, вироби медичного призначення, зокрема виписувати лікарські засоби на бланках, що містять інформацію рекламного характеру, а також зазначати виробників лікарських засобів (торговельні марки);

4) на вимогу споживача під час реалізації (відпуску) лікарського засобу не надавати інформацію про наявність у цьому аптечному закладі лікарських засобів з такою ж самою діючою речовиною (за міжнародною непатентованою назвою), формою відпуску та дозуванням або надавати недостовірну інформацію щодо цього, зокрема приховувати інформацію про наявність таких лікарських засобів за нижчою ціною [8].

Таким чином, з наведених норм випливають такі обставини:

– професійні обмеження для медичних і фармацевтичних працівників спрямовані на редукування випадків отримання цими працівниками неправомірної вигоди в процесі здійснення ними професійної діяльності;

– у зазначеному контексті поняття «медичні й фармацевтичні працівники» не обмежується поняттям «медичні й фармацевтичні працівники державних та комунальних закладів охорони здоров'я», оскільки таке обмеження не передбачене чинним законодавством.

Виходячи з викладених позицій, констатуємо, що дія ст. 442 Кодексу України про адміністративні правопорушення поширюється, зокрема, на медичних та фармацевтичних працівників приватних закладів охорони здоров'я.

Окрім викладеного, самим Законом України «Про запобігання корупції» встановлено низку положень, відповідно до яких презюмується необхідність здійснення антикорупційної діяльності юридичними особами незалежно від форми власності.

Так, згідно зі ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції», особам, зазначеним у ч. 1 ст. 3 вказаного Закону (до цих осіб належать, зокрема, працівники закладів охорони здоров'я всіх форм власності), забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості задля одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Окрім цього, ч. 2 ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає обов'язок керівника, засновників (учасників) юридичної особи забезпечувати регулярне оцінювання корупційних ризиків у її діяльності, вживати відповідних антикорупційних заходів. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції», посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані:

– не вчиняти та не брати участь у вчиненні корупційних правопорушень, пов'язаних з діяльністю юридичної особи;

– утримуватися від поведінки, яка може бути розцінена як готовність вчинити корупційне правопорушення, пов'язане з діяльністю юридичної особи;

– невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи;

– невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами;

– невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів [4].

Отже, виходячи з аналізу вищевикладених норм, можемо зазначити, що вживати антикорупційних заходів зобов'язані юридичні особи незалежно від форми власності, а щодо закладів охорони здоров'я – заклади охорони здоров'я державної, комунальної та приватної форм власності. Як випливає з ч. 3 ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції», в закладах охорони здоров'я незалежно від форми власності має функціонувати посадова особа, відповідальна за запобігання корупції у діяльності таких закладів. Однак Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706, що регламентує діяльність уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення, імперативно поширюється з усіх видів закладів охорони здоров'я залежно від форми власності лише на державні заклади охорони здоров'я.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання корупції та її виявлення утворюється в державному закладі охорони здоров'я за рішенням керівника такого закладу. Уповноважена особа визначається в разі недоцільності утворення в органі виконавчої влади, на підприємстві, в установі та організації уповноваженого підрозділу з огляду на структуру, чисельність працівників, зокрема тих, які є суб'єктами декларування, а також обсяг, характер та складність роботи. При цьому втручання у діяльність уповноваженого підрозділу під час здійснення ним своїх повноважень, а також покладення на уповноважений підрозділ обов'язків, що не належать до його повноважень або виходять за їх межі, або обмежують виконання покладених на нього завдань, забороняється [3].

Практика свідчить про те, що у багатьох закладах охорони здоров'я організація антикорупційної роботи здійснюється шляхом визначення саме уповноваженої особи, а не створення уповноваженого підрозділу. За таких умов функції уповноваженої особи зазвичай покладаються на юрисконсультів, економістів чи заступників керівників закладів охорони здоров'я, що фактично суперечить вищевикладеним нормам, адже з огляду на законодавчі положення уповноважені особи мають виконувати виключно антикорупційні функції, а покладення на них інших повноважень є протиправним. Отже, в такій ситуації необхідно штатних працівників брати на роботу за сумісництвом на половину ставки фахівця з антикорупційної діяльності, на яку передбачити здійснення виключно антикорупційних функцій. Однак більш правильно з юридичної точки зору передбачити у штатному розкладі повну ставку фахівця з антикорупційної діяльності, що має здійснювати виключно функції з питань запобігання корупції та її виявлення.

До того ж ані чинне законодавство, ані Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення, затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 13 липня 2017 р. № 317, не містять чітких критеріїв визначення кількості

працівників уповноважених підрозділів для підприємств, установ та організацій, а також чітко виражених факторів, за наявності яких не утворюється уповноважений підрозділ, а визначається уповноважена особа з питань запобігання корупції та її виявлення [9]. Однак, на нашу думку, задля підвищення якості державного регулювання вказаних правовідносин, а також ефективності антикорупційної діяльності необхідно регламентувати чіткі критерії визначення кількості працівників уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції та її виявлення щодо підприємств, установ та організацій (зокрема, закладів охорони здоров'я), а також чітко визначити фактори, за наявності яких не утворюється уповноважений підрозділ, а визначається уповноважена особа з питань запобігання корупції та її виявлення, зокрема, у закладах охорони здоров'я.

В контексті вищезазначеного також варто вказати на те, що чинна редакція Закону України «Про запобігання корупції» не закріплює статус уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, натомість вказані уповноважені підрозділи (особи) згадуються у Законі лише один раз, а саме в аспекті повноважень Національного агентства з питань запобігання та виявлення корупції (п. 11 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас у ст. 61 вищезазначеного Закону в межах розгляду антикорупційних обов'язків працівників юридичних осіб згадується «посадова особа, відповідальна за запобігання корупції у діяльності юридичної особи» [4]. Причому ні порядок призначення (обрання), ні статус, ні функції вищезгаданої посадової особи вищезазначеним Законом не визначаються.

Водночас Законом України «Про запобігання корупції» визначено правовий статус особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми (Уповноваженого). В ч. 2. ст. 62 вказано на те, що обов'язково антикорупційна програма затверджується керівниками:

– державних, комунальних підприємств, господарських товариств (у яких державна або комунальна частка перевищує 50%), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п'ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень [4];

– юридичних осіб, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює 20 млн. грн. або перевищує цю суму.

Якщо говорити про заклади охорони здоров'я, то антикорупційна програма обов'язково має бути затверджена в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, що мають організаційно-правову форму казенних підприємств та комунальних некомерційних підприємств відповідно, а також у приватних закладах охорони здоров'я, що відповідають вищезазначеним критеріям.

Отже, чинне антикорупційне законодавство України визначає статус двох інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я, а саме Уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання корупції та її виявлення, посадової особи, відповідальної за запобігання корупції у діяльності юридичної особи (Уповноваженого). Однак щодо державних та комунальних закладів охорони здоров'я законодавство може допускати дублювання діяльності уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання корупції та її виявлення, а також посадової особи, відповідальної за запобігання корупції у діяльності юридичної особи (Уповноваженого), оскільки ці заклади відповідають критеріям утворення уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення, визначеним Постановою Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706, а також можуть відповідати критеріям, встановленим ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції». Статус, функції та порядок утворення антикорупційних інститутів у приватних закладах охорони здоров'я, якщо такі заклади не відповідають критеріям, вказаним у ч. 2 ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», законодавством взагалі не визначені [10].

Цікаво, що кваліфікаційні вимоги до уповноважених осіб (підрозділів) з питань запобігання та виявлення корупції державних закладів охорони здоров'я взагалі не визначені.

Існують певні проблеми щодо функціонування уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції закладів охорони здоров'я та її виявлення, адже їх діяльність є досить специфічною та потребує наявності спеціальних компетентностей. В контексті цієї проблеми постає питання антикорупційної освіти за галузями економіки України, зокрема

у сфері охорони здоров'я, адже кожна сфера соціальної життєдіяльності має свою специфіку. Проблема полягає насамперед у тому, що жоден державний орган не має обов'язку щодо провадження антикорупційного навчання уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції підприємств, установ та організацій, а також її виявлення, до яких належать заклади охорони здоров'я. Наприклад, аналогічні функції щодо уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції та її виявлення виконує Національне агентство з питань запобігання корупції, хоча варто зазначити, що за участю представників Національного агентства з питань запобігання корупції було створено та викладено у вільному доступі в Інтернеті низку антикорупційних онлайн-курсів з можливістю їх проходження та отримання сертифікатів. Однак це повністю не вирішує проблему антикорупційного навчання з таких причин:

– ці курси охоплюють незначний обсяг необхідних у роботі антикорупційних знань, мають фрагментарний характер;

– вони не враховують специфіку управління корупційними ризиками закладу охорони здоров'я;

– курси не дають можливості особистого спілкування з тьюторами.

Крім того, у віддалених населених пунктах сільської місцевості, де доступ до Інтернету взагалі відсутній або ускладнений, пройти зазначені курси уповноваженим підрозділам (особам) з питань запобігання корупції та її виявлення просто неможливо.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, робимо висновок про те, що державна політика з подолання корупції у сфері охорони здоров'я потребує вдосконалення, зокрема, в аспекті інституціалізації організації антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я. Вважаємо, що проблеми інституціалізації антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я можна умовно класифікувати за етапами її організації на такі типи, як проблеми створення інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я; проблеми визначення статусу інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я; проблеми функціонування інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я.

Проблеми створення інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я полягають у необхідності створення таких інститутів в усіх закладах охорони здоров'я незалежно від форми власності. Проблеми визначення статусу інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я полягають у відсутності чіткої визначеності статусу означених інститутів, наявності окремих випадків дублювання антикорупційних функцій різними інститутами та потребують вирішення шляхом розроблення нормативно-правової бази, яка б чітко визначила статус таких інститутів, їх завдання та функції, підстави їх здійснення. Проблеми функціонування інститутів антикорупційної діяльності в закладах охорони здоров'я полягають у певних труднощах щодо здійснення цими інститутами своїх антикорупційних функцій та потребують вирішення шляхом удосконалення нормативно-правової бази в цьому аспекті та ефективного здійснення управлінської діяльності в цьому напрямі органами державної влади та місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Костенко Б., Кухарук А. Імплементація європейських стандартів запобігання та боротьби з корупцією в національне законодавство : навчально-методичні матеріали / уклад. Т. Саченко. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.
2. Попченко Т. Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. Київ, 2010. 24 с.
3. Питання запобігання та виявлення корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.
6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12.
9. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноваже-

них осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : затв. Рішенням НАЗК від 13 липня 2017 р. № 317. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17.

10. Аніщенко М. Антикорупційний менеджмент у закладах охорони здоров'я: правовий аспект. Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики. 2019. № 2 (30). С. 209–214.

Anishchenko M. A. Organization of anti-corruption activities in health care institutions: problems of institutionalization

In the article analyzes the mechanisms of public administration in the issues of organization of anticorruption activities in health care institutions in the context of institutionalization problems, examines in detail the status of the authorized unit (person) on issues of prevention and detection of corruption, identifies problems of state regulation of these relations and outlines ways of solving these problems.

Any managerial activity can be efficiently carried out by performing the functions of the subjects of such activity – certain institutions having the rights, duties, tasks and goals stipulated by the law, oriented towards achieving certain socially significant results. Anti-corruption activities in health care institutions, which are part of the state anti-corruption policy, are no exception to the above rule. However, the issue of institutionalization of anti-corruption activities in Ukrainian health care institutions is currently a problem. This is because institutions that are designed to fight corruption, namely authorized persons (units) for the prevention and detection of corruption, in state-owned health institutions have an indefinite status, in municipal health institutions; the establishment of such institutions is optional. They are generally absent from health care.

Provision of education (definition) and functioning of units (persons) on issues of prevention and detection of corruption at enterprises, institutions and organizations belonging to the sphere of management of ministries, other central and local executive bodies, bodies of executive power of the Autonomous Republic of Crimea (this particular categories belong to state-owned health institutions), regulated by the Cabinet of Ministers of Ukraine Decree No. 706 of September 4, 2013 "Issues of Prevention and Detection of Corruption". In addition, the aforementioned resolution recommended that local self-government bodies establish (define) and ensure the functioning of divisions (persons) on the issues of prevention and detection of corruption in local self-government bodies, as well as in enterprises, institutions and organizations in communal ownership.

Key words: *anti-corruption activities, health care institutions, institutionalization.*

УДК 351.84
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-4

О. В. Білозір
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті зазначено, що до основних інститутів Євросоюзу належать Парламент (The European Parliament), Рада Європейського Союзу (The Council), Комісія Європейських Співтовариств (The Commission), Суд Європейських Співтовариств (The Court of Justice). Комісія й Суд (частково – Парламент) представляють виключно союзні інтереси. Досягненню національних цілей сприяє Рада. Механізм прийняття рішень на європейському рівні багато в чому визначається організаційною структурою ЄС, де діє традиційний для західної політичної системи принцип поділу законодавчої, виконавчої та судової функцій, хоча у своєрідних, часто критикованих формах. Визначено, що в питаннях розроблення та здійснення соціальної політики Соціально-економічному Комітету та Європейській Комісії допомагає низка органів та спеціалізованих установ. Важливим інструментом розроблення, проведення та розвитку соціальної політики Євросоюзу стають комунітарні інститути, вплив яких значно зростає. Потужними інструментами ведення соціальної політики Європейського Союзу є Структурні фонди. Нині діє 5 Структурних фондів, створених у різний час, а саме Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, Фінансовий фонд орієнтації рибальства, а також затверджений у грудні 1993 р. Маастрихтським договором Фонд згуртування, допомогою якого сьогодні користуються переважно Греція, Іспанія, Португалія та Ірландія. Фонд згуртування сприяє вирішенню завдання ліквідації відставання в тих чи інших галузях економіки й соціальної сфери. Актуальними є такі завдання, як розроблення стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій, загальних орієнтирів, проведення досліджень та дискусій за участю представників Європейського Союзу; аналіз ситуації та контроль за дотриманням узгодженого курсу й виконанням прийнятих рішень у державах-членах, вироблення рекомендацій їх урядами; загальна координація дій держав-членів; розроблення наднаціональних нормативних документів із соціальних питань і контроль за їх впровадженням у національні законодавства; розроблення та здійснення власних ініціативних програм.

Ключові слова: *державне регулювання, соціальна політика, євроінтеграція, інститути Євросоюзу, ініціативні програми.*

Постановка проблеми. Від самого початку кожна країна будувала системи соціального захисту, виходячи зі своїх конкретних умов, враховуючи вимоги часу й розстановку політичних сил.

У другій половині XX ст. практично в усіх західноєвропейських країнах вже здійснювалося регулювання соціальної політики на національному рівні, склалися свої системи соціального захисту, а відносини між державою, підприємцями та найманими працівниками були закріплені відповідним законодавством. Якість систем соціального забезпечення була обумовлена рівнем економічного розвитку країни і впливовістю масових організацій та політичних партій.

Задля більш предметного дослідження питання формування єдиної соціальної політики Європейського Союзу необхідно розглянути створення, розвиток і сучасний стан політичної та законодавчої системи ЄС. Система інститутів, що склалася в процесі розвитку ЄС, заснована на загальних принципах, властивих західній політичній системі загалом, але істотно відрізняється від національних систем. Політичною особливістю прийняття рішень є перш за все поєднання інститутів двох типів, а саме міждержавних та наднаціональних, поділ функцій між якими залежить від сфери компетенції, а саме:

– сфери, в яких здійснюється спільна політика на рівні ЄС;

© Білозір О. В., 2019

– сфери змішаної компетенції, де за окремі напрями або групи питань відповідають органи ЄС, а решта залишаються у віданні національних влад (регіональна, соціальна тощо);

– сфери, в яких інститути ЄС визначають загальні орієнтири політики й контролюють їх виконання державами-членами, а також координують їхні дії та розробляють рекомендації (макроекономіка, політика в галузі навколишнього середовища тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню ролі державної соціальної політики присвятили свої праці такі видатні вітчизняні та іноземні науковці, як М. Бекер, Н. Волгін, О. Воронін, Т. Ганслі, А. Крупнік, І. Лавриненко, Е. Лібанова, С. Майбург, О. Палій, В. Скуратівський, Дж. Стюарт. Проте, безсумнівно, наявна ситуація потребує подальших досліджень.

Мета статті полягає у розгляді тенденцій та розвитку особливостей формування й реалізації соціальної політики в країнах Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Типи ухвалених рішень мають різний характер: від регламентів і директив, обов'язкових для виконання національними владами всіма учасниками інтеграції, до висновків, що мають рекомендаційний характер [1].

Розгляд Євросоюзу як окремого політичного суб'єкта доцільно здійснювати з багатьох причин. Зокрема, ЄС, будучи постійно діючою міждержавною організацією, є окремою політичною системою. Існує розмежування повноважень та цілей між Євросоюзом і його державами-членами. З кінця минулого століття всі частіше піднімається питання про федеративну природу Європейського Союзу, акцент на яку значною мірою робить Німеччина.

До основних інститутів Євросоюзу належать Парламент (The European Parliament), Рада Європейського Союзу (The Council), Комісія Європейських Співтовариств (The Commission), Суд Європейських Співтовариств (The Court of Justice). Комісія й Суд (частково – Парламент) представляють виключно союзні інтереси. Досягненню національних цілей сприяє Рада [2, с. 132].

Механізм прийняття рішень на європейському рівні багато в чому визначається організаційною структурою ЄС, де діє традиційний для західної політичної системи принцип поділу законодавчої, виконавчої та судової функцій, хоча у своєрідних, часто критикованих формах.

В системі органів ЄС Комісії належать і виключне право законодавчої ініціативи, і частково виконавчі повноваження, і функція політичного контролю за дотриманням основоположних договорів іншими учасниками процесу прийняття рішень. Коло питань та прийнятих рішень вкрай широке, серед них соціальна сфера посідає важливе місце. Співпраця в соціальній, культурній та освітній сферах, посилення захисту прав людини, європейське громадянство, недискримінаційний підхід до прийому на роботу, питання безробіття й ринку праці, проблеми імміграційної політики, проблеми молоді, людей похилого віку, незахищених верств населення складають тільки невеликий перелік областей, за якими приймаються рішення в Єврокомісії та які регулюються Європарламентом [3, с. 6].

Політична роль Комісії ЄС полягає в координації рішень на міжурядовому або наднаціональному рівні, удосконалюючи та гармонізуючи законодавство у сфері соціального забезпечення. До кола соціальних компетенцій Комісії також входять права професійних спілок і заходи проти дискримінації працюючих за національною ознакою. Позиція Європейської Комісії полягає в такому: пріоритетними мають стати напрями, пов'язані з положенням слабких членів суспільства, які страждають від безробіття, соціального відчуження та бідності. Саме тому питання політики зайнятості та соціального виміру інтеграційних процесів посідає перше місце в порядку денному роботи ЄС. Найближчими роками можна очікувати на висування цілої низки ініціатив, спрямованих на боротьбу із соціальним відчуженням та убогістю в країнах – членах ЄС. Ця позиція частково відображає головну характеристику місця й політичної ролі Європейської Комісії щодо розвитку соціальної сфери як одного з основних факторів.

Законодавчі функції в ЄС зосереджені головним чином у Раді міністрів. Парламент, що створювався свого часу як чисто консультативний орган, як і раніше, бере участь у законотворчості лише обмеженою мірою, хоча його повноваження в цій галузі з розвитком європейської правової структури постійно розширюються. Суд ЄС стежить за дотриманням законодавства на території держав-членів.

Наступним основним органом, що відповідає за всі аспекти соціальної політики країн та впливає на її формування, є Соціально-еко-

номічний Комітет, метою якого є забезпечення представництва інтересів різних соціально-економічних груп. Структура Комітету включає шість робочих груп, які компетентні в досить широкому колі питань Єврокомісії. Завдання ЕКОС зачіпають таке коло питань, як економічні та соціальні, проблеми зайнятості, питання єдиного Європейського ринку, питання транспорту, енергетики, державної та Європейської інфраструктури, питання інформаційного суспільства, проблеми сільського господарства, державного розвитку, навколишнього середовища й зовнішньої політики [4, с. 87]. Основні вимоги до роботи Комітету збігаються з вимогами до інших установ Євросоюзу, які беруть участь у процесах інтеграції Європи, а саме з гармонійним розвитком та гуманістичним підходом до формування соціальної політики суспільства, центром уваги якого є права людини.

Політична участь Комітету під час прийняття важливих рішень з питань соціальної політики та його вплив на ці процеси полягають не тільки в консультуванні, адже комітет також може за власною ініціативою висловитися з того чи іншого питання. Визначаючи роль Комітету в процесі прийняття рішень, зауважуємо, що будь-яка з вищезгаданих європейських організацій може передати повноваження Комітету задля розроблення та прийняття подальшого рішення щодо соціальної політики, за яким Комітет здійснював консультування цієї установи [5].

Комітет здійснює також політичний вплив на стратегічний напрям соціальної сфери з огляду на покладені на нього функції наглядової ради:

– ним розробляються та вносяться поправки в наявну модель соціального розвитку Європи, яка повинна вести до зростання ефективності організацій, що займаються питаннями соціальної політики, а також до розвитку громадянського суспільства загалом;

– він розробляє стратегічні рішення в соціальній сфері, що стосуються майбутнього Євросоюзу загалом, а також здійснює дослідження й прогнозування в соціальній та економічній сферах.

У розробленні соціальної стратегії Комітет виконує дві основні функції:

– виробляє політику об'єднання та узгодження громадянських суспільств в єдиний союз, а також здійснює її реалізацію;

– розробляє стратегію, яка сприяє утвердженню й збільшенню ролі громадянського суспільства [6].

Комітет посідає певне місце в політичній системі Євросоюзу в питаннях соціальної сфери. З одного боку, робоча програма Комітету спирається на робочу програму Європейської Комісії та узгоджується з нею, а з іншого боку, Комітет повинен брати до уваги пріоритети європейського головування окремо взятої держави. ЕКОС активно бере участь у спільній роботі з більш ніж п'ятдесятьма організаціями Євросоюзу, бере до уваги соціальні та економічні стандарти, розроблені цими установам, а також не упускає зі свого поля зору механізми й особливості внутрішньо національної соціальної та економічної політики, сприяючи створенню єдиного європейського соціального та економічного простору [7].

Комітет представляє інтереси громадянського суспільства в Євросоюзі та є гарантом плюралістичної моделі. За допомогою висловлювання громадської думки країн – учасників ЄС комітет є сполучною ланкою між інститутами громадянського суспільства та Євросоюзом [8, с. 211].

Висновки і пропозиції. У розробленні та здійсненні соціальної політики Соціально-економічному Комітету та Європейській Комісії допомагає низка органів та спеціалізованих установ. Важливим інструментом розроблення, проведення та розвитку соціальної політики Євросоюзу стають комунітарні інститути, вплив яких значно зростає. Потужні інструменти для ведення соціальної політики Європейського Союзу є Структурні фонди. Нині діє 5 Структурних фондів, створених в різний час, а саме Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, Фінансовий фонд орієнтації рибальства і затверджений в грудні 1993 р. Маастрихтським договором Фонд згуртування, допомогою якого сьогодні користуються переважно Греція, Іспанія, Португалія та Ірландія. Фонд згуртування сприяє вирішенню завданню ліквідації відставання в тих чи інших галузях економіки та соціальної сфери [9].

Серед раніше створених Структурних фондів в галузі соціальної політики найбільш помітну роль відіграє створений у 1961 р. Європейський соціальний фонд, який інколи критикують за те, що він є монополістом у реалізації соціального аспекту структурної політики ЄС. Їх політичними функціями в галузі соціальної політики є розроблення стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій, загальних орієнтирів; проведення досліджень і дискусій

за участю представників Європейського Союзу; аналіз ситуації та контроль за дотриманням узгодженого курсу й виконанням прийнятих рішень у державах-членах, вироблення рекомендацій їх урядам; загальна координація дій держав-членів; розроблення наднаціональних нормативних документів із соціальних питань, контроль за їх впровадженням у національні законодавства; розроблення та здійснення власних ініціативних програм.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
2. Губар О. Соціальне страхування у забезпеченні соціального добробуту. Фінанси України. 2002. № 8. С. 130–136.
3. Папієв М. Соціальна політика та її вплив на доходи і рівень життя населення. Україна: аспекти праці. 2004. № 7. С. 3–9.
4. Скуратівський В., Палій О. Основи соціальної політики : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2002. 200 с.
5. Давидюк О. Соціальна безпека: проблеми теоретичного аналізу та побудови системи показників. URL: http://www.cpsr.org.ua.
6. World Day of Social Justice. URL: http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/864-2009-02-20.
7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030964.html.
8. Волгин Н. Социальная политика. Энциклопедия. Москва : Альфа-Пресс, 2006. 416 с.
9. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. European Social Charter (revised) CETS No. 163. URL: http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=163&CM=7&DF=26/10/2008&CL=ENG.

Bilozir O. V. Peculiarities of social policy formulation and implementation in the countries of the European Union

The article states that the main institutions of the European Union are: Parliament (The European Parliament), Council of the European Union (The Council), Commission of the European Communities (The Commission), and the Court of European Communities (The Court of Justice). The Commission and the Court, and partly Parliament, represent only union interests. The Council, in turn, contributes to the achievement of national goals. The decision-making mechanism at European level is largely determined by the organizational structure of the EU, where the principle of separation of legislative, executive and judicial functions, traditional for the Western political system, is valid, though again in peculiar, often criticized forms. It is determined that a number of bodies and specialized agencies are assisting in the development and implementation of social policy of the Socio-Economic Committee and the European Commission. An important tool for the development, implementation and development of EU social policy is the growing importance of communal institutions. The Structural Funds are powerful tools for conducting European Union social policy. There are currently 5 Structural Funds established at different times: the European Social Fund, the European Regional Development Fund, the Agricultural Orientation and Guarantee Fund, the Fisheries Orientation Fund, and the Cohesion Fund approved by the Maastricht Treaty in December 1993. Mainly used by Greece, Spain, Portugal and Ireland, and the Cohesion Fund contribute to addressing the gap in various sectors of the economy and the social sphere. development of the EU, social action frameworks, general guidelines; conducting studies and discussions with the participation of representatives of the European Union of Entrepreneurs; analyzing the situation and monitoring compliance with the agreed course and implementation of the decisions taken in the Member States, making recommendations to their governments; overall coordination of Member States' actions development of supranational normative documents on social issues and control over their implementation in national legislation; development and implementation of own initiative programs.

Key words: *state regulation, social policy, European integration, EU institutions, initiative programs.*

УДК 353.2
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-5

І. М. Безена
кандидат філософських наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНФОРМАЦІЙНО-МЕДІЙНИЙ РОЗВИТОК КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ЙОГО ПОСАДОВЦІВ

В Україні розпочато низку публічних реформ, особливе значення для нового рівня розвитку держави має адміністративна реформа, яка покликана змінити статус органів влади на місцях, відповідальність та зміст їх суспільної роботи. Спроби розпочати реформу публічної влади були декілька разів, але то політичної волі було не достатньо, то зміни були поверховими: від заміни вивісок та проведення перепідпорядкування. Такі дії зазвичай залишали стару авторитарну систему управління, не змінювали стан речей у владних структурах, відповідно, деякою мірою погіршували ситуацію в регіонах, поглиблювали надмірну централізацію управління територією, нівелювали принципи самоврядування та бюджетування, які в процесі діяльності стали тягарем для державного розвитку.

На місцях, як завжди, чекали фінансових субвенцій для вирішення окремих проблем територій (дороги, соціальні об'єкти, благоустрій території тощо), йшло відторгнення місцевої влади від вирішення проблем території, поглиблювались деструктивні процеси (корупція, зловживання у фінансовій сфері, поглиблення процесів ускладнення соціального стану територій тощо). Таким чином далі справи не могли йти, сутнісні та глибинні зміни управління територіями розпочались, нехай потрохи, але перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів та сфери відповідальності за стан речей уже здійснено. Відповідальність та ресурси (матеріальні, фінансові) передано/прийнято від центру на місцевий рівень. Повноваження депутата та голови громади тепер наповнені конкретикою для вирішення місцевих проблем соціального розвитку території.

Демократизація процесів діяльності публічних інституцій влади від центру до регіону окреслили проблеми щодо інформаційно-медійних компетентностей посадових осіб, якими стали спроможність комунікації з окремих тем діяльності громади; аналітичні здібності та практики; долучення громадян до процесів підготовки рішень суспільних питань території; спроможність іномовної комунікації з іноземними колегами; стратегія діяльності та підготовки планів роботи громади.

Ключові слова: *демократизація, децентралізація, регіональна влада, бюрократія, повноваження, місцеві органи самоврядування, повноважена/посадова особа, місцевий бюджет, субвенція, відповідальність.*

Постановка проблеми. Цифрова епоха, яка розпочала свою ходу в 90-х роках минулого століття, визначає сьогодні завдання людства в розбудові демократичних основ нового інформаційного суспільства, адже інформаційні технології все більше впливають на особистість та суспільство. Через глобальну мережу цифрових мереж Інтернет та радіо/телевізійний простір здійснюють свої впливи на загальне й індивідуальне динамізм розвитку суспільних процесів і розвиток особистісних поглядів через навколишній світ, переоцінка певних груп цінностей суспільствами, посилення інтенсивних процесів індивідуальної самореалізації, посилення ролі знання/незнання іноземних мов як засобу вільної комунікації.

Ключовими основами в окреслених процесах є принципи організації суспільства та залучення до державотворення людини як основи демократичного суспільства. Демократизація та децентралізація публічної влади в Україні розпочато, і це вже має певні результати. Змінюється місія людини в окреслених процесах, визначаються нові вимоги до якісних показників її діяльності.

© Безена І. М., 2019

Першочергове місце в указаних процесах посідають посадові особи публічного управління від центру до регіону, місцевих адміністрацій різних рівнів, представників органів місцевого самоврядування. Посадова особа, яка наділена публічними повноваженнями, має відповідати професійним компетентностям сучасного управлінця, окресленим демократичним принципам діяльності, бути активно зорієнтованою в правовому полі повноважень, бачити шляхи їх виконання для регулювання життєдіяльності громади.

Метою статті є дослідження актуальних проблем демократизації та децентралізації суспільних відносин через розгляд інформаційно-медійних компетентностей, загальних процесів, а також місії посадових осіб регіонального рівня.

Виклад основного матеріалу. Актуальність наукової проблеми та практики діяльності незаперечна, адже сьогодні є нагальна потреба дослідження особливостей інформаційно-медійних тенденцій та індивідуальних внутрішніх процесів в аспектах самостійних компетентностей у пошуку, отриманні змістовної інформації, її сприйнятті та правильного вибору рішення щодо життєдіяльності особи/системи суспільної [1, с. 152]. Окреслені питання мають як теоретичну, так і практичну площини.

Дослідження проблеми здійснюють науковці національного та зарубіжного співтовариства, які окреслюють стратегії, процеси й діяльність. Ми поставили вищеназвану мету, дослідивши більше регіональні аспекти публічної служби в аспектах інформаційно-медійних компетентностей посадовців.

Необхідно відзначити, що процеси розвитку цифрової мобільності публічної сфери та цифрова глобальна світова мережа в її різних проявах вже повністю виконують комунікативну місію в розвитку інформаційно-медійних зв'язків суспільства, її регулюючих процесів публічної діяльності та дослідженні інтересів громади й особистості. Сьогодні вже не можна уявити робоче місце посадовця без цифрової системи, яка стала значно прискорювати процеси й результати діяльності.

Як ми раніше відзначали, комунікація в будь-яких формах може виступати визначальною моделлю в процесах спілкування, передачі інформації від суб'єктів комунікації, впливу на процедури прийняття рішення тощо. Теоретики класичної теорії організації комунікації або передачі інформації визначили основні структурні принципи, за якими здійснюється вказаний процес, що відповідають на такі питання: «Хто і про що?», «Якими каналами?», «Кому конкретно?», «З якими намірами?», і це допомагає прогнозувати можливі наслідки методів діяльності для людини зокрема та суспільства загалом [2, с. 100].

Як ми раніше відзначали, інформація може мати декілька основних та ключових інформаційних складників, а саме змістовне повідомлення, яке інформує про стан особистих справ, відомості про щось суспільне для людей; повідомлення спеціального призначення, сигнали про єдність семантичних та прагматичних характеристик; передачу/відображення різнопланових відомостей про будь-які об'єкти й процеси [3, с. 88].

Сучасна суспільна інформація має динамічні, змістовні та сутнісні впливи на систему управління суспільними процесами та людину, її розвиток та життєдіяльність. Інформація має свої процедури застосування особистістю, які можуть мати різні наслідки для людини та суспільства. Особистість, яка наділена владними повноваженнями, громадянин, будуть діяти, виходячи з повноважень та обсягу отриманої інформації, що, відповідно, буде мати певні наслідки для окремої особистості, суспільства й закладу/установи [4, с. 288].

В сучасному цивілізованому світі, державах та об'єднаних громадах не можна уявити людину, тим більше, посадову особу публічного управління, яка не користується інформаційними технологіями, не має навиків культури її застосування та фільтрування, знань та практики діяльності в багатомовному середовищі.

Незаперечним є те, що антропологічна криза сучасної людини пов'язується з руйнуванням людського в людині, змінами в її природі та духовному світі, обмеженістю можливостей у застосуванні іншомовного аспекту комунікації. Отже, актуалізується проблема формування навичок особистості з одночасним піклуванням про себе, розвитку та створення реалістичних життєвих планів, які посилюють індивідуальну потребу переорієнтації змісту формальної освіти та самоосвіти особистості [5, с. 12].

Віртуалізація способу життя сучасної людини взагалі є окремою темою, адже одним з елементів кризи є низький рівень інформаційної культури особистості, який проявляється в індивідуальному відриві (нерозумінні) від середовища життя, зокрема природного, соціального,

культурного. Базовим явищем сучасного інформаційного суспільства постає процес формування нової культури особистості, наділеної повноваженнями публічного управління, яка врівноважує тенденції розвитку сталого цифрового середовища для освіченої людини.

Формування цілісного світогляду людини/посадовця та набуття інтегрованих громадянських знань окреслюються за сімома напрямами, одним з яких є інформаційно-медійний, який включає розвиток поінформованості, розвиток вміння шукати, обробляти, застосовувати та перевіряти інформацію, вміння «критичного аналізу різнобічної інформації та створення власних медіа-повідомлень» [6, с. 4].

Концепція глобального навчання, інтеграції та полікультурної/відкритої освіти є основою для вибудовування й раціоналізації навчальної поведінки особистості в глобальних мережах для успішної самореалізації в життєвих практиках. Демократизація суспільства та негативних явищ суспільства (корупція, тіньова економіка, криміналізація відносин тощо) є актуальною для системи публічного адміністрування та управління.

З вересня 2015 року в Дніпропетровському регіоні розпочалися процеси організаційного оформлення нових об'єднаних територіальних громад, процедури їх легалізації, бюджетування та формування складу посадових осіб місцевого самоврядування (депутати, голова, члени виконавчого комітету, посадовці відділів та комунальних підприємств тощо).

Так, на вересень 2019 року площа Дніпропетровської області становить 31 914 км^2, кількість населення – 3 228 399 осіб, кількість об'єднаних територіальних громад – 67 одиниць, загальна площа об'єднаних територіальних громад – 20 123,61 км^2 (63,06% загальної площі), кількість населення ОТГ – 618 288 (19,00% загального числа). Нами окреслено такі загальні підсумки: найменша громада має 2 167 жителів, площа становить 82,2 га, об'єднались 2 сільські ради; найбільша громада має 49 463 жителів, площа становить 201,32 га, об'єднались 2 ради (сільська та міська). Лідером у самодостатності нової громади є об'єднана рада, де кількість населення становить 14 635 осіб, площа –166,4, об'єднались 2 сільські ради; тепер це новий суб'єкт місцевого самоврядування, а саме селищна рада. Ми відзначаємо, що особливістю самодостатності громади стали такі фактори, як наближення до обласного центру або великого міста, яке має розвинену промислову базу; значне число суб'єктів господарювання, а саме виробничих фірм, орієнтованих на значний товарообіг, зареєстрованих на території; значні обсяги сплати податків, що впливає на дохідну частину громади. Відповідно, доходи нової громади мають перевагу щодо забезпечення видатків успішної громади, яка має можливості активного розвитку соціальної сфери та мережі суб'єктів господарювання [7].

Задля збільшення числа господарюючих суб'єктів відбуваються процеси стимулювання формування нових кооперативів, об'єднань та асоціацій, які створюють нові робочі місця в сільських об'єднаних громадах та розширюють базу доходів ради. Так, розпочали діяти кооперативи, зокрема землеробські, плодово-овочівницькі, скотарські. Непрості процеси становлення та розвитку отримали свої перші результати, а саме прибуток та податкові надходження до місцевого бюджету. В окреслених процесах актуалізується проблема інформаційно-медійної складової публічної діяльності, адже для здійснення господарської діяльності особливе значення мають процеси комунікації, фільтрування інформації, збуту й сплати податків, окреслення процесів маркетингу та менеджменту тощо.

Безпосереднє керівництво новоствореної громади (далі – об'єднана територіальна громада, або ОТГ) здійснює створений відповідною радою виконавчий комітет, до якого входять голова ради, заступники голови, секретар ради, керівники структурних підрозділів ради (управління та відділи), старости, інші особи громади (підприємці, громадські активісти та громадяни). Виконавчий комітет підзвітний та підконтрольний раді, його рішення підлягають затвердженню радою.

Типова структура управління в новій об'єднаній територіальній громаді наведена нижче (далі – ОТГ).

В публічній сфері управління територією склалась така ситуація: паралельно існують стара та нова моделі менеджменту, де старою є районні державні адміністрації та районні й сільські ради, а новою – об'єднані територіальні громади та їх виконавчі органи. Стара модель має певне число вад у діяльності, одними з яких є бюрократизація та непрозорість діяльності, корупція та волюнтаризм, імітація процесів та проблеми комунікації. В цьому контексті постають проблеми, які потребують врегулювання, а саме нова модель району/терито-

рії округу, чіткість розмежування повноважень та самодостатність фінансова/структурна нової громади. Виконавчі органи об'єднаної громади, яким розширено повноваження й відповідальність, здійснюють життєзабезпечення соціально-економічної сфери території.

У цьому контексті, крім окресленого, відзначаємо низку кадрових проблемних питань, зокрема наявність професійних кадрів для роботи у виконавчих органах громади; недоліки у підвищенні кваліфікації посадовими особами органів місцевого самоврядування; слабкість комунікації виконкому з населеними пунктами та громадсько активними спільнотами (як суспільними, так і релігійними); розвиток самодостатності об'єднаної громади; розширення переліку надання адміністративних послуг на території; кадрове забезпечення правоохоронних органів території; проблеми кадрового забезпечення охорони здоров'я та освіти; кадрове забезпечення сфери дозвілля поводження з побутовими відходами.

На сучасному етапі розвитку демократичних та децентралізаційних процесів можна окреслити пріоритети державної регіональної політики, якими є підвищення якості життя людини; духовно-ментальна, суспільно-політична, соціально-економічна консолідація регіонів; досягнення на цій основі цілісності та гомогенності гуманітарного, інформаційного й економічного простору; підвищення конкурентоспроможності регіонів [8, с. 6].

Найактуальнішою проблемою сучасної публічної сфери є вжиття заходів боротьби з корупцією. Найбільш відомим та визнаним у світі виміром є Індекс сприйняття корупції (The Corruption Perceptions Index), який розрахований за методикою міжнародної неурядової організації "Transparency International". Індекс переважно містить середні дані, зібрані за три останні роки, й дає уявлення про поточні оцінки рівня корупції експертами. Так, у національних ЗМІ часто згадують дослідження думки громадян про поширеності корупції, які проводяться інститутом – дослідницькою компанією "The Gallup Organization". В опитуванні беруть участь громадяни понад 100 країн світу. Вони відповідають на два запитання: «Чи поширена корупція у владі у вашій країні?» та «Чи поширена корупція у бізнесі у вашій країні?» За таким самим принципом відбуваються дослідження для Індексу під назвою «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer, або GCB).

За підсумками дослідження 2017 року Україна посіла 131 місце зі 176 країн у рейтингу сприйняття корупції "Transparency International". Це місце розділили з нею Росія, Казахстан, Іран і Непал. Такий стан речей є незадовільною оцінкою публічної діяльності держави та свідчить про незадоволення громадянами результатами діяльності публічної влади [9].

Україна вибрала вектор європейської інтеграції, відповідно, публічна влада має кардинально змінити стратегію боротьби з корупцією в різних рівнях влади. Більшість країн ЄС має значний досвід боротьби з цим негативним суспільним явищем, відповідно, вони посідають місця у верхній частині рейтингу. Найменш корумпованими країнами "Transparency International" називає Данію, Нову Зеландію, Фінляндію, Швецію, Норвегію, Сінгапур, Нідерланди, Канаду й Німеччину.

Можна стверджувати, що сучасні публічні інституції створюються на державному рівні

<table>
<tr><td colspan="3">Голова ради
(обирається жителями громади)
Здійснює керівництво радою та виконкомом</td></tr>
<tr><td>Рада ОТГ
(депутати, обрані жителями)</td><td>Виконавчий комітет
(обирається й контролюється радою)</td><td>Старости, які обираються громадою села та входять до складу виконкому</td></tr>
<tr><td colspan="3">Управління або відділи
(утворюються та підконтрольні раді, підпорядковані виконкому) ЖКГ, освіти, медицини, культури, розвитку території, земельний, у справах дітей, містобудування тощо</td></tr>
</table>

Рис. 1. Типова структура управління в новій ОТГ

та формуються людиною/людьми, яка обіймає/обіймають посади у владній структурі, адже саме від їх зусиль залежить рівень реалізації публічної реформи й отримання позитивних суспільних результатів. Окреслені нами публічні зміни, відповідно, прискорять процеси ефективних суспільних трансформацій, створять передумови долучення людини, громадянина до публічної діяльності та поглиблять сфери демократизації в державі. На думку дослідниці І. Дегтярьової, «людський розвиток має стати ключовим принципом не тільки для діяльності суб'єктів господарювання, але і для органів регіональної влади, що прискорить позитивні соціально-економічні зміни» [6, с. 7].

Оцінювання ефективності діяльності соціальної інституції постає основною проблемою, адже слід своєчасно визначити критерії оцінювання рівня, якості й повноти надання публічної послуги; якісний показник залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішень та реалізації планів. З огляду на окреслене актуалізується питання відповідності змісту та якості публічної послуги, що в подальшому визначатиме стратегічну перспективу інфраструктурного розвитку території, наступної реалізації соціальних проєктів, спрямованих на підвищення рівня життя для громади й особистості, наближення її змісту до громадян [9, с. 98].

У вищеназваних процесах актуалізується питання інформаційно-медійних компетентностей посадових осіб громади та жителів громади, адже всебічно поінформована особистість, незважаючи на статус, буде спроможна долати негаразди та здобувати ефективні результати діяльності публічної системи й ОТГ, як визначають індекси європейських принципів демократизації суспільного життя [10]. На прикладах діяльності ОТГ Дніпропетровської області вже практично апробовано й реалізовано інформаційно-медійні проєкти, які спрямовані на надання адміністративних послуг жителям території «Громада в смартфоні»; інформування та громадське обговорення окремих питань життєдіяльності громади; реєстрацію на прийом та інформаційні запити; формування мережі туристичних маршрутів; відкриття етнічно-культурних сайтів; програму добросусідства; дистанційні платформи формальної та неформальної освіти тощо. Місцева влада й сьогодні веде пошук нових моделей співпраці з громадянами для позитивних змін у рівному доступі до суспільних інституцій на території громади. В окреслених питаннях набуває особливої ваги проблема мобільності та інформаційно-медійної компетентності посадових осіб публічної влади регіонального й місцевого рівнів.

Висновки і пропозиції. Отримані результати свідчать про те, що актуальність розвитку інформаційно-комунікативних компетентностей особистості й громади, гнучкість публічної системи до громадсько-суспільних проблем, регіональна система окреслили особливе значення людських та кадрових ресурсів нової громади в покращенні соціально-економічного статусу регіону, вищий рівень владної комунікації в реформаторських процесах та значимість людини, її професійної та громадської діяльності, а індикаторами ефективності публічної влади стають якість життя, рівень маркетингу та сталого розвитку громади й особистості.

Основною запорукою успіху в зміцненні державності, зростанні рівня соціально-економічного розвитку регіонів та країни постають загальні процеси залучення громадян до врядування в громадах, що даватиме можливості для повної реалізації основоположних принципів демократії та свободи.

На реалізації відповідних концептів потрібно зосередити всю організаційну роботу системи публічної влади й громадян, які є суб'єктами демократії нової громади. Ми відзначаємо, що інформаційно-медійна культура та відповідальність за її достатній рівень у посадової особи є основою загальної культури суспільства та особистості, адже особистість наділена повноваженнями публічного управління майбутнього, що є складовими сучасного прогресивного середовища публічної влади, яке є розвивальним, стимулюючим і мотивуючим у процесах демократизації, розширення свободи діяльності. Відповідно, окреслені проблеми потребують нашого різнобічного дослідження.

Список використаної літератури:

1. Пруднікова О.В. Інформаційна культура: концептуальні засади та світоглядний сенс. Харків : Право, 2015. 352 с.
2. Бородін Є.І., Безена І.М. Марк Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. Публічне управління та митне адміністрування. 2019. № 10. С. 100–102.
3. Безена І.М. Демократизація та децентралізація публічної влади: регіональне державне управління та місцеве самоврядування. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2019. № 9. С. 88–90.

4. Безена І.М. Сучасні аспекти управління освітньою системою: філософсько-освітні концепти. Гілея: збірник наукових праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. Вип. 128 (1). Київ : Гілея, 2018. С. 286–291. URL:file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/%D0%93%D1%96%D0%BB%D0%B5%D1%8F%20128%20%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0.pdf.
5. Безена І.М. Культура свободи особистості в освітньому середовищі: сучасні тенденції та філософія проблеми. Virtus. 2017. № 18. С. 10–15.
6. Дегтярьова І.О. Принципи нової регіональної політики України. Теорія і практика державного управління. 2009. № 3 (26). С. 3–8.
7. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область: формула успіху. URL: https://decentralization.gov.ua/areas/0562.
8. Нова державна регіональна політика: від теорії до практики : збірник / за ред. В.М. Куйбіди. Київ : Крамар, 2009. 232 с.
9. Індекс сприйняття корупції (The Corruption Perceptions Index). URL: https://ua.censor.net.ua/n424781.
10. Competences for Democratic Culture. Living together as equals in culturally diverse democratic societies. Council of Europe, 2016. URL: https://rm.coe.int/16806ccc07.

Bezena I. M. Democratization of public administration and info-media development of its officials' competences

A number of public reforms have been launched in Ukraine, and administrative reform is of particular importance for a new level of state development, which aims to change the status of local authorities, accountability and content of their social work. Attempts to initiate the public authority reform have been done several times, but there was not enough political willpower, changes were superficial: there was only replacing signboards or applying re-subordination. Such actions, as a rule, left the old authoritarian system of government, did not change the state of affairs in power structures, and accordingly to some extent exacerbated the situation in the regions, deepened the excessive centralization of territorial governance, eliminated the principles of self-government and budgeting, which in the process of activity became a burden for the state development. At local level, as usual, financial subventions to address specific territorial problems (roads, social facilities, land improvement, etc.) were eliminated, local authorities were discouraged from solving territorial problems, and deepened destructive processes (corruption, abuse in the financial sphere, deepening complication processes of social status of territories, etc.). Thus, things could not go further in this way, substantial and profound changes in the management of the territories gradually began, but the redistribution of powers, financial resources and responsibility for the state of affairs has already been implemented. Responsibility and resources (material, financial) were transferred/accepted from the center to the local level. The powers of the deputy and the head of the community are now filled with specifics for solving local problems of social development of the territory.

Democratization of activity process in government public institutions from the center to the region; the problems concerning info-media competencies of officials are outlined; the ability to communicate on selected themes of community activity; analytic abilities and practice; public involvement to the processes of judgement drafting in social questions within the territory; the ability to create language environment with foreign colleagues; the strategies for community activity and work plan preparation.

Key words: *democratization, decentralization, regional power, bureaucracy, powers, local self-government, village/city mayor, authorized representative/ official, local budget, subvention, responsibility.*

УДК 351.82
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-6

Я. М. Біляєв
аспірант
Національної академії державного управління
при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ МОБІЛЬНОСТІ МОЛОДІ В УКРАЇНІ

У статті наведено напрями вдосконалення державної політики соціальної мобільності молоді в Україні. Встановлено необхідність прийняття Закону «Про молодь», який би замінив чинний зараз і давно морально застарілий Закон «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» 1993 року.

Запропоновано шляхи координування різних сфер молодіжної політики, такі як створення міжміністерського координаційного комітету; проведення міжміністерських круглих столів; створення тимчасових робочих груп для вирішення специфічних молодіжних питань. Розглянуто пріоритети реалізації державної молодіжної політики. З'ясовано, що необхідними умовами вивільнення потенціалу молоді є навчання й професійна підготовка на високому рівні, ефективна інтеграція на ринку праці, а також більша мобільність молодих осіб.

Проаналізовано способи вирішення проблеми підвищення рівня якості вищої освіти, а також оновлення моделі навчання щодо індивідуалізації та диференціації. Встановлено, що важливим аспектом, який впливає на соціальну мобільність молодої людини, є знання іноземних мов та інформаційних технологій для отримання й продуктивного використання інформації.

Визначено необхідність забезпечення кваліфікованого кар'єрного консультування студентів в освітніх установах та спеціальних центрах профорієнтації, можливість участі в кар'єрних тренінгах, які слід передбачити в нормативних документах.

Розглянуто проблему низької оплати праці молодих спеціалістів, яку необхідно вирішити шляхом проведення роз'яснювальної роботи з працедавцями щодо ведення соціально відповідального бізнесу, адже кожен працедавець має забезпечити гідні умови та оплату праці своїм працівникам незалежно від віку та статі.

Доведено, що важливим напрямом державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді є допомога у власній підприємницькій діяльності. Очевидною для України є необхідність поступового закріплення проєктного принципу для фінансового забезпечення державної молодіжної політики. Встановлено доцільність створення мережі волонтерських центрів в Україні, які мають проводити тренінги для волонтерів та координаторів.

Ключові слова: *молодіжна політика, соціальна й освітня мобільність, управління, система освіти, ринок праці.*

Постановка проблеми. Державна молодіжна політика щодо забезпечення соціальної мобільності молоді має перехресний характер, адже охоплює спільні сфери з іншими сферами діяльності держави, тобто освіту (формальну й неформальну), охорону здоров'я, культуру, спорт, соціальний захист, працевлаштування, інформаційну політику. Ці галузі перебувають у компетенції різних міністерств. Також молодіжна політика щодо забезпечення соціальної мобільності молоді може стосуватись автономної діяльності, що не є частиною секторальних політик, наприклад, сприяння й активізація суспільної участі, формування норм і звичок. Як наслідок, ініціативи, що стосуються молодіжної політики, приймаються різними центрами прийняття рішень, що потребує співпраці, узгодження й вжиття додаткових заходів.

Вирішення завдання стимулювання соціальної мобільності молоді має велике стратегічне значення, оскільки саме ця соціальна група визначатиме якість людського потенціалу країни в найближчому майбутньому. Необхідними умовами вивільнення потенціалу молоді є навчання й професійна підготовка на високому рівні, ефективна інтеграція на ринку праці, а також більша мобільність молодих осіб.

© Біляєв Я. М., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжні науковці визначають соціальну мобільність як стратифікаційне переміщення (П. Сорокін, М. Вебер, Е. Гідденс, Н. Смелзер, Д. Бартолом'ю, П. Блау, А. Тойнбі, Б. Рассел, А. Шопенгауер, С. Ліпсет, Ф. Філіпов, М. Руткевич). Серед українських науковців проблеми соціальної мобільності досліджували А. Капська, О. Болотська, Н. Чернуха, Н. Ніколаєнко, Н. Коваліско, А. Хоронжий, О. Балакірєва, Ю. Середа, О. Карнаухова, Д. Дмитрук, А. Ноур, Р. Левін, О. Шестаковський.

Мета статті – наведення напрямів удосконалення державної політики соціальної мобільності молоді.

Виклад основного матеріалу. Соціальна мобільність молоді – це зміна соціального статусу молодої особи, перехід до нової соціальної групи чи страти. Ключовими моментами сприяння соціальній мобільності молоді є забезпечення умов та гарантій для її розвитку, формування життєвих пріоритетів, реалізація творчого та професійного потенціалу. Це є головною метою особливого напряму діяльності держави, а саме державної молодіжної політики.

Державною молодіжною політикою є специфічна діяльність держави, спрямована безпосередньо на врегулювання її взаємовідносин з молоддю, вирішення актуальних проблем молоді. На державу покладаються функції сприяння соціальному становленню й розвитку молодого покоління, що унормовано на законодавчому рівні [1].

В Україні давно на часі прийняття Закону «Про молодь», який би замінив чинний зараз і давно морально застарілий Закон «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» 1993 року [1]. Новий Закон має визначити мету й завдання молодіжної політики в Україні, її основні принципи, організаційні та правові засади діяльності громадських молодіжних організацій, волонтерських організацій тощо, основні засади участі молоді в реалізації політики тощо. Актуальним є також прийняття нормативно-правових актів щодо молодіжного підприємництва, працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, надання першого робочого місця, концепції освіти дорослих.

Пріоритетами реалізації державної молодіжної політики є забезпечення доступної освіти шляхом забезпечення її безперервності, задоволення потреб особистості та суспільства, формування державного замовлення відповідно до потреб ринку праці, налагодження співпраці роботодавців та навчальних закладів для стажування студентської та учнівської молоді, укладення договорів про працевлаштування випускників на перше робоче місце, налагодження співпраці роботодавців і навчальних закладів для формування навчальних програм, програм стажування та проходження навчальної практики, залучення роботодавців до планування навчального процесу [6].

Молодіжна політика має стати пріоритетною в діяльності органів центральної державної влади. Спеціалізований відділ розвитку молодіжної політики в офісі Президента забезпечить виконання його повноважень з управління цією сферою. Цей спеціалізований відділ має виконувати функції щодо контролю реалізації молодіжної політики, а також її вдосконалення залежно від стану розвитку країни.

На часі трансформація Міністерства молоді та спорту України, яке переважно займається питаннями фізкультури та спорту, в Міністерство молодіжної політики. Таке міністерство перш за все має реалізовувати молодіжну політику. Відповідно, має бути реформована внутрішня структура міністерства. Пропонуємо виділити департамент молодіжної участі (департамент підтримки ініціатив молоді), департамент підтримки сільської молоді, департамент економічної інтеграції молоді, підтримки молодіжного підприємництва, департамент підтримки особливих категорій молоді, департамент фізкультури та спорту.

Щоби координувати різні сфери молодіжної політики, варто створити міжміністерський координаційний комітет, проводити міжміністерські круглі столи, створювати тимчасові робочі групи для вирішення специфічних молодіжних питань. Ці механізми можна поєднувати, за необхідності змінювати відповідно до нагальних проблем.

Інституціональні механізми соціальної мобільності істотно впливають на формування уявлень молодих людей про наявні в суспільстві можливості й траєкторії мобільності. Відповідно до цього вони вибудовують власні стратегії просування, формують алгоритми досягнення бажаного становища. У соціологічних дослідженнях останнього десятиліття фіксується бажання більшості молодих людей працювати в таких структурах, як державні та муніципальні органи влади, іноземні й спільні підприємства, компанії – лідери галузі, що мають значиму

долю на ринку. Проте розвивається протилежна тенденція, коли молоді люди свідомо відмовляються від роботи в таких структурах на користь гнучкіших форм зайнятості.

Сучасне постіндустріальне суспільство є відкритим, адже воно дає великі можливості для соціальної мобільності людини, головне, навчитися користуватися цими можливостями. Молодий вік і професійна освіта сприяють мобільності. Основні проблеми реалізації потенціалу молоді в Україні, соціальної мобільності потребують розроблення та вжиття низки заходів.

Вирішення проблеми відповідності професійної освіти ринку праці потребує тестування здібностей у середній школі, здійснення первинної профорієнтації, консультування перед вступом у середній професійний чи вищий навчальний заклад.

Вирішення проблеми підвищення рівня якості вищої освіти передбачає реформування системи навчання (більше практичних занять і знань), міждержавні обміни студентів, стажування, заохочення до участі в різних проєктах, гранти студентам, психологічні тренінги, тренінги з пошуку роботи. Більше молодих людей мають залучатися до сфери наукових досліджень. Важливим аспектом, що впливає на соціальну мобільність молодої людини, є знання іноземних мов та інформаційних технологій для отримання й продуктивного використання інформації.

Вважаємо, що можна запропонувати оновлення моделі навчання щодо індивідуалізації та диференціації. Так, структура вищої освіти повинна включати дві підсистеми, а саме базову, передбачену навчальними планами, й варіативну, тобто ту, що складається з індивідуального набору предметів відповідно до вибраного напряму професійної діяльності. Основна мета полягає в підготовці фахівців з рівнем кваліфікації, необхідним ринку праці.

Ефективність системи освіти багато в чому залежить від оптимального поєднання теоретичних знань та практичних навичок, одержуваних студентами в процесі навчання. На державному рівні за прикладом інших країн варто започаткувати проєкт «Студентські практики», який має охоплювати всі професійні напрями вітчизняної вищої освіти. Як навчальні організації слід залучити бізнес та неприбуткові організації, державні та муніципальні установи, школи та навчальні організації, науково-дослідні інститути, компанії та підприємства. Проєкт «Студентські практики» – це можливість об'єднати три сторони (учень – наставник – роботодавець), кожна з яких матиме вигоди від проєкту.

У ВНЗ необхідно сприяти розвитку мотивації та психологічної готовності до формування індивідуальних/професійних компетенцій. Слід розвивати інтерес студентів до досягнення високих результатів в усіх розділах освітніх програм (заохочення у вигляді стажування, нагород). За прикладом європейських країн можна створити систему мотивування державних ВНЗ і коледжів для створення внутрішніх систем адаптації випускників до ринку праці (зокрема, за допомогою субсидій та грантів).

Механізм фінансування системи освіти слід змінити так, щоби студенти були зацікавлені в укладенні прямих контрактів з працедавцями під час навчання щодо отримання кваліфікації та брали індивідуальні зобов'язання щодо використання отриманих компетенцій в інтересах працедавця.

Освітня мобільність є для молодих людей ефективним способом збільшення шансів на працевлаштування в майбутньому, а також здобуття нових професійних кваліфікацій за одночасної підтримки громадянської активності. Україна має активніше долучатися до програм мобільності ЄС, зокрема програми "Erasmus+". Завдяки програмам студентських обмінів молоді люди здобувають цінний досвід і вміння, які потім зможуть ефективно застосувати у житті [4; 5; 7].

Заходи щодо кар'єрного розвитку, планування кар'єри мають бути включені в процес здобуття освіти. Пропонуємо реалізувати в Україні проєкт «Центр кар'єри». Центри кар'єри мають бути організовані при ВНЗ і державних центрах зайнятості. Забезпечення кваліфікованого кар'єрного консультування студентів в освітніх установах та спеціальних центрах профорієнтації, можливість участі в кар'єрних тренінгах слід передбачити в нормативних документах.

Проблема низької оплати праці молодих спеціалістів не є простою щодо вирішення. Необхідно проведення роз'яснювальної роботи з працедавцями щодо ведення соціально відповідального бізнесу, кожен працедавець має забезпечити гідні умови та оплату праці своїм працівникам незалежно від віку, статі тощо.

Невід'ємним елементом державної системи сприяння мобільності молоді є підтримка економічної активності громадян і малого бізнесу. Проблемою молодіжного підприємництва в Україні є відсутність фінансування й базових

знань для відкриття своєї справи. Вирішення проблеми передбачає навчання, обмін досвідом, кредити для молоді. Розвиток підприємницьких здібностей у процесі навчання у ВНЗ повинен сприяти розвитку особистих якостей, зокрема впевненості у власних силах, креативності, ініціативності, вмінню працювати в команді.

Нині сучасний світ вимагає постійного оновлення життєвих навичок, розширення кола/можливостей діяльності. Концепція постійного навчання людини, навчання впродовж усього життя є обов'язковою та необхідною умовою соціальної мобільності. Модель неперервної освіти ("lifespan education") потребує розроблення сучасного мережевого освітнього середовища, нових освітніх технологій, технологій трансферу знань, розроблення методики та технології основних засад освіти для різних груп людей, технологій розвитку та саморозвитку особистості протягом життя ("lifespan development"). Потрібно створити державну систему «Освіта упродовж усього життя» ("lifelong learning"), що дасть можливість кожному члену суспільства змінити або вдосконалити кваліфікацію без припинення трудового процесу.

Успішна соціальна мобільність молоді можлива лише за умови об'єднання зусиль державних структур, які відповідають за розроблення й реалізацію державної молодіжної політики, науковців, а також самої молоді. Для врегулювання соціальних відносин та соціальних умов щодо соціальної мобільності необхідно посилити соціальний діалог (соціальне партнерство) суб'єктів соціально-трудових відносин. Застосування досвіду Євросоюзу дає змогу сформувати систему трибічної взаємодії між організаціями професійної освіти, органами державного управління й ринком праці, а також надати молоді максимум можливостей для реалізації потенціалу отриманої освіти.

В Україні у сприянні мобільності молоді, зокрема соціальної мобільності студентів, велике значення має участь в Європейських програмах «Еразмус+», «Дії Марії Складовської-Кюрі» (частина програми «Горизонт – 2020», спрямованої на дослідження й інновації, фінансову підтримку осіб, зайнятих у цій сфері) [4; 5; 7].

В Україні слід постійно аналізувати статистичну інформацію про поточний стан системи освіти, кожні 2–3 роки на підставі узагальненої інформації необхідно складати прогноз розвитку системи освіти й ринку праці.

Фінансування системи освіти має бути засноване на угодах безпосередньо міжосвітньою установою (університетом або коледжем) та Міністерством освіти і науки. Фінансування освітньої установи для забезпечення успішного навчання кожного студента має реформуватися щодо цільового залучення коштів студентів-контрактників на розвиток і наукову діяльність ВНЗ.

Сприятиме професійній мобільності випускників установ освіти соціальне партнерство. Це особливий тип взаємодії освітніх установ з державними та місцевими органами влади, суб'єктами й інститутами ринку праці. Соціальне партнерство має вирішити проблеми підготовки професіоналів відповідно до потреб ринку праці, забезпечення підприємств кваліфікованими кадрами, підвищення кваліфікації персоналу й працевлаштування молодих фахівців, що закінчують навчальні заклади.

В Україні при кожному ВНЗ мають бути створені центри кар'єри, що забезпечуватимуть розроблення та вжиття заходів, спрямованих на розширення можливостей працевлаштування студентів/випускників і на розвиток індивідуальних навичок адаптації на ринку праці. Система послуг зі сприяння розвитку кар'єри молодої людини включає інформування, кар'єрну освіту (розвиток навичок самооцінки, вміння пошуку та застосування інформації щодо освіти й ринку праці, розвиток особистих якостей тощо), індивідуальні консультації у професійного консультанта (складання плану/проєкту розвитку індивідуальної кар'єри, ухвалення рішень).

Важливим напрямом державної політики щодо забезпечення соціальної мобільності молоді є допомога у власній підприємницькій діяльності. Навчання підприємництву та розвиток підприємницьких навичок є одними з ключових напрямів, що реалізовуються в країнах ЄС у рамках неформальної освіти. В Україні першочерговим завданням держави у сфері підтримки підприємницьких ініціатив молоді є створення сприятливого бізнес-клімату, сприяння започаткуванню власної справи. Найбільш значимим є формування підприємницького образу мислення через освіту. Існує необхідність створення сприятливих умов для молодих підприємців із наданням їм потрібної інформації, фінансових коштів, зняттям зайвого правового та адміністративного тягаря. Слід створити вітчизняний фонд сприяння молодіжному бізнесу.

Фінансове забезпечення державної молодіжної політики складає найважливішу лан-

ку державної молодіжної політики, адже воно багато в чому зумовлює ефективність заходів, вжиття яких відбувається в цьому напрямі органами державної влади. Очевидною для України є необхідність поступового закріплення проєктного принципу для фінансового забезпечення державної молодіжної політики.

Важливою формою соціальної активності молоді є волонтерська діяльність. Завдяки цій діяльності вирішуються проблеми реалізації потенціалу молодих людей. Вважаємо, що в Україні слід розширювати волонтерську діяльність молоді за рахунок нових форм роботи зі спиранням на досвід європейських країн. Студенти старших курсів, зокрема майбутні юристи, медики, педагоги, соціальні працівники, спеціалісти сфери послуг, можуть безоплатно виконувати роботу по спеціальності для осіб соціально вразливих категорій населення на базі приватних фірм, які надають приміщення, обладнання тощо. Волонтерська діяльність молоді у названих та інших сферах була б досить затребуваною, а молодим фахівцям дала б змогу реалізувати свій потенціал. Вважаємо, що в Україні доцільно створити мережу волонтерських центрів, які мають проводити тренінги для волонтерів та координаторів.

Висновки і пропозиції. Отже, для вдосконалення державної політики соціальної мобільності молоді необхідно вдосконалити законодавче забезпечення, підвищити ефективність управління (вдосконалення організаційних структур органів влади центрального рівня), стимулювати освітню мобільність молоді відповідно до європейських грантових програм. Необхідним є розвиток волонтерської діяльності молоді, а також підтримка держави для розвитку молодіжного підприємництва.

Список використаної літератури:

1. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 5 лютого 1993 року № 2998-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2998-12.
2. Результати участі України та країн Східного Партнерства в конкурсах програми «Горизонт – 2020» на початок 2019 року. URL: https://mon.gov.ua/ua/tag/gorizont-2020.
3. Реформа науки потребує ще багато роботи, однак уже запущено Нацраду та Нацфонд досліджень, зросла підтримка молодих вчених, змінюються підходи до фінансування. 16 травня 2019 року. URL: https://mon.gov.ua/ua/news/reforma-nauki-potrebuye-she-bagato-roboti-odnak-uzhe-zapusheno-nacradu-ta-nacfond-doslidzhen-zrosla-pidtrimka-molodih-vchenih-zminyuyutsya-pidhodi-do-finansuvannya-liliya-grinevich.
4. Сайт Національного бюро програми ЄС «Креативна Європа». URL: http://creativeeurope.in.ua.
5. Сайт Національного «Еразмус+» Офісу в Україні. URL: http://erasmusplus.org.ua.
6. Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/532/2013.
7. Україна має амбіції 2021-го стати асоційованим членом “Horizon Europe”. 30 січня 2019 року. URL: https://mon.gov.ua/ua/news/ukrayina-maye-ambiciyi-2021-go-stati-asocijovanim-chlenom-horizon-europe-do-kincya-roku-mi-podamo-zayavku-zastupnik-ministra-maksim-striha.
8. Українське “покоління Z”: цінності та орієнтири. URL: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/13874.pdf.
9. Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації. Тернопіль : Тернограф, 2017. 100 с.
10. Шпекторенко І. Професійна мобільність державного службовця : монографія. Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. 242 с.

Biliaiev Ya. M. Improvement of state police on youth social mobility in Ukraine

The article describes directions of improvement of the state policy of social mobility of youth in Ukraine. The necessity of adopting the Law “On Youth”, which would replace the current and long morally obsolete Law “On Promoting the Social Formation and Development of Youth in Ukraine” in 1993, has been established.

The ways of coordination of different spheres of youth policy are suggested: creation of an inter-ministerial coordination committee; holding inter-ministerial roundtables; setting up temporary working groups to address specific youth issues. Priorities of realization of the state youth policy are considered. It has been found that a necessary condition for unleashing youth potential is high-level education and training, effective integration in the labor market, and greater mobility of young people.

The ways of solving the problem of improving the quality of higher education as well as updating the model of learning towards individualization and differentiation are analyzed. It is established that the important aspect that influences the social mobility of a young person is the knowledge of foreign languages and information technologies for obtaining and productive use of information.

The necessity of providing professional career counseling for students in educational institutions and special centers of vocational guidance, the possibility of participation in career trainings, which should be provided in the normative documents, were determined.

The problem of low remuneration of young specialists is considered, which should be solved in the form of explanatory work with employers on conducting socially responsible business: every employer should provide decent conditions and remuneration to his employees, regardless of age and gender.

It is stated that assistance in own business activity is an important direction of the state policy for ensuring social mobility of youth. Obviously for Ukraine is the need to gradually consolidate the project principle for financial support of the state youth policy. The expediency of creating a network of volunteer centers in Ukraine, which should provide training for volunteers and coordinators, has been established.

Key words: *youth policy, social and educational mobility, management, education system, labor market.*

УДК 351.342.8
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-7

О. П. Бойко
кандидат наук з державного управління

НАВЧАННЯ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ СИСТЕМИ РОЗВИТКУ ФОРМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті проаналізовано проблематику професійної підготовки учасників виборчих процесів та референдумів як одного з інструментів системи розвитку форм представницької демократії. Автором визначено основні проблеми та особливості навчання учасників виборчих процесів та референдумів. Основними проблемами організації навчального процесу є нестабільність виборчого законодавства та відсутність законодавства щодо референдумів, стислі терміни підготовки, велика кількість суб'єктів навчального процесу. Зазначено, що виборчий процес та процес референдумів мають бути чітко регламентованими. Проте такі процеси обмежені жорсткими рамками календарного плану та обумовлені вимогами норм закону. Автор наголошує на важливості дотримання організаційно-правової складової процесів виборів та референдумів, отже, актуальності навчання всіх учасників виборчого процесу. Зазначено, що питання навчання учасників виборчих процесів та референдумів є масштабною задачею державного рівня. Зокрема, проаналізовано чинне законодавство щодо регламентації навчання учасників виборчих процесів, наголошено на архаїзмі форм, методів, засобів такого навчання. Наведено приклади хибних рішень в організації професійної підготовки учасників виборчого процесу. Акцентовано на важливості правильного визначення предмета навчання залежно від суб'єкта виборчого процесу, вибору форм, методів, засобів навчання. Автором запропоновано посилити просвітницьку роботу в інформаційному напрямі з огляду на актуальність свідомого вибору виборців. Наведено приклади взаємодії громадського сектору й держави у навчанні учасників виборчих процесів. Автором наголошено на актуальності діяльності Центру управління навчанням учасників виборчих процесів при Центральній виборчій комісії. Зокрема, проаналізовано їхню роботу щодо підготовки до виборів Президента України у 2019 році. Автором зазначено, що система навчання учасників виборчих процесів та референдумів потребує вдосконалення щодо розширення переліку суб'єктів навчання, диференціації тематики залежно від суб'єкта навчання й вибору сучасних методів та засобів навчання.

Ключові слова: *вибори, референдум, виборчий процес, професійна підготовка, учасник виборчого процесу.*

Постановка проблеми. Виборчий процес та процес референдумів мають бути чітко регламентованими, обмеженими жорсткими рамками календарного плану та обумовленими вимогами норм закону. З огляду на важливість дотримання вимог до організаційно-правової складової під час виборів та референдумів є актуальним навчання всіх учасників виборчого процесу. Від успіху освітньої складової під час підготовки до виборів та референдумів безпосередньо залежать якість самого процесу й результати виборів та референдумів. Отже, професійна підготовка є невід'ємною складовою процесу легітимізації волевиявлення громадян у вигляді вибору представницького органу або прийняття рішень на референдумах. Варто зазначити, що освіченість учасників виборчого процесу є запорукою не лише формування представницьких органів відповідно до закону, але й довіри до цих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика навчання учасників виборчих процесів та референдумів досліджена А. Савковим, Ю. Ключковським, Н. Богашевою, В. Ковтунцем, М. Мельником, Н. Нижник, М. Ставнійчук, В. Шаповаловим та іншими вітчизняними науковцями. Втім, сьогодні актуальним є пошук нових форм, методів, засобів у підготовці всіх учасників виборчих процесів та процесів з референдумів.

Мета статті – дослідження проблематики навчання учасників виборчих процесів та референдумів як інструмента системи розвитку форм представницької демократії.

© Бойко О. П., 2019

Виклад основного матеріалу. Складність організаційних процедур проведення виборів та референдумів зумовлюється конкретизацією всіх етапів та процесів у вітчизняному законодавстві. Отже, чітке й неухильне дотримання процедур є обов'язковим для визнання результатів та уникнення оскаржень таких результатів. Таким чином, важливими етапами є навчання й професійна підготовка учасників процесів. Варто зазначити, що складнощами просвітницької роботи є, з одного боку, все часта зміна виборчого законодавства, його забюрократизованість, а з іншого боку, велика кількість учасників процесів, щодо яких у короткі терміни необхідно провести таку просвітницьку роботу.

Предметом навчальної роботи має стати перш за все вітчизняне законодавство щодо виборчих процедур та процедур референдумів, зокрема чинні Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори». Зауважимо, що нині відсутнє законодавче забезпечення місцевих та всеукраїнських референдумів. Отже, їх проведення нині не вбачається можливим. Окрім того, учасники виборчого процесу мають орієнтуватись в інших нормах закону та нормативно-правових актах щодо процесів виборів та референдумів, зокрема в питаннях захисту прав і свобод щодо волевиявлення, у разі потреби захисту результатів виборів, отже, окремих нормах адміністративного, кримінального, трудового, навіть господарського права. Ще однією частиною просвітницької роботи має стати інформаційний напрям, адже сьогодні питання свідомого вибору є вкрай актуальним і стає питанням національної безпеки. Недостатня інформаційна політика щодо питань референдумів чи об'єктів виборів на фоні викривленої агітаційної політики може спричинити неправильне суспільне уявлення, наприклад, про кандидатів на виборах, отже, сформувати представницький орган, який, зрештою, не відповідатиме очікуванням та запитам виборців.

Визначаючи предмет навчання, визначаємо насамперед цільову групу учасників процесів. Якщо йдеться про виборців, то акцент навчання має бути зроблений на правах та обов'язках, виваженій інформаційній політиці. Якщо йдеться про членів виборчих комісій, офіційних спостерігачів, представників учасників процесів, то акцент навчання має бути зроблений на організаційно-правовій базі. Члени виборчих штабів та кандидати мають орієнтуватись в усіх питаннях як правового забезпечення, так і методики ведення агітаційної роботи. Навіть посадові особи, які, згідно із законом, мають сприяти процесам, також повинні проходити відповідну підготовку.

Отже, питання навчання учасників виборчих процесів є масштабною задачею державного рівня. Нині є чинним Указ Президента України «Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні» від 8 грудня 2000 року, метою якого є «підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні, забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [4]. Залишаються чинними Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні» від 31 січня 2001 року № 88 [2] та Постанова Центральної виборчої комісії «Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях» від 21 листопада 2008 року № 65 [6]. На нашу думку, ці документи є архаїчними з огляду на зміну виборчого законодавства, потребу в удосконаленні методології та пошуку нових інструментів у навчанні учасників виборчих процесів.

Прикладом хибного правового регулювання навчання членів виборчих комісій стала вже не чинна норма частини 7 статті 26 Закону України «Про вибори народних депутатів України», якою визначалось, що на керівні посади виборчої комісії можуть бути призначені особи, які пройшли навчання для роботи на керівних посадах у складі окружної виборчої комісії. Така норма Закону означала, що навчання для претендентів на керівні посади в ОВК має стати обов'язковим. Відомості про проходження навчання повинні були вноситись у відповідне подання на посади в ОВК суб'єктом подання. На виконання цієї норми Центральна виборча комісія прийняла Постанову «Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» від 31 січня 2013 року

№ 15, де було визначено порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України; затверджено теми теоретичної підготовки; затверджено форму свідоцтва про проходження навчання. Порядок обумовлював не тільки обов'язковість самого навчання, але й обов'язковість успішного складання підсумкового завдання для отримання відповідного свідоцтва (пункт 1.1) [5]. Натомість система оцінювання та критерії оцінювання не були визначені. Отже, запропонована Центральною виборчою комісією система навчання була не здатна досягти цієї мети, адже ЦВК запропонувала претендентам зайнятись самоосвітою, надала перелік питань для навчання та перелік нормативних документів, з яким потрібно ознайомитись. Така система була абсолютно формальною, а в разі запровадження ніяким чином не сприяла би досягненню мети. Не було вирішено й інші організаційні питання, зокрема не захищено трудові права учасників навчання (вони не звільнялись від виконання службових обов'язків за місцем постійної роботи на час, необхідний для навчання); не визначено, як уникнути ситуацій, коли потенційний член виборчої комісії відкликає згоду бути членом комісії, а бюджетні кошти на його навчання вже були витрачені. Згодом за поданням народного депутата України VII скликання Р. Князевича законопроєкту «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо навчання для роботи на керівних посадах у складі ОВК)» від 31 січня 2013 року (реєстраційний номер 2151) положення частини 7 статті 26 Закону було скасовано.

Варто зазначити, що в системі навчання саме членам виборчих комісій приділяється найбільше уваги. Так, популярною стала система дистанційного навчання в онлайн-режимі «ВИБОРКОМ», яка не лише надає теоретичні знання, але й містить матеріали, зразки та форми документів, необхідні для успішного виконання своїх обов'язків. Це відкрита й безкоштовна база даних. Цю систему створено за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні.

При Центральній виборчій комісії діє Центр управління навчанням учасників виборчих процесів. Цей Центр працює за Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) за підтримки Бюро у справах Європи та Євразії, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та уряду Канади. Наприклад, у 2019 році під час підготовки до виборів Президента України Центр провів тренінги для членів ОВК та всіх ДВК звичайних виборчих дільниць. У навчанні було задіяно 120 тренерів, сертифікованих Центром управління навчанням учасників виборчих процесів при ЦВК. Загалом проведено 106 тренінгів для членів ОВК та 387 тренінгів для членів ДВК, у яких взяли участь близько 78 тисяч представників ОВК та ДВК по всій Україні. Учасники знайомились із системою та статусом виборчих комісій, організацією роботи, роботою в день голосування, діловодством тощо, а найважливіше, вивчали процедури підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та складання відповідного протоколу, а також порядок розгляду скарг. Центром був розроблений навчальний посібник та адаптований навчальний фільм.

Прикладом розширення цільової аудиторії навчання став проведений у січні 2019 року триденний тренінг для суддів адміністративних судів «Вибори Президента України 2019: окремі аспекти судового врегулювання спорів, пов'язаних із виборами». Програму курсу та посібник для суддів розроблено у співпраці з Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) та програмою USAID «Нове правосуддя». На завершення тренінгу кожен суддя отримав Сертифікат Національної школи суддів України про успішну підготовку тренерів.

Прикладом взаємодії громадського сектору й держави у навчанні учасників виборчих процесів завжди була Громадянська мережа «ОПОРА». Цього року вона започаткувала новий курс тренінгів під назвою «Ефективна поліція – забезпечення законності виборчого процесу». Поліцейські та слідчі вивчали законодавчі особливості виборчого процесу та тренувались на практичних кейсах. Метою навчання є обмін досвідом між членами «ОПОРИ», яка зазвичай є активним спостерігачем за виборчими процесами, та Національною поліцією щодо порушень, які трапляються під час виборчого процесу.

Висновки і пропозиції. Навчання учасників виборчих процесів та референдумів є одним з інструментів розвитку форм представницької демократії. Основними проблемами організації навчального процесу є нестабільність виборчого законодавства та відсутність законодавства щодо референдумів, стислі терміни підготовки, велика кількість суб'єктів навчального процесу. Отже, система навчання учасників виборчих

процесів та референдумів потребує вдосконалення щодо розширення переліку суб'єктів навчання, диференціації тематики залежно від суб'єкта навчання й вибору сучасних методів та засобів навчання.

Список використаної літератури:

1. Ковтунець В. Проблеми навчання і підвищення кваліфікації членів виборчих комісій. Вісник ЦВК. 2013. № 1 (25). С. 49–50.
2. Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні : Постанова КМУ від 31 січня 2001 року № 88. URL: http://www.cvk.gov.ua.
3. Про затвердження плану першочергових заходів щодо удосконалення законодавства з питань проведення виборів : Розпорядження КМУ від 4 березня 2013 року № 103-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua.
4. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів в Україні : Постанова ЦВК від 8 жовтня 1999 року № 336. URL: http://www.cvk.gov.ua.
5. Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України : Постанова ЦВК від 31 січня 2013 року № 15. URL: http://www.cvk.gov.ua.
6. Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях : Постанова ЦВК від 21 листопада 2008 року № 65. URL: http://www.cvk.gov.ua.

Boiko O. P. Training participants in electoral processes and referendums as a tool for developing a form of representative democracy

The article analyzes the issues of professional preparation of participants of electoral processes and referendums as one of the tools of the system of development of forms of representative democracy. The author defines the main problems and peculiarities of training of participants of election processes and referendums. The main problems with the organization of the educational process are the instability of the electoral legislation and the lack of legislation on referendums; short preparation times, a large number of subjects of the educational process. The article states that the electoral process and the referendum process must be clearly regulated. However, such a process is limited by the rigid framework of the calendar plan and stipulated by law. The author emphasizes the importance of adhering to the organizational and legal component of the election and referendum processes and, therefore, the relevance of training of all participants in the electoral process. The article states that the issue of training participants in electoral processes and referendums is a large-scale task of the state level. In particular, the current legislation on the regulation of the training of participants in electoral processes is analyzed; the archaism of the forms, methods and means of teaching such training is emphasized. Examples of wrong decisions in the organization of professional training of participants in the election process are given. Emphasis is placed on the importance of correctly determining the subject of study, depending on the subject of the election process, the choice of forms, methods, and means of training. The author proposes to strengthen the educational work in the informational direction in view of the relevance of the conscious choice of voters. Examples of interaction between the public sector and the state in the training of participants in election processes are given. The author emphasizes the relevance of the activities of the Center for Training of Participants in Electoral Processes at the Central Election Commission. In particular, their work on preparation for the 2019 presidential election is analyzed. The author notes that the system of training of participants in electoral processes and referendums requires improvement in terms of expanding the list of subjects of learning, differentiation of topics depending on the subject of study and the choice of modern methods and means of teaching.

Key words: *elections, referendum, electoral process, professional training, participant of electoral process.*

УДК 342.9; 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-8

Валід Камаль Абдель Салам Атіа
кандидат медичних наук,
доцент кафедри загально-медичних наук
Міжнародного гуманітарного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЕМБРІОНУ

Нині у світі існують три позиції щодо визначення правового статусу ембріону, такі як абсолютистська, помірна та ліберальна. У науковій літературі існують різноманітні погляди та концепції щодо моменту початку життя.

Найчастіше до моменту імплантації до ембріонів ставляться як до речі, що перебуває у спільній власності біологічних батьків. Окремим питанням під час визначення статусу ембріону є законодавче регулювання проведення різних маніпуляцій з ембріонами.

Коли ембріон був зачатий без допомоги донорського репродуктивного матеріалу, не був абортований чи переданий для подальшої імплантації іншій особі в майбутньому, правами на нього має володіти подружня пара, яка повинна мати права щодо його знищення чи майбутньої імплантації, адже жінка має право на аборт за українським законодавством (вільно вирішує, чи давати життя майбутній дитині), отже, особи мають право на розпорядження своїми ембріонами за наявності генетичного зв'язку. Подружжя повинне мати право на розпорядження ембріоном у договірному порядку. Причиною обмеження такого права та надання права на імплантацію ембріону без згоди чоловіка чи жінки може стати лише залишення останньої можливості стати батьками дитини для одного з подружжя. В такому разі батьківство другого з подружжя має встановлюватися в договірному порядку чи за рішенням суду до проведення імплантації сумісного ембріону.

Якщо ембріон був зачатий за допомогою неповного донорства, права на нього повинна мати особа, що є замовником цієї послуги, адже вона звернулася за допомогою із застосуванням ДРТ до медичного закладу, уклала відповідний договір та сплатила за отримання вказаних послуг.

Якщо ембріон був зачатий за допомогою повного донорства, права на розпорядження ним повинна мати медична установа, яка може ухвалювати рішення щодо його імплантації чи знищення в разі порушення вимог кріоконсервації тощо.

Ембріону людини повинен бути наданий особливий статус об'єкта права, щодо якого виникають різні права та обов'язки суб'єктів правовідносин з надання послуг з допоміжних репродуктивних технологій.

Ключові слова: *законодавство, допоміжні репродуктивні технології, правовий статус ембріону.*

Постановка проблеми. Одним зі вдалих методів боротьби з безпліддям, згідно з демографічною політикою нашої країни, залишається використання репродуктивних технологій. Донорство репродуктивних тканин може здійснюватися двома шляхами, а саме шляхом штучного запліднення та шляхом імплантації ембріону. Правовий статус останнього, реалізація прав донорів та майбутніх небіологічних батьків, посмертне донорство репродуктивних тканин привертають усе більше уваги останнім часом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти правового регулювання донорства досліджуються у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі такими авторами, як Н. Аблятіпова, О. Баллаєва, Т. Борисова, М. Баришников, А. Головащук, Т. Дробишевська, Я. Дрогонец, С. Журавльова, А. Коломієць, Л. Красавчикова, А. Кухар, О. Лукашева, Р. Майданик, М. Малєїна, А. Пестрикова, Г. Романовський, З. Ромовська, К. Світнев, І. Сенюта, Р. Стефанчук, С. Стеценко, О. Хазова, Н. Хараджа, П. Холлендер.

Мета статті – дослідження правового статусу ембріону в Україні, вивчення стану та перспектив розвитку сучасного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Нині у світі склалося три позиції щодо визначення правового статусу ембріону, а саме абсолютистська, помірна та ліберальна. Перша полягає у визнанні ембріону абсолютною цінністю з моменту зачаття і, відповідно, передбачає надання йому з того ж моменту державно-правового захисту.

© Валід Камаль Абдель Салам Атіа, 2019

Друга зводиться до визначення рівня розвитку, від якого ембріон наділяється правом на життя (це або етап внутрішньоутробного розвитку, або етап досягнення життєздатності). Третя позиція полягає в тому, що на будь-якій стадії розвитку ембріон не може бути визначений як особистість і, відповідно, не потребує особливого правового захисту, не наділяється правом на життя [1].

Питання правового статусу ембріону невід'ємно пов'язане з правом дитини на народження.

У науковій літературі існують різноманітні погляди та концепції щодо моменту початку життя. Ембріональна концепція виходить із того, що право людини на життя виникає до моменту народження. Так, З. Ромовська, розглядаючи це питання, стверджує, що право людини на життя має виникати безпосередньо з моменту зачаття [2, с. 274].

Згідно з іншою концепцією початком життя є формування нервової системи. Н. Беседкіна зазначає, що початком життя слід вважати не момент народження людини, а досягнення внутрішньоутробним плодом певного етапу розвитку, при цьому, досягнувши певного рівня розвитку, плід повинен бути визнаний людською істотою [3].

Прибічники натусіальної концепції підтримують точку зору щодо початку життя з моменту народження [4, с. 193].

Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини 1997 р. визначає ембріон як об'єкт досліджень.

Декларація прав дитини застосовує поняття «дитина» до людської істоти ще до її появи на світ і вказує на те, що дитина через її фізичну та розумову незрілість потребує спеціальної охорони та турботи, включаючи належний правовий захист, як до, так і після народження, а також закріплює за дитиною право на отримання відповідного медичного обслуговування ще до народження, адже дитині має належати право на здоровий ріст і розвиток, задля чого спеціальний догляд і охорона повинні бути забезпечені як їй, так і її матері, включаючи належний дородовий догляд.

Відповідно до Конвенції ООН 1989 р. про права дитини дитиною визнається людська істота до досягнення нею 18 років.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про заборону репродуктивного клонування людини» ембріон людини – це зародок людини на стадії розвитку до восьми тижнів.

Питання про статус ембріону сягає своїм корінням етично-світоглядних позицій особи й свідчить про характер цінностей людини. Вирішення проблеми статусу ембріону безпосередньо впливає на політико-правовий аспект життєдіяльності суспільства. Залежно від того, яким чином вона переважно вирішується, формується правова база, яка регламентує, наприклад, проведення абортів і застосування ДРТ.

Найчастіше до моменту імплантації до ембріонів ставляться як до речі, що перебуває в спільній власності біологічних батьків. Саме в разі запліднення "in vitro" (ЗІВ) можна спостерігати залежність права на народження від спільної згоди батьків-замовників репродуктивної програми, що може бути відкликане будь-яким з батьків до перенесення ембріонів.

Окремим питанням під час визначення статусу ембріону є законодавче регулювання проведення різних маніпуляцій з ембріонами. Під поняттям «маніпуляції з ембріоном людини» розуміють культивування їх "in vitro" для досягнення терапевтичних (лікування безпліддя) та дослідницьких (поліпшення умов культивування, розроблення нових методів діагностики, вивчення закономірностей запліднення й розвитку тощо) цілей, відпрацювання умов і проведення глибокого замороження гамет та ембріонів, а також зберігання їх у такому стані з подальшим використанням для виконання практичної програми ЗІВ або з науковою метою. Правомочність виконання таких маніпуляцій та ступінь допустимої дії на ембріони людини широко обговорюються в спеціальній та популярній літературі, а також урядами низки країн.

Часто обговорюється проблема щодо долі «зайвих» гамет і ембріонів, тобто не використаних для якоїсь певної подружньої пари яйцеклітин та доімплантаційних ембріонів. У зв'язку з дискусіями про статус ембріону людини постає питання про те, що є гуманнішим: піддавати їх руйнуванню (як незатребуваних) або проводити з ними дослідження щодо загальних закономірностей розвитку людини (в разі природного запліднення ембріони для досягнення таких цілей недоступні).

Як бачимо, ембріон є абсолютною цінністю. О. Беденко-Зваридчук вважає, що він має право на життя з моменту зачаття й повинен забезпечуватися захистом з боку держави на будь-якій стадії розвитку. Ця позиція знаходить своє вираження в низці міжнародних докумен-

тів, що проголошують святість людського життя з моменту зачаття [5, с. 48–49].

На практиці у зарубіжних країнах по-різному визначається початок життя людини. У Франції життя людини захищається державним законом через 10 днів після зачаття, в Данії – після 12 тижнів, а у Швеції – 20. В Японії, як і в багатьох країнах, життя юридично захищено лише після народження [6].

У вітчизняній юридичній літературі зазначається, що «початком життя людини є час фізіологічних пологів» [7, с. 263]. Посягання на плід людини до початку родового процесу не є посяганням на життя і може привести до відповідальності в разі незаконного проведення аборту [8, с. 31].

Відповідно до ст. 3 Основного Закону життя людини визнається в Україні найвищою соціальною цінністю. Згідно зі ст. 201 ЦК України життя є особистим немайновим благом, яке охороняється цивільним законодавством. Відповідно до ч. 1 ст. 269 ЦК України особисті немайнові права належать кожній фізичній особі від народження або за законом. У ст. 6 Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. № 2402-III зазначається, що кожна дитина має право на життя з моменту визначення її живонародженою та життєздатною за критеріями Всесвітньої організації охорони здоров'я [9].

Проаналізувавши чинне законодавство України, можемо зазначити, що воно гарантує та захищає право людини на життя, однак у ньому не визначено момент початку життя. Водночас слід зазначити, що чинне законодавство України сформоване на основі натусіальної концепції, отже, ембріон не володіє правом на життя [4, с. 193].

Чинне українське законодавство не визнає правоздатність ембріону, отже, не надає йому статусу суб'єкта права. Коли на законодавчому рівні ембріон буде визнаний суб'єктом правовідносин, стосовно нього будуть заборонені будь-які дії, зокрема аборти, кріоконсервація, дослідження та перенесення (імплантація) в організм сурогатної матері [4, с. 193].

Щодо цього деякі науковці підтримають позицію стосовно віднесення ембріону людини до об'єктів права.

Згідно зі ст. 177 ЦК України об'єктами цивільних прав є речі, зокрема гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні й нематеріальні блага. У наведеному переліку серед об'єктів ембріону немає. Однак у юридичній літературі зустрічається думка про те, що ембріон є об'єктом, тому через свою особливість належить до речей, що обмежені в цивільному обігу [4, с. 193].

Суди за загальним правилом відмовляють у визнанні права власності на ембріони на підставі того, що останні є початком людського життя [10].

Якщо на законодавчому рівні ембріон не відносити до таких об'єктів права, як речі, що обмежені у цивільному обігу, то всі правовідносини, які виникають з його імплантації, не будуть регулюватись ЦК України, а будуть лише захищатись ним [4, с. 194].

Вирішення питання про визначення статусу ембріона, як зазначає А. Битева, полягає в такому. Ембріон до моменту народження не може визнаватися суб'єктом права, але вжиття заходів державно-правової охорони (зокрема, встановлення підвищеної кримінальної відповідальності за незаконне проведення аборту, інші види посягань на вагітну жінку) слід розглядати як механізм забезпечення прав жінки на охорону здоров'я. Відповідно, виключно жінці має належати право збереження або переривання вагітності, надання згоди на подальше використання абортованого ембріона або заборона його використання [11].

Цікавим у цьому аспекті є законодавство Англії, в якому міститься положення про те, що ембріон не є суб'єктом права доти, поки перебуває в утробі матері. Ембріон, який був народжений і живе поза утроби, нехай навіть нетривалий час, стає суб'єктом права й здобуває всі права та відповідний статус ембріональної тканини [12, с. 323].

Наступним важливим завданням, яке має бути вирішене для широкого впровадження операцій з трансплантації ембріональних органів і тканин, є створення нормативно-правової бази, що визначає порядок отримання та використання органів і тканин абортованих ембріонів. Так, у Великобританії з 1989 р. діє Кодекс практики використання ембріонів та ембріональних матеріалів у дослідженнях та лікуванні [12, с. 323].

Стаття 3 Кодексу практики встановлює правила стосовно процесу прийняття жінкою рішення про здійснення аборту та подальшої процедури використання ембріону (рішення про переривання вагітності має бути винесено

незалежно від матеріального фактору подальшого використання ембріону; жінка не повинна бути інформована про специфіку подальшого використання ембріону; особи, які брали участь у здійсненні аборту, не можуть брати участь у подальшому використанні ембріону в дослідницьких або лікувальних цілях) [12, с. 323]. Необхідною вимогою для можливості використання органів і тканин абортованого ембріону є отримання інформованої згоди від жінки, яка прийняла рішення про переривання вагітності (ст. 4 Кодексу практики). Отримання інформованої згоди на використання ембріональних тканин має передувати операції по перериванню вагітності, оскільки ефект від анестезії та можливе нездужання унеможливлюють отримання інформованої згоди в післяопераційний період [11, с. 327–329].

Висновки і пропозиції. Ембріон, безперечно, можна вважати об'єктом права, який має особливі властивості. Право щодо його використання перебуває на межі дискусії щодо права власності на ембріон та права на життя ембріональної тканини й наявності в неї власних прав.

Отже, коли ембріон був зачатий без допомоги донорського репродуктивного матеріалу, не був абортований чи переданий для подальшої імплантації іншій особі в майбутньому, правами на нього має володіти подружня пара, яка повинна мати права щодо його знищення чи майбутньої імплантації, адже жінка має право на аборт за українським законодавством (вільно вирішує, чи давати життя майбутній дитині), отже, особи мають право на розпорядження своїми ембріонами в разі наявності генетичного зв'язку. Подружжя повинне мати право на розпорядження ембріоном у договірному порядку. Причиною обмеження такого права та надання права на імплантацію ембріона без згоди чоловіка чи жінки може стати лише залишення останньої можливості стати батьками дитини для одного з подружжя. В такому разі батьківство другого з подружжя має встановлюватися в договірному порядку чи за рішенням суду до проведення імплантації сумісного ембріону.

Якщо ембріон був зачатий за допомогою неповного донорства, права на нього повинна мати особа, що є замовником цієї послуги, адже вона звернулася за допомогою із застосуванням ДРТ до медичного закладу, уклала відповідний договір та сплатила за вказані послуги.

Якщо ембріон був зачатий за допомогою повного донорства, права на розпорядження ним повинна мати медична установа, яка може приймати рішення щодо його імплантації чи знищення в разі порушення вимог кріоконсервації тощо.

Отже, ембріону людини повинен бути наданий особливий статус об'єкта права, щодо якого виникають різні права та обов'язки суб'єктів правовідносин з надання послуг з ДРТ.

Список використаної літератури:

1. Перевозчикова Е., Панкратова Е. Конституционное право на жизнь и правовой статус эмбриона человека. Консультант Плюс. URL: http://center-bereg.ru/h2013.html.
2. Стефанчук Р. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : монографія / відп. ред. Я. Шевченко. Київ : КНТ, 2008. 626 с.
3. Беседкина Н. Зарождение жизни. Юридическая точка отсчета. Право и жизнь. 2004. № 72 (8). URL: http://www.law-n-life.ru/arch/n72.aspx.
4. Головащук А. Цивільно-правові аспекти статусу ембріона людини при застосуванні програм допоміжних репродуктивних технологій. Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 192–195.
5. Беденко-Зваридчук О. Міжнародне право і репродуктивна медицина: проблемні аспекти. Жіночий лікар. 2010. № 2. С. 47–49.
6. Іванов Ю., Золотова О. Початок життя людини як об'єкт кримінально-правової охорони. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/18.pdf.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. Мельника, М. Хавронюка. 4-те вид., перероб. та доп. Київ : Юридична думка, 2007. 1184 с.
8. Бажанова М., Баулін Ю., Борисов В. та ін. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / за ред. В. Сташиса, В. Тація. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
9. Про охорону дитинства : Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2402-14.
10. Федосеева Н., Фролова Е. Проблема определения правового статуса эмбриона в международном и российском праве. Медицинское право. 2008. № 1 (21). С. 36–39. URL: http://www.worklib.ru/laws/ml01/pages/10001792.php.
11. Бытева А. Спорные вопросы трансплантации: перспективы правового регулирования. URL: http://www.center-bereg.ru/f865.html.
12. Fetal Tissue Transplants in Medicine (Editor Robert Geoffrey Edwards). CUP Archive, 1992. 323 p.

Valid Kamal Abdel Salam Atia. Legal regulation of the embryo legal status

To date, there are three positions in the world in determining the legal status of the embryo: absolutist, moderate, and liberal. There are various views and concepts in the scientific literature at the beginning of life.

Most often, at the time of implantation, embryos are treated as things that are jointly owned by biological parents. A separate issue in determining the status of the embryo is the legislative regulation of various embryo manipulations.

When an embryo has been conceived without the aid of donor reproductive material, has not been aborted or transferred for subsequent implantation to another person in the future, the couple must have the rights to it, who should have the right to have it removed or implanted in the future, as the woman has the right to have an abortion for Ukrainian law (freely decides to give life to a future child or not), and therefore persons have the right to dispose of their embryos in the presence of genetic link. The couple, in such a case, should have the right to dispose of the embryo by contract. Restricting such a right and granting the right to implant the embryo without the consent of the man or woman may only be to leave the latter the opportunity to become the parent of the child for one of the spouses. In the latter case, the paternity of the second spouse must be established by contract or by court decision prior to the implantation of the compatible embryo.

If the embryo was conceived through incomplete donation, the person entitled to the service should be entitled to it, since it sought the help of a DRT at a medical facility, entered into an appropriate contract and paid for the services.

If the embryo was conceived with full donation, the right to dispose of it should be exercised by a medical institution, which can decide on its implantation or destruction in case of breach of cryopreservation requirements, etc.

The embryo of a person must be accorded a special status as an object of law, in relation to which different rights and obligations of the subjects of legal relations for the provision of services in assisted reproductive technologies arise.

Key words: *legislation, reproductive technology, embryo law status.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-9

Е. В. Волотко
заступник директора
з соціально-виховної та профорієнтаційної роботи
Інституту економіки
Класичного приватного університету

ФОРМУВАННЯ МЕДІАОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЗМІ

У статті розглянуто особливості формування медіаосвітнього простору як напряму реалізації взаємодії органів державної влади та ЗМІ. Визначено особливості взаємовідносин органів державної влади та ЗМІ в умовах кризи довіри до журналістики та зростаючої популярності альтернативних джерел інформації. Зазначено, що під впливом соціальних медіа стрімко змінюються культурні стандарти й норми масової культури, перш за все це стосується молодіжної когорти. Соціальні медіа нині стають додатковим майданчиком для комунікації та інструментом прямого звернення політиків до громадян для досягнення державних цілей.

З'ясовано, що на сучасному етапі співпраця між органами державної влади та ЗМІ будується з огляду на розуміння того, що влада не може проводити ефективну політику без оперативного висвітлення своєї діяльності, а ЗМІ необхідний безперешкодний доступ до інформації, що має державну значимість. Наведено механізми взаємодії ЗМІ, суспільства й держави. Проаналізовано основні напрями ЗМІ щодо оптимізації інформаційного впливу. Зазначено принципи, що забезпечують встановлення конструктивного діалогу та партнерських відносин з інституційними структурами громадянського суспільства.

Наведено результати впровадження медіаосвітнього факультативного курсу «Інформаційне забезпечення податкової освіти», завдяки якому майбутнім економістам стала зрозуміла позиція держави щодо обов'язку зі сплати громадянами податків, зросла зацікавленість нормативно-правовою базою, у студентів змінилося ставлення до ЗМІ, а найголовніше, у кожного з'явилася своя особиста позиція щодо комунікаційної взаємодії в трикутнику «держава – масмедіа – громадянин». Доведено, що медіаосвітній простір як спеціально організований простір вищої освітньої установи сприяє не тільки медіаосвітнім результатам, але й результату впливу на особистість майбутнього спеціаліста, а також дає змогу для формування у нього таких якостей особистості, як ініціативність, відповідальність, рефлексія, самооцінка й самоконтроль, готовність до самоосвіти, саморозвитку та самовдосконалення, що є цінним з позицій сучасного роботодавця.

Ключові слова: *медіаосвітній простір, засоби масової інформації, органи державної влади, медіакомпетентність, громадськість, медіакультура.*

Постановка проблеми. Сучасне суспільство нині можна назвати інформаційним. Стрімкий розвиток цифрових аудіовізуальних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційних технологій, соціальних сервісів та засобів зв'язку, а також їх активне впровадження в сучасну освіту актуалізує необхідність реалізації та розвитку медіаосвіти, завданням якої є формування насамперед медіакультури молодого покоління.

Медіапростір перетворився на важливу складову функціонування сучасного суспільства. Треба визнати, що сьогодні, як ніколи, він трансформує людську свідомість, спрямовуючи дію не лише на загальнолюдські ціннісні орієнтації, але й на специфічні прояви національних особливостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зростаюча роль медіапростору в сучасному світі спричинила підвищений інтерес учених до вивчення цього феномена з наукової точки зору. Питанням взаємодії органів державної влади й засобів масової інформації присвячені праці вітчизняних вчених, зокрема роботи В. Здоровеги, О. Копиленка, В. Лизанчука, В. Миронченка, А. Москаленка, Г. Почепцова, В. Різуна, А. Чічановського, В. Шкляра, В. Воробйова,

© Волотко Е. В., 2019

Т. Добросколонської, К. Маркелова, Л. Мухамедової, В. Попова.

Метою статті є аналіз особливостей формування медіаосвітнього простору як пріоритетного напряму реалізації ефективної взаємодії органів державної влади та ЗМІ.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна сфера стає одним з найважливіших об'єктів державного управління. Основним інструментом державного управління інформаційною сферою є державна інформаційна політика. Комунікаційний потенціал державної влади полягає не тільки в наявності ефективних інформаційних каналів, за допомогою яких влада може пояснювати суспільству свої рішення, але й у встановленні зворотного зв'язку із суспільством, що дає змогу чути запити різних соціальних груп, аналізувати й коригувати державну інформаційну політику.

Взаємовідносини влади та ЗМІ здійснюються за рахунок прес-служб, створених в органах влади. Ці відносини багатопланові та можуть мати безліч форм (як конфронтації, так і позитивної взаємодії). Здебільшого основною формою взаємовідносин є конструктивний діалог. На сучасному етапі співпраця між органами державної влади та ЗМІ будується з огляду на розуміння того, що влада не може проводити ефективну політику без оперативного висвітлення своєї діяльності, а ЗМІ необхідний безперешкодний доступ до інформації, що має державну значимість. ЗМІ оперативно висвітлюють роботу органів державної влади, будучи посередником між суспільством та державою. Сьогодні, коли майбутнє влади багато в чому визначається громадськістю, діяльність ЗМІ стає вирішальною. Лояльні масмедіа стають для держави одним із факторів стабільності, надаючи їй право розраховувати на політичне довголіття. ЗМІ чекають від держави свободи слова та фінансової підтримки, що є одним з найважливіших стимулів їх діяльності [1, с. 132].

Вивчення взаємовідносин органів державної влади та ЗМІ в умовах кризи довіри до журналістики й зростаючої популярності альтернативних джерел інформації, таких як соціальні мережі або блоги, представляє безперечний науковий та практичний інтерес. Необхідно відзначити, що на нинішній стан ЗМІ, крім політичної та економічної обстановки, впливає перерозподіл капіталу в державних та приватних видавничих будинках. У цьому контексті потрібно оцінити трансформацію ділових ЗМІ, які зазнали змін під впливом вищеназваних факторів. Сьогодні ділові ЗМІ нарівні із суспільно-політичними виданнями схильні до ризику зміни парадигми, перегляду якості та врахування балансу думок у бік лояльності до державної політики. Механізми взаємодії ЗМІ, суспільства й держави є:

– правовими (з боку громадських структур і органів влади йдеться про фундацію преси, масово-інформаційне законодавство, юридичні санкції в судовому порядку; з боку ЗМІ – реалізацію права на запит інформації у державних службовців та громадських діячів, захист конституційного права громадян на отримання інформації, юридичні санкції);

– організаційними (з боку громадських структур та органів влади йдеться про інформування прес-службами журналістів, участь держслужбовців та громадських діячів у редакційних радах; з боку ЗМІ – роботу в законодавчих та виконавчих органах влади як депутатів, радників, експертів, акредитованих кореспондентів);

– фінансовими (з боку громадських структур та органів влади йдеться про пряме субсидування преси з громадського фонду та держбюджету, періодичну дотацію, банківські кредити під гарантії; з боку ЗМІ – підвищення прибутковості за рахунок господарської діяльності, скорочення державних і громадських дотацій, повернення банківських кредитів);

– етичними (з боку громадських структур та органів влади йдеться про експертизу змісту преси за критеріями моралі, громадянськості, патріотизму; з боку ЗМІ – експертизу дій громадських структур та органів влади в національних інтересах за принципом соціальної справедливості) [2, с.116].

Громадянське суспільство через ЗМІ як основного комунікатора має можливість контролювати відкритість діяльності державних структур. Тут головною засадою є доступність інформації всім громадянам, крім тієї, яка регулюється законом про державну таємницю. ЗМІ повинні отримувати офіційну інформацію в інтересах суспільства, а не для формування іміджу влади й політичних партій. Довіра громадян до масмедіа безпосередньо залежить від незалежності ЗМІ та пріоритетності інформації. Отже, основними напрямами ЗМІ щодо оптимізації інформаційного впливу повинні стати:

– забезпечення пріоритетності в інформаційній сфері запитів громадянського суспільства, а не окремих чиновників;

– проведення громадських дискусій з найбільш актуальних питань загальноукраїнського й обласного порядку денного зі включенням в обговорення експертів та громадськості;

– достовірність, повнота, якісність та об'єктивність інформації про діяльність органів влади різних рівнів і гілок;

– забезпечення зворотного зв'язку з телеглядачами й читачами завдяки інформаційним матеріалам в обласних та муніципальних ЗМІ;

– рівний доступ різних політичних сил і громадських інституційних структур до офіційної інформації [3, с. 4].

Процес формування нової медіакультури, медіатизація сфер життєдіяльності суспільства, активний розвиток комп'ютерних технологій, Інтернету й мобільних засобів комунікації привели до того, що ЗМІ є незаперечним лідером у сфері формування світогляду й політичної культури молоді, здійснюючи цілеспрямований вплив на її політичну свідомість та поведінку.

Чому якісна медіаосвіта так потрібна сьогодні молоді? Незалежній державі необхідно підготувати нове покоління до сприйняття різноманітної інформації, до життя в сучасних медійних умовах, навчити учнів та студентів розуміти її, усвідомлювати наслідки її впливу на психіку. Є таке поняття, як медіакомпетентність. Вона дає молодим людям розуміння того, як медіатексти, меседжі, які нині стали частиною щоденного життя, допомагають пізнанню світу в різних соціальних, економічних та політичних ситуаціях, тому медіаосвіту можна розглядати як навчання, спрямоване на розвиток медіакомпетентності [4].

Слід звернути увагу на той факт, що під впливом соціальних медіа стрімко змінюються культурні стандарти й норми масової культури, перш за все це стосується молодіжної когорти. Молодь здебільшого читає тепер не тільки і не стільки книги, написані літературною мовою, скільки пости, твіти й коментарі в соціальних мережах. Соціальні медіа сьогодні стають додатковим майданчиком для комунікації та інструментом прямого звернення політиків до громадян для досягнення державних цілей.

Зазначений вид медіаресурсів кардинально змінює канали та форму отримання інформації молодими громадянами. Принцип поширення повідомлень у таких ресурсах будується на соціальних зв'язках і дає змогу користувачам мобільно реагувати на актуальні події. Однак «кліпова» свідомість молодих громадян приводить до зміни їх поведінки. У зв'язку з цим виникла необхідність регулювання впливу на свідомість і поведінку молоді за участю таких структур, як державні органи влади, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства [5].

В умовах трансформації соціально-політичної та економічної сфер владним структурам важлива реалізація такого політичного курсу, який ставить своїми першочерговими завданнями зміцнення демократичних прав і свобод громадян, їх участь в управлінні країною, підвищення довіри до органів влади та методів проведеної політики, незалежний характер нових ЗМІ, їх незаангажованість, прихильність принципам служіння інтересам суспільства.

Ми приходимо до розуміння того, що державні структури повинні керуватися принципами, що забезпечують встановлення конструктивного діалогу та партнерських відносин з інституційними структурами громадянського суспільства.

По-перше, це соціальна й духовна орієнтація громадян. Тут головним чином передбачається вжиття основних заходів політики, які повинні будуватися з урахуванням соціальних та духовних інтересів громадян і, що важливо, з урахуванням лабільності свідомості молодого покоління.

По-друге, це забезпечення державного фінансування, підтримки та контролю таких сфер, як культура й мистецтво. Інформаційний матеріал, який може завдати шкоди психологічному й моральному здоров'ю молодих громадян, необхідно тримати під жорстким контролем з обмеженням часу ефіру.

По-третє, рівність інтересів у ЗМІ. Інформаційна політика держави повинна однаковою мірою враховувати інтереси всіх інституційних структур та суб'єктів, що беруть участь в інформаційній діяльності.

По-четверте, це інформаційна відкритість політики органів державної влади. У зв'язку з цим необхідно забезпечити відкрите обговорення громадськістю основних заходів, яких вживає держава із залученням молодіжних структур, що найбільш актуально в умовах постреформування [6, с. 20].

В системі «держава – масмедіа – громадянин» ефективні державні комунікації неможливі без висококласних фахівців як серед держслужбовців, так і серед працівників засобів масової інформації. Однак звичайний громадя-

нин незалежно від його посади, місця роботи, соціального статусу, споживаючи інформацію, повинен бути медійно обізнаним, якщо можна так сказати. На жаль, в Україні медіаосвіта досі здійснюється переважно стихійно за ініціативи педагогів-ентузіастів, педагогів-новаторів.

Більшість вчених, які займаються темою медіаосвіти, вважає, що треба приділити увагу саме підготовці педагогів. Однак, на нашу думку, які б курси не організовували, які би практичні заняття не розробляли, фахівцем у медіапросторі з огляду на темпи його розвитку та щоденного оновлення стати важко, тому педагог у школі чи у вищому навчальному закладі повинен бути провідником чи посередником між школярами, студентами та фахівцями медіа.

Необхідність вироблення у сучасної людини навичок сприйняття й використання інформації, умінь конструювання вербальної проєкції візуального образу, розуміння й розкриття семантичних особливостей пропонованої до використання інформації, а також її застосування в практичній діяльності, підвищення інформаційної компетентності та ступенів свободи щодо знакового матеріалу підсилюють зв'язок кінцевого результату навчання з рівнем медіаосвіти. Потік інформації, що обрушується на школяра, буде такою мірою сприяти досягненню освітніх цілей, в якій учень навчений сприйняттю інформації та її використанню.

Одне з головних завдань педагога полягає в тому, щоби навчити дитину жити та діяти поза зоною комфорту. Підліток має дві головні зони комфорту, такі як родина, домівка, де він мешкає, та навчальний заклад, де він також проводить дуже багато часу. Не секрет, що сьогодні заклади освіти вже не мають монопольного статусу у сфері виховання особистості. Пліч-о-пліч, можна сказати, крокують медіаструктури, серед яких перше місце посідає мережа Інтернет, після якої йдуть супутникове та кабельне телебачення, радіо. Сьогодення створило умови для безперешкодного доступу молоді до антигуманної, аморальної та просто недостовірної інформації. З'явилися можливості широкої маніпуляції свідомістю людей, а підлітковий вік – це вік критичного, швидкого мислення, прагнення до пізнання всього, що оточує. Розвиток електронних систем породив абсолютно новий вигляд комунікації, перше місце в межах якої посідають соціальні мережі.

Кінцевою метою медіаосвіти є розвиток медіаграмотності учнів. Звичайно, ми не проти того, щоби педагоги займалися медіаосвітою. Обов'язково треба підвищувати фахову компетентність педагога в галузі сучасних освітніх технологій шляхом отримання нових знань та пошуку нових ідей для реалізації цікавих проєктів.

У Класичному приватному університеті у вигляді експерименту було організовано факультативний курс з такою цікавою назвою, як інформаційне забезпечення податкової освіти. Визначено такий проблемний трикутник: «держава – громадянин – платник податків – ЗМІ». Держава зацікавлена у вихованні сумлінних платників податків, ЗМІ майже повністю є комерційними, тому працювати в цьому напрямі хочуть не всі, а робота державних службовців з майбутніми платниками податків не давала потрібного результату, бо діти не розуміють, як діє механізм під назвою «Держава».

Отже, на експериментальному курсі було приділено дуже мало уваги податковій грамотності й дуже багато часу витрачено на вивчення механізмів взаємодії органів державної влади, ЗМІ та громадськості. Студенти вчилися взаємодіяти як представники влади, організовували кругли столи, прес-конференції, писали роз'яснювальні матеріали для ЗМІ, а потім, як громадяни, платники податків, вчилися спілкуватися зі ЗМІ, брали участь у ток-шоу на телебаченні. Потім пробували себе в ролі журналістів та брали участь у зустрічах з чиновниками, вчилися ставити питання. В результаті цього нашим студентам – майбутнім економістам стала зрозуміла позиція держави щодо обов'язку зі сплати громадянами податків, вони самі стали цікавитися нормативно-правовою базою, у студентів змінилося ставлення до ЗМІ, а найголовніше, у кожного з'явилася особиста позиція, своя думка щодо комунікаційної взаємодії і цьому трикутнику.

Слід також зазначити, що медіаосвітній простір як спеціально організований простір вищої освітньої установи сприяє досягненню не тільки медіаосвітніх результатів, але й результату впливу на особистість майбутнього спеціаліста. Таке розуміння дало змогу виявити низку супутніх освітніх можливостей, у яких медіаосвітній простір ЗВО сприяє формуванню навчальної та професійної автономії (самостійності), коли відбувається переосмислення ролі, функцій та діяльності того, хто навчається (розвиток кругозору, самопізнання, самовиховання, самонавчання, самоствердження, самовизначен-

ня, регуляція стану, соціалізація) [8, с. 71]. Це означає формування таких якостей особистості, як ініціативність, відповідальність, рефлексія, самооцінка й самоконтроль, готовність до самоосвіти, саморозвитку та самовдосконалення, що є цінним з позицій сучасного роботодавця. Таким чином, ми бачимо, що медіатворча діяльність всередині медіаосвітнього простору ВНЗ дає особистості студента реальний шанс поповнити професійні кадри, ставши успішним, самостійним, медіакомпетентним, неабияким професіоналом.

Висновки і пропозиції. Медіаосвіта відкриває великі можливості для розвитку людини, її інтелектуальних та творчих здібностей, самостійного мислення, формує вміння орієнтуватися в сучасних інформаційних потоках. Задля побудови ефективної взаємодії владних інституцій, ЗМІ та громадськості медіаосвіта, на наш погляд, є саме тим засобом, що суттєво впливає на засвоєння соціальних норм та формування ціннісних орієнтацій особистості. Головною метою української системи освіти має бути створення умови, точніше, надання можливостей для розвитку та самореалізації кожної особи як громадянина України.

Список використаної літератури:

1. Пилипенко Т. Інформаційна складова глобалізації як виклик сучасній Українській державі. Інформаційні ресурси та інтелектуальна власність в освітньо-науковому просторі: правові та філософські виміри : збірник матеріалів круглого столу / упорядники: О. Довгань, М. Беланюк, С. Лапшин, О. Радзієвська, О. Яременко. Київ : Артек, 2017. С. 130–136.
2. Буханевич А. Публічний контроль за діяльністю органів державної влади: теоретико-методологічний аналіз : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Київ, 2010. 206 с.
3. Іжа М., Крупник А. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України. Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. Вип. 4 (52). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. С. 3–7.
4. Головань М. Інформатична компетентність: сутність, структура та становлення. Інформатика та інформаційні технології в навчальних закладах. 2007. № 4. С. 62–69. URL: http://uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_VM/Holovan_05.pdf.
5. Карлова В. Вплив засобів масової інформації на формування української національної свідомості. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07kvvunc.htm.
6. Стадник М. Інформаційне забезпечення в публічному управлінні. Інформаційне суспільство в Україні: стан, проблеми, перспективи. Дні інформаційного суспільства – 2015 : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 19–20 травня 2015 р.) / упоряд.: М. Малюга ; заг. ред. Н. Грицяк. Київ : Тезис, 2015. С. 20–21.
7. Ткачук В. Інформаційний вплив на політичну свідомість в умовах глобалізації. Socialscience. URL: http://www.socialscience.com.ua/jornal_content/411/political_psyhology.
8. Лапшин С. Вплив засобів масової інформації на формування сучасного інформаційного суспільства в Україні. Інформаційні ресурси та інтелектуальна власність в освітньо-науковому просторі: правові та філософські виміри : збірник матеріалів круглого столу / упорядники: О. Довгань, М. Беланюк, С. Лапшин, О. Радзієвська, О. Яременко. Київ : Артек, 2017. С. 68–76.

Volotko E. V. Formation of media-educational space – priority direction of implementation of effective interaction of state authorities and media

The article discusses the features of the media education space formation as a direction for the implementation and interaction of public authorities and the media. The peculiarities of the relations between the state authorities and the media in the context of the crisis of confidence in journalism and the growing popularity of alternative information sources are identified. It has been noted that, under the influence of social media, cultural standards and norms of mass culture are changing rapidly, most notably the youth cohort. Social media is now becoming an additional platform for communication and a tool for direct appeal to achieve public goals' politicians.

It is found out that at the present stage cooperation between public authorities and the media is being built on the understanding that the authorities cannot carry out effective policies without prompt coverage of their activities, and that the media need unimpeded access to information of national importance. The mechanisms of interaction between the media, society and the state are presented. The main directions of the media in optimization of information influence are analyzed. The principles for establishing a constructive dialogue and partnerships with the institutional structures of civil society are outlined.

The results of the introduction of the media-educational optional course "Information Support for Tax Education", through which future economists became aware of the state's position on the obligation to pay taxes, increased interest in the legal framework, students have changed their attitude to the media, and most importantly each of them has their own personal position on communication interactions in the triangle "state – mass media – citizen". It is proved that media-educational space as a specially organized space of higher education institution contributes not only to media educational results, but also to the result of influence on the personality of the future specialist and enables them to form such qualities of personality as initiative, responsibility, reflection and readiness for self-education, self-development and self-improvement, which is valuable from the modern employer's point of view.

Key words: *media education space, mass media, state authorities, media competence, public, media culture.*

УДК 328.184 351 316.77
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-10

І. В. Гаєвський
начальник управління – старший державний інспектор
з охорони навколишнього природного середовища
Управління державного екологічного нагляду (контролю)
у Київській області Державної екологічної інспекції
Столичного округу

ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК ЗАСІБ ПЕРЕХОДУ ДО ЕКОЛОГІЧНО СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Несталість глобального світу, низка деструктивних проявів, пов'язаних із глобалізацією, падіння показників соціально-економічного, політичного розвитку актуалізують пошук методологічної та інструментальної бази переходу до сталого розвитку. Однією з таких баз є екологічна політика держави, покликана вирішити комплекс екологічних проблем, які безпосередньо й опосередковано пронизують усі сфери людської життєдіяльності. Це ставить питання про екологічну оптимізацію життєдіяльності та розвитку сучасних держав як альтернативу переходу до сталого розвитку у формі розроблення та реалізації результативної екологічної політики на локальному й глобальному рівнях. Метою статті є здійснення аналізу екологічної політики держави як засобу переходу до сталого розвитку в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення відповідних завдань, зокрема обґрунтування методологічного й технологічного потенціалу екологічної політики щодо вирішення актуальних екологічних проблем розвитку людства та забезпечення екологічної безпеки, верифікацію критеріїв та технологічних передумов, які забезпечують перехід до екологічно сталого розвитку.

Запропонований контекст розуміння екологічної політики як засобу переходу до сталого розвитку зумовлює доцільність детального аналізу її змісту, включаючи загальноконтекстний та внутрішньо методологічний ряд. У такий спосіб, щоби стримати відповідні виклики декларативності екологічної політики, екологічна політика має бути побудована з дотриманням певних технологічних вимог, серед яких слід назвати наявність чітко визначених цілей переходу до сталого розвитку, належне ресурсне забезпечення, прогнозовані результати досягнення показників екологічно сталого розвитку, чітко визначену соціальну та економічну вартість результатів у сфері екологічного розвитку держави.

Здійснений аналіз екологічної політики держави як засобу переходу до сталого розвитку дав змогу обґрунтувати доцільність її запровадження з використанням цієї функціональної формули, охарактеризувати її методологічний та технологічний потенціал щодо вирішення актуальних екологічних проблем розвитку людства та забезпечення екологічної безпеки, навести основні особливості сучасного екологічного розвитку, а також ідентифікувати структурно-функціональну роль екологічної політики держави, яка дає змогу розуміти під нею інструментальну матрицю, що забезпечує поступальний розвиток цивілізації та стабільної життєдіяльності людства, визначає екологічні параметри, верифікативні критерії та технологічні передумови, які забезпечують перехід до екологічно сталого розвитку.

Ключові слова: *екологічні пріоритети, сталий розвиток, екологічна безпека, екологічні загрози, розвиток цивілізації.*

Постановка проблеми. Несталість глобального світу, низка деструктивних проявів, пов'язаних із глобалізацією та міжнародною міграцією, падіння показників соціально-економічного, політичного розвитку актуалізують пошук методологічної та інструментальної бази переходу до сталого розвитку. Однією з таких баз є екологічна політика держави, покликана вирішити комплекс екологічних проблем, які безпосередньо й опосередковано пронизують усі сфери людської життєдіяльності. Це ставить питання про екологічну оптимізацію життєдіяльності та розвитку сучасних держав як альтернативу переходу до сталого розвитку у формі розроблення та реалізації результативної екологічної політики на локальному й глобальному рівнях.

В межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію екологічної полі-

© Гаєвський І. В., 2019

тики держави, особливої ваги набуває детермінація екологічної політики як засобу переходу держави до сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В межах сучасної науки існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації екологічної політики держави. Різним аспектам екологічної політики присвячені роботи низки вчених, таких як Дж. Робертс, Н. Єрмолов, М. Копилов, В. Смишляєв, І. Сосунова, що склали науково-теоретичне підґрунтя статті.

Метою статті є здійснення аналізу екологічної політики держави як засобу переходу до сталого розвитку в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення мети обумовлює вирішення відповідних завдань, таких як обґрунтування методологічного й технологічного потенціалу екологічної політики щодо вирішення актуальних екологічних проблем розвитку людства та забезпечення екологічної безпеки, верифікація критеріїв та технологічних передумов, які забезпечують перехід до екологічно сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Приводячи до загальнопланетарних змін клімату, глобальні екологічні проблеми провокують зростання природних катаклізмів та стихійних лих, в результаті чого, згідно з даними ООН, природні екосистеми зруйновані на 63% суші планети Земля, кількість постраждалих від природних катаклізмів зросла зі 147 мільйонів людей у 1980 році до 2 мільярдів 121 мільйона людей на початок XXI ст., зафіксовано швидкість вимирання біологічних видів, оскудіння генетичного багатства планети в тисячу разів більше, ніж за останні 65 мільйонів історії Землі [1, с. 311]. З огляду на це збереження та забезпечення сталого функціонування сучасного суспільства, потребуючи реалізації ефективної екологічної політики держави, допомагає вирішувати широкий комплекс сукупних домінуючих проблем. Підтверджуючи стратегічно-ресурсну роль екологічної політики держави як засобу переходу до екологічно сталого розвитку, Дж. Робертс навів аргументацію на користь її розроблення, виходячи з того, що «якщо повітрям не можна дихати, воду не можна пити, а їжу не можна їсти, то всі соціальні проблеми втрачають свій зміст» [2, с. 44]. Це свідчить про те, що визначальним фактором стабільної життєдіяльності людства на початку XXI ст. є артикульоване вирішення екологічних проблем, які лежать в площині нинішнього етапу розвитку суспільства, який враховує певні особливості. До таких особливостей вчений безпосередньо відносить:

– об'єктивний перехід відносин суспільства й природи в небезпечну фазу, коли задоволення життєвих потреб соціуму шляхом фронтальної атаки на природу викликало в ній такі зміни, які становлять потенційну загрозу існуванню людини як біологічного виду;

– обумовлення екологічно небезпечними діями людини на природу запровадження соціальних механізмів, які забезпечують управління економічною, військовою та іншими сферами діяльності суспільства, тобто тих механізмів, поза якими існування сучасної людини неможливе;

– розгляд соціального й природного аспектів життя людини в нерозривній єдності [2, с. 50].

Врахування саме цих особливостей сучасного етапу розвитку людства, які детерміновано впливають на ідентифікацію структурно-функціональної ролі екологічної політики держави, дає змогу розуміти під нею інструментальну матрицю, яка забезпечує поступальний розвиток цивілізації й стабільної життєдіяльності суспільства.

Запропонований нами контекст розуміння екологічної політики як засобу переходу до сталого розвитку зумовлює доцільність детального аналізу її змісту, включаючи загальноконтекстний та внутрішньометодологічний ряд. З огляду на загальний контекст розуміння екологічної політики як засобу переходу до екологічно сталого розвитку йдеться про діяльність державних та недержавних акторів, яка спрямована на забезпечення екологічної безпеки, раціоналізацію природокористування та гармонізацію взаємодії суспільства та природи [3, с. 69]. У найбільш розгорненому вигляді В. Смишляєв обґрунтував доцільність ідентифікації екологічної політики держави шляхом запровадження відповідних політичних інструментів. Виходячи з цього, вчений запропонував багатоваріантну структуру визначення змісту екологічної політики як засобу переходу до екологічно сталого розвитку, відповідно до чого під нею розуміються інвайронментальний компонент політичного процесу; специфічна сфера політичних дій державних та недержавних акторів із забезпечення екологічної безпеки за допомогою зусиль захисту (охорони) навколишнього середовища, екооптимізації (раціоналізації) природокористування, екологізації життєдіяльності індивідів, суспільства, держави та світового співтовариства загалом (зокрема, через здійснення

екопропаганди, активізацію екоосвіти); інвайронменталізуючий вплив на суспільну свідомість з боку масмедіа та вирішення екологічно актуальних питань за допомогою політичних, правових, силових, економічних, соціальних, інформаційних ресурсів та засобів, якими володіє відповідна політична система [4, с. 192]. З огляду на такий контекстний ряд розуміння функціонального призначення екологічної політики держави як засобу переходу до екологічно сталого розвитку під нею доцільно розуміти інструментальну політику раціоналізації природокористування, покликану оптимізувати середовище існування об'єктивного світу (природного та штучного, тобто створеного людиною), що є єдиним соціально-природним комплексом, який забезпечує оптимізацію екосистеми.

В контексті ідентифікації екологічної політики держави як засобу переходу до екологічно сталого розвитку значний інтерес має концепція І. Сосунової та А. Парфілова, які під нею запропонували розуміти систему специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, яких вживає держава задля управління екологічною ситуацією та забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території країни [5, с. 55]. Отже, стратегічною метою екологічної політики держави як засобу переходу до екологічно сталого розвитку є забезпечення гармонійного, динамічно-збалансованого розвитку економіки суспільства та природи. Щоби забезпечити відповідну результативність переходу до екологічно сталого розвитку, держава має реалізовувати свій функціональний потенціал, спираючись виключно на інтереси громадян, відповідно до яких артикулюється зміна актуальних екологічних проблем, на вирішення яких вона має бути методологічно спрямована. Щодо цього експертами Світового банку визначено найбільш актуальні екологічні проблеми, які потребують запровадження результативної екологічної політики й від вирішення яких залежить екологічно сталий розвиток. До таких проблем у загальнопланетарному масштабі вони відносять якість питної води (60–70% експертів), кліматичні особливості року (30–40%), безпеку продуктів харчування (50–55%), санітарний стан районів проживання (40–45%), стан водних ресурсів (ріки, озера) (60–65%), забруднення повітря (65–70%), забруднення ґрунту (55–60%), підвищений рівень шуму (30–45%), естетичний стан навколишнього середовища місця проживання (40–50%) [6].

Здійснюючи аналіз екологічної політики держави як засобу переходу до сталого розвитку, вважаємо, що доцільно окрему увагу приділити розгляду специфічних вимог, які висуваються до її функціонування в сучасних умовах суспільного розвитку. Тут йдеться про перетворення екології на предмет національної ідеї та реалізацію публічної політики держави. Це свідчить про те, що вирішення екологічних проблем здатне забезпечити перехід екологічно сталого розвитку, який М. Карпілов характеризує як керований, прискорений розвиток, який забезпечує зміну та оновлення всіх сфер суспільного життя, приводячи їх до бажаної відповідності якісно вибраним зразкам екологічного добробуту [7, с. 304]. У такий спосіб результативна екологічна політика держава спроможна створити цивілізаційний субпростір, який протистоїть певному розколу між природним та соціальним, знімає гностичні суперечності певних інституційних змін, які не допомагають досягненню екологічно сталого розвитку. У такий спосіб, щоби стримати відповідні виклики декларативності екологічної політики, які не приводять до екологічно сталого розвитку, вона має бути побудована з дотриманням певних технологічних вимог, серед яких слід назвати наявність чітко визначених цілей переходу до сталого розвитку, належне ресурсне забезпечення (кадрове та матеріальне), прогнозовані результати досягнення показників екологічно сталого розвитку, чітко визначену соціальну й економічну вартість результатів у сфері екологічного розвитку держави.

Аналізуючи екологічну політику держави в контексті її інструментального потенціалу щодо забезпечення переходу до сталого розвитку, особливу увагу приділяємо класифікації її основних аспектів, якими вона має володіти, щоби забезпечити можливість такого переходу. До таких аспектів М. Єрмолов запропонував віднести дефініціальні характеристики її сутності; характеристики її провідних та супутніх інститутів, стратегій та технологій; дослідження її акторів (державних, недержавних, міжнародних, які перш за все спеціалізуються на управлінні процесом вирішення екопроблем) та об'єктів; компаративні характеристики рівнів екологічної політики (від локального до глобального) [8, с. 77]. На підставі ідентифікації цих аспектів можна розробити стратегічні соціально-економічні пріоритети сучасної екологічної політики, які визначитимуть технологічні параметри реалізації ефективної екополітики. Отже, основним

технологічним завдання сучасної постмодерної держави у сфері формування та реалізації екологічної політики держави як засобу переходу до сталого розвитку є запровадження політико-стратегічних пріоритетів, які б слугували передусім забезпеченню належного рівня її екологічної безпеки. До таких пріоритетів у межах цієї дослідницької конструкції належать, по-перше, конструктивний співрозвиток (коеволюція) соціо- та біосфери в режимі стійкості та соціально-економічного прогресу на базі раціонального природокористування, адекватного асиміляційним та рекреаційним можливостям навколишнього природного середовища; по-друге, стан захищеності соціо-, техно- й біосфери від зовнішніх та внутрішніх антропо-, техно- та екологенних загроз, небезпек, факторів і ризиків, що забезпечується та підтримується за допомогою здійснення ефективної екологічної політики, а також конструктивними спільними діями державних (міждержавних) та соціальних (зокрема, міжнародних) інститутів та рухів екологічної, політичної та іншої спрямованості [8, с. 79].

Важливу роль у контексті реалізації екологічної політики держави як засобу переходу до екологічно сталого розвитку відіграють інститути громадянського суспільства. Щодо цього Б. Дженкер вказав на проекологічну коаліцію, яка забезпечує реалізацію екологічної політики держави, складовими якої є неурядові організацій громадянського суспільства; преса, оскільки вона виражає інтереси екологічно стурбованого населення; органи державної влади; представники верств професійної інтелігенції; екологічні активісти; група експертів як традиційне екологічне лобі [9, с. 177]. Отже, цілісність реалізації екологічної політики держави як засобу переходу до екологічно сталого розвитку передбачає виконання певних технологічних кроків, які мають бути відображені в концепції екологічної політики у формі конкретних розділів, таких як інструменти екологічного управління; промислове забруднення довкілля; екологічні аспекти природокористування; здоров'я й навколишнє середовище; біологічне різноманіття [9].

Висновки і пропозиції. Таким чином, здійснений аналіз екологічної політики держави як засобу переходу до сталого розвитку дав змогу обґрунтувати доцільність її запровадження з використанням цієї функціональної формули. Охарактеризовано її методологічний та технологічний потенціал щодо вирішення актуальних екологічних проблем розвитку людства та забезпечення екологічної безпеки, наведено основні особливості сучасного екологічного розвитку та ідентифікацію структурно-функціональної ролі екологічної політики держави, яка дає змогу розуміти під нею інструментальну матрицю, що забезпечує поступальний розвиток цивілізації та стабільної життєдіяльності людства, визначено екологічні параметри, верифікативні критерії та технологічні передумови, які забезпечують перехід до екологічно сталого розвитку.

Список використаної літератури:

1. Будущее, которого мы хотим (The Future We Want) : материалы саммита. Москва, 2018. 489 с.
2. Roberts J. Environmental policy. Routledge introductions to environment series. 2014. 611 p.
3. Сосунова И. Экология предметного мира: концептуальные основы и социальная практика. Москва, 2014. 311 с.
4. Смышляев В. Экологическая политика как инвайронментальный компонент политического процесса. Вестник Воронежского государственного университета. Серия: История. Политология. Социология. 2018. № 2. С. 191–193.
5. Сосунова И., Панфилов А. Государственная экологическая политика: узловые проблемы формирования. Социально-политический журнал. 2017. № 6. С. 49–58.
6. Tereshina M., Tambovceva T. Tools of Ecological Policy in Different Countries. Economic science for rural development : 10th International Scientific Conference (April 23–24, 2009). Jelgava, 2019. No. 19.
7. Копылов М., Мохамед С., Копылов С. Как формировалась функция управления ООН в области охраны окружающей среды. Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2013. № 4. С. 302–308.
8. Ермолов Н., Терешина М., Морозова Е. Экологическая политика в современном мире : монография. Краснодар : Перспективы образования, 2019. 188 с.
9. Jancar B. Environmental Management in the Soviet Union and Yugoslavia. Durham, 2017. 489 p.

Gaievskyi I. V. The environmental policy of the state as a means of the transition to environmentally sustainable development

The instability of the global world, a number of destructive manifestations related to globalization, the fall in socio-economic and political development indicators make relevant the search for a methodological and instrumental basis for the transition to sustainable development. One of such bases is the environmental policy of the state, designed to solve a set of environmental problems that directly and indirectly permeate all spheres of human life. This raises the issue of environmental optimization of the life and development of modern states as an alternative to the transition to sustainable development in the form of the development and implementation of effective environmental policy at the local and global levels. The purpose of this article is to analyze the state's environmental policy as a means of transitioning to sustainable development in the context of current research approaches. Achieving this goal leads to the solution of relevant tasks, including: justification of the methodological and technological potential of environmental policy in terms of solving current environmental problems of human development and ensuring environmental safety, verification of criteria and technological preconditions that ensure the transition to environmentally sustainable development.

The proposed context for understanding environmental policy as a means of transition to sustainable development makes it efficient to analyze its content in detail, including a contextual and intra-methodological series. In order to meet the relevant challenges of declarative environmental policy that do not lead to environmentally sustainable development, environmental policy must be tailored with observance of certain technological requirements, including: clearly defined goals for the transition to sustainable development; adequate resources; projected results of achievement of indicators of environmentally sustainable development; clearly defined social and economic value of the results in the field of environmental development of the state.

The conducted analysis of the state's environmental policy as a means of transition to sustainable development made it possible to substantiate the feasibility of its implementation, using this functional formula, to characterize its methodological and technological potential in terms of solving urgent environmental problems of human development, and to cite the main features of modern ecological development and environmental structural and functional role of environmental policy of the state, which allows to understand the instrumental under it a matrix that ensures the progressive development of civilization and the stable vitality of mankind, to determine environmental parameters, verification criteria and technological preconditions that ensure the transition to environmentally sustainable development.

Key words: *environmental priorities, sustainable development, environmental security, environmental threats, civilization development.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-11

В. Ю. Галушка
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри
керівництва військами (силами) в мирний час
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського

М. П. Лаврук
старший викладач кафедри
керівництва військами (силами) в мирний час
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВИПЕРЕДЖАЮЧОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дослідження, зроблені у статті, зумовлені великою зацікавленістю українського суспільства в можливих перспективах його майбутнього розвитку та зростання вимог до системи державного управління стосовно прискорення процесів європейської інтеграції України, виведення країни з економічної кризи й подолання хронічної соціальної та технологічної відсталості від передових країн світу. Всі ці вимоги мають бути трансформовані в конкретні державно-управлінські завдання та реалізуватися на засадах переходу до випереджаючого розвитку держави й суспільства, спираючись на їх економічний, технологічний та людський потенціал. Державне управління як соціальний феномен зумовлюється поєднанням двох змістовних джерел, таких як управління й держава. Однак якщо управління як вид людської діяльності було присутнє в усі часи людської цивілізації, в усіх громадах та сферах життєдіяльності людей, то державне управління з'явилось лише на певному етапі розвитку суспільства. Це пов'язане з появою держави як соціального феномена, що «визрівав» не одне тисячоліття, ставши лише на певному етапі свого розвитку універсальною організацією населення. Основну увагу приділено розвитку випереджаючого державного управління щодо його механізмів, їх теоретичного, методологічного та практичного обґрунтування, а також конкретизації завдань їх реалізації в сучасних умовах з урахуванням потреб суспільних змін. Проаналізовано науковий доробок, встановлено, що розвитку випереджаючого державного управління приділено увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Ними визначено основні ознаки, складові та завдання формування й розвитку випереджаючого державного управління в Україні. Охарактеризовано основні аспекти механізмів вітчизняного державного управління в контексті надання йому випереджаючого характеру та вивчення можливостей їх удосконалення у взаємозв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства. Визначено особливості державного управління у «випереджаючому» стані, яке вбачається в тому, щоби серед людей, професійно зайнятих у ньому, завжди існували інтелектуальне, аналітичне й прогностичне мислення, навички демократичного управління суспільними процесами. Запровадження та реалізація випереджаючого державного управління потребує певних дій, залежно від ситуації, що склалась у вибраному об'єкті управління, а також вимог часу. Визначено основні проблемні питання розвитку законодавства щодо випереджаючого державного управління.

Ключові слова: *випереджаючий розвиток, індикатори, контроль, державна служба, планування, концепція.*

Постановка проблеми. Сьогодні у сфері наукового дослідження державного управління розроблено низку ефективних засобів, принципів, рішень. Водночас потребують розгляду механізми вітчизняного державного управління в контексті надання йому випереджаючого характеру та вивчення можливостей їх удосконалення у зв'язку з потребами випереджаючого розвитку суспільства, що обумовлює актуальність вибраної теми дослідження.

© Галушка В. Ю., Лаврук М. П., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та методи випереджаючого державного управління щодо його механізмів, їх теоретичного, методологічного та практичного обґрунтування висвітлені у дослідженнях багатьох зарубіжних учених, таких як П. Анохін, Г. Атаманчук, Х. Бекер, Р. Роудз, Л. Юзьков. Цьому питанню приділяють увагу також вітчизняні науковці, зокрема В. Авер'янов, В. Бакуменко [3], К. Ващенко, В. Галушка [4], С. Попов, В. Цвєтков. З'ясовано, що більшість вітчизняних дисертаційних робіт з державного управління, а їх більше 1 800, стосується питань та проблем випереджаючого управління.

Мета статті. Відповідно, метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку механізмів випереджаючого державного управління. Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення низки таких завдань:

– дослідження думок науковців про змістовну сутність випереджаючого державного управління;

– формулювання визначення випереджаючого державного управління, його ознак;

– обґрунтування концептуальних напрямів політики випереджаючого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Державне управління, як й управління загалом, належить до суспільних наук. Водночас воно є інтегрованою наукою, в якій використовуються досягнення різних галузей наукового знання. Це обумовлює необхідність використання інтегрованого підходу до з'ясування теоретичних витоків випереджаючого державного управління.

За ступенем розширення й поглиблення знань про світ прискорилась диференціація наукових дисциплін. Інституціоналізація державного управління як окремої дисципліни відбувалася в напрямі загальної політологічної традиції, завершившись лише в кінці XIX століття [5, с. 25].

Управління можна наділити багатьма ознаками, адже воно може бути системним, синергетичним, особистісно орієнтованим, оперативним, проєктним, випереджаючим, рефлексивним, корпоративним, стратегічним, партисипативним, стосуватися ризиків.

Перш за все необхідно звернути увагу на неоднозначність поняття «випереджаючий розвиток». В багатьох дослідженнях і документах практичної спрямованості йдеться про зіставлення динаміки певної соціально-економічної системи з динамікою інших систем аналогічного статусу. Прикметник «випереджаюче» в цьому разі означає більше швидку динаміку, ніж у інших систем.

Маємо перший варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що пришвидшує розвиток. Другий варіант розуміння випереджаючого управління передбачає, що воно має змагальний аспект. Третій варіант розуміння випереджаючого управління передбачає, що воно дає змогу на підставі відслідковування та вивчення досвіду управління аналогічними системами чи об'єктами уникати допущених помилок. Маємо четвертий варіант розуміння випереджаючого управління як такого, що одним зі своїх проявів (різновидів) має індикативне управління.

Індикативне управління дає змогу відстежувати зміну динаміки найважливіших показників функціонування й розвитку об'єктів державного управління, оцінювати з урахуванням цих показників ситуацію в об'єктах державного управління, мати певний запас часу на прийняття управлінського рішення залежно від ситуації в об'єктах державного управління.

Для здійснення індикативного управління необхідно щодня стежити за змінами показників розвитку в об'єктах державного управління.

Таким чином, ще одними особливостями випереджаючого управління є постійне спостереження за основними показниками функціонування та розвитку об'єктів державного управління, їх первинний аналіз та порівняння зі встановленими індикаторами.

Отже, важливими та обов'язковими рисами випереджаючого управління є моніторинг та поточний контроль зазначених показників. Саме це дає можливість суб'єктам державного управління своєчасно та оперативно ухвалювати управлінські рішення, забезпечуючи реальне державне регулювання.

Відстежуючи динаміку зміни показників діяльності об'єктів державного управління, суб'єкт такого управління повинен не тільки бачити значення цих показників, але й аналізувати дії, що приводять до того чи іншого результату. В разі виявлення негативної динаміки одного або декількох показників суб'єкт управління повинен приймати рішення для того, щоби зупинити цю тенденцію. Іншими словами, необхідно випередити настання негативної ситуації в об'єкті державного управління.

Таким чином, ще однією властивістю випереджаючого управління має бути надання йому характеру систематичного ситуаційного аналізу з наявністю в ньому засобів реагування на загрозливі ситуації. Таку можливість може надати розроблення сценаріїв реагування на найбільш реальні з таких ситуацій. Такими сценарними технологіями, як правило, обладнуються всі сучасні ситуаційні центри в різних сферах та галузях суспільної життєдіяльності, особливо у сферах, де існує небезпека для життя людей. Можна навести приклади функціонування таких центрів в усіх вищих органах державної влади, силових відомствах тощо.

Отже, можна говорити про випереджаюче державне управління, що має низку рис і властивостей, які дають нам змогу виділити його в особливий вид державного управління.

Випереджаюче управління необхідне не тільки за негативної динаміки показників. Воно може бути використане навіть за досить стабільної ситуації в суспільстві, адміністративних територіях. Вивчаючи зовнішні та внутрішні чинники, які впливають на роботу об'єкта державного управління, відповідний суб'єкт такого управління має у своєму розпорядженні інформацію про зміну цих чинників. Це дає змогу шляхом аналізу та прогнозування тенденцій цих чинників приймати управлінські рішення, які допоможуть об'єкту державного управління не тільки не втратити свої позиції у своєму секторі суспільної діяльності або відносин, але й навіть зміцнити своє становище на краще.

Випереджаюче державне управління – це погляд у майбутнє країни, галузей та регіонів. Такий погляд завжди має певний горизонт бачення. За цією ознакою випереджаюче управління слід класифікувати на поточне планування (щоквартальне протягом кожного року), оперативне, або короткострокове, планування та програмування (щорічне), тактичне, або середньострокове, планування та програмування (від одного до п'яти років), стратегічне, або довгострокове, планування (від п'яти до десяти років), прогнозування розвитку (більше п'яти років), передбачення розвитку (15–30 років).

Спочатку має здійснюватися передбачення розвитку об'єкта державного управління (країни, сфери, галузі, регіону, району, великого міста), яке здійснюється з урахуванням узагальнення окремих прогнозів. Потім розробляються документи стратегічного характеру, зокрема концепції стратегій розвитку, стратегічні плани, стратегії, SWOT-аналіз.

Кожна стратегія, як правило, передбачає кілька етапів реалізації. Здебільшого кожний такий етап відповідає проведенню суб'єктом державного управління певної державної політики. На кожному з цих етапів реалізується тактичне планування та програмування в межах цієї політики. Воно розраховано здебільшого на 3–5 років.

Щорічно в межах тактичного планування та програмування здійснюється розроблення оперативних планів, програм, проєктів.

Оперативний рівень у системі державного управління – це рівень державного бюджетування. Виконання будь-яких оперативних планів, програм та проєктів, що не потрапили в таке бюджетування, відкладається принаймні на рік, якщо не «заморожується» на більший термін. Це пов'язане з фінансовими можливостями держави на момент формування та розподілу державного бюджету відповідного року.

Поточне планування в системі державного управління здійснюється на внутрішньо організаційному рівні та регулюється внутрішніми документами (положеннями, регламентами, інструкціями, наказами).

Для надання дієвості цієї досить громіздкої та складної системи планування та програмування задіяна система державного контролю. В ній передбачені різні види контролю (зовнішній та внутрішній, попередній, поточний та кінцевий, фінансовий, адміністративний, функціональний тощо). Зв'язка «планування → контроль» є класикою управління. Саме вона забезпечує реалізацію дієвого зворотного зв'язку в будь-яких процесах управління, зокрема в процесі випереджаючого державного управління.

Випереджаюче управління має бути не тільки змістовним, тобто не тільки передбачати виникнення проблем та способи їх вирішення, але й інноваційним, тобто передбачати нові методи та технології їх вирішення. На основі провідної нині політичної парадигми воно має виділяти інновації, актуальні для конкретних сфер, галузей, адміністративних територій.

Як зазначає А. Лоутон [2, с. 15], ознаками випереджаючого стану державного управління є широке використання суб'єктом сучасної наукової думки, вільний творчий пошук раціональних управлінських рішень, розроблення та прийняття цих рішень найбільш підготовленими фахівцями з різних галузей управління, відкрите порівняння результатів управління

з громадськими потребами, слугування інтересам суспільства, сприяння його розвитку.

Організація випереджаючого державного управління щодо безумовної ефективності його реалізації є ключовим питанням розвитку будь-якої країни. Річ в тім, що державне управління імперативно здійснює організуюче-регулюючий вплив на суспільні процеси й відносини. Будучи спрямованим на впорядкування спільного існування людей, воно завжди пов'язане з ними, їх потребами й запитами, прагненнями та інтересами. В цьому аспекті державне управління має опосередкований вплив на свідомість, поведінку та діяльність людей.

Характер цього впливу, його ефективність, безумовно, визначаються самими людьми, перш за все тими, хто задіяний у прийнятті таких рішень (політики, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування). Зрозуміло, що без оволодіння ними основних теоретичних знань неможливі ні оптимальна організація державного управління, ні його ефективне здійснення. Виходячи з цього, органи державної влади змушені завжди боротися з можливими відхиленнями від задуманого в управлінських рішеннях, а також переборювати опір, що виникає в суспільстві.

Динаміка державного управління, що є однією з основних властивостей випереджаючого управління, зменшується через те, що всі учасники управлінської діяльності завжди є людьми, а будь-яка уніфікація такої діяльності приводить просто до закостеніння та формалізації управлінських відносин [1, с. 9].

За цих умов не спрацьовують навіть реформи, що несуть позитивні зміни, оскільки вони дуже часто охоплюють лише невелике коло явищ, залишаючи багато проблемних питань поза своїми перетвореннями, що приводить до припинення розвитку. Такі реформи, особливо коли вони безсистемні, можуть лише частково компенсувати повну їх відсутність.

На нашу думку, перехід до випереджаючого державного управління в його сучасному розумінні (інноваційне передбачення та вирішення можливих майбутніх проблем) – це основний шлях до вдосконалення функціонування та розвитку чинної системи державного управління.

Потребує унормування трансформація у вітчизняне державне випереджаюче управління принципів, передбачених переходом до концепції "Good Governance" («добре врядування»), якої дотримуються передові країни світу. Необхідно запропонувати шляхи їх подальшого впровадження в практику, формування та раціоналізації управлінських механізмів держави, а також розробити та запропонувати законодавчим та правозастосовним органам нові практичні рекомендації для вдосконалення та поліпшення правових засад державної політики. З огляду на участь України в системі нових для неї наддержавних інтеграційних процесів необхідно уточнити методологічні напрями та критерії раціональної державно-управлінської діяльності.

Випереджаюче державне управління насамперед залежить від стану та можливостей держави. Держава має забезпечувати стабільну й ефективну життєдіяльність суспільства, соціальний порядок та політичну стабільність, дотримання загальноприйнятих «правил гри» у сферах людської діяльності.

Державне управління у «випереджаючому» стані володіє такими характерними рисами:

– глибоке врахування в управлінських рішеннях і діях реальних можливостей, конкретних об'єктивних умов та суб'єктивного фактору, динаміки та тенденцій їх змін;

– орієнтація державної політики на використання найбільш прогресивних, зарекомендованих світовою практикою та застосованих у сучасній історичній ситуації способів, форм, механізмів і ресурсів для вирішення актуальних проблем життєдіяльності людей;

– тісна взаємодія наукової думки та управлінської практики, розвинена громадська експертиза принципових державних рішень, підтримання підготовленості персоналу управління на рівні сучасного суспільного знання;

– відкритість та сприйнятливість до нових джерел та ресурсів управління, здатність своєчасно освоювати прогресивні механізми та способи вирішення управлінських проблем;

– гнучкість та адаптованість своїх елементів та їх системних взаємозв'язків, потенціал постійного самовдосконалення, розвитку та поліпшення управлінських впливів.

Висновки і пропозиції. Перспективи подальших досліджень випереджаючого державного управління полягають у виділенні основних напрямів та заходів, що дасть змогу прискорити його найбільш повне впровадження в Україні. До змістовної основи випереджаючого державного управління можуть увійти напрями та заходи, зокрема використання пропозицій Комітету експертів з державного управління Економічної та соціальної ради ООН.

Випереджаюче державне управління є відкритим для вдосконалення шляхом запровадження нових принципів, підходів, методів та засобів з огляду на ідею ситуаційного впорядкування системи державного управління залежно від завдань, що покладаються на неї.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В. Адміністративне право України. Київ : Юридична думка, 2004. 230 с.
2. Афанасьева В. Введение в государственное управление : в 3 кн. Москва, 1998.
3. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / редкол.: В. Князєв, П. Надолішній, М. Мельник та ін. Київ : вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
4. Галушка В. Теоретичні засади випереджаючого державного управління. Сучасні проблеми державного та муніципального управління : міжнародна науково-практична конференція. Київ, 2015. С. 17.
5. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. Вісник НАДУ. 2013. С. 5–15.

Halushka V. Yu., Lavruk M. P. Theoretical-methodological foundations of development of preliminary governance mechanisms

The researches made in the article are caused by the great interest of the Ukrainian society, concerning the possible prospects of its future development and the growing demands on the system of public administration for speeding up the processes of European integration of Ukraine, removing the country from the economic crisis and overcoming chronic social and technological backwardness from the leading countries of the world. All these requirements must be transformed into specific governmental tasks and implemented on the basis of transition to the advanced development of the state and society, based on their economic, technological and human potential.

Public administration as a social phenomenon is conditioned by the combination of two meaningful sources – government and the state. But, if government as a type of human activity was present at all times of human civilization, in all communities and in all spheres of human activity, then public administration emerged only at a certain stage of development of society. This is due to the emergence of the state as a social phenomenon that has "matured" for more than a millennium, and at some stage of its development has become a universal organization of the population. The main attention is paid to the development of pre-emptive public administration in terms of its mechanisms, their theoretical, methodological and practical justification, as well as the specification of the tasks of their implementation in the current conditions and taking into account the needs of social change. Scientific achievements have been analyzed and it has been established that many domestic and foreign scientists are paying attention to the development of advanced government. They identify the main features, components and tasks of formation and development of pre-emptive government in Ukraine. The main aspects of the mechanisms of the national state administration are described in the context of giving it a leading character and exploring the possibilities of their improvement in relation to the needs of the advancing development of society. The peculiarities of the state administration in the "pre-emptive state" are defined, which means that among the people, professionally employed in it, there is always intellectual, analytical and predictive thinking, skills of democratic management of social processes. Implementation and implementation of pre-emptive government requires some action, depending on the situation in the selected management object and the time requirements. The main problematic issues of the development of the legislation on pre-emptive public administration are identified.

Key words: *advancement, indicators, control, civil service, planning, concept.*

УДК 351:355.02(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-12

О. В. Кравчук
кандидат юридичних наук,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ

У статті здійснено формування та реалізацію інформаційного механізму державного управління процесами розслідування злочинів. Охарактеризовано сутність інформаційного забезпечення розслідування злочинів. Зазначено, що проблема інформації є однією з найбільш актуальних в умовах сучасної науково-технічної революції. Поняття інформації широко використовується в математиці, інформатиці, філософії та кібернетиці. Відзначено, що сутність та значення криміналістично значимої інформації ще більш наочно проявляються в контексті вирішення проблем протидії розслідуванню злочинів та їх подолання. Показано, що суб'єктами інформації можуть бути особи та організації, які здійснюють оперативно-розшукові, слідчі, дознавчі, обліково-реєстраційні, судово-експертні, наглядово-прокурорські та інші функції. Відзначено, що процес виникнення інформації про злочин має необхідний, повторюваний, стійкий та загальний характер, тобто є закономірністю. Підкреслено, що інформаційне забезпечення розслідування злочинів є зв'язком між криміналістично значущою інформацією та її користувачем (слідчим). Виокремлено засади інформаційного забезпечення розслідування злочинів, якими є законність, своєчасність, достатність, ефективність, доступність, захищеність. Відзначено, що захисту підлягає будь-яка документована інформація, неправомірне поводження з якою може завдати шкоди її власнику, користувачу та іншій особі. Виділено основні цілі захисту інформації в процесі державного управління процесами розслідування злочинів, якими стали захист конституційних прав громадян на збереження особистої таємниці та конфіденційності персональних даних; збереження державної таємниці та конфіденційності документованої інформації відповідно до законодавства та забезпечення прав суб'єктів в інформаційних процесах під час розроблення, виробництва й застосування інформаційних систем, технологій та засобів їх забезпечення.

Ключові слова: *інформаційний механізм, державне управління, розслідування злочинів, захист інформації.*

Постановка проблеми. Інформаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів є одним з основних факторів, що визначають ефективність розкриття й розслідування злочинів. При цьому під інформаційним забезпеченням розуміється процес збирання, дослідження, оцінювання та використання відомостей, отриманих в ході розслідування злочину співробітниками правоохоронних органів, які можуть бути доказами у справі або сприяють отриманню доказів, які забезпечують правильне розв'язування задач, що стоять перед слідчим. Отже, зі змістовної точки зору в практиці розкриття й розслідування злочинів повсякденно виникає необхідність розшуку та встановлення (ототожнення) різних об'єктів, а також отримання про них інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційного забезпечення ефективного розслідування злочинів досліджувалося багатьма вченими, такими як В.В. Бірюков [1], Л.В. Дікань [2], Є.Д. Лук'янчиков [4].

Проте необхідно відзначити, що механізми державного управління стосовно інформаційного аспекту розкриття злочинів все ще потребують подальшого дослідження.

Мета статті. Беручи до уваги наведене вище, метою статті визначаємо формування та реалізацію інформаційного механізму державного управління процесами розслідування злочинів.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– характеристика сутності інформаційного забезпечення розслідування злочинів;

– виокремлення принципів інформаційного забезпечення розслідування злочинів;

– виділення основних цілей захисту інформації в процесі державного управління процесами розслідування злочинів.

© Кравчук О. В., 2019

Виклад основного матеріалу. Актуальність вибраної теми дослідження передбачає жорстку організацію інформаційних процесів (способів отримання, фіксації, зберігання, оброблення та передачі інформації), тому традиційно інформація розглядається, з одного боку, як повідомлення, інформування про стан речей, відомості будь-якого характеру, що передаються людьми, в результаті чого зменшується або знижується невизначеність; а з іншого боку, як передача, відображення різноманітності в будь-яких об'єктах і процесах (неживої та живої природи). Нині поняття «інформація» набуло не загальнонаукового, а інформаційного значення, що включає сукупність ідей та комплекс математичних засобів, отже, перетворилось на загальнонауковий засіб дослідження [1; 3].

Проблема інформації є однією з найбільш актуальних в умовах сучасної науково-технічної революції. Поняття інформації широко використовується в математиці, інформатиці, філософії та кібернетиці. Воно стало буденним і для інших галузей знання, включаючи криміналістику. Додавання понять теорії інформації до завдань криміналістики дає змогу вирішувати багато проблем розслідування й судового розгляду справ. При цьому вона використовується або безпосередньо як докази під час розслідування кримінальної справи, або опосередковано через систему криміналістичної реєстрації, де вона накопичується, систематизується й зберігається тривалий час, не обмежений термінами розслідування злочину.

Отже, інформаційне забезпечення розслідування злочинів є зв'язком між криміналістично значущою інформацією та її користувачем (слідчим). Відповідно, одним з найважливіших чинників, що зумовлюють успіх та ефективність діяльності, що здійснюється задля цього, є рівень її інформаційного забезпечення, тобто дії з виявлення криміналістично значимої інформації та її подання (передачі) безпосередньому користувачу.

Сутність та значення криміналістично значимої інформації ще більш наочно проявляється в контексті вирішення проблем протидії розслідуванню злочинів та їх подолання. Дослідники цього соціального явища не без підстав стверджують, що в кожному конкретному випадку протидія розслідуванню є боротьбою за інформацію. При цьому суб'єкти протидії докладають зусиль до її знищення, приховування, фальсифікації шляхом психологічного (умовляння, погрози, підкупи тощо) або фізичного (катування, викрадення людей, вбивство тощо) впливу на джерела й носії інформації. Слідчий, навпаки, зацікавлений в отриманні достовірної, можливо, повної та досить переконливої інформації про подію злочину й особу, яка її вчинила. У криміналістичній літературі висловлюється точка зору про те, що, як і будь-який інший вид правової діяльності, інформаційне забезпечення розслідування злочинів має певні принципи. Отже, йдеться про принципи:

– законності (отримання й використання інформації має ґрунтуватись на положеннях чинного законодавства й визначатися ним);

– своєчасності (інформація необхідна слідчому на певному етапі розслідування для вирішення питань щодо справи в терміни, встановлені законом);

– достатності (слідчий зацікавлений в максимально повній інформації, необхідній для прийняття тактично грамотних, правильних процесуальних рішень);

– ефективності (своєчасне інформаційне забезпечення сприяє досягненню слідчим найвищої результативності розслідування злочинів);

– цілеспрямованості (інформаційне забезпечення має бути підпорядковане досягненню цілей та вирішенню завдань розслідування);

– доступності (слідчому потрібна не тільки повна, але й зрозуміла інформація, представлена в найбільш зручній для нього формі);

– захищеності (інформація, отримана слідчим, повинна бути повністю захищена від несанкціонованого доступу) [2; 4].

Захисту підлягає будь-яка документована інформація, неправомірне поводження з якою може завдати шкоди її власнику, користувачу та іншій особі.

Основними цілями захисту інформації є:

– запобігання витоку, розкрадання, втрати, спотворення, підроблення інформації;

– запобігання загроз безпеки особистості, суспільства, держави; запобігання несанкціонованих дій зі знищення, модифікації, спотворення, копіювання, блокування інформації; запобігання інших форм незаконного втручання в інформаційні ресурси та інформаційні системи, забезпечення правового режиму документованої інформації як об'єкта власності;

– захист конституційних прав громадян на збереження особистої таємниці та конфіденційності персональних даних;

– збереження державної таємниці та конфіденційності документованої інформації відповідно до законодавства;

– забезпечення прав суб'єктів в інформаційних процесах та під час розроблення, виробництва й застосування інформаційних систем, технологій та засобів їх забезпечення [1; 2].

Залежно від цілей та змісту діяльності щодо розкриття й розслідування злочинів суб'єктами інформації можуть бути особи та організації, (підрозділи, апарати), які здійснюють оперативно-розшукові, слідчі, дознавчі, обліково-реєстраційні, судово-експертні, наглядово-прокурорські та інші функції. Їх зміст у кожному окремому випадку розкриття, розслідування та попередження злочинів конкретизується залежно від виду злочину, місця, часу й способу його здійснення.

Інформація про механізм злочину та супутніх йому обставин виникає з моменту формування цього механізму й поповнюється протягом усього часу його функціонування. Вона виникає обов'язково, і сам процес її виникнення має неминучий характер. Стосовно процесу доказування зміни в середовищі, то результатом відображення події злочину є інформація про цю подію, тобто ті фактичні дані, за допомогою яких можна судити про обставини злочину та осіб, які його вчинили. Отже, сам процес виникнення інформації є процесом відображення, а її виникнення – результатом цього процесу. Оскільки будь-яка подія злочину обов'язково відбивається в навколишньому середовищі, то процес виникнення інформації про злочин має необхідний, повторюваний, стійкий та загальний характер, тобто є закономірністю [3; 4].

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження загалом забезпечило отримання таких результатів.

1) Охарактеризовано сутність інформаційного забезпечення розслідування злочинів. Підкреслено, що інформаційне забезпечення розслідування злочинів є зв'язком між криміналістично значущою інформацією та її користувачем (слідчим).

2) Виокремлено такі принципи інформаційного забезпечення розслідування злочинів, як принципи законності, своєчасності, достатності, ефективності, доступності, захищеності. Відзначено, що захисту підлягає будь-яка документована інформація, неправомірне поводження з якою може завдати шкоди її власнику, користувачу та іншій особі.

3) Виділено основні цілі захисту інформації в процесі державного управління процесами розслідування злочинів, якими стали захист конституційних прав громадян на збереження особистої таємниці та конфіденційності персональних даних; збереження державної таємниці та конфіденційності документованої інформації відповідно до законодавства та забезпечення прав суб'єктів в інформаційних процесах під час розроблення, виробництва й застосування інформаційних систем, технологій та засобів їх забезпечення.

Список використаної літератури:

1. Бірюков В.В. Теоретичні основи інформаційно-довідкового забезпечення розслідування злочинів : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2009. 664 с.
2. Дікань Л.В., Понікаров В.Д., Кожушко О.В. Судово-економічна експертиза : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ, 2014. 431 с.
3. Комаха В.О. Становлення і розвиток судової експертизи та судово-експертних установ на Півдні України : монографія. Одеса : Юридична література, 2002. 512 с.
4. Лук'янчиков Є.Д. Правове регулювання зняття інформації з каналів зв'язку. Науковий вісник НАВСУ. 2004. № 1. С. 33–39.

Kravchuk O. V. The information mechanism of public administration concerning the processes of crimes' investigation

The formation and realization of the information mechanism of public administration concerning the processes of crimes' investigation are carried out in the article. In particular, the essence of information support of crimes' investigation is characterized. It is noted that the problem of information is one of the most relevant in the conditions of modern scientific and technological revolution. The concept of information is widely used in mathematics, informatics, philosophy and cybernetics. It is noted that the essence and value criminalist significant information is even more visually shown in the context of the solution of problems of counteraction of investigation of crimes and their overcoming. It is shown that persons and organizations which carry out operational search, investigation and registration, supervising and similar functions can be the subjects of information. It is noted that the process of appearance of information on crime carries is necessary, repeating, steady and general, that is regularity. It is emphasized that information support of crimes' investigation represents the communication between criminalist significant information and its user (investigator). The following principles of information support of crimes' investigation are marked out: legality, timeliness, sufficiency, efficiency, availability and security. It is noted that any documentary information, bad treatment of which can cause damage to its owner, user and other person, is the subject of protection. The following key objectives in public administration of the processes of crimes' investigation are allocated: protection of constitutional rights of citizens on preservation of a personal secret and confidentiality of personal data; preservation of the state secret and confidentiality of documentary information according to the legislation and also ensuring the rights of subjects in information processes during the developing, production and application of information systems, technologies and means of their providing.

Key words: *information mechanism, public administration, crimes' investigation, information security.*

УДК 354:338.2:636(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-13

О. В. Лаврук
кандидат економічних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ТВАРИННИЦТВІ

У статті обґрунтовано теоретико-методологічні засади формування державної політики, її змісту, інструментів, функцій та управлінських механізмів її реалізації у тваринництві. З огляду на критичний стан розвитку тваринництва така актуальна проблема повинна розглядатися не тільки державою, але й усіма владними структурами задля розроблення концепції створення комплексної, довгострокової та прийнятної державної політики. Стверджено, що сформована державна політика повинна бути перш за все спрямована на довгострокове та беззбиткове функціонування галузі тваринництва всіх регіонів задля гарантування продовольчої безпеки країни. Визначено основні завдання, пріоритетні напрями й методи їх вирішення та інституціональні чинники, що впливають на формування та реалізацію державної політики. Зазначено, що у середовищі державної політики ухвалюється цілий комплекс завдань, їхніх державно-політичних рішень, розробляється необхідний інструментарій, формуються елементи механізму їхньої реалізації у тваринництві. Вважається, що у процесі формування державної політики доцільно забезпечити структурування наявних проблем щодо вжиття заходів влади задля вибору ефективних варіантів та альтернатив реалізації політики у галузі тваринництва. Зазначено, що сформована державна політика повинна сприяти формуванню відносин з виробниками та споживачами тваринницької продукції на принципах партнерства, взаєморозуміння та дотримання ділових стосунків відповідно до економічних інтересів цієї сфери діяльності. Наголошено на тому, що процес розроблення та здійснення державної політики повинен відбуватися за послідовними та взаємопов'язаними етапами. Запропоновано визначати основні особливості державної політики, які полягають у створенні належних умов для беззбиткового функціонування тваринництва. У перспективі заходи державної політики повинні спрямовуватися на характер виробничої діяльності у тваринництві та наявність генетичного потенціалу тварин задля збільшення обсягів виробництва якісної тваринницької продукції. Запропоновано покращувати процес формування й реалізації державної політики задля забезпечення ефективного розвитку тваринництва.

Ключові слова: *державні органи, державна політика, тваринництво, формування, реалізація, державно-політичні рішення.*

Постановка проблеми. Складна політична й економічна ситуація та реформаційні зміни практично в усіх сферах суспільної діяльності України негативно відображаються на відродженні та розвитку галузі тваринництва й підвищенні рівня ефективності його основних підгалузей. Спостерігаються скорочення розмірів виробництва, нераціональне використання генетичного потенціалу тварин, зниження обсягів виробництва окремих видів тваринницької продукції і, відповідно, рівня забезпечення населення висококалорійними продуктами тваринного походження.

Ці актуальні й важливі питання залишаються не розв'язаними з низки організаційно-економічних причин, таких як незначний рівень забезпечення виробничими ресурсами; відсутність модернізації основних виробничих процесів, що ускладнює впровадження інноваційних технологій; порушення процесу відтворення (незадовільний стан селекційної роботи) породного складу й структури генетичного потенціалу тварин, зниження їхньої продуктивності, що загострює питання збільшення обсягів тваринницької продукції. Безсумнівно, зараз держава зовсім мало допомоги надає такому напряму аграрної діяльності, тому наявність належної державної політики країни не привела б до такого плачевного стану галузі тваринництва.

Водночас у нинішніх умовах перед державою постає необхідність оперативного реагування на прояви цих негативних та небажаних

© Лаврук О. В., 2019

явищ, забезпечення розроблення державної політики та її науково-практичного інструментарію задля обґрунтування та прийняття державно-управлінських рішень щодо досягнення ефективного розвитку галузі тваринництва. Нині сформована державна політика стосовно розвитку тваринництва повинна бути перш за все спрямована на довгострокове й беззбиткове функціонування тваринницьких підприємств усіх регіонів задля гарантування продовольчої безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні питання ролі держави та державної політики у становленні економічної системи та розвитку її конкурентного середовища вивчали закордонні науковці, такі як Дж. Андерсон, М. Браун, Е. Вайнінґ, М. Говлет, В. Данн, М. Мескон, Л. Пал, М. Рамеш.

Вагомий внесок в обґрунтування державної політики, аналізу її стратегії та середовища, особливостей розроблення, інструментів впровадження й здійснення органами державної влади в різних сферах суспільної діяльності зробили у своїх наукових працях такі вітчизняні вчені, як В. Андріяш, В. Бакуменко, О. Валевський, О. Кілієвич, В. Ребкало, Є. Романенко, І. Розпутенко, В. Тертичка.

Незважаючи на низку проведених науковцями досліджень державної політики у сферах суспільної діяльності, виникає потреба розширення їхньої галузі (концептуальні засади аналізу критеріїв, процедур і прийняття рішень формування політики, механізм вибору владних інструментів її упровадження), оскільки вони потребують поглиблення й доповнення з урахуванням нових проблем господарювання та динамічних змін у такій життєво важливій галузі, як тваринництво.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування теоретичних засад і концептуальних підходів до аргументації проблеми формування й реалізації державної політики у галузі тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Сучасний кризовий стан сільського господарства України потребує втручання держави у розроблення заходів державної політики (формуються й реалізуються в складних внутрішніх та зовнішніх економічних і соціально-політичних умовах) та їхнього цільового спрямування на подолання складних і руйнівних процесів у виробничо-господарській діяльності, яка забезпечує збільшення обсягів продукції рослинництва й тваринництва.

Відповідно, сприяння прискореному розвитку галузі тваринництва є необхідною умовою досягнення високого рівня продовольчої безпеки країни та забезпечення населення високопоживними продуктами харчування. Водночас варто зазначити, що за досліджуваний період (1990–2018 рр.) кількість поголів'я великої рогатої худоби зменшилась на 86,5%, корів – на 77,1%, свиней – на 69%, вівець і кіз – на 84,9%, що вплинуло на обсяги виробництва тваринницької продукції. Зокрема, виробництво м'ясної продукції зменшилось на 46%, молочної – на 58,9%, яєць – на 0,9% [1, с. 13].

Натомість державі дуже важливо гарантувати забезпечення попиту населення на м'ясо-молочну продукцію задля стабілізації ринкової кон'юнктури. Інакше держава не одержить необхідного обсягу важливих продуктів споживання власного виробництва, що порушить вимоги національної безпеки продовольчого забезпечення, підвищить ризикованість, пов'язану з нестачею продовольчих ресурсів [2, с. 26].

У цій ситуації доцільно сформувати ефективні варіанти вибору альтернативних параметрів державної політики в інтерпретації цілеспрямованих державних політико-адміністративних заходів, управлінських інструментів (нормативно-правові підстави державно-управлінських дій) та ресурсів (адміністративні, матеріальні, фінансові, інформаційні, людські та політичні можливості) для своєчасного прийняття державних рішень щодо подальшого розвитку тваринництва.

Нині у середовищі державної політики повинні не тільки прийматись державно-політичні рішення, що спрямовуються на розв'язання соціально-економічних проблем, але й розроблятись науково-стратегічні програми (відповідно до цілей та поставлених завдань), а також визначатись інструменти їхньої реалізації у галузі тваринництва задля забезпечення його високого рівня привабливості та стійкого розвитку (рис. 1).

Отже, державна політика повинна своєчасно виявляти різні проблеми (особливо складні й суперечливі) розвитку тваринництва, здійснювати деталізацію, встановлювати причини виникнення та визначати можливі шляхи їхнього розв'язання. Вкрай важливим аспектом є те, що держава повинна регулювати економічні процеси, забезпечувати реалізацію соціально-економічних та правових функцій, а сформована державна політика має сприяти формуванню

відносин з виробниками тваринницької продукції на принципах партнерства, взаєморозуміння та дотримання ділових стосунків відповідно до економічних інтересів цієї сфери діяльності.

Слід зазначити, що нині актуалізуються дослідження стосовно вироблення та здійснення цілеспрямованої та ефективної державної політики, котра дає можливість своєчасно реагувати на зміни не тільки у суспільстві, але й у такій сфері його виробничої діяльності, як тваринницька. Наявність низки виробничих проблем, що віддзеркалюють постійну появу людських потреб і можливість держави та суспільства їх задовольняти, та результати проведення їхнього аналізу визначають необхідність формування державної політики та її спрямування на прискорення розвитку тваринництва. Така проблема вивчається суб'єктами політики з використанням механізму формування політичного порядку денного (розгляд, обговорення, прийняття рішення, виконання практичних дій для отримання конкретних результатів).

Державна політика має конкретне соціальне й універсальне спрямування та характерні особливості, тому її формування, що включає низку етапів, чинників, умов посильного вкладу у діяльність суб'єктів політики й груп впливу на процес вибору стратегічних цілей та їхнє відображення у законодавчих і програмних матеріалах, зумовлюється низкою різних чинників, котрі віддзеркалюють різноманітні аспекти державно-політичного процесу.

У період формування й реалізації державної політики у галузі тваринництва береться до уваги та враховується низка нормативно-правових актів установчого змісту та програмних документів (Державна підтримка галузі тваринництва та Підтримка утримання молодняка великої рогатої худоби), постанов Кабінету Міністрів («Про затвердження порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки галузі тваринництва»), Законів України («Про молоко та молочні продукти», «Про племінну справу у тваринництві», «Про ветеринарну медицину»). Тут задекларовано досягнення цілей відповідно до основних принципів ефективної державної політики, значення яких полягає у:

Рис. 1. Структурні елементи основних складових державної політики у розвитку тваринництва

Джерело: розроблено автором

– відповідності положенням Конституції та законам України;

– погодженні цілей, завдань, заходів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної політики;

– розширенні у державній політиці можливостей надання доступу різним суб'єктам господарювання до ресурсів державної фінансової підтримки розвитку тваринництва;

– забезпеченні вільного доступу громадянського суспільства до інформації, що визначає процес формування й реалізації державної політики у тваринництві;

– взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій та програм розвитку тваринництва на державному й регіональному рівнях;

– забезпеченні ефективного використання енергетичних, матеріальних та виробничих ресурсів, особливо генетичного потенціалу тварин.

Вважаємо, що в процесі формування державної політики необхідно забезпечити розроблення аналітичних схем структурування наявних проблем з обов'язковим виокремленням найбільш важливих з них, використання різних норм, процедур, алгоритмів та наукових підходів до створення моделей оптимізації прийняття державних рішень щодо вжиття політико-адміністративних заходів влади задля вибору ефективних варіантів та альтернатив здійснення політики у галузі тваринництва. При цьому значна увага приділяється прийняттю рішень, встановленню повноважень та поділу влади, а також положенням, котрі передбачають порядок формування, обговорення, прийняття й здійснення державної політики інститутами державної влади та державного управління [3].

Встановлено, що важливу роль у формуванні державної політики та здійсненні її цілеспрямованого впливу на суспільство відіграють органи державної влади, оскільки вони разом із законодавчими органами ініціюють та вносять вагомі пропозиції щодо методів, засобів, пріоритетів та напрямів здійснення державної політики в різних сферах суспільного життя. Щоразу державна політика розробляється (враховуються різні проблеми, обставини (процес збереження влади окремих владних груп у державі) та умови функціонування конкретної сфери діяльності) вищими органами державної влади.

Однак у цьому процесі також беруть участь такі суб'єкти політики, як політичні партії, дослідницькі центри, університети, громадянське суспільство, діячі бізнесу й науки. В основі формування державної політики перебувають першочергові інтереси суспільства відповідно до сформованих протягом певного періоду політичного розвитку держави стратегічних потреб і цілей, що знайшли підтримку елітних груп і політичних лідерів. Важливо, щоби політика була динамічною, послідовною, вчасно сформованою та ефективною, не нав'язувалася суспільству та не суперечила інтересам і потребам громадян.

Слід зазначити, що нині не варто применшувати важливість громадянського суспільства (фізичні, юридичні особи й різні форми їхнього об'єднання), котре має широкі можливості участі (за умовами реалізації демократичної форми управління) в процесах відродження й розвитку тваринництва в регіонах країни, поки спостерігається активний розвиток інститутів громадянського суспільства, котрі здебільшого впливають на законодавчі процеси інститутів державної влади за рахунок активної участі громадськості у формуванні та реалізації державної регіональної політики [4]. У цьому разі у прийнятті таких рішень можуть брати участь господарюючі суб'єкти, що зацікавлені в розв'язанні суспільно значущих проблем [5].

Під час розроблення органами державної влади державної політики формуються цілі, завдання, пріоритетні програми й напрями за етапами (є поступальними діями часового виміру):

– формулювання політики (аналізується ситуація щодо визначення важливих суспільних проблем та варіантів їхнього розв'язання, приймаються рішення про можливість розроблення політики);

– формування політики (розробляються, узгоджуються цільові програми, структуруються заходи політики, встановлюються джерела фінансування);

– реалізація й виконання політики (адаптація заходів і програм, проведення контролю та моніторингу);

– оцінювання результативності політики (проводиться аналіз практичних результатів, допущених недоліків, надається загальна оцінка, проводяться виокремлення й усвідомлення нових суспільних проблем) (рис. 2).

Отже, формування державної політики є особливо важливим процесом, оскільки виникає потреба проведення дослідження всіх можливих наслідків від неправильно прийнятих державних рішень, тому необхідно таким чином

організувати діяльність уряду, щоб її результат привів до соціально-економічного зростання економіки України. В контексті зазначеного недосконалість сформованої державної політики негативно впливатиме на соціально-економічну діяльність суб'єктів господарювання у тваринництві, оскільки нині державі дуже важливо забезпечити попит населення на необхідні продукти тваринного походження й не порушити вимоги продовольчої безпеки.

Важливим питанням дослідження державної політики є процес її реалізації (комплекс взаємопов'язаних заходів та форм поведінки), котрий передбачає раціональне використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних у їхньому підпорядкуванні ресурсів задля досягнення поставлених цілей. Отже, формується оптимальний механізм (основними складовими є нормативно-правові, організаційно-управлінські, фінансово-економічні компоненти, система управління персоналом) та визначається система інструментів і методів, які забезпечують (після прийняття відповідного нормативного акта) процес ефективної реалізації політики.

Варто зазначити, що досі в науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення сутності реалізації державної політики, тому це поняття розуміють як зовнішньо виражену дію, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснене в межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети, що полягає у вираженні у зовнішньому вигляді конкретних дій державних органів, їх структурних підрозділів та посадових осіб, що здійснюються в процесі виконавчої діяльності та спрямуються на реалізацію функцій управління [6, с. 119].

У цьому разі процес реалізації політики зводиться до сприйняття трьох елементів, зокрема визначення суспільної проблеми, завдань та знарядь їхнього досягнення. Передусім прийняту до уваги проблему (у цьому разі – необхідність виведення з кризового стану й забезпечення розвитку тваринництва) слід пов'язати з цілями державної політики, котрі визначать першочергові завдання й засоби їхнього розв'язання відповідно до вимог законів та нормативно-правових актів.

Дослідження тенденцій реалізації державної політики задля забезпечення інтенсивного розвитку тваринництва дало можливість виявити низку системних питань, що лише частково знаходять своє місце в основі плану пріоритетних дій держави та уряду до 2020 р. [7; 8], а також потребують першочергового перегляду та розв'язання. Нині цей процес потребує підвищення відповідальності центральних органів виконавчої влади (у межах їхньої компетенції) за формування та вжиття заходів державної політики, що відображують стан зовнішньої (фактор національної безпеки) та регіональної

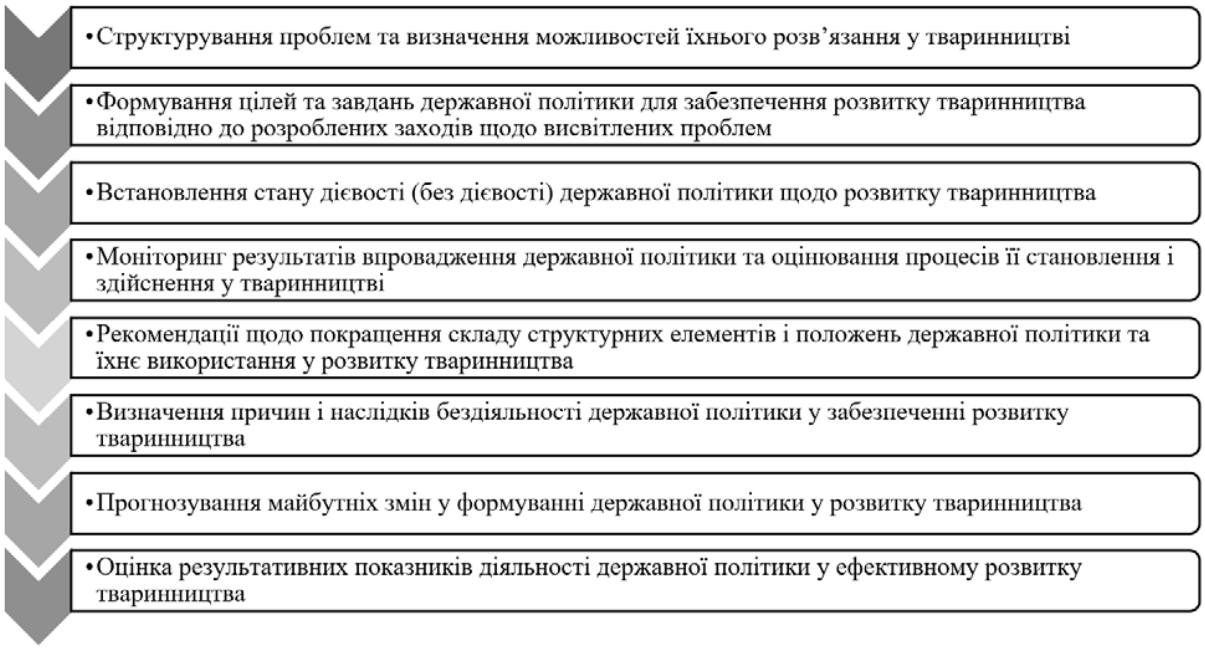

Рис. 2. Етапи формування та реалізації державної політики у галузі тваринництва

Джерело: розробка автора

політики, справедливість соціальної політики, ефективність фінансової та модернізацію виробничої діяльності, незалежність енергетичної безпеки, прискорення економічного розвитку сфер і галузей аграрного виробництва, особливо галузі тваринництва.

Вважаємо, що під час реалізації державної політики у тваринництві важливо враховувати стан ринкових відносин, наявність різних форм власності, рівень інформаційного забезпечення та розвитку людського потенціалу, тому у засобах реалізації державної політики повинні знаходити своє місце ті характеристики, що віддзеркалюють основні її ідеї, котрі зачіпають інтереси працівників тваринництва щодо задоволення їхніх потреб.

Після здійснення процесу реалізації державної політики держава зобов'язана навчити тваринників ефективно господарювати у складних ринкових умовах задля прибуткового виробництва продукції тваринництва. Окрім цього, держава повинна проявити турботливе ставлення до працівників тваринництва, створивши спеціальний фонд соціальних гарантій на випадок подальшого вимушеного скорочення робочих місць в основних підгалузях тваринництва.

При цьому доречним буде перегляд наукових досліджень заходів, методів, дій, що спрямовуються на забезпечення й підтримку ефективного розвитку галузі тваринництва. У цьому концепті не варто применшувати важливість оцінювання практичного аспекту державної політики, якому належить місія розроблення системи відповідних заходів стосовно державного регулювання розвитку тваринництва.

Надалі реалізація державної політики у тваринництві повинна проводитися за умови забезпечення взаємозв'язку між суспільними проблемами та державою. Спочатку держава визначає наявні проблеми, а потім уже розробляє стратегію й порядок їхнього розв'язання, на законодавчому рівні посилює політику, визначає заходи, вжиття яких сприяє розв'язанню проблем, оцінює результати та встановлює напрями подальших дієвих процесів з використанням інструментів регулювання розвитку тваринництва.

Висновки і пропозиції. Дослідження показали, що визначення основних засад і напрямів управлінського впливу владних структур на розвиток тваринництва потребує стратегічного спрямування державної політики з обов'язковим урахуванням перспектив її здійснення й детального аналізу ефективної діяльності суб'єктів владних повноважень щодо реалізації покладених на них завдань у цій стратегічно важливій галузі аграрного виробництва. Власне, цим питанням слід надавати особливого значення під час формування державної політики й розроблення її загальнодержавних програмних документів, де повинні висвітлюватися пріоритетні завдання розвитку тваринництва та характеризуватися результати оцінювання ефективності реалізації державної політики в цій сфері діяльності.

Отже, наступними роками державна політика повинна мати специфічне спрямування на характер виробничої діяльності у тваринництві залежно від сучасних умов господарювання, кількості генетичного потенціалу, числа працюючих, їхнього розподілу за сферами зайнятості, збільшення обсягів виробництва, підвищення конкурентоспроможності тваринницької продукції та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Вважаємо, що в подальшому потребує розроблення цілеспрямована модель державної політики, котра мала би змістовні, структурні та функціональні особливості (оптимальну структуру управлінського апарату та професіональних учасників для ухвалення державних рішень, методологічну базу для проведення інституційно-економічних та моніторингових досліджень), а також включала концептуальний механізм її здійснення у галузі тваринництва. У контексті зазначеного державна політика повинна розглядатися значно швидшими темпами порівняно з безперервним процесом розвитку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Тваринництво України 2018 : статистичний збірник. Київ : Державна служба статистики України, 2019. 168 с.
2. Місюк М. Ринок продукції скотарства : монографія. Київ : ННЦ «ІАЕ», 2012. 330 с.
3. Конституція України : прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: https://www.president.gov.ua/documents/constitution/
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 24 квітня 2019 р. № 353. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п.
5. Ситник С. Політичні аспекти організації нормотворчості в Україні. Відкриті очі. 2014. URL:

http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2014/11/blog-post.html.
6. Пал Л. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ : Основи, 1999. 422 с.
7. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМУ від 17 квітня 2019 р. № 254-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-р.
8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1089. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-п#n2.

Lavruk O. V. Formation and implementation of the state policy in animal husbandry

The theoretical and methodological basis for the formation of public policy, its content, tools, functions and management mechanisms of its implementation in animal husbandry are substantiated. Given the critical state of livestock development, such an urgent problem should be considered not only by the state, but also by all authorities in order to develop the concept of creating a comprehensive, long-term and reasonable public policy. It is argued that the current state policy should be primarily aimed at the long-term and break-even functioning of the livestock industry in all regions in order to guarantee food security of the country. Define the basic objectives, priorities and solutions, and institutional factors that influence the formation and implementation of public policies. It is noted that in the environment of state policy a whole range of tasks is taken, their state-political decisions are made, the necessary tools are developed, the elements of the mechanism for their implementation in animal husbandry are formed. It is believed that in the process of formation of state policy to ensure appropriate structuring of the existing problems in the implementation of the measures of the government to select effective options and alternatives to implement the policy in the field of animal husbandry. It is indicated that the current state policy should contribute to the formation of relations with producers and consumers of livestock products on the principles of partnership, mutual understanding and compliance with business relations in accordance with the economic interests of this sphere of activity. It is noted that the process of development and implementation of public policy should be consistent and interrelated stages. It is proposed to determine the main features of the state policy, which are to create appropriate conditions for the break-even functioning of animal husbandry. In the future, state policy measures should be directed to the nature of production activities in animal husbandry and the presence of the genetic potential of animals in order to increase the production of quality livestock products. Proposals are made to improve the process of formation and implementation of state policy in order to ensure the effective development of animal husbandry.

Key words: *state bodies, state policy, animal husbandry, formation, realization, state-political decisions.*

УДК 352
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-14

О. Д. Лазор
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри правових наук та філософії
Вінницького державного педагогічного університету

О. Я. Лазор
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри правових наук та філософії
Вінницького державного педагогічного університету

РЕПРИВАТИЗАЦІЯ НЕРУХОМОСТІ В ПОЛЬЩІ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті наголошено на тому, що питання ефективного управління нерухомістю є актуальним для кожної влади усіх рівнів задля просторого планування та розвитку.

Представлено результати дослідження особливостей реприватизаційного процесу у Польщі. З'ясовано причини виникнення «дикої реприватизації» в сучасній європейській столиці. Виявлено, що проблема приватизації об'єктів нерухомості має глибоке історичне коріння.

Встановлено, що з 90-х років XX ст. розпочалися процеси реприватизації в Польщі. Обґрунтовано причинно-наслідковий зв'язок між управлінським процесом у сфері приватизації/реприватизації нерухомості та ситуацією, що склалась. Виявлено, що об'єктами, які підлягають реприватизації, є різні споруди, здебільшого споруди громадського значення. Описано те, як міська громада позбувалася свого майна, втрачала потенційні інвестиції. Між самоврядними органами влади та мешканцями столиці, між органами міського самоврядування та органами державної влади, зокрема судової, підвищувався рівень соціальної напруги. Місцева влада, окрім цього, втрачала довіру мешканців.

Проаналізовано підходи учасників цього процесу до вирішення конфліктної проблеми. З одного боку, учасниками є екс-президент столиці та окремі посадові особи міської ради Варшави, а з іншого – власники об'єктів нерухомості, як теперішні, так і колишні. Арбітром у цих питаннях є суди, однак наведено факти, коли вони недостатньо об'єктивно вирішували спори щодо конфліктної нерухомості.

Розглянуто чинне законодавство Польщі у сфері реприватизації, що передбачало унормування реприватизаційних процесів у правовій площині, незважаючи на задавненість цієї проблеми. Показано пропонований проєкт рішення уряду як «великий» закон реприватизації. Описано, що в інституційній площині створено Верифікаційну комісію, яка працює вже декілька років поспіль та здійснює обстеження щодо відповідності законодавству адміністративних рішень, пов'язаних із реприватизацією нерухомості у Варшаві. Представлено окремі результати роботи цієї комісії.

Охарактеризовано важливу роль ЗМІ в цьому процесі, які впродовж тривалого часу викривали корупційні схеми, пов'язані з конфліктною нерухомістю, доводили інформацію до мешканців Варшави щодо роботи Верифікаційної комісії, перебігу судових справ, діяльності громадських організацій у цій сфері.

Зазначено, що проблематичним стан нерухомості є в різних містах Польщі. Визначено прогалини управлінського процесу, що сприяли проявам суспільної небезпеки корупції у визначеній сфері дослідження. Прийняті управлінські рішення для виправлення ситуації є вагомим досвідом для України.

Ключові слова: *столиця Варшава, інструменти управління, конфлікт, процеси реприватизації/приватизації, корупція, об'єкти нерухомості, адміністрування, причинно-наслідковий зв'язок, Верифікаційна комісія.*

© Лазор О. Д., Лазор О. Я., 2019

Постановка проблеми. Питання ефективного управління нерухомістю є актуальним для кожної влади як центрального рівня, так і місцевого задля сталого розвитку територіальних громад, формування потенціалу їх території та інфраструктури. Приватизація та реприватизація – це процеси, які мали б відбуватись із дотриманням принципу справедливості у правовому полі. Яким має бути вимір справедливості? Екстраполюючи на сучасність сутність універсального та повсюдного управлінського принципу справедливості відомого класика менеджменту А. Файоля, розуміємо, що це передбачає повагу та об'єктивність адміністрації (в особі представників органів публічної влади) до громадян, результат поєднання доброзичливості та правосуддя.

Слідуючи закону конфліктології, сутність якого полягає у залежності виникнення конфлікту від зростання кількості конфліктних ситуацій (за умови більше двох) або їх нашарування, розуміємо виникнення такого явища, як «дика реприватизація», «реприватизаційна афера у Варшаві». У цьому разі предметом кожної конфліктної ситуації стали об'єкти нерухомості, які з певних причин були свого часу втрачені одними власниками та набуті іншими.

Наскільки вдалими чи ні є процеси приватизації та реприватизації для громадян і держави, можемо визначити принаймні з огляду на те, які оборудки, різні схеми з нерухомістю викривають правоохоронні органи, висвітлюють медійники у своїх телевізійних передачах, публікаціях і журналістських розслідуваннях. Усунення негативних наслідків цих процесів є завданням органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання управління приватизацією розглянули у своїх публікаціях вітчизняні автори, такі як Ю. Дехтяпренко, Б. Ільченко, Л. Музика, Я. Усенко, та іноземні науковці, зокрема Р. Гровер, Н. Модін, В. Підопригора, Г. Семеко. Проблематика польської реприватизації в українській науковій літературі не актуалізована. Інноваційним за методикою та викладом із використанням міждисциплінарного підходу є детально проведене дослідження джерел реприватизаційного процесу, пов'язаних із ним доктрин та понять, правового забезпечення, політико-правових та історичних передумов, результати якого викладені польським автором Т. Лютерком у публікації «Реприватизація. Джерела проблеми» (2016 рік) [1].

З огляду на практичну відсутність наукових пошуків вирішення проблеми подальшого опрацювання потребує управлінський аспект приватизаційних/реприватизаційних процедур і процесів, а також слід провести аналіз причин виникнення таких ситуацій та пошук світових практик для їх вирішення й можливої адаптації позитивного досвіду в Україні.

Метою статті є представлення результатів дослідження особливостей управлінського аспекту реприватизації нерухомості у Польщі.

Для цього встановлено причинно-наслідковий зв'язок між управлінським процесом у сфері приватизації/реприватизації нерухомості та ситуацією, що склалась, а також проаналізовано підходи учасників цього процесу в контексті вирішення проблеми.

Виклад основного матеріалу. Донедавна практично всі польські ЗМІ активно дискутували щодо реприватизації у Варшаві. Чинне законодавство стосовно управління економікою тривалий час (ще від Декрету Bieruta 1946 року) не давало змогу врегулювати правовий статус Варшавської нерухомості та не задовольняло законні вимоги колишніх власників та їх спадкоємців. Досі Польща не має цілісного закону щодо повернення нерухомості, експропрійованої свого часу комуністичним режимом.

З 90-х років місто в процесі реприватизації повертало попереднім власникам чи їх спадкоємцям будинки разом із мешканцями, які дедалі більше протестували та виявляли своє незадоволення. За роки відсутності реприватизаційного закону Варшава віддала 3,6 тис. об'єктів нерухомості. Міські чиновники розглянули біля 3,5 тис. справ щодо повернення нерухомості, близько 700 родин були виселені з приватних будинків [2].

Міська громада поступово втрачала свої цінні земельні ділянки та приміщення. До того ж якщо об'єкт нерухомості не має чітко визначеного правового статусу, то в нього не можна інвестувати, що також веде до втрати коштів, які місто могло би потенційно отримувати.

Звичайно, назрілих питань, пов'язаних із нерухомістю столиці, які потребують свого вирішення, за цей час назбиралось чимало. Відбулось декілька трансформацій адміністративно-територіального поділу, міська рада неодноразово приймала ухвали щодо меж комунальних об'єктів, зокрема прибудинкових територій, їх змін. Проблема полягає також у тому, що нерухомість могла бути перепродана декілька разів, а від-

стеження механізму справедливості її повернення до істинних власників є нелегким завданням сьогодення, оскільки одна частина власників померла, а інша – виїхала за межі держави. Спеціалізовані дилери за символічну суму купували нерухомість із претензіями, а згодом продавали її за значно вищою ціною. Журналісти "Gazety Wyborczej" описують, як ратуш за безцінь віддала територію обіч Палацу Культури і Науки, вартість якої, як пізніше з'ясувалось, зросла до 160 млн. злотих. Це одна з найбільших реприватизаційних афер у столиці.

Земельні ділянки за мільйони злотих розташовані у центрі Варшави, і мільйон запитань мають мешканці до її влади. Зрештою, хто несе відповідальність за управління нерухомістю у Варшаві, в чиї руки потрапляє майно, що вартує мільйони злотих? Якщо об'єкт нерухомості беруть на баланс, то, відповідно, його потрібно належно утримувати. Однак місто мусило повертати гімназії, парки, житлові будинки разом із локаторами (орендарями) або відшкодовувати їх вартість, на що витрачало щоразу більше коштів: 306 млн. зл. у 2011 році, 233 млн. зл. у 2012 році, 500 млн. зл. у 2013 році [2]. З огляду на це з'ясування механізму відшкодування для певних осіб з боку міста також є складним завданням, яке потребує з'ясування та вирішення.

Об'єктами, які підлягають поверненню, є різні споруди, переважно школи, житлові будинки, дитячі садки, парки, площі, підземні паркінги, земельні ділянки, тобто здебільшого об'єкти, призначені для громадських цілей. Сьогодні відомі різні способи управління нерухомістю залежно від уподобань чиновників та позиції громадськості, її активності.

Водночас щодо окремих об'єктів були винесені рішення судів, зокрема європейського, де постановлено змінити власника чи повернути власність, які органам місцевого самоврядування необхідно було виконати. Тут відповідальність лягає вже на суди, наскільки справедливо було винесене те чи інше рішення. Актуалізується питання притягнення суддів до відповідальності за неправомірно винесені рішення.

Неоднозначною є роль органів державної та самоврядної влади різних рівнів та гілок влади, а також прокуратури, судів вищих інстанцій, нотаріатів у процесі управління нерухомістю. Станом на 5 травня 2017 року прокуратура провадила 140 карних справ, пов'язаних із «дикою реприватизацією» у столиці [3]. На 18 дільниць Варшави з населенням 1,7 млн. мешканців припадають 600 нотаріусів, але чомусь одні й ті ж самі нотаріуси фігурували у справах, пов'язаних із нерухомістю.

У Польщі 17 вересня 2016 року був введений у дію закон "Mała ustawa reprywatyzacyjna" [4], метою якого було вирішення питань, пов'язаних із реалізацією вимог колишніх землевласників Варшави. Найважливішою зміною, введеною положеннями Закону про варшавські землі, стало те, що заявки від колишніх власників нерухомості розглядатимуться відповідно до нових правил. Інша зміна, запроваджена Законом про реприватизацію, полягає в тому, щоби доповнити розпорядження, яке було розпочато ще понад 70 років тому й не було вирішено досі з різних причин, зокрема неможливості встановлення сторін або їхніх адрес, перебування будівель та земель під ними в розпорядженні різних власників, суб'єктів нерухомості.

9 березня 2017 року прийнято Закон «Про конкретні правила усунення юридичних наслідків рішень про реприватизацію, що стосуються варшавської нерухомості, виданих з порушенням закону» [5]. Відповідно до нього була створена Верифікаційна комісія (далі – Комісія) під керівництвом віце-міністра справедливості П. Які, яка провадить обстеження щодо відповідності законодавству адміністративних рішень, пов'язаних із реприватизацією нерухомості у Варшаві. Для цього проводяться збирання матеріалів, опитування свідків та учасників найгучніших справ щодо об'єктів приватизації та реприватизації нерухомості.

Трансляція слухань свідків, опитуваних членами Комісії, засвідчує наявність різних складних і важливих питань, пов'язаних з управлінням нерухомістю, процедурами та механізмами, порядками проведення аудитів органів місцевого самоврядування, які безпосередньо займалися приватизаційними та реприватизаційними процесами. Такі відкриті слухання Комісії, де ставляться детальні, компетентні, часом дошкульні питання її членів свідкам, уможливили виявлення випадків, коли відсутні списки об'єктів нерухомості, реприватизація відбувалась на осіб, які померли більше ста років тому, або в яких брали участь найближчі родичі представників влади чи вони самі. Серед останніх слід назвати президента міста Варшави Х. Гронкевич-Уолтц, колишнього заступника президента Варшави Дж Йожвака, який безпосередньо керував бюро нерухомості Варшави (BGN) впродовж 2014–2016 років і мав здійснювати

нагляд за цим процесом, колишнього заступника голови BGN Дж. Руднічкі, колишню керівницю, а потім головного спеціаліста М. Крук, знаного адвоката Г. Майевські.

Питання членів Комісії стосувалися не тільки причин та умов проведення приватизації та реприватизації тих чи інших об'єктів, але адміністрування приватизаційного процесу. Водночас Комісія намагається з'ясувати, яким є механізм прийняття рішень щодо управління нерухомістю, чиї рішення, хто інформував голову про об'єкти реприватизації, у чиїх інтересах здійснювалось управління нерухомістю в аспекті окремих найбільш конфліктних об'єктів, хто лобіював певні питання, які зустрічі були в уряді міста й поза ним, хто є відповідальним за прийняті рішення, чому не перешкоджали несправедливій приватизації, вжиття яких заходів відбулося чиновниками органів місцевого самоврядними, щоби запобігти негативним наслідкам. Зрештою, чому уможливилась банальна торгівля нерухомістю, в результаті чого все це склало негативну оцінку про «столичну реприватизацію» як «дику реприватизацію», «злочинну реприватизацію», «реприватизаційну аферу», учасниками якої є чиновники різних ієрархічних рівнів органів публічної влади, зокрема вищих ешелонів?

Поведінка учасників таких слухань залежно від їх позицій різна: від ігнорування (президент міста Варшави), блокування роботи та затягування справ, звернення до судів до участі та співпраці. Поведінка свідків засвідчила, що самоврядні структури столиці не діяли публічно в інтересах громадськості, відмовчувались у своїх відповідях та викручувались навіть у тому, що їм лише з медіальних засобів стало відомо про зловживання у цій сфері.

Президент міста Варшава (донедавна) Х. Гронкевич-Уолтц упродовж декількох слухань ігнорувала виклики Комісії з реприватизації, мотивуючи це політичним замовленням. Водночас виклик її як свідка, а не як сторони унеможливив використання її підлеглих, які все ж таки приходили на засідання Комісії. У ст. 18 [5] зазначено, що сторона, яка без вагомих причин не з'явилась на виклик, може бути оштрафована до 3 000 злотих, а в разі повторного невиконання вимоги – 10 000 злотих. Польська податкова адміністрація 21 вересня 2017 року увійшла до приватного рахунку президента Варшави та стягнула з нього 12 000 злотих з відсотками за неоплачені штрафи, накладені Комісією [6].

Зі свого боку президент Варшави, реалізуючи право захисту, висувала різні аргументи, а саме оскаржувала у Воєводському адміністративному суді (WSA) штрафи, яких було вже шість на той час; заявляла про неконституційність Комісії задля її дискредитації; зверталась до Вищого адміністративного суду (далі – NSA) стосовно вирішення компетенційного спору між Комісією та ратушою Варшави з питань, пов'язаних із визначенням суб'єкта прийняття рішень з реприватизації. Однак 6 жовтня 2017 року NSA відхилив заяви тодішнього президента Варшави, якими вона блокувала роботу Комісії. Небажання президента Варшави постати перед Комісією викликало обурення як серед громадськості, так і серед представників влади та її однопартійців, які рекомендували їй прийняти виклики та з'явитися перед Комісією.

За рік уведення Закону про реприватизацію та значно коротший час свого існування Комісія зібрала важливі матеріали, сформувала досить вагому доказову базу про зловживання у сфері управління нерухомістю. Водночас вона виявила процесуальні колізії, некоординовану діяльність органів публічної влади у цій сфері, що спричиняє безвідповідальність публічних службовців, брак аналізу стану власності й бачення її розвитку в перспективі, відсутність аудитів, запротокольованих розмов із працівниками самоврядної влади стосовно результатів приватизації, де би напрацьовувались якісь рішення, рекомендації задля уникнення помилок, тобто має місце відсутність якісного адміністрування процесів управління нерухомістю.

Значна роль у цьому процесі відведена організаціям локаторів, громадським структурам ("Miasto jest nasze", "Komitet obrony lokatorów", "Stowarzyszenia kart podstawowy" тощо), які тривалий час активізували ці процеси. Під різними гаслами вони не давали «спустити на гальма» гучні конфліктні ситуації, що складались навколо різних об'єктів. Важливу функцію у цьому процесі виконують ЗМІ, які повністю транслюють через засоби телебачення слухання свідків, оцінки членів Комісії, експертів, проводять з цієї тематики дискусії із залученням фахівців, представників влади та громадськості.

Судячи з великої кількості звернень громадян до Комісії, можемо сказати, що такий проблематичний стан із нерухомістю є не тільки у Варшаві, але й у Кракові, Вроцлаві, Познані, а прогнозовано – в інших містах Польщі.

З огляду на необхідність вирішення викладених проблем та виправдання очікувань громадян розроблено урядовий проєкт [7], представлений віце-міністром справедливості П. Які 11 жовтня 2017 року як «великий» закон реприватизації (табл. 1).

Один із польських політиків сказав, що за реприватизацію брався не один уряд, не один президент піднімав це питання, але поки що жоден з них не довів її до кінця. Подібно, що сьогодні вже певні результати є: проєкт П. Які є 23 спробою прийняття Закону про реприватизацію.

Незважаючи на вибори до органів самоврядування, які відбулися в країні у 2018 році, участь у них окремих членів комісії, Верифікаційна комісія продовжувала свою роботу. З'ясувалося, що чиновники Варшавської ратуші, котрі займались питаннями реприватизації в столиці впродовж 2007–2013 років, отримали більше 2,7 млн. злотих винагород за «гігантські помилки і корупційні відносини» [8]. У 2014 році система преміювання була замінена мотиваційними доповненнями як елементами мотивації працівників до кращої роботи, а питання про те, чи були такі преміювання впродовж 2013–2017 роки, залишилось відкритим.

Водночас у 2018 році Верифікаційна комісія прийняла рішення про перші відшкодування орендарям реприватизованої нерухомості [9], повернення об'єктів нерухомості в управління столичної міської ради, чимало рішень попередньої столичної влади оцінені комісією як такі, що прийняті з порушенням чинного законодавства, понад 100 справ передано до прокуратури, допитано чимало свідків, 35 розслідувань стосовно реприватизації варшавської нерухомості ведуть органи прокуратури Вроцлава, 25 осіб затримано, 12 осіб заарештовано, очевидно, що це не кінець. Кожний об'єкт реприватизації нерухомості потребує детального вивчення, з'ясування обставин, дослідження документів та юридичних фактів, оскільки як з одного боку, так і з іншого боку є незадоволені громадяни. Щоби повністю взяти на себе управління повернутою комісією нерухомістю, міська

Таблиця 1

Закон про реприватизацію

Сучасний стан	Проєкт
Частина людей отримує 100% вартості + відшкодування	Універсальні засади для всіх, тобто до 20% у грошовій формі
Частина людей не отримує нічого	Універсальні засади для всіх, тобто до 25% в облігаціях
Панує правовий хаос, який сприяв патології	Універсальні засади для всіх, тобто до 20%, що підлягають кредитуванню на придбання майна Державного казначейства або перетворення безстрокового користування у власність
Можливі повернення в натурі	Заборонено повернення в натурі
Претензії безтермінові	Заяви можна складати 1 рік
Нерухомість, відшкодування віддають відразу після вироку, рішення	Тільки в межах фінансових можливостей держави
Не стосується контрибуції	Контрибуція як засада
Можливі куратори	Заборона кураторів
Сьогодні уповноважене дуже широке коло спадкоємців	Як засада уповноважені тільки по 1 лінії та подружжя
Можливі повернення на померлу особу	Унеможливлення повернень на померлих
Можливі повернення на реактивовані (реанімовані) спілки	Унеможливлення повернень на реактивовані (реанімовані) спілки
Можливі повернення житлових будинків із орендарями (мешканцями)	Унеможливлення повернень житлових будинків із орендарями
Відсутність широко оновлених регуляцій	Запровадження можливості поновлення тоді, коли було порушено право
Початкові власники, які не відповідають критеріям Декрету Bieruta, не можуть отримати рекомпенсацію	Проєкт забезпечує право на рекомендацію початковим власникам навіть тоді, коли вони не відповідають формальним умовам
Нез'ясований статус багатьох нерухомостей	Занедбані (покинуті) нерухомості після 1 року переходять до Державного казначейства
Чинні положення Декрету Bieruta	Закінчення терміну дії Декрету Bieruta
Розпочаті претензійні справи тривають	Невирішені справи є погашеними й можуть бути розглянуті виключно в контексті нових приписів

рада має звернутись із позовами до суду, що також затягне цей процес у часі.

Висновки і пропозиції. Розглядаючи «дику реприватизацію» як конфлікт сторін, її учасників можемо класифікувати по-різному, тобто залежно від їх участі, отже, позиціонувати їх не лише як опонентів та противників, але й як ворогів, агресорів, прихильників, співчуваючих, засуджуючих, посередників, арбітрів. Для ефективного вирішення конфлікту необхідно зрозуміти інтерес кожного з цих учасників якомога ширше. Наміри, цінності, запити, настрої, бажання, можливості – все це є тим, що є важливим для кожного з учасника, тобто слід визначити, чим особа керувалась під час прийняття рішень, з'ясувати мотивацію її поведінки, адже це допоможе визначити зайняту ту чи іншу позицію та дії/бездіяльність сторін у конфлікті. Учасники конфлікту – це не лише звичайні громадяни, але й представники публічної влади, зокрема виразники органів місцевого самоврядування та органів державної влади, судді, нотаріуси, адвокати.

З'ясувалось, що причинами виникнення «дикої реприватизації» є не лише задавненість проблеми, але й недосконалість чинного законодавства щодо визначення процедур і процесів приватизації/реприватизації нерухомості, некомпетентність публічних службовців, наявність політичної корупції, тобто зловживання владою посадовців у прийнятті рішень задля особистого збагачення.

Проведений аналіз необхідний для можливості наукового забезпечення змін щодо управлінського аспекту процесів приватизації/реприватизації нерухомості. Зрозуміло, що в очікуванні перемін у владі все може повернутися назад, але у цій ситуації як у Польщі, так і в Україні має бути вироблений ефективний інструмент захисту майна та інтересів громадськості й держави з дотриманням виміру справедливості.

Список використаної літератури:

1. Luterek T. Reprywatyzacja. Źródła problemu. ISP PAN. 2016. 348 s.
2. Warszawa oddaje parki byłym właścicielom. Przejmą je deweloperzy? URL: http://wyborcza.pl/1,76842,16138836,Warszawa_oddaje_parki_bylym_wlascicielom__Przejma.html.
3. Komisja weryfikacyjna ds. dzikiej reprywatyzacji stała się faktem. URL: https://www.tvp.info/30242426/komisja-weryfikacyjna-ds-dzikiej-reprywatyzacji-stala-sie-faktem.
4. Wchodzi w życie tzw. mała ustawa reprywatyzacyjna. URL: http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wchodzi-w-zycie-tzw-mala-ustawa-reprywatyzacyjna-1 www.dziennikustaw.gov.pl.
5. O szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa : Ustawa 9 marca 2017 r. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002267/T/D20182267L.pdf.
6. Prezydent nie stawiła się na komisji, urząd skarbowy wszedł jej na konto. URL: https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,prezydent-nie-stawila-sie-na-komisji-urzad-skarbowy-wszedl-jej-na-konto,241571.html.
7. Koniec oddawania kamienic z lokatorami. Ustawa Jakiego. URL: https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,to-koniec-dekretu-bieruta-br-ustawa-reprywatyzacyjna-jakiego,243352.html.
8. Urzędnicy zajmujący się w latach 2007–2013 reprywatyzacją w stolicy dostali 2,7mln.zł.nagród.URL:https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-05-18/fakt-urzednicy-ktorzy-wydawali-decyzje-ws-zwrotu-kamienic-byli-nagradzani/?ref=series.
9. Komisja weryfikacyjna przyznała pierwsze odszkodowania lokatorom zreprywatyzowanych nieruchomości. URL: https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-05-21/komisja-weryfikacyjna-przyznala-pierwsze-odszkodowania-lokatorom-zreprywatyzowanych-nieruchomosci.

Lazor O. D., Lazor O. Ya. Reprivatization of real estate in Poland: management aspect

The article emphasizes that the issue of effective real estate management aimed in spatial planning and development is relevant for every government and all levels.

Results of the investigation of the privatization process features in Poland are presented. The causes of "wild re-privatization" in the modern European capital have been revealed. The problem of a real estate privatization has been found to have deep historical roots.

It is discovered that the process of re-privatization in Poland began since the 90s of the XX century. The causal relationship between the management process in the field of real estate privatization / re-privatization and the current situation are substantiated. It is revealed that, different instillations mostly of public purpose are objects of re-privatization. It is described as a city community lost potential investments losing its property. Level of social tension between self-governing authorities and residents of the capital, between self-governing bodies and public authorities, in particular the judiciary was increasing. The local authorities also lost the confidence of the residents.

Approaches of this process participant to solving the conflict are analyzed. On the one hand, it is the former president of the capital and some officials of the Warsaw City Council. On the other hand, real estate owners both current and former. The courts are the arbiter of these issues, however, they several facts are provided when they have not objectively resolved disputes over conflict real estate.

Poland's current legislation on re-privatization has been considered, with the aim of normalizing re-privatization processes in the legal field, despite the ancient character of this problem. The proposed draft decision of the government is shown as a "big" law of re-privatization. It is described that a Verification Commission has been set up in the institutional field, which has been operating for several years and has been reviewing the compliance of the administrative decisions related to the re-privatization of real estate in Warsaw with the legislation. Some results of the work of this commission are presented.

The important role of the media in this process, which for a long time exposed corruption schemes related to conflict real estate, brought information to the residents of Warsaw about the work of the Verification Commission, the progress of court cases, activities of public organizations in this field.

It is noted that the problematic situation with real estate is one can find in different cities of Poland. The gaps of the administrative process that contributed to the manifestation of public danger of corruption in a certain field of research were identified. Management decisions made to remedy the situation are a significant experience for Ukraine.

Key words: *capital Warsaw, management tools, conflict, processes of re-privatization/privatization, corruption, real estate objects, administration, verification commission, causal relationship.*

УДК 328.184
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-15

О. В. Марухленко
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентові України

КРИТЕРІАЛЬНИЙ АПАРАТ КЛАСТЕРИЗАЦІЇ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ЗА СТУПЕНЕМ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ЩОДО РОЗВИТКУ ЇХ СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

У статті обґрунтовано вибір і групування факторів та умов соціально-економічного розвитку регіону, які в подальшому стають ключовими характеристиками конкурентоспроможності регіону. Ці фактори, які слід враховувати під час виконання економічних реформ, повинні обґрунтовуватися еволюцією поділу праці та відтворення в регіоні або групі регіонів. З огляду на поетапний характер реформ і вимоги конкурентного середовища регіону, які формуються під впливом об'єктивних чинників, виявлено взаємозв'язок між ключовими характеристиками соціально-економічного розвитку регіону та якістю їх управління в рамках концептуальної моделі регіонального розвитку. При цьому управління здійснюється на оперативному, тактичному й стратегічному рівнях державної регіональної політики. Підкреслено, що кожен рівень забезпечується своєю групою факторів. Сформульовано принципи концептуальної моделі регіонального розвитку на основі кластеризації. Використання цього методу передбачає забезпечення конкурентоспроможності регіону за рахунок розвитку факторів, що забезпечують оперативний рівень управління; продуктивних факторів, що забезпечують тактичний рівень управління; стійких факторів, що забезпечують стратегічний рівень управління. Зазначено, що концептуальна модель кластеризації регіонів України за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу під час реалізації економічних реформ повинна передбачати використання чинників, які їх забезпечують, для підтримки розвитку чинників продуктивної та стійкої групи факторів, а не навпаки. Запропоновано критеріальну складову кластеризації регіонів України за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу для виконання економічних реформ у рамках державної регіональної політики. Виконання основних напрямів реформ має базуватись на відповідних об'єктивних факторах. Для реалізації такої моделі запропоновано теоретичний підхід до ефективного механізму державного моніторингу для виконання економічних реформ.

Ключові слова: *кластерний підхід, методики кластерного аналізу, інноваційна активність, економічний розвиток, інвестиційна привабливість, соціальний потенціал регіону.*

Постановка проблеми. Стаття присвячена актуальним питанням, пов'язаним з концептуальними основами кластерного підходу за ступенем інвестиційної привабливості щодо розвитку їх соціального потенціалу як інструменту регіонального розвитку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблемам кластеризації економіки, зокрема на регіональному рівні, приділяється особлива увага як науковців, так й управлінців та бізнес-діячів.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових публікацій за цією проблематикою таких учених, як Ж.В. Мінгальова [2], М. Портер [3], С. Боя [4], Р. Сміт [5], Ю.Г. Королюк [6], Г.В. Карпінська [7], Дж.-О Ким, Ч.У. Мюллер [8], В.А. Бритвихін [9], вказує на те, що запровадження кластерної моделі економічного розвитку є дієвим інструментом регіонального розвитку.

Теоретичною та методологічною основою дослідження слугують фундаментальні положення економічної теорії та загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах. У роботі використано абстрактно-логічний метод, методи узагальнення та порівняння, метод системного аналізу. У процесі проведення кластеризації регіонів ЄС застосовано статистичні методи аналізу та пакет прикладного статистичного аналізу SPSS. На підставі наведеного у дослідженні проведено вибір та обґрунтування алгоритму дій щодо оціню-

© Марухленко О. В., 2019

вання інвестиційної привабливості регіонів. З огляду на висунені сучасністю вимоги щодо формування й динамічного розвитку регіональних інвестиційних кластерів у статті розроблено концепцію, прийнято програму дій, в основу яких покладено запропоновану авторами модель формування основних ознак інвестиційних кластерів та етапи її реалізації.

Метою статті є підвищення ефективності управління інвестиційної політики регіонів на основі кластерного підходу для підсилення їх соціального розвитку.

Виклад основного матеріалу. В Україні сформована дієва модель ринкової економіки, для інвестицій вже створені досить сприятливі умови, увага зосереджена саме на спрямуванні інвестиційної діяльності в ті сфери, які необхідні з огляду на перспективність. Бізнес як основний інвестор повинен розпізнавати нові імперативи розвитку, а не фокусуватися виключно на швидкому отриманні прибутку.

Державна політика, яка прямо чи опосередковано має просторовий вплив на розвиток, також є фактором впливу на інвестиційний розвиток України, тому повне та ефективне використання регіональних ресурсів є можливим тільки в результаті взаємодії приватних та публічних дій, взаємодії економічних і політичних рішень та інституцій.

Такий підхід потребує реалізації регіональної політики, що орієнтована на конкретну територію та містить як складову підвищення ефективності, так і сильний соціальний аспект. Одиницею моделі інтервенції цього політичного процесу є місце чи регіон, який потребує зниження неефективності та/або соціальної ізоляції територій, спричинені браком необхідних економічних інституцій, які мають бути створені, щоби прибрати залежність від умов невизначеності, в яких приватні та публічні організації роблять свій вибір.

Щодо нерівності, то зниження диспропорцій може відбуватися одночасно зі зростанням нерівності доходів. Якщо нерівність усередині відсталого регіону зростає, це може відбуватися зі збільшенням росту. У будь-якому разі зменшення нерівності в доходах нічого не говорить про те, що відбувається з іншими аспектами умов життя, тобто економічне зростання саме по собі не гарантує підвищення якості життя населення й подолання бідності. Подібна точка зору повністю стосується оцінок результатів регіонального та місцевого економічного розвитку. Вимір рівності щодо соціальних цілей розвитку нерідко дискутується і, як правило, розуміється як змога всіх громадян мати рівні можливості та людські права, проте визначається не в рамках рівня доходів, а в задоволенні умов, необхідних кожному для гідного життя.

Підсумовуючи наведене вище, відзначаємо, що, згідно з проведеним кластерним аналізом, регіональна структурна політика України насамперед повинна бути спрямована на зменшення регіональних диспропорцій та підвищення конкурентоспроможності всіх регіонів.

При цьому кластерний аналіз дає змогу розробляти загальну стратегію нової інвестиційної політики для кожного кластеру, оскільки регіони, які входять у кластери, близькі за своїм економічним розвитком, ресурсним потенціалом, інвестиційними можливостями та потребами.

Кластерний аналіз – це сукупність методів, які дають змогу класифікувати багатовимірні спостереження, кожне з яких описується набором вихідних змінних. Методики кластерного аналізу використовуються тоді, коли кожен об’єкт дослідження має набір схожих, але несумірних характеристик, він проводиться за допомогою формалізації всіх цих характеристик.

Методики кластерного аналізу, на відміну від завдань класифікації, дають змогу групувати об’єкти:

– із застосуванням статистичних та математичних інструментів класифікації;

– з одночасним урахуванням різних типів показників, що описують об’єкт.

Враховуючи висунені сучасністю вимоги щодо формування й динамічного розвитку регіональних інвестиційних кластерів, розробимо концепцію та приймемо програму дій, в основу яких може бути покладена запропонована модель формування основних ознак інвестиційних кластерів та етапи її реалізації.

Для об’єднання регіонів в досить великі групи за їх подібністю необхідно провести кластерний аналіз, призначенням якого є розбиття множини об’єктів на задане або невідоме число класів на підставі деякого математичного критерія якості класифікації. Критерій якості кластеризації тією чи іншою мірою відображає такі неформальні вимоги:

– всередині груп об’єкти повинні бути тісно пов’язані між собою;

– об’єкти різних груп повинні бути далекі один від одного;

– за інших рівних умов розподілу об'єктів по групах повинні бути рівномірними.

Значна перевага кластерного аналізу полягає в тому, що він дає змогу виробляти угруповання об'єктів не за одним параметром, а за цілим набором ознак. Крім того, кластерний аналіз, на відміну від більшості математико-статистичних методів, не накладає ніяких обмежень на вид розглянутих об'єктів і дає змогу розглядати безліч вихідних даних практично довільної природи. Також кластерний аналіз дає змогу розглядати досить точно великий обсяг інформації та різко скорочувати, стискати великі масиви соціально-економічної інформації, робити їх компактними й наочними.

Вибір та обґрунтування алгоритму дій щодо оцінювання інвестиційної привабливості регіону залежно від ступеня впливу різних чинників визначає конкурентний статус регіону, кінцевою метою якого є забезпечення його економічного зростання.

Формальна постановка завдання кластерного аналізу ґрунтується на безлічі об'єктів даних *I*, кожен з яких представлений набором атрибутів. Необхідно побудувати обмежену кількість кластерів *C* з даними $I = \{i_1, i_2, \ldots i_j \ldots i_n\}$, де i_j – досліджуваний об'єкт.

Базовий алгоритм кластерного аналізу під час свого використання для оформлення інвестиційних кластерів включає реалізацію методу *K*-середніх, який зводиться до таких операцій:

– відбір ознак, що підлягають класифікації;

– обчислення міри подібності між вибраними об'єктами;

– створення груп однорідних ознак;

– перевірка достовірності та інтерпретація отриманих результатів.

На першому етапі оцінювання інвестиційної привабливості необхідно вибрати систему показників, які комплексно характеризують таку складову регіональної політики, як залучення інвестицій у регіон.

Основним вектором регіональної політики, орієнтованої на побудову нової інноваційної економіки, є програма кластерних ініціатив, що є системою спільних зусиль органів влади та самоврядування, які забезпечують основу партнерських взаємодій всіх учасників економічного життя на території регіону.

Під час формування правил та критеріїв оцінювання інвестиційної привабливості регіону слід враховувати такі класифікаційні ознаки, як інноваційна активність, людський капітал, приватний капітал, суспільний капітал, регіональна доступність, регіональна концентрація бізнесу, ВРП на душу населення.

Виділені індикатори, хоча є якісно-особистісними за економічним змістом та кількісно різноспрямованими, дають змогу враховувати динаміку чисельності населення й фільтрувати регіони за типом розташування.

На другому етапі встановлення класифікаційних ознак розбиття простору ознак проводиться на основі теоретичних передумов, які є робочими гіпотезами. Такий відбір передбачає отримання репрезентативної вибірки, що дає змогу переносити результати, отримані на обмеженій кількості об'єктів, на всю генеральну сукупність, що характеризують інвестиційну привабливість регіону загалом. При цьому відбувається перехід від спостережуваних об'єктів, їх властивостей та відносин до неспостережуваних, що дає змогу розкрити резерви й визначити напрями впливів регіональних органів влади на розвиток інвестиційних можливостей регіону. Така класифікація ознак є необхідним етапом побудови моделі управління розвитком інвестиційної політики на регіональному рівні.

Пропонуємо під час оцінювання інвестиційної привабливості регіону використовувати кластерний аналіз з попереднім факторним аналізом. Основна перевага цього методу полягає в тому, що під час здійснення розрахунків використовується математичний апарат, що певною мірою усуває суб'єктивність оцінювання.

Загалом кластерний аналіз методом *k*-середніх є процедурою відомості деякої кількості спостережень (кількості регіонів) до декількох груп спостережень (кластерів) зі схожими характеристиками. При цьому *k* – це середнє значення змінної *x*.

На відміну від інших статистичних процедур, метод кластерного аналізу використовується здебільшого тоді, коли ще немає жодних апріорних гіпотез щодо досліджуваних об'єктів, а дослідження все ще перебуває в описовій стадії.

Згідно з умовами кількість кластерів необхідно задати заздалегідь. Критерієм оптимального підбору числа кластерів є можливість раціонального трактування кожного кластеру.

Кластерний аналіз інвестиційної привабливості проводитиметься за таким алгоритмом.

Спочатку визначаємо фактори *m*, які були подані вище. Для кожного регіону $i_1, i_2 \ldots i_n$ значення всіх змінних потрібно внести в таблицю, змінні всередині фактору позначимо як $x_1, x_2 \ldots$

x_n, а також кожному фактору присвоїмо ім'я m_1, m_2 ... m_n.

Потім по кожному фактору *m* за відомою формулою вираховуємо *k*-середнє:

$$k\ (m_n) = \sum(x_1+x_2+x_3+x_{4\ \ldots}+x_i)/n_i, \qquad (1)$$

де *x* – значення змінної; *i* – позначення регіону, до якого належить змінна; n_i – кількість регіонів.

Далі по кожному фактору *m* для кожного регіону *i* обчислюється Q_{mi}, тобто показник інфраструктурного потенціалу в цій групі показників m_i:

$$Q_{mi} = x_i/k\ (m), \qquad (2)$$

де *m* – фактор; *i* – регіон; *x* – значення змінної; *k* – *k*-середнє.

Відзначимо, що всередині кожної групи через досить велику кількість змінних потрібно використовувати факторний аналіз щодо змінних, що відображають подібні явища. Це дає змогу виключити надмірний вплив однієї групи змінних на весь масив статистичної інформації.

Факторний аналіз виконується за формулою:

$$m_i\,(факт.) = \Sigma(Q_{m1}+Q_{m2}+Q_{mn})/n, \qquad (3)$$

де *n* – кількість поєднуваних чинників; Q_{mi} – показник інвестиційного потенціалу в цій групі показників m_i.

Потім для кожного регіону ми вирахували підсумковий показник інвестиційного потенціалу *P* за всіма чинниками *m* (з урахуванням обчислених факторів, які замінили частину первинних змінних) за формулою:

$$P_i = \Sigma(Qim1+Qim2+...Qimn), \qquad (4)$$

де *m* – фактор; *i* – регіон.

На останньому етапі проводиться кластерний аналіз всієї сукупності спостережень.

Цей метод дає змогу відмовитися від суб'єктивних міркувань про переваги одного регіону перед іншим на основі застосування сучасного математичного апарату.

Зрештою, необхідно відзначити, що використання методу кластерного аналізу є прийнятним під час оцінювання інвестиційного потенціалу та є загальним алгоритмом отримання оцінки потенціалу різних соціально-економічних систем.

Висновки і пропозиції. Таким чином, досвід та аналіз показали, що становлення нової інвестиційної політики України має здійснюватися на основі нового підходу, який є:

– глобальним, що передбачає узгодження внутрішнього та зовнішнього аспектів;

– інтегрованим, що передбачає кореляцію всіх напрямів соціально-економічної політики;

– всеохоплюючим, що передбачає вирішення не тільки економічних завдань, але й соціальних проблем.

Список використаної літератури:

1. Гоффе Н.В. Социальная составляющая региональной политики на Западе. *Мировая экономика и международные отношения*. 2003. № 4. С. 63–70.
2. Мингалева Ж.В., Ткачева С.М. Кластеры и формирование структуры региона. *МЭ и МО*. 2000. № 4. С. 19–25.
3. Porter M. Competitive Advantage of Nations : monograph. New York : Free Press, 1998. 896 p. ISBN 0684841479.
4. Boja C. Clusters Models, Factors and Characteristics. *International Journal of Economic Practices and Theories*. 2011. № 1. P. 34–43.
5. Smith R. Industry Cluster Analysis: Inspiring a Common Strategy for Community Development. URL: http://extension.psu.edu/workforce/briefs/indclustanal.pdf.
6. Королюк Ю.Г. Кластерний підхід як складова регіонального управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток. Ефективна економіка*. 2010. № 3. С. 46–52.
7. Карпінська Г.В. Теоретичні і методичні засади реструктуризації та кластеризації підприємств. Одеса : Інтер-прінт, 2011. 201 с.
8. Ким Дж.-О., Мюллер Ч.У. и др. Факторный, дискриминантный и кластерный анализ / пер. с англ. Москва : Финансы и статистика, 1989. 215 с.
9. Бритвихин В.А., Красина Ф.А., Симонцев С.Н. Использование кластерного анализа для типологизации признаков. *Социологические исследования*. 1994. № 2. С. 100–105.
10. Иллюстрированный самоучитель по SPSS. URL: http://www.hardline.ru/selfteachers/Info/Mathematic/SPSS/inde x.html.
11. Bassanini F., Reviglio E. Financial Stability, fiscal consolidation and long-term investment after the crisis. URL: http://www.oecd.org/finance/financial-markets/48609330.pdf.
12. Orlova N.S. Marukhlenko O.V. TheEuropean Union Effective Investment Policy Formation based on Cluster Analysis. International Business Information Management Association (IBIMA). 32nd IBIMA Conference (15–16 November 2018). Seville, Spain, 2018. ISBN 978-0-9998551-1-9.

Marukhlenko O. V. Criterial apparatus for clustering the regions of Ukraine by the degree of investment attractiveness for the development of their social potential

The article substantiates the selection and grouping of factors and conditions of socio-economic development of the region, which later become key characteristics of the region's competitiveness. These factors, which should be taken into account when implementing economic reforms, must be justified by the evolution of division of labor and reproduction in a region or group of regions. Considering the gradual nature of the reforms and the requirements of the competitive environment of the region, which are formed under the influence of objective factors, the author has identified the relationship between the key characteristics of the socio-economic development of the region and the quality of their management within the conceptual model of regional development. The management is carried out at the operational, tactical and strategic level of the state regional policy. The article emphasizes that each level is provided by its own group of factors. The principles of the conceptual model of regional development based on clustering are formulated. The use of this method implies ensuring the competitiveness of the region by developing factors that provide (operational management level), productive factors (tactical management level), and sustainable factors (strategic management level). The author notes that the conceptual model of clustering of regions of Ukraine by the degree of investment attractiveness for the development of their social potential in the implementation of economic reforms should include the use of factors that provide them to support the development of factors of productive and sustainable group of factors, but not vice versa. The article proposes a criterion component of the clustering of Ukrainian regions by the degree of investment attractiveness for the development of their social potential for implementation of economic reforms within the framework of state regional policy. The mainstreaming of reforms must be based on relevant objective factors. To implement such a model, a theoretical approach to an effective state monitoring mechanism for implementing economic reforms is proposed.

Key words: *cluster approach, methods of cluster analysis, innovative activity, economic development, investment attractiveness, social potential of the region.*

УДК 35:004(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-16

А. А. Олешко
професор кафедри менеджменту
Київського національного університету технологій та дизайну

КЛЮЧОВІ ІМПЕРАТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИФРОВИМ РОЗВИТКОМ

У статті досліджено особливості державного управління цифровим розвитком та процеси цифрової трансформації українського суспільства. Проаналізовано сучасну ситуацію оцифрування України, нові цифрові тенденції та ефективність державних установ. Опитування засноване на наукових методах управління та аналізі публічної політики.

Результати опитування показують роль уряду в цифровому розвитку. Визначено, що необхідні реалізація активної державної політики та ефективна робота державних установ і Міністерства цифрової трансформації України. Слідування світовим цифровим тенденціям процесів цифрового розвитку українського суспільства дасть змогу здійснити технологічний прорив та забезпечити рівне позиціонування України у світових економічних процесах.

Основними імперативами державного управління цифровим розвитком є наскрізне оцифрування, сприяння міжнародному цифровому співробітництву, стимулювання розвитку інформаційного суспільства, впровадження цифрових інновацій та розвиток цифрових навичок. Виявлено необхідність забезпечення національної цифрової безпеки й гарантування захисту цифрових прав та свобод громадян.

Стратегія нового цифрового суспільства й сталого соціально-економічного зростання повинна керуватися перспективними, тривалими тенденціями розвитку цивілізації, при цьому слід звернути увагу на гідне місце людини в цьому процесі.

Ключові слова: *державне управління, імперативи, цифровий розвиток, цифрова трансформація, цифрові інновації, цифрова безпека, цифровізація, Україна.*

Постановка проблеми. Цифрова трансформація є об'єктивною невідворотною реальністю глобального поступу людства та водночас, здійснюючи революційний вплив на життєдіяльність суспільства, містить загрози та небезпеки, що піддаються коригуючому державному впливу.

В умовах формування цифрового суспільства ("digital society") до базових функцій держави належить просування цифрових технологій в усі сфери суспільного життя та забезпечення належних умов і можливостей для цифровізації національного господарства. Це потребує активізації механізмів державного управління цифровим розвитком та забезпечення інноватизації цих процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження процесів цифровізації знайшли відображення в працях таких зарубіжних учених, як Д. Тапскотт [1], К. Шваб [2], М. Каку [3], А. Уільямс, Х. Хей [4], С. Бреннен, Д. Крейс [5].

Більшість українських наукових досліджень зорієнтована на вирішення проблем цифровізації державного управління в контексті запровадження електронного врядування. Суттєвий внесок у розроблення теоретико-методологічних засад електронного врядування здійснили такі вітчизняні вчені, як В. Куйбіда, О. Карпенко, В. Наместнік [6, с. 5–10], Р. Войтович [7, с. 19]. Однак проблема продукування основних засад державної політики цифрового розвитку в умовах формування цифрового суспільства є досить розмаїтою, а особливої уваги заслуговує питання пошуку настановних (імперативних) засад цифровізації, універсальних для всіх секторів національного господарства.

Мета статті – розроблення ключових імперативів державного управління цифровим розвитком, прийнятних та ефективних до застосування в усіх сферах життєдіяльності.

Виклад основного матеріалу. Державне управління цифровим розвитком забезпечується у взаємодії її основних елементів на основі визначених цілей, пріоритетів та імперативів з дотриманням базових принципів та забезпеченням цифрової безпеки, цифрових прав і свобод громадян (рис. 1).

В Україні система державного управління цифровим розвитком перебуває у стані інтен-

© Олешко А. А., 2019

сивного формування. Зокрема, прийнято Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, розроблено низку законодавчих ініціатив, утворено державну інституцію, а саме Міністерство цифрової трансформації України.

Відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки основними цілями цифрового розвитку України є [8]:

– прискорення економічного зростання та залучення інвестицій;

– трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні;

– технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв;

– доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу;

– реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва.

Новостворене Міністерство цифрової трансформації України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує [9]:

– формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного врядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства;

– формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;

– формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікаційних мереж, електронної комерції та бізнесу;

– формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг;

– формування та реалізацію державної політики у сфері електронних довірчих послуг;

– формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку IT-індустрії;

– виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг.

Управлінському впливу з боку держави підлягають процеси цифровізації грошового обігу, банківської діяльності та формування безготівкової економіки. Це забезпечить скорочення витрат на обслуговування грошового обігу; зменшення витрат на виготовлення грошей; підвищення захисту від пограбування та підроблення грошей; скорочення тіньового сектору економіки; підвищення прозорості формування доходів і витрат корпорацій, бізнесу, сектору загальнодержавного управління та домогосподарств; скорочення операційних витрат банків, зростання їх комісійних доходів і ліквідності; доступ до додаткових можливостей і сервісів; швидкість транзакцій; можливість розрахунків у будь-якій валюті та країні світу; зручність використання [10].

На особливу увагу заслуговує проблема ефективного функціонування в Україні системи електронного урядування. Цифрова трансформація органів виконавчої влади в Україні полягає у запровадженні принципів та дотри-

Рис. 1. Основні елементи системи державного управління цифровим розвитком

манні засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку [11].

Цифровізація державного управління надає такі вигоди:

– для держави відбуваються зниження рівня витрат на загальнодержавні витрати ВВП; вбудовування даних у процеси ухвалення рішень, автоматичні алгоритми ухвалення рішень, принциповий реінжиніринг процесів, моніторинг ситуації в режимі реального часу;

– для громадян досягаються високий рівень задоволеності якістю надання державних і муніципальних послуг; підвищення швидкості та якості надання послуг і мінімізація очного контакту з держорганами; висока частка цифрових послуг, що надаються в проактивному режимі; персоналізація державних послуг;

– для державної служби спостерігаються розвиток цифрової культури (прийняття цифрової реальності, уміння в ній ефективно працювати, цифрові навички і персональний розвиток); формування єдиної цифрової платформи взаємодії для державних службовців, бізнесу й громадян; аналіз і штучний інтелект, що стануть помічниками для виконання рутинних операцій, фокусування державних службовців на висновках, а не на рутині [12, с. 141–142].

Загалом виділяють такі цифрові тренди розвитку технологій:

1) дані стають головним джерелом конкурентоспроможності;

2) розвивається сфера Інтернету речей;

3) відбувається цифровізація або цифрові трансформації;

Рис. 2. Ключові імперативи державного управління цифровим розвитком в Україні

4) поширюються бізнес-моделі, що належать до ідеології економіки спільного користування;

5) має місце віртуалізація фізичних інфраструктурних ІТ-систем, а також перехід до сервісних моделей [13].

Технологічні винаходи майбутнього у сфері цифрової економіки, використання інформаційно-комунікаційних технологій, альтернативних видів енергії, біотехнологій, автоматизованого виробництва, збільшення, урізноманітнення та вдосконалення роботів мають здешевити продукування суспільно необхідних благ, що може зменшити соціальну нерівність у суспільстві. Основною умовою досягнення цієї мети є впровадження виваженої антропоцентричної державної політики, спрямованої на забезпечення добробуту населення та людського розвитку в усіх регіонах світу.

Виходячи з цілей державної політики цифрової трансформації, наявних цифрових трендів та перспектив розвитку глобальної економіки, виділяємо ключові імперативи державного управління цифровим розвитком (рис. 2).

Задля формування належної стратегії розбудови нового цифрового суспільства та сталого соціально-економічного зростання необхідно орієнтуватись на перспективні, тривалі тенденції розвитку цивілізації, а особливу увагу слід приділяти гідному місцю людини в цьому процесі [14, с. 18].

Висновки і пропозиції. Роль державного управління в забезпеченні цифрового розвитку має бути суттєво посилена шляхом реалізації активної державної політики та реальної ефективної роботи всіх державних інституцій, особливо новоствореного Міністерства цифрової трансформації України. Слідування глобальним цифровим трендам у процесах цифрового розвитку українського суспільства дасть змогу здійснити технологічний прорив і забезпечити рівноправне позиціонування України у світогосподарських процесах.

Ключовими імперативами (настановами, обов'язковими до виконання) державного управління цифровим розвитком є наскрізна цифровізація в усіх сферах життєдіяльності, сприяння розвитку інформаційного суспільства та прискорення економічного зростання за допомогою цифрових технологій, стимулювання міжнародного цифрового співробітництва, забезпечення всіх верств населення інформаційно-комунікаційними технологіями, формування цифрових навичок, забезпечення цифрової безпеки й захисту цифрових прав і свобод громадян.

Список використаної літератури:

1. Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence. New York, 1995.
2. Schwab K. The fourth industrial revolution. *World Economic Forum*. Geneva, Switzerland, 2016.
3. Kaku M. Physics of the Impossible. Doubleday, New York, 2008.
4. Williams A., Hay H. Digital-era policy making. *Governance in the Digital Economy*. 2000.
5. Brennen S., Kreiss D. Digitalization and Digitization. 2014. URL: http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization.
6. Куйбіда В., Карпенко О., Наместнік В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2018. № 1. С. 5–10.
7. Войтович Р. Особливості впровадження електронного уряду в Україні. *Аспекти місцевого самоврядування*. 2004. № 4. С. 19.
8. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80.
9. Питання діяльності Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2019 року.
10. Oleshko A., Tymoshenko O., Trokhymets O. Formation of cashless economy in Ukraine and in the world. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. No. 2. P. 147–150. URL: http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/394/pdf.
11. Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку : Наказ від 9 квітня 2019 року № 24 / Державне агентство з питань електронного урядування України. URL: https://.e.gov.ua/storage/app/uploads/public/5cb/74a/d10/5cb74ad10159b228606518.pdf.
12. Інституціоналізація публічного управління в Україні : науково-аналітична доповідь. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2019. № 2.
13. Цифрова адженда України – 2020. URL: https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf.
14. Олешко А., Гороховець Є. Інформаційно-комунікаційні технології та людський розвиток. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 16–19.

Oleshko A. A. Key imperatives of public administration of digital development

The article investigates the features of public administration of digital development and processes of digital transformation of Ukrainian society. The current situation of digitalization of Ukraine, new digital trends and efficiency of state institutions are analyzed. The survey is based on scientific management methods and the public policy analysis.

Results of the survey showed the role of government in digital development. Survey results show the role of government in digital development. It is determined that the implementation of an active state policy and the effective work of state institutions and the Ministry of Digital Transformation of Ukraine are necessary. Following global digital trends in the processes of digital development of Ukrainian society will allow making technological breakthrough and ensuring equal positioning of Ukraine in world economic processes.

The key imperatives of public administration of digital development include cross-cutting digitization, promotion of international digital cooperation, stimulating the development of the information society, the introduction of digital innovation and the development of digital skills. The necessity of ensuring national digital security and guaranteeing the protection of citizens' digital rights and freedoms has been identified.

The strategy of a new digital society and sustainable socio-economic growth should be guided by promising, long-lasting trends in the development of civilization, with attention given to the worthy place of human in this process.

Key words: *public administration, imperatives, digital development, digital transformation, digital innovation, digital security, digitization, Ukraine.*

УДК 351:504.03:330.34
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-17

Н. І. Павлій

здобувач Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ЗАДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджено особливості державного регулювання економіки задля забезпечення природоохоронної діяльності. Зокрема, визначено сутність державного регулювання економіки в інтересах розроблення ефективних механізмів державного регулювання екологічного стану. Показано, що державне регулювання економіки – це вплив держави в особі державних органів на економічні об'єкти та процеси, що здійснюються, а також на осіб, які беруть у них участь, для того, щоби надати процесам організованого характеру; впорядкувати дії економічних суб'єктів; забезпечити дотримання законів, державних і громадських інтересів. Зазначено, що державна економічна політика – це генеральна лінія дій та сукупність заходів, яких вживає уряд від імені держави у сферах виробництва, розподілу, обміну, споживання, накопичення, а також експорту та імпорту економічного продукту в країні. Виокремлено агреговані показники масштабів державної присутності в економіці, такі як обсяг державного споживання (витрати на купівлю товарів і послуг, зарплату держслужбовців) та вага витрат держави у ВВП. Окреслено напрями державного регулювання екологічного стану, які спрямовані на запобігання забруднення води чи повітря, варварського розроблення родовищ корисних копалин, викидів отруйних відходів, виробництва небезпечних лікарських засобів і продуктів харчування, захоронення радіоактивних матеріалів. Встановлено зв'язок між науково-технічним прогресом та екологічною кризою. В одних роботах науково-технічний прогрес вважається прямою причиною екологічної кризи, а єдиною альтернативою, здатною зупинити розвиток екологічної катастрофи, називається відмова від подальшого розвитку науки й техніки, повна ліквідація значної частини сучасних протиріч у рамках науково-технічного прогресу, а також у формуванні екологічних досягнень. Автори інших робіт, навпаки, визнаючи роль науково-технічного прогресу, вважають його єдиною силою, здатною врятувати цивілізацію. Показано, що головною ідеєю всіх еколого-економічних моделей є прагнення пояснити соціальні проблеми з природничих і технічних позицій за ігнорування визначальної ролі економіки.

Ключові слова: *державне регулювання економіки, державне регулювання екологічного стану, державна присутність в економіці, механізм державного регулювання, державна економічна політика.*

Постановка проблеми. Жодна економіка не відповідає тому ідеалу, в якому діями керує «невидима рука». З цієї причини уряди практично всіх країн світу незалежно від рівня їх консервативності тримають руку на «пульсі економіки». В сучасних умовах держава займається вирішенням безлічі проблем, викликаних недоліками в роботі ринкового механізму.

Неефективність ринку виникає через наявність побічних або зовнішніх ефектів, що приводять до вимушеного перерозподілу витрат або вигід. Зовнішні (побічні) ефекти мають місце тоді, коли підприємства або окремі особи нав'язують іншим некомпенсовані витрати або безкоштовні вигоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державне регулювання еколого-економічної діяльності неодноразово підлягало дослідженню з боку різних авторів, таких як А.М. Вишнякова [2], Н.В. Сментина [3], Т.Ю. Туниця [4]. Проте пріоритетне ставлення до державного регулювання економіки задля забезпечення природоохоронної діяльності є інноваційним напрямом, який потребує активного розвитку.

Мета статті. З огляду на наведену вище актуальність вибраної теми роботи метою статті є дослідження особливостей державного регулювання економіки задля забезпечення природоохоронної діяльності.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

– визначення сутності державного регулювання економіки в інтересах розроблення ефективних механізмів державного регулювання екологічного стану;

© Павлій Н. І., 2019

– виокремлення агрегованих показників масштабів державної присутності в економіці;

– окреслення напрямів державного регулювання екологічного стану;

– встановлення зв'язку між науково-технічним прогресом та екологічною кризою.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання економіки – це вплив держави в особі державних органів на економічні об'єкти й процеси, що здійснюються, а також на осіб, які беруть у них участь, для того, щоби:

– надати процесам організованого характеру;

– впорядкувати дії економічних суб'єктів;

– забезпечити дотримання законів, державних і громадських інтересів.

Державна економічна політика – це генеральна лінія дій та сукупність заходів, яких вживає уряд від імені держави у сферах:

– виробництва;

– розподілу;

– обміну;

– споживання;

– накопичення;

– експорту та імпорту економічного продукту в країні [2; 4].

У широкому сенсі слова державне регулювання – це поширення макроекономічного впливу політичних структур на національне господарство.

Однак існує інша точка зору. Державне регулювання передбачає примус, за якого свобода індивідуального вибору замінена волею, яка нібито виражає інтереси більшості. У кращому разі державне регулювання може ефективно перерозподіляти блага й послуги, безпосередньо не примножуючи їх. До того ж історія, на жаль, свідчить про те, що тривале обмеження права економічного вибору породжує:

– пасивність громадян;

– нездатність до самостійних дій;

– надії на всемогутність влади.

Поєднання цих проявів економічної політики різноманітні та залежать від національних традицій, часу й кон'юнктури.

Масштаби державної присутності в економіці визначаються такими агрегованими показниками:

– обсяг державного споживання (витрати на купівлю товарів і послуг, зарплату держслужбовців);

– вага витрат держави у ВВП [1; 3].

При цьому слід зазначити, що високий рівень державної присутності не тотожний його економічній ефективності, тому державне регулювання призначене для контролю над такими зовнішніми ефектами:

– забруднення води чи повітря;

– варварське розроблення родовищ корисних копалин;

– викиди отруйних відходів;

– виробництво небезпечних лікарських засобів та продуктів харчування;

– захоронення радіоактивних матеріалів.

Держава є політичною організацією людей, що живуть на певній території. У практичній діяльності держава реалізує політику, яка виражає інтереси пануючої соціальної групи або здійснює компроміс між інтересами груп, якщо таких груп декілька. Виходячи з політичної стратегії, держава:

– виконує роль морального закону та підтримує громадський порядок, що регламентує діяльність громадян;

– створює умови для розвитку особистої ініціативи;

– охороняє безпеку, законну свободу та власність кожного.

Зазвичай у сучасній економічній літературі до керівних принципів економічної політики, крім принципу нерівності в розподілі доходів, відносять принцип стабільності, розуміючи під ним низькі темпи інфляції, безробіття й економічного зростання [1; 2].

Держава відіграє життєво важливу роль у створенні та підтримці здорової економіки. Держава – це система, сформована суспільством для управління життєдіяльністю суспільства. Вона повинна стежити за дотриманням законності, зобов'язань, а також сприяти розвитку та запровадженню інновацій.

Загалом завдання держави зводиться до втручання в ті сфери, де очевидна неспроможність самоврядування та ринку. Нині неспроможність ринку віддзеркалюється у вирішенні екологічних проблем і загроз щодо існування суспільства, його життєдіяльності. Отже, справедливим буде твердження про те, що найважливішою метою держави є ліквідація загрози, тобто вирішення екологічних проблем.

Одна з важливих цілей державного регулювання полягає в дослідженні взаємозв'язків між:

– макроекономічною політикою та її екологічним впливом;

– пошуком та обґрунтуванням загальноекономічних заходів, що дають разом з економічним ефектом екологічний виграш [3; 4].

Для України в окресленій сфері пріоритетною є структурна перебудова економіки. Під час розроблення економічних програм необхідно передбачати їх потенційний вплив на навколишнє середовище й закладати в такі програми пакет відповідних превентивних та компенсаційних природоохоронних заходів.

Іноді основною причиною екологічної кризи вважається економічний розрив між розвиненими та слаборозвиненими країнами. Близька до цих поглядів теорія скорочення індивідуального споживання пояснює зростання виробництва, розвиток індивідуальних потреб і закликає у зв'язку з цим всіх людей до обмеження особистого споживання.

Певні екстраполяції простежуються також в інших роботах. Так, межі зростання відрізняються від попередньої теорії лише тим, що в них зростання факторів розглядається в експоненційній формі, а не в арифметичній або геометричній прогресії. Самі фактори розвитку доповнюються зростанням капіталу та забруднення. Головне полягає у прагненні пояснити соціальні проблеми з природничих та технічних позицій за ігнорування визначальної ролі економіки [2; 4].

Важливим моментом у всіх моделях є ставлення їх авторів до науково-технічного прогресу. В одних роботах науково-технічний прогрес вважається прямою причиною екологічної кризи, а як єдина альтернатива, здатна зупинити розвиток екологічної катастрофи, називається відмова від подальшого розвитку науки й техніки, повна ліквідація значної частини сучасних протиріч у рамках науково-технічного прогресу, а також у формуванні екологічних досягнень. Автори інших робіт, навпаки, визнаючи роль науково-технічного прогресу, вважають його єдиною силою, здатною врятувати цивілізацію. Однак за спроби серйозно врахувати фактор науково-технічного прогресу в еколого-економічних моделях постають ті ж самі труднощі, на які неодноразово натрапляла і через які зазнавала краху більшість футурологів, які передбачали шлях розвитку науки й техніки.

Висновки і пропозиції. Загалом проведене дослідження забезпечило отримання таких результатів.

1) Визначено сутність державного регулювання економіки в інтересах розроблення ефективних механізмів державного регулювання екологічного стану. Показано, що державне регулювання економіки – це вплив держави в особі державних органів на економічні об'єкти й процеси, що здійснюються, а також на осіб, які беруть у них участь, для того, щоби надати процесам організованого характеру; впорядкувати дії економічних суб'єктів; забезпечити дотримання законів, державних і громадських інтересів. Зазначено, що державна економічна політика – це генеральна лінія дій та сукупність заходів, яких вживає уряд від імені держави у сферах виробництва, розподілу, обміну, споживання, накопичення, а також експорту та імпорту економічного продукту в країні.

2) Виокремлено агреговані показники масштабів державної присутності в економіці, такі як обсяг державного споживання (витрати на купівлю товарів і послуг, зарплату держслужбовців), вага витрат держави у ВВП.

3) Окреслено напрями державного регулювання екологічного стану, які спрямовані на запобігання забруднення води чи повітря, варварського розроблення родовищ корисних копалин, викидів отруйних відходів, виробництва небезпечних лікарських засобів і продуктів харчування, захоронення радіоактивних матеріалів.

4) Встановлено зв'язок між науково-технічним прогресом та екологічною кризою. Показано, що головною ідеєю всіх еколого-економічних моделей є прагнення пояснити соціальні проблеми з природничих і технічних позицій за ігнорування визначальної ролі економіки.

Список використаної літератури:

1. Веклич О.М. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання. Економіка України. 2003. № 10. С. 62.
2. Вишнякова А.М. Еколого-економічні проблеми раціонального використання територій (на прикладі приморських територій) : автореф. дис. … канд. екон. наук. Київ, 2004. 10 с.
3. Сментина Н.В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. Вісник Сумського державного університету. 2013. № 4. С. 67–80. Серія «Економіка».
4. Туниця Т.Ю. Збалансоване природокористування: національний і міжнародний контекст. Київ : Знання, 2006. 300 с.

Pavlii N. I. The features of state regulation of economy for the purpose of ensuring of nature protection activity

The features of state regulation of economy for the purpose of nature protection activity ensuring are investigated in the work. In particular, the essence of state regulation of economy for the benefit of development of effective mechanisms of state regulation of ecological condition is defined. It is shown that state regulation of economy is the influence of the state represented by public authorities on economic objects and processes carried-out and also on the persons taking part in them to give to these processes an organized character, to order actions of economic subjects and also to provide compliance with laws, state and public interests. It is specified that the state economic policy is a general line of actions and a set of the events held by the government on behalf of the state in spheres of production, distribution, exchange, consumption, accumulation and also export and import of an economic product in the country. The following aggregated indicators of scales of the state presence at economy are allocated: the volume of the state consumption (expenses on purchase of goods and services for the salary of government employees) and the weight of the state expenses in GDP. The following directions of state regulation of ecological condition are defined: pollution of water or air; barbaric development of mineral deposits; emissions of poisonous waste; production of dangerous medicines and food stuffs; burial of radioactive materials. The connection between scientific and technical progress and ecological crisis is established. It is shown that in some works scientific and technological progress is considered a direct cause of the environmental crisis, and as the only alternative capable of stopping the development of environmental catastrophe is called the rejection of further development of science and technology, the complete elimination of a large part of today's contradictions within the framework of scientific and technological progress, as well as in the formation of environmental achievements. The authors of other works, on the contrary, recognizing the role of scientific and technological progress, consider at the same time the only force capable of saving civilization. It is shown that the main idea of all ecologic and economic models is the aspiration to explain social problems from natural and technical positions when ignoring of the defining economy role.

Key words: *state regulation of economy, state regulation of ecological condition, state presence at economy, mechanism of state regulation, state economic policy.*

УДК 811.111'272=138:316.3/.7](100)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-18

Є. О. Панасенко

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентові України

АНГЛІЙСЬКА МОВА ЯК LINGUA FRANCA ТА ЇЇ РОЛЬ У СУЧАСНИХ СВІТОВИХ ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ

У дослідженні доводиться вагомість англійської мови як lingua franca та її впливовість у контексті світової мовної політики. Виокремлено низку факторів, які вивели англійську мову на глобальний рівень, коли вона здобула статус офіційної мови міжнародного спілкування, який зберігає за собою до сьогодення. Наукова розвідка висвітлює прогнози вчених щодо майбутнього місця англійської мови у світовому вимірі та її впливу на інші мови й політико-економічну ситуацію в усьому світі. Окрім цього, проілюстровано рівень володіння англійською мовою в різних країнах, прослідковано чіткий взаємозв'язок між соціально-економічним, науковим, технічним, культурно-інформаційним розвитком зазначених країн і регіонів та поширеністю й англомовною компетентністю населення у цих країнах. Дослідження здійснено не лише в контексті окремо взятих країн, але й у фокусі політико-економічних регіонів, що дає змогу всебічно оцінити стан проблеми. На основі соціологічних даних можемо простежити чітку взаємозалежність між благополуччям і соціально-економічним процвітанням країн та процесом глобалізації й інтеграції у світовий простір, комунікативним мостом до якого є англійська мова. Зокрема, в ракурсі дослідження йдеться про рівень володіння англійською мовою на території України, показано, що англомовна компетентність українців перебуває на низькому рівні. Відповідно, це виокремлює Україну з англомовного, комунікативного середовища й унеможливлює повноцінне функціонування державних та приватних установ країни на міжнародній арені, запобігає здійсненню співпраці українських кадрових ресурсів із закордонними структурами. У статті доводиться нагальна необхідність підвищення рівня англомовної компетентності на всіх рівнях країни (загальнодержавний, місцеве самоврядування, приватна сфера), адже відсутність повноцінної та ефективної англомовної комунікації між Україною та іншими розвиненими країнами світу лише підсилить прогалину, що неодмінно негативно впливатиме на розвиток економіки, науки, технологій, соціальної та культурної сфер.

Ключові слова: *lingua franca, англіфікація, русифікація, Globish, мовна політика, глобалізація.*

Постановка проблеми. Численні суспільно-політичні, соціально-економічні й культурно-інформаційні процеси у сучасному глобалізованому світі є надзвичайно взаємопов'язаними та взаємозалежними одне від одного. Взаємодія між собою як держав, наддержавних утворень, так і громадських організацій, бізнес-структур у глобальному масштабі вимагає застосування спільного, загальноприйнятого комунікативного інструментарію задля здійснення ефективної, функціональної та успішної комунікації. Таким чином, актуалізується питання застосування певної мови міжнародного спілкування, а саме lingua franca, яка уможливить взаєморозуміння між людьми з багатьох країн, які є носіями різних мов. Беззаперечним є факт, що в умовах глобалізації сучасного світу привертають до себе увагу такі мови, якими послуговуються в різних куточках світу сотні мільйонів, а то й мільярди людей. Англійська мова від середини XX ст. закріпила за собою статус мови міжнародного спілкування й досі зберігає високе становище. Сьогодні англійську мову справедливо можна вважати мовою lingua franca, про що свідчать різноманітні статистичні дані, дослідження й висновки науковців. Отже, англійська мова відіграє не останню роль у контексті світових політико-економічних процесів, про що йдеться далі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Місце англійської як мови міжнародного спілкування в ракурсі політичних, соціальних, управлінських та філософських наук вивчала ціла низка науковців, зокрема Г. Дивнич, О. Домнич, О. Камшилова, Н. Пелагеша. Не менш вагомий

© Панасенко Є. О., 2019

внесок зробили зарубіжні дослідники, зокрема Д. Кристал, С. Еванс, Д. Греддол, Ф. Грін, Р. Філіпсон, Т. Річенто, П. Стревенс. Однак у зв'язку з непостійністю та мінливістю сучасного світу мовна ситуація у глобальному вимірі за короткий час істотно змінюється, тому дані сьогодення та кількарічної давнини можуть істотно різнитися, що спонукало до здійснення дослідження.

Мета статті – окреслення ролі англійської мови як lingua franca у сучасних світових політико-економічних процесах.

Виклад основного матеріалу. За весь період культурно-історичного розвитку людства країни й народи потребували загального доступу до передових знань, а для цього необхідна всім зрозуміла мова. Як правило, мова найбільш численного чи впливового етносу ставала засобом комунікації на певній території. У XX ст. склалися обставини, які вивели англійську мову на перше місце у світовому лінгвістичному процесі. По-перше, це стало можливим завдяки воєнно-політичній потужності та економічному потенціалу англомовних країн. Саме це забезпечило активну діяльність носіїв англійської мови по всьому світі. Англійська стала першою міжнародною мовою, яка була не лише необхідною для комунікації, але й конкурентною перевагою на ринку праці та в бізнесі, адже глобальна економіка потребувала глобальної мови. По-друге, важливим став культурно-інформаційний фактор, адже медійні корпорації та масова культура зробили англійську мову ключем до інформаційних ресурсів та продуктів культури, які були значеннєвими в усьому світі. По-третє, англійська мова об'єктивно вважається простішою мовою, ніж її глобальні «конкуренти». Це єдина мова, якою спілкуються ті люди, для яких вона не рідна. Відповідно, англійська спростилась на фонетичному, лексичному, граматичному та стилістичному рівнях, а її лінгвістичні норми розширились.

Англійська є де-юре офіційною у 58 країнах світу станом на 2019 рік. Окрім цього, вона є де-факто офіційною у низці інших країн і територій, тобто офіційний статус не закріплено конституційно, але він існує на рівні практичного застосування. Англійська вважається де-факто офіційною, але не головною мовою у таких країнах, як, зокрема, Бангладеш, Кіпр, Ізраїль, Йордан, Малайзія, Мальдіви, Шрі-Ланка, ОАЕ. Вона є рідною мовою для майже 400 млн. людей [5] та однією з шести робочих мов ООН. Англійська мова найбільше з усіх мов вивчається по всьому світі. Більше 1,5 млрд. людей вивчають англійську, що більше, ніж разом взяті люди, що вивчають французьку, іспанську, китайську й німецьку [9]. Однак серед найпоширеніших мов світу було виявлено такі, як китайська (39 країн, 1,3 млрд. носіїв), іспанська (31 країна, 460 млн. носіїв), англійська (137 країн, 379 млн. носіїв), гінді (4 країни, 341 млн. носіїв), арабська (59 країн, 319 млн. носіїв), бенгальська (4 країни, 228 млн. носіїв), португальська (15 країн, 221 млн. носіїв), російська (19 країн, 154 млн. носіїв), що проілюстровано у табл. 1 [3].

Досить ємним та показовим є щорічне дослідження EF EPI. EF "English Proficiency Index" щодо визначення рівня володіння англійською мовою в різних країнах світу. Так, у 2018 році було проведено чергове дослідження, у якому взяли участь 1.3 млн. респондентів із 88 країн та територій, серед яких європейських країн нараховуються 32, азійських – 21, країн Латинської Америки – 17, африканських – 9, країн Близького Сходу – 9. Ґендерна картина в дослідженні виглядає таким чином: 60% жінок та 40% чоловіків, серед яких 92% респондентів віком до 40 років, 26% респондентів середнього віку. Відзначено, що чисельність певної країни не пов'язана з рівнем володіння англійської мови, проте в невеликих країнах рівень володіння мовою, як правило, вище середнього показника.

Таблиця 1

Найпоширеніші мови світу "Ethnologue Statistics" (2019 рік)

№	Назва мови	Кількість країн, де використовується мова	Кількість носіїв у світі
1	Китайська	39	1,3 млрд.
2	Іспанська	31	460 млн.
3	Англійська	137	379 млн.
4	Гінді	4	341 млн.
5	Арабська	59	319 млн.
6	Бенгальська	4	228 млн.
7	Португальська	15	221 млн.
8	Російська	19	154 млн.

Отже, зазначене дослідження виглядає таким чином. В першу п'ятірку країн з дуже високим рівнем володіння англійською мовою увійшли Швеція, Нідерланди, Сінгапур, Норвегія, Данія. Далі йдуть ПАР, Люксембург, Фінляндія, Словенія, Німеччина, Бельгія та Австрія. Країнами з високим рівнем стали Польща, Філіппіни, Швейцарія, Румунія, Хорватія, Сербія, Португалія, Чехія, Угорщина, Малайзія, Греція. Середній рівень показали такі країни, як Індія, Нігерія, Гонконг SAR, Південна Корея, Іспанія, Ліван, Італія, Франція. Білорусь займає 38 позицію в цій категорії із 44 країн. Росія посіла 42 місце в рейтингу, а Україна – передостаннє 43 місце із 44 країн. Низький рівень володіння мовою наявний серед мешканців таких країн, як Грузія, Чилі, Китай, Тайвань, Японія, Пакистан, Індонезія, Албанія, Бразилія, Ефіопія, Гватемала, Панама, Мексика, Шрі-Ланка, Перу, Колумбія, Болівія, Єгипет, Бангладеш, Таїланд, Еквадор. Країнами з дуже низьким рівнем стали Іран, Марокко, Туніс, Гондурас, Сальвадор, ОАЕ, Нікарагуа, Туреччина. Всього в цій категорії нараховано 88 країн. Азербайджан зайняв 77 сходинку, Казахстан – 80, а останнє місце посіла Лівія [4].

Рис. 1. Рейтинг щодо рівня володіння англійською мовою в різних регіонах світу, EF EPI. EF "English Proficiency Index" (2018 рік)

Цікавими є показники за 2018 рік щодо рівня володіння англійською мовою за містами. Високий рівень показали Амстердам, Стокгольм, Нью-Делі, Йоганнесбург, Осло, Гельсінкі, Мумбай та інші міста. Високий рівень закріпився за такими містами, як Лісабон, Софія, Лагос, Афіни, Сеул, Буенос-Айрес, Мадрид, Шанхай. Нішу середнього рівня посіли такі міста, як Париж, Мінськ, Київ, Тегеран, Ханой, Москва, Рим, Токіо, Карачі, Дубай, Пекін. Низький рівень закріпився за такими містами, як Монтеррей, Каїр, Кіто, Анкара.

Якщо порівнювати результати на материках і частинах світу, отримаємо таку картину: в Європі найвищий показник отримала Швеція, а найнижчий – Азербайджан. В Азії найвищий рівень закріпився за Сінгапуром, а найнижчий – за Узбекистаном. В Африці має місце така картина: перше місце посіла ПАР, останнє – Лівія. В країнах Латинської Америки перше місце посіла Аргентина, а останнє – Венесуела. На Близькому Сході така ситуація: перше місце посів Ліван, а останнє – Ірак. Отже, у Європі, Азії та Африці загалом рівень володіння англійською має середній рівень. В країнах Латинської Америки загалом спостерігається низький рівень, а на Близькому Сході – дуже низький, що показано в ілюстрації (рис. 1).

Фокус уваги зосереджений на даних щодо мовних процесів у європейському просторі, які проілюстровано в дослідженнях Євробарометра "Europeans and their Languages". На національному рівні англійська мова є найпоширенішою іноземною мовою в 19 з 25 держав-членів

Таблиця 2

Рівень володіння англійською мовою в різних країнах світу, EF EPI. EF "English Proficiency Index" (2018 рік)

№	Рівень володіння англійською мовою	Основні країни
1	Дуже високий рівень	Швеція, Нідерланди, Сінгапур, Норвегія, Данія, ПАР, Люксембург, Фінляндія, Словенія, Німеччина, Бельгія, Австрія.
2	Високий рівень	Польща, Філіппіни, Швейцарія, Румунія, Хорватія, Сербія, Португалія, Чехія, Угорщина, Малайзія, Греція.
3	Середній рівень	Індія, Нігерія, Гонконг SAR, Південна Корея, Іспанія, Ліван, Італія, Франція, Білорусь, Росія, Україна.
4	Низький рівень	Грузія, Чилі, Китай, Тайвань, Японія, Пакистан, Індонезія, Албанія, Бразилія, Ефіопія, Гватемала, Панама, Мексика, Шрі-Ланка, Перу, Колумбія, Болівія, Єгипет, Бангладеш, Таїланд, Еквадор.
5	Дуже низький рівень	Іран, Марокко, Туніс, Гондурас, Сальвадор, ОАЕ, Нікарагуа, Туреччина.

на 2012 рік, де вона не є офіційною мовою, якщо не брати до уваги Великобританію та Ірландію. П'ятірку найбільш поширених іноземних мов складають англійська (38%), французька (12%), німецька (11%), іспанська (7%), російська (5%) [6].

Про вагомість ролі англійської мови як lingua franca у світовому політико-економічному континуумі йдеться у працях багатьох зарубіжних дослідників. Зокрема, Р. Філіпсон, Ф. Грін та Т. Річенто стверджують, що розширення сфери володіння англійської мови в глобальному масштабі обумовлено передовими політичними та економічними позиціями, встановленими спочатку Британською імперією, а потім США у XX ст. Однак з низки причин ситуація з глобальною англійською мовою не є проблемою. По-перше, висновок обґрунтовано тим, що англійська мова пов'язана з лінгвістичною пріоритетністю та пануванням за рахунок інших мов. По-друге, англійська мова не може функціонувати як справжня мова lingua franca, яка є нейтральною мовою посередника, що поважає мовну основу всіх доповідачів, які беруть участь у комунікації. По-третє, використовуються різні варіанти англійської мови, такі як британський, американський, австралійський, південноафриканський, що унеможливлює для тих, хто не є носіями мови, процес взаєморозуміння й вимагає певної лінгвістичної уніфікації, яким є Globish, тобто спрощений, глобальний варіант англійської мови для світової спільноти [8; 10; 12].

Р. Філіпсон зазначає, що наддержавна політика Європейського Союзу спрямована на те, щоби сприяти поширенню та укріпленню мовного розмаїття. Проте досить часто різноманітні мовні політики в європейському просторі суперечать одна одній, за рахунок чого починає вигравати одна вагоміша та поширеніша мова, якою є англійська. Це є своєрідною експансією мови на світовій геополітичній та економічній аренах, дослідник назвав такий процес «лінгвістичний імперіалізм», порівнявши англійську мову з «монстром Франкенштейном», що не позбавлене певного сенсу [11, с. 258]. Вже сьогодні в Європі утворилися два протилежні табори експертів, які сперечаються щодо місця англійської мови в європейському просторі. Одні з них побоюються, що англійська мова незабаром почне витісняти інші національні мови Європи, інші ж не вбачають загрози з боку англійської мови та розширення сфер її впливу.

Н. Пелагеша стверджує, що у процесі спільного визнавання кількома країнами єдиної мови для комунікації визначається lingua franca. Післявоєнний період ознаменував формування нових міжнародних альянсів та наддержавних утворень, саме тоді англійська мова закріпилась як lingua franca. Ліга Націй першою надала англійській мові офіційного міжнародного статусу, а після створення такого наддержавного утворення, як ООН, вагомість англійської стала беззаперечною. Вона стала робочою мовою у міжнародних організаціях, різних агентствах та комісіях. Ще одним цікавим моментом є протистояння двох геополітичних «монстрів», а саме США та Радянського Союзу, які виборювали один в одного різноманітні сфери впливу у світі. Безперечно, культурно-інформаційний сектор є ключовим у контексті поширення сфер впливу, тому здійснювалася політика англіфікації та русифікації на різних територіях. Проте після розпаду СРСР, російська мова почала втрачати свої сильні позиції, а англійська мова почала поступово її замінювати. Окрім того, країни пострадянського простору намагалися проводити політику дерусифікації, а на заміну російській мові мала прийти англійська [1, с. 45–47]. Згідно з прогнозами деяких експертів, як зазначає Н. Пелагеша, у столітній перспективі кількість мов зменшиться із 7 000 до 200. Дослідниця прогнозує англійській мові місце другої мови у низці країн, серед яких слід назвати Китай, Японію, Корея, більшість країн Африки та Латинської Америки [1, с. 45].

Сьогодні англійська мова справедливо розглядається як засіб внутрішньої поліетнічної комунікації, яка набула глобального розмаху, екзистенції та екстраполяції в масштабах усього світового континууму. Англійська мова всередині мультикультурних етнічних спільнот Індії, ПАР, Сінгапуру виступає у статусі офіційної мови та тісно взаємодіє як з мовами іммігрантів, так і з численними автохтонними мовами. Такі мовні взаємовідносини склалися історично в результаті колоніальної експансії та мовної політики метрополії.

Таким чином, у сучасному світовому політико-економічному, торговельному та інформаційно-науковому процесах спостерігаємо таку картину. Кількість компаній, які вимагають знання англійської мови, стає дедалі більше. З 2006 року по 2016 рік кількість міжнародних підприємств по всьому світі виросла на 25%. В опитуванні 2016 року понад 70% компаній

у 28 неангломовних країнах зазначили, що знання англійської мови важливо для їхнього бізнесу, а 11% відзначили, що англійська є основною мовою в бізнесі.

Рівень володіння англійською мовою серед дорослого населення практично можна розглядати як непрямий показник відкритості суспільства, тобто якщо дорослі навчилися спілкуватися англійською, то вони мають більше можливостей щодо трудової міжнародної мобільності та більш прогресивні погляди. У країнах, де рівень володіння англійською мовою нижче, дорослі, як правило, більш консервативні, ізольовані та схильні погоджуватися з нерівністю прав і доходів. Однак це не означає, що між володінням англійською мовою та прогресивністю суспільства наявний прямий причинно-наслідковий зв'язок. Швидше за все, існує велика вірогідність того, що збільшення відкритості та зменшення нерівності обумовлюються тими ж силами, які спонукають людей прийняти англійську мову як глобальний інструмент для здійснення комунікації [4].

Володіння англійською мовою разом з інтернет-ресурсами надає людям доступ до світових, передових знань і технологій, уможливлює ведення бізнесу по всьому світі й дає змогу ділитися своїми ідеями з ширшою аудиторією. Більше половини з 10 мільйонів найбільш відвідуваних веб-сайтів в Інтернеті послуговується англійською мовою. Передові дослідження та інновації у галузі технологій майже завжди вимагають певного знання мови. Інтернет-ресурси надають людям більше можливостей щодо прояву себе в англомовному просторі [4].

Саме американські компанії є найбільш впливовими та технологічно розвиненими у світі, майже всі найпоширеніші мови програмування сконструйовані на основі англійського вокабуляру. Англійською публікується більше документації у сфері ІТ і технологічних досліджень, ніж будь-якою іншою мовою. Цей факт дає підстави вважати, що низький рівень володіння англійською мовою ускладнює ІТ-фахівцям доступ до ключових ресурсів у своїх сферах. У більш широкому контексті обмежений доступ до нових досліджень ускладнює формування технічно грамотного класу фахівців, здатних реалізовувати новітні напрацювання у сфері ІТ-інфраструктури й керувати розвитком міжнародної інтернет-торгівлі.

З 27 країн, що увійшли до групи з високим або дуже високим рівнями володіння англійською мовою, 22 розташовані в Європі. Цей успіх відображає довгий період активної реалізації політичних рішень. Незважаючи на яскраву та показову концентрацію високого рівня володіння англійською мовою саме в європейському просторі, цей регіон залишається неоднорідним щодо мовного питання [4].

Азіатські країни, які успішно займаються розвитком торгівлі й технологій, пов'язують свій успіх з високим рівнем володіння англійською мовою. Сінгапур стабільно входить в десятку кращих країн за показниками EF EPI. Рівень володіння англійською мовою в Японії дещо впав порівняно з минулим роком, але в цій країні закладаються істотні зміни. У 2017 році кількість іноземних працівників в Японії вперше перевищила мільйон людей. Англійська мова офіційно стане предметом у початковій школі у 2020 році, але без процедури перекваліфікації вчителів, тому Японія має вжити додаткових заходів, якщо вона хоче підвищити свій рівень володіння англійською мовою [4].

Латинська Америка – це єдиний регіон світу, де відбулося зниження середнього рівня володіння англійською мовою порівняно з 2017 роком. Основним фактором цього є зниження рівня володіння англійською мовою у Мексиці та Бразилії, тобто у двох найбільш населених країнах регіону. За останні десятиліття Латинська Америка істотно просунулася вперед щодо забезпечення загального доступу до освіти, але цей регіон, як і раніше, потерпає від високого рівня економічної нерівності, хиткої демократії та високого рівня злочинності, що перешкоджають формуванню кваліфікованих кадрових ресурсів. Може здатися, що ситуація з освітою в Аргентині, Чилі та Коста-Ріці, тобто країнах з багатогалузевою економікою та високим показником освіченого населення, помітно контрастує на фоні Венесуели та Нікарагуа. Однак, беручи до уваги рівень володіння англійською мовою, бачимо, що в порівнюваних країнах не спостерігається явна диференціація. В Латинській Америці рівень диференціації найнижчий у світі. Цікавим є факт, що, незважаючи на спільну мову, більшість країн у цьому регіоні веде торговельні зв'язки переважно із США, ЄС та Китаєм, ніж одна з одною [4].

У 2016–2017 роках показники рівня володіння англійською мовою в Африці виросли більше, ніж в будь-якому іншому регіоні світу. Єгипет і Нігерія показали значне підвищення, а показник EF EPI в ПАР зріс помітніше, ніж в будь-якій

іншій країні світу. Нині середні показники володіння англійською мовою в Африці можна порівняти з азіатськими. У ПАР, що є країною з найвищим рівнем володіння англійською мовою на континенті, нараховується одинадцять офіційних мов, включаючи англійську. Згідно з переписом 2011 року носіями англійської мови є тільки 10% населення, але англійська мова має широке застосування у ЗМІ та є поширеною мовою спілкування, особливо в міських районах. У Західній Африці Нігерія та Сенегал намагаються вибудувати ефективну інфраструктуру й забезпечити якісну освіту населенню, отже, в обох країнах було досягнуто середній рівень володіння англійською мовою. У Сенегалі, де єдиною офіційною мовою є французька, значення англійської зростає. Північна Африка досить помітно виділяється на фоні решти континенту, включаючи дуже низький рівень володіння англійською мовою. Однак у Північній Африці поширена багатомовність, а в Алжирі, Марокко й Тунісі склалась непроста лінгвістична ситуація, за якої місцеві діалекти арабської, берберської, французької слугують для досягнення різних цілей у приватному житті, сфері освіти й органах влади. Англійська відносно нещодавно доєдналась до лінгвістичного симбіозу, але вона набуває популярності завдяки своїй нейтральності та діловому потенціалу. Для Єгипту, де приватний бізнес перебуває у стані стагнації, поліпшення рівня володіння англійською мовою в цьому році може викликати позитивну динаміку в економічній та діловій сферах. Відкритість та міжнародна торгівля принесуть Північній Африці істотну користь [4].

Географічне розташування країн Близького Сходу, які знаходяться на перетині трьох континентів, серйозно впливає на торгівлю, геополітику та освіту в цьому регіоні. Однак, незважаючи на таке вигідне розташування, рівень володіння англійською мовою на Близькому Сході нижче, ніж в будь-якій іншій частині світу. Крім того, він є одним з наймолодших регіонів світу, де середній вік становить усього 25 років, що дає йому величезний потенціал для змін. Саудівська Аравія – це найбільша арабська країна, однак її населення розкидано на величезній та нерівномірно розвиненій території, через що рівень доступу до вивчення англійської мови в освітніх закладах неоднаковий у різних частинах країни. Громадянам варто вивчати англійську, щоби відповідати вимогам нового, більш глобалізованого місцевого ринку, до створення якого прагне політичний клас, де жінки зможуть працювати нарівні з чоловіками. Для досягнення цього культурного перетворення вкрай важливими є програми вивчення англійської мови й підвищення професійної кваліфікації. Ліван вперше в цьому році взяв участь у дослідженні. Рівень володіння англійською мовою в Лівані значно вище за середній рівень у регіоні, що трохи підвищило загальний показник регіону [4].

В Україні ж середній рівень володіння англійською мовою за 2018 рік складає 52,86 одиниць, в Європі цей показник становить 56,64, що ненабагато вище. Варто наглядно проілюструвати місце України в рейтингу поряд із найближчими країнами. У схемі числа біля країн позначають номер країни в переліку країн світу (рис. 2). Як бачимо, Україна посідає останнє місце в рейтингу серед найближчих сусідів, що справді виокремлює її з англомовного комунікативного середовища й унеможливлює повноцінне функціонування державних та приватних установ на міжнародній арені, здійснення тісної співпраці українських кадрових ресурсів із закордонними структурами. Задля всебічного та глибинного приєднання України до світового політико-економічного процесу та набуття статусу повноцінного актора на геополітичній арені в країні необхідно проводити цілеспрямо-

Рис. 2. Місце України в рейтингу EF EPI. EF “English Proficiency Index” щодо рівня володіння англійською мовою порівняно з найближчими країнами (2018 рік)

вану мовну політику в контексті Євроінтеграції та глобалізації.

Не менш цікавими є численні прогнозування щодо бачення місця англійської мови в майбутньому геополітичному й економічному процесі. Д. Крістал говорить, що нині складно робити серйозні прогнози щодо місця та вагомості англійської мови в майбутньому. На думку дослідника, варто детально проаналізувати сучасні суспільно-політичні й соціально-економічні індикатори, які йдуть в розріз із сучасними трендами. Сьогодні існує багато думок про неприйняття англійської мови як lingua franca. Місце англійської у світовому процесі буде нерозривно пов'язане з геополітикою та економічним впливом США. Досі не доводилося сумніватися в потужності цієї держави. Окрім зазначеної причини, Штати населяють громадяни з різних етнічних, мовно-культурних осередків з усього світу, тому для комунікації необхідна спільна мова. Задля підтримки єдності в розмаїтому суспільстві мовна політика США полягатиме в підтримці спільної мови, а саме англійської. Іммігранти, які прибувають до Штатів, вивчають англійську задля успішного працевлаштування та здобуття повноцінного громадянства. Англійська мова – це мова Уряду США, урядів низки інших держав, фінансово-економічних операцій та ведення бізнесу. Хоча сама лінгвістична структура англійської мови неодмінно зазнає змін [2, с. 123–131].

Д. Греддоль виділяє напрями ролі англійської мови у демографічних світових процесах і доходить висновків про те, що демографічні зміни є ключовим фактором визначення місця й впливовості мови у світі. Проаналізувавши особливості міжнародної міграційної політики, дослідник стверджує, що три чверті всіх мігрантів не є носіями англійської мови, а це обумовлює вивчення спільної мови, а саме lingua franca. Сучасні економічні процеси, зокрема події на геополітичній арені, технологічні новації потребують використання спільної мови. Англійська в цьому аспекті має істотну перевагу порівняно з іншими мовами. Дослідник зазначає, що в майбутньому мовна картина світу зазнає змін, взаємовідносини між найпоширенішими мовами трансформуються, що може викликати загрозу для непоширених мов. Інтерес до китайської мови набирає нових обертів, що виливається в окремий світовий тренд. Оскільки існує тісна взаємозалежність між глобальними мовами й благополуччям носіїв цих мов, вивчення китайської як другої мови стає показовим фактором [7, с. 30, 48, 64].

Висновки і пропозиції. В епоху глобалізації англійська мова не лише відіграє роль комунікативного посередника в контексті окремих націй, етносів, але й охоплює всю світову спільноту, стаючи глобальним, світовим, поліетнічним та мультикультурним конгломератом. У процесі становлення світових глобальних мов англійська мова посіла провідне місце та є впливовим чинником щодо формування та реалізації геополітики, світових суспільно-політичних, соціально-економічних, культурно-інформаційних та освітніх процесів. Незважаючи на різні погляди науковців щодо послаблення ролі англійської мови на міжнародній арені, її місце й статус ще довгий час будуть незмінними за умови лінгвістичної реконструкції побудови самої мови, що спростить її використання серед носіїв інших мов у світовому комунікативному процесі.

Список використаної літератури:

1. Пелагеша Н. Новий світовий лінгвістичний порядок та його вплив на комунікаційний простір в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 4. С. 44–56.
2. Crystal D. English as a Global Language. Cambridge : Cambridge University, 2003. 212 p.
3. Eberhard D.M., Simons G.F., Fennig Ch.D. Ethnologue: Languages of the World. Twenty-second edition. Dallas, Texas : SIL International. 2019. URL: https://www.ethnologue.com/statistics/size.
4. EF EPI. EF English Proficiency Index. URL: https://www.ef.com/wwru/epi.
5. English Speaking Countries 2019. URL: http://worldpopulationreview.com/countries/english-speaking-countries.
6. Europeans and their languages. Special Eurobarometer 386. Report. June 2012. URL: http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/1049.
7. Graddol D. English Next. London : British Council, 2006. 128 p.
8. Grin F. Fashionable Sociolinguistic Constructs: Some Implications for Politics and Policy. Paper presented at the Recode Workshop The Politics of Multilingualism: Linguistic Governance, Globalisation and Europeanization, 19–20 June 2014, University of Geneva.
9. Noack R., Gamlo L. The world's languages, in 7 maps and charts. The Washington Post. April 23, 2015. URL: http://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/04/03/the-worlds-languages-in-7-maps-and-charts/utm_term=.e7a302e8a758.

10. Phillipson R. English-Only Europe? Challenging Language Policy. Routledge, London. Linguistic Imperialism Continued. Routledge, New York, 2009.
11. Phillipson R. The new linguistic imperial order: English as an EU lingua franca or lingua frankenstainia? *English in European integration and globalization*. 2008. Vol. 27. P. 250–267.
12. Ricento T. Language Policy and Political Economy: English in a Global Context. Oxford : Oxford University Press, 2015.

Panasenko Ye. O. English as lingua franca and its role in contemporary world political and economic processes

The study proves the importance of English as lingua franca and its influence in the context of world language policy. A number of factors were identified that brought English to the global level when it acquired the status of an official language of international communication and retains it to this day. Researches shed light on scholars' predictions of the future place of English on a global scale and its impact on other languages and the political and economic situation around the world. In addition, the article illustrates the level of English proficiency in different countries and traces the clear relationship between the socio-economic, scientific, technical, cultural, and information development of these countries and regions with the prevalence and English language competence of the population in these countries. The study was conducted not only in the context of separated countries, but also in the focus of political and economic regions, which allows us to see a comprehensive assessment of the following issue. Based on sociological data, we can trace a clear interdependence between the well-being and socio-economic prosperity of countries with the process of globalization and integration into the world space, the communicative bridge to which is English itself. In particular, the study deals with the level of English language proficiency in Ukraine, and shows that the English competence among Ukrainians is very low. This, in turn, separates Ukraine from the English-speaking, communicative environment and prevents the full functioning of the state and private institutions of the country in the international area, prevents the cooperation of Ukrainian human resources with foreign structures. The article proves the urgent need to increase the level of the English language competence at all levels of the country (national, local government, private sphere), otherwise the lack of full and effective English communication between Ukraine and other developed countries of the world will only reinforce the gap, which will inevitably affect the economy, science, technology, social and cultural spheres.

Key words: *lingua franca, anglicization, russification, Globish, language policy, globalization.*

УДК 328.184 351 316.77
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-19

О. С. Постулін
заступник начальника – начальник
Управління з контролю за використанням та охороною земель
Головного управління Держгеокадастру у Київській області

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ КРИЗИ ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЛІ

У контексті здійснення структурно-функціонального аналізу державного регулювання ринку землі в умовах кризи постає доцільність деталізації структурних засад регулювання ринку землі з огляду на низку різних контекстних особливостей забезпечення землекористування землею на регіональному рівні. Щодо цього акцентуалізуються регіоналізм на глобальному рівні та регіональне управління на рівні конкретної національної держави в контексті їх детермінованого взаємозв'язку й впливу на розвиток ринку землі в умовах кризи. Метою статті є здійснення аналізу державного регулювання земельних відносин в умовах кризи як структурного елементу розвитку ринку землі. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення відповідних завдань, таких як ідентифікація землі як об'єкта державного регулювання, конкретизація основних параметрів державного регулювання земельних відносин як структурної складової формування ринку землі.

Аналізуючи державне регулювання земельних відносин як структурний елемент розвитку ринку землі, вважаємо можливим чітко простежити детермінацію між активною роллю держави в контексті формування земельних відносин та забезпеченням конкурентного потенціалу аграрного сектору держави, який безпосередньо залежить від рівня розвитку ринку землі. Здійснений аналіз державного регулювання земельних відносин в умовах кризи як структурний елемент розвитку ринку землі дав змогу ідентифікувати землю як об'єкт, який потребує домінуючої участі органів публічної влади та бізнес-середовища в контексті формування національної системи землекористування та формування цивілізованих ринкових відносин; обґрунтувати доцільність запровадження комплексно нового підходу до перетворення землі на реальний високодохідний інструмент забезпечення виробничого потенціалу держави; охарактеризувати детермінацію між активною роллю держави в контексті формування земельних відносин та забезпеченням конкурентного потенціалу аграрного сектору держави, який безпосередньо залежить від рівня розвитку ринку землі; конкретизувати основні параметри державного регулювання земельних відносин як структурної складової формування ринку землі в умовах кризи, функціональні регулятори, які слугують стимулюванню ефективного використання земельних об'єктів, активізації їх орендування, залучення орендарів, землевласників та землекористувачів до забезпечення обігу землі.

Ключові слова: *земельні відносини, регулювання земельних відносин, земельні об'єкти, ринок землі, ринкові відносини, землекористування.*

Постановка проблеми. В контексті здійснення структурно-функціонального аналізу державного регулювання ринку землі в умовах кризи стає доцільною деталізація структурних засад регулювання ринку землі з огляду на низку різних контекстних особливостей забезпечення землекористування землею на регіональному рівні. Щодо цього акцентуалізуються регіоналізм на глобальному рівні та регіональне управління на рівні конкретної національної держави в контексті їх детермінованого взаємозв'язку та впливу на розвиток ринку землі в умовах кризи.

В межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на артикуляцію, конкретизацію та верифікацію структурно-функціонального аналізу державного регулювання ринку землі, особливої ваги набуває ефективність землекористування на рівні регіонів держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В межах сучасної науки існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації земельних відносин як об'єкта державного регулювання, Різним аспектам земельних відносин присвячено роботи низки дослідників, таких як А. Левов,

© Постулін О. С., 2019

П. Кухтін, І. Мінаєв, Г. Ніконова, В. Прокопенко, А. Трофімов, М. Юхно, роботи яких склали науково-теоретичне підґрунтя статті.

Мета статті – здійснення аналізу державного регулювання земельних відносин в умовах кризи як структурного елементу розвитку ринку землі. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення відповідних завдань, таких як ідентифікація землі як об'єкта державного регулювання, конкретизація основних параметрів державного регулювання земельних відносин як структурної складової формування ринку землі.

Виклад основного матеріалу. Акцентуалізація соціально-економічного розвитку сучасної держави, що базується на змінах економічної системи та демонополізації держави на земельні ресурси, формування нових форм власності на землю досить чітко увиразнюють нову смислову органіку ефективності землекористування на рівні регіонів держави, де його основним регулятором є регульований ринок землі, який забезпечує сталу збалансованість продажу права власності та продажу права земельної оренди [1, с.139]. В результаті цього разом з державною земельною власністю стала з'являтись приватна власність на землю юридичних осіб та громадян, що зумовило об'єктивну доцільність нормативно-правового забезпечення ринку землі, який би забезпечував формування інституційної структури управління земельними відносинами та земельними ресурсами, формування земельного кадастру, розвиток орендних відносин. З огляду на це логіка дослідження означеного аспекту обумовлює необхідність чіткої методологічної конкретизації сутності ринку землі в умовах кризи та зміни його константної органіки.

Сучасний розвиток світової економіки в умовах кризи зумовлює доцільність створення регульованої ринкової економіки, яка вимагає такого державного управління земельними ресурсами, яке забезпечує суворе дотримання системи земельного та цивільного законодавства разом з економічною самостійністю суб'єктів землекористування [2, с. 20]. Такий контекст свідчить про те, що землі як унікальний природний ресурс є важливим стратегічним об'єктом соціально-економічного та політичного розвитку держави. Саме тому в межах дослідження доцільно виходити з розуміння землі як об'єкта громадського обігу та об'єкта оподаткування, який потребує домінуючої участі органів публічної влади та бізнес-середовища в контексті реформування земельних відносин та формування національної системи землекористування. Це безпосередньо потребує особливої методологічної та технологічної артикуляції щодо вирішення питань формування цивілізованих ринкових відносин, що передбачає запровадження комплексно нового підходу до перетворення землі на реальний високодохідний інструмент забезпечення виробничого потенціалу держави.

Традиційно в межах більшості дослідницьких підходів під ринком землі прийнято розуміти «комплексний механізм регулювання та оптимізації параметрів та функцій землекористувань – конкретних земельних ділянок» [3, с. 339]. Виходячи з такої гностики розуміння ринку землі, вважаємо доцільним окрему увагу приділити основним структурним процедурам державного регулювання ринку землі, до яких належать проведення необхідних землевпорядних робіт та робіт державного кадастрового обліку земельних ділянок, що забезпечує його цивілізованість та розвиток ринкових відносин у державі. З огляду на це ринок землі «передбачає всі види руху землі між власником і покупцем, а також різні форми передачі юридичних прав, включаючи операції з її продажу, обміну, оренди, передачі у спадок, поступок прав, тимчасового користування» [3, с. 340]. Отже, ринок землі є економічною системою, в межах якої здійснюється земельний обіг, який забезпечується сукупністю операцій, які приводять до зміни власника або користувача.

В контексті структурного аналізу ринку землі доцільно виходити зі гностичного та методологічного контексту його розуміння, який формує новітнє ставлення до землі як вартісного інструменту формування цивілізованих економічних відносин. Підтверджуючи це, Г. Ніконова наголошує на полярності ідентифікації структурної цінності ринку землі. Така аргументація вченої базується на тому, що ринок землі, з одного боку, формує ставлення до землі як до особливої цінності, спонукає використовувати її раціональніше, створює механізми передачі землі більш ефективним користувачам, а з іншого боку, не перешкоджає безгосподарному ставленню до землі, в результаті чого виникає загроза виведення із сільськогосподарського обігу родючих сільськогосподарських угідь, зниження ґрунтової родючості, оскільки в гонитві за заробітком не враховується необхідність збереження єдиного земельно-

го потенціалу, земля частіше за інші засоби виробництва виявляється об'єктом спекуляцій, а ціна на земельні ділянки формується без урахування їх корисності [4, с. 14]. Виходячи з цього, вчена вважає можливим усунути відповідні негативні наслідки розвитку ринку землі, але лише за умови ретельного врахування специфіки природно-кліматичних, економічних і соціальних особливостей регіону. Слід не тільки артикулювати доцільність функціонального послаблення регламентації державою розвитку ринку землі, але й враховувати той факт, що в процесі трансформації земельних відносин держава може послаблювати контроль над розвитком ринкових процесів, оскільки це може привести до деструктивної диверсифікації сфери економічного розвитку держави.

Держава, відіграючи активну роль у процесах регулювання земельних відносин та здійснення земельної політики, пріоритетне коло своїх інтересів формує навколо реалізації державних інтересів, спрямованих на ефективне використання та збереження земельних ресурсів та розвиток земельного потенціалу держави. Це дає змогу ідентифікувати методологічно новий контекст розуміння державного регулювання ринку землі як частини економічної системи держави, яка забезпечує стабільність функціонування земельних відносин в умовах відповідних кризових ситуацій. Отже, під державним регулюванням ринку землі розуміється сукупність взаємопов'язаних цілей, завдань, принципів і функцій держави, в результаті реалізації яких формується й функціонує ефективне, раціональне, соціально та екологічно орієнтоване землекористування, спрямоване на збереження та підвищення якості сільгоспугідь як засобів виробництва та основ життєдіяльності в інтересах підвищення стійкості сільських територій, якості життя населення й продовольчої безпеки країни [5, с. 177].

Аналізуючи державне регулювання земельних відносин як структурний елемент розвитку ринку землі, вважаємо можливим чітко простежити детермінацію між активною роллю держави в контексті формування земельних відносин та забезпеченням конкурентного потенціалу аграрного сектору держави, який безпосередньо залежить від рівня розвитку ринку землі. Отже, доцільно окремо проаналізувати технологічний аспект регулювання ринку землі, що включає сукупність економічних та організаційних методів, систему регуляторів правових норм впливу на суб'єкти земельних відносин задля економічно ефективного та екологічно безпечного використання землі [6, с. 64]. Це свідчить про те, що держава шляхом формування ринку землі здобуває можливість через відповідні параметри ринкового регулювання реалізувати свої економічні інтереси. В цьому технологічному конструкті держава відіграє, з одного боку, роль землевласника, а з іншого – роль суб'єкта управління земельними відносинами [6, с. 65]. Отже, держава, здійснюючи регулювання обігу землі, регламентує дії суб'єктів земельних відносин, а також їх відповідальність щодо реалізації ними відповідних функціональних зобов'язань стосовно реалізації певних економічних інтересів.

Обґрунтовуючи такий контекстний ряд ідентифікації державного регулювання земельних відносин як структурну складову формування ринку землі в умовах кризи, вважаємо, що варто враховувати важливу методологічну цінність сільськогосподарського призначення землі. Така аргументація базується на тому, що саме землі сільськогосподарського призначення є стратегічною умовою забезпечення продовольчої безпеки держави. Враховуючи такий контекст, державне регулювання земельних відносин має «регулювати відносини, пов'язані з володінням, користуванням, розпорядженням земельними ділянками із земель сільськогосподарського призначення, встановлювати правила і обмеження, що застосовуються до обороту земельних ділянок і часток у праві спільної власності на земельні ділянки із земель сільськогосподарського призначення – операціях, результатом здійснення яких є виникнення або припинення прав на земельні ділянки із земель сільськогосподарського призначення та частки у праві спільної власності на земельні ділянки із земель сільськогосподарського призначення; визначати умови надання земельних ділянок із земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або муніципальній власності, а також вилучення їх у державну чи муніципальну власність» [7]. У такий спосіб держава, забезпечуючи регулювання земельного обігу, зобов'язана забезпечувати оперативне вирішення проблем, пов'язаних з управлінням та розпорядженням земельними ресурсами.

Висновки і пропозиції. Таким чином, здійснений аналіз державного регулювання земельних відносин в умовах кризи як структурний елемент розвитку ринку землі дав змо-

гу ідентифікувати землю як об'єкт, який потребує домінуючої участі органів публічної влади та бізнес-середовища в контексті формування національної системи землекористування та формування цивілізованих ринкових відносин; обґрунтовано доцільність запровадження комплексно нового підходу до перетворення землі на реальний високодохідний інструмент забезпечення виробничого потенціалу держави; охарактеризовано детермінацію між активною роллю держави в контексті формування земельних відносин та забезпеченням конкурентного потенціалу аграрного сектору держави, який безпосередньо залежить від рівня розвитку ринку землі; конкретизовано основні параметри державного регулювання земельних відносин як структурної складової формування ринку землі в умовах кризи; конкретизовано функціональні регулятори, які слугують стимулюванню ефективного використання земельних об'єктів, активізації їх орендування, залученню орендарів, землевласників та землекористувачів до забезпечення обігу землі.

Список використаної літератури:

1. Кухтин П. Методология управления земельными ресурсами : монография. Москва : Карпов Е.В., 2018. 264 с.
2. Прокопенко В., Юхно М. Регулююча роль держави в розвитку іпотечного кредитування землі. Економіка та управління національним господарством. 2010. № 3. С. 19–22.
3. Левов А. Методология управления земельно-имущественным комплексом в регионе : учебно-методическое пособие. Москва : ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2018. 410 с.
4. Никонова Г., Трофимов А. К вопросу методологии государственного регулирования рынка сельскохозяйственных угодий. АПК: экономика, управление. 2016. № 10. С. 13–22.
5. Назаренко В., Шмелев Г. Земельные отношения и рынок земли. Москва : Памятники исторической мысли, 2015. 292 с.
6. Минаков И. Формирование и развитие рынка земли. Вестник МичГАУ. 2013. № 4. С. 63–66.
7. Доклад о состоянии и использовании земель в современном мире в 2018 г. URL: https://rosreestr.ru/site/activity.

Postulin O. S. State regulation of land relations in crisis as a structural element of development of the land market

In the context of structural and functional analysis of state regulation of the land market in a crisis, it is advisable to detail the structural principles of regulation of the land market, considering the different contextual features of the provision of land use at the regional level. In this respect, regionalism at the global level and regional governance at the level of a particular nation-state are accentuated in the context of their deterministic interconnectedness and impact on the development of the land market in a crisis.

The purpose of this article is to analyze the state regulation of land relations in times of crisis as a structural element of land market development. Achieving this goal leads to the solution of relevant tasks, including: identification of land as an object of state regulation, concretization of the main parameters of state regulation of land relations as a structural component of the formation of the land market.

Analyzing state regulation of land relations as a structural element of the development of the land market, it is possible to clearly trace the determination between the active role of the state in the context of land relations and ensuring the competitive potential of the agrarian sector of the state, which depends directly on the level of land market development.

The analysis of state regulation of land relations in a crisis as a structural element of the land market development allowed to identify land as an object that requires the dominant involvement of public authorities and the business environment in the context of the formation of the national land use system and the formation of civilized market relations; substantiate the feasibility of introducing a comprehensive new approach to the transformation of land into a real high-yield instrument for ensuring the production potential of the state; to characterize the determination between the active role of the state in the context of the formation of land relations and the provision of competitive potential of the agrarian sector of the state, which depends directly on the level of development of the land market; specify the main parameters of state regulation of land relations as a structural component of the formation of the land market in a crisis, functional regulators that serve to stimulate the effective use of land objects, enhance their lease, attract tenants, landowners and land users to ensure land commerce.

Key words: *land relations, regulation of land relations, land objects, land market, market relations, land use.*

УДК 351.76:352.07
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-20

Т. Л. Сиволапенко
кандидат наук з державного управління,
державний експерт
Державного агентства з питань електронного урядування України

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ КОНЦЕПЦІЙ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано досвід провідних країн світу із впровадження цифрових концепцій, зокрема Австралії, Великої Британії, Нової Зеландії, Канади, Онтаріо, Сінгапуру, США, які використовують цифрові технології для надання електронних послуг, переосмислення урядових закупівель, розширення використання загальних платформ, сервісів та інструментів тощо. Враховуючи досвід зарубіжних країн, можемо запропонувати перейняти кращі практики впровадження цифрових концепцій та цифрових технологій для подальшого впровадження в Україні, тому для запровадження розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні потрібно впевнитися в тому, що Уряд та всі органи державної влади поділяють переваги цифрової трансформації. Впровадження цифрової трансформації в державних органах влади сприятиме ефективності та результативності державного сектору, створенню нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності в нові більш ефективні та сучасні. Впровадження стимулів заохочення бізнесу та громадян споживати та використовувати цифрові технології спрямоване на те, щоби цифрові технології викликали бажання та мотивацію до них підключатися та ними користуватися. Для того щоби забезпечити впровадження цифрового підходу в Уряд країни та всі органи державної влади, необхідно перш за все зосередитися на тому, що потрібно саме громадянам, тому від органів державної влади вимагається працювати з громадянами й державними органами влади під час розроблення та запровадження електронних послуг; користуватися можливостями нових цифрових технологій та готувати громадян до змін, які ці технології несуть нашому суспільству й економіці; встановлювати правильні системи налаштування та інфраструктури на місцях. Крім того, посадові та службові особи повинні мати потрібні навички для досягнення успіху в новому цифровому середовищі; давати змогу інноваціям та експериментам відбуватися вільно; забезпечувати кращий доступ до даних, гарантуючи захист конфіденційності та іншої чутливої інформації; підтримувати громадян, які не мають доступу до цифрового світу.

Ключові слова: *цифрові технології, цифрова трансформація, цифровий розвиток, електронні послуги, органи державної влади.*

Постановка проблеми. На тлі реформ, що відбуваються в нашій державі, та стрімкого впровадження цифрових технологій у систему державного управління, що обумовлена сучасними умовами динамічного розвитку нинішнього світу, який вимагає від держави ефективної та мобільної діяльності, яка мала би стратегічну спрямованість і гарантувала сталість розвитку країни, запровадження новітніх цифрових технологій у практичну діяльність державних органів влади є запорукою зменшення як матеріальних витрат, так у інших ресурсів, що спрямовуються на забезпечення взаємодії між громадянами та бізнесом. Це передбачає інтеграцію цифрових технологій у практичну діяльність державних органів влади на всіх рівнях. Ефективність впровадження цифрових технологій у нашій державі залежить від багатьох взаємопов'язаних факторів. Визначити основні з них можна шляхом вивченню досвіду зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти цифрових технологій у державному управлінні досліджувались у працях таких вітчизняних науковців, як А. Семенченко, Н. Грицяк, О. Орлов, А. Серенко, О. Карпенко, Ю Шаров, О. Євсюта, О. Ігнатенко, а також таких зарубіжних учених, як І. Агамірзян, А. Данілін, Дж. Демпсі, В. Ліннфен, Дж. Пеко, С. Райтер, Дж. Роджерс, М. Фінгер, Дж. Фоунтейн.

Проте нині у вітчизняній науці недостатньо вирішено питання, що стосується досліджень

© Сиволапенко Т. Л., 2019

зарубіжних країн у сфері цифровізації державного управління та подальшого перейняття кращого досвіду для України, в чому полягає актуальність нашого дослідження.

Мета статті – дослідження досягнень упроваджень цифровізації, огляд перспективи реалізації цифрових концепції та стратегій в зарубіжних країнах, а також перспективи для України.

Виклад основного матеріалу. Цифрові технології значно стимулюють розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії в Україні, підвищення продуктивності, економічного зростання, а також підвищення якості життя громадян України. Впровадження цифрових технологій, що підтримуються, зокрема, цифровим розвитком державного сектору, мають стати основною характеристикою економічного розвитку суспільства загалом.

Про використання цифрових технологій свідчать програми розвитку багатьох країн, зокрема Стратегія соціально-економічного розвитку Європейського Союзу на період до 2020 року «Європа 2020» [4, с. 16], виконання якої ґрунтується на принципі «цифровий за замовчуванням».

Як зазначено в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67 [5], державне управління в Україні в контексті зростання кількості завдань, ініціатив, проєктів та одночасної оптимізації витрат має базуватися саме на технологічних та цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування. Підвищення прозорості й ефективності державних інститутів можна досягти, зокрема, шляхом уніфікації та стандартизації державних управлінських процесів, а також використання аутсорсингу для непрофільних функцій.

В контексті пріоритетів слід назвати Цифровий порядок денний для Європи (Digital Agenda for Europe), Єдиний цифровий простір (Digital Single Market) [1], Програмиу ЄС вирішення інтероперабельності європейських публічних адміністрацій (Interoperability Solutions for European Public Administrations) [2], проєкти e-CODEX, e-Invoicing, а також ініціативу Single Digital Gateway. Отже, для забезпечення сталого цифрового розвитку й унеможливлення легкої та швидкої цифрової трансформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно гарантувати, щоби процеси, пов'язані з реалізацією ними владних повноважень, обмежувались аналоговими та іншими застарілими технологіями, правилами та процедурами до рівня, не вище за прийнятний. Пропонуємо такі нагальні інструменти, як організаційні (щодо цифрового розвитку), процедурні (щодо цифрової експертизи), правові (щодо контролю за дотриманням законодавства у сферах цифровізації, електронного урядування електронної демократії та розвитку інформаційного суспільства) та технологічні (щодо запровадження застосування принципу «цифровий за замовчуванням»).

У розвинених зарубіжних країнах застосовується модель поведінки, яка передбачає застосування принципу «цифровий за замовчуванням» та забезпечує залучення цифрових експертів до ділових процесів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, зокрема прийняття управлінських рішень, надання послуг громадянам і бізнесу, іншим органам (зокрема, іноземним), взаємодії та комунікації. Наведемо коротко інформацію провідних країн світу про найважливіші аспекти діяльності відповідальних за цифровий розвиток органів влади, що формують державну політику у сфері цифровізації.

Уряд Онтаріо є найсучаснішим цифровим урядом у Канаді, який залучає громадян та здійснює їх взаємодію з урядом за допомогою цифрових технологій відтоді, як у 2014 році прийняв цифровий підхід «цифровий за замовчуванням». Отже, було інтегровано державні послуги та інформацію в єдину, просту у використанні цифрову платформу "ontario.ca" [6], реалізовано програму, що використовувала цифровий підхід для отримання відгуків від людей по всій провінції, створено каталог онлайн-консультацій, який полегшує людям пошук та участь у процесі прийняття рішень урядом, а саме започатковано діалог щодо формування бюджету, ліквідації бюрократичних перепон для підприємств, вирішення питань зміни клімату та багатьох інших ключових ініціатив уряду.

Наведемо коротко інформацію провідних країн світу та органів влади, відповідальних за цифровий розвиток, що формують державну політику у сфері цифровізації.

1) Австралія. Відповідальним органом влади за формування політики у сфері цифровізації є Державне агентство цифрової трансформації. Воно утворено у 2015 році для допомоги державним департаментам та агентствам тран-

сформуватися в цифрові форми. Відтоді роль зросла, адже воно тепер має масштабні обов'язки в цифровій трансформації уряду та здійснює центральний нагляд за програмами державної політики у сфері ІКТ.

2) Велика Британія. Відповідальним органом влади за формування політики у сфері цифровізації є Державна цифрова служба Секретаріату Кабінету Міністрів. Вона утворена у 2011 році для сприяння переведенню державних послуг в електронний формат. Також вона розраховує вартість переходу до електронних послуг, підраховує потенційний прибуток і бере участь у розробленні Державної електронної стратегії.

3) Нова Зеландія. Відповідальним органом влади за формування політики у сфері цифровізації є Цифрове урядове партнерство. Існує партнерство зацікавлених сторін з органів влади для підтримки мети створення цілісної, загальнодержавної цифрової системи. Вперше міністра цифрових адміністративних послуг призначено у 2017 році. Директор з цифрових питань уряду (CDO) наглядає за розробленням та управлінням цифрових технологій для державного сектору (нині ним є виконавчий директор Департаменту внутрішніх справ). Головний розпорядник державних даних (CDS) підтримує використання даних як ресурсу в уряді для надання кращих послуг для новозеландців (нині нм є виконавчий директор Служби статистики).

4) Канада, Онтаріо. Відповідальним органом влади за формування політики у сфері цифровізації є Цифровий уряд. Сфера уваги визначена Прем'єр-міністром, але не виділена в окреме міністерство; надано мандат співпрацювати з іншими департаментами для керівництва цифровими трансформаціями в уряді та модернізації надання державних послуг.

5) Сінгапур. Відповідальним органом влади за формування політики у сфері цифровізації є Державне агентство технологій. Із середини 1990-х років воно відповідає за цифрові перетворення в державному секторі. З 2017 року воно звітує перед новою Групою розумної нації та цифрового уряду під егідою Канцелярії Прем'єр-міністра, що встановило більш централізований та цілеспрямований підхід до впровадження цифрового уряду в «розумній країні».

6) США. Відповідальним органом влади за формування політики у сфері цифровізації є Державна цифрова служба. Засновано президентом США у 2014 році як стартап у Білому домі задля об'єднання кращих технологій, проєктування в талановитих урядників. Сьогодні вона займається питаннями перетворення критичних послуг, переосмислення урядових закупівель цифрових послуг, розширення використання загальних платформ, сервісів та інструментів, залучення найталановитіших технічних спеціалістів на державну службу.

Отже, проаналізувавши досвід провідних країн світу, можемо зробити узагальнений висновок. Для того щоби забезпечити справді цифровий підхід і позиціонувати Уряд України в майбутньому як такий, що твердо зосереджується на тому, що потрібно саме громадянам, від органів державної влади вимагається:

– працювати з громадянами та державними органами влади під час розроблення та запровадження електронних послуг;

– користуватися можливостями нових цифрових технологій та готувати громадян до змін, які ці технології несуть нашому суспільству та економіці;

– встановлювати правильні системи, налаштування й інфраструктуру на місцях;

– формувати у посадових та службових осіб потрібні навички для досягнення успіху в новому цифровому середовищі;

– забезпечувати кращий доступ до даних, а також гарантувати захист конфіденційності та іншої чутливої інформації;

– підтримувати громадян, які не мають доступу до цифрового світу.

В контексті розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні потрібно впевнитися в тому, що всі органи державної влади поділяють переваги цифрової трансформації, внаслідок чого з'явиться багато нових аспектів Уряду, проте життя українців істотно покращиться. Синергетичний потенціал сучасних інноваційних технологій не здатний привести до трансформаційних змін у державному управлінні та зробити державний сектор ефективним і ціннісним без безпосередньої участі в цьому процесі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до чинного законодавства система, яка діє в Україні, не відповідає сучасному стану розвитку цифрового суспільства, оскільки не передбачає:

– наявності в кожному органі виконавчої влади відповідального структурного підрозділу з питань цифрового розвитку;

– уніфікованої (скоординованої) державної

політики у сфері цифрового розвитку сучасних стандартів державного управління з використання цифрових інструментів та технологічного забезпечення процесів прийняття рішень в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

– доступ усіх верств населення до державних електронних інформаційних ресурсів;

– вжиття заходів з організації проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній щодо необхідності формування у громадян навичок користування комп'ютерними та інтернет-технологіями задля стимулювання їх використання у професійному та повсякденному житті (електронні публічні послуги, дистанційна освіта, охорона здоров'я, дозвілля тощо);

– механізму стимулювання органів виконавчої влади до розвитку співробітництва з науковими установами та закладами вищої освіти задля розроблення та впровадження інформаційних і цифрових технологій, ресурсів, продукції та послуг, а також їх правового забезпечення.

Досягнення цілей, визначених у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67 [5], неможливе як без належної організації діяльності в окремо взятому органі державної влади, так і без координації та узгодженості проєктів у масштабах усієї країни. Несприйняття або заперечення переваг та можливостей цифрового світу не лише гальмуватиме цифрову трансформацію України, але й може спричинити розрив у спроможності органів державної влади та громадянського суспільства. Це негативно вплине на життєдіяльність держави загалом та загрожуватиме формуванню й розвитку повноцінного інформаційного суспільства в Україні.

Механізмом уникнення вказаних наслідків є запровадження принципу «цифровий за замовчуванням» під час підготування нових або внесення змін до чинних законодавчих актів і реалізації владних повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Для реалізації потрібне активне залучення всіх учасників, особливо центральних органів виконавчої влади та територіальних громад.

Забезпечення системного підходу до виконання проєктів і завдань цифрового розвитку та реалізації державної політики у сфері цифровізації, електронного урядування, електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства та цифрового розвитку, зокрема запровадження принципу «цифровий за замовчуванням», пропонується шляхом:

– використання засад реалізації органами виконавчої влади принципу державної політики цифрового розвитку «цифровий за замовчуванням»;

– запровадження в органах виконавчої влади цифрової експертизи проєктів актів, висновок про проведення якої визначається обов'язковим додатком до проєкту відповідного акта;

– утворення (визначення) в органах виконавчої влади відповідальних за цифровий розвиток структурних підрозділів (фахівців), що з урахуванням вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про ефективне використання державних коштів» від 11 жовтня 2016 року № 710 передбачається здійснити в межах загальної штатної чисельності апаратів міністерств, інших центральних та місцевих органів державної влади;

– запровадження в Секретаріаті Кабінету Міністрів України проведення цифрової експертизи проєктів нормативно-правових актів, зокрема перевірки щодо відповідності проєктів актів державній політиці цифрового розвитку, а також встановлення їх узгодженості із заходами цифрової трансформації України.

Висновки і пропозиції. Враховуючи наведене, можемо зробити такі висновки. Запровадження цифрового розвитку забезпечить:

– підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері цифрового розвитку, іншими словами, органи виконавчої влади зможуть заощаджувати час, зменшувати витрати, підвищувати прозорість і покращувати якість послуг, які вони надають громадянам і бізнесу;

– користування громадянами та бізнесу безкоштовними інтегрованими та довірчими адміністративними послугами;

– підвищення розуміння на підставі зворотного зв'язку того, як змінювати послуги та політики, що примножуватиме публічне та приватне благо;

– прискорення прийняття інформаційних та технологічних інновацій, що створюватиме нове благо;

– можливість інноваціям та експериментам відбуватися вільно;

– пріоритетність інвестицій в інноваційні цифрові технології, що реалізують переваги цифрового світу;

– збільшення частки вирішення складних проблем та прийняття інноваційних нестандартних рішень.

Це полегшить громадянам і бізнесу ведення справ з урядом, а державні органи влади перетворять свої послуги на прості, зрозумілі та швидкі.

Список використаної літератури:

1. Digital Single Market. URL: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en.
2. Europe 2020 strategy. URL: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-2020-strategy.
3. Interoperability Solutions for European Public Administrations. URL: https://ec.europa.eu/isa2/isa2_en.
4. Інформаційне видання Представництва Європейського Союзу в Україні, Євробюлетень № 4 2010 року. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/eurobulletin/eurobulet_04_2010_uk.pdf.
5. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 67. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80.
6. Цифрова платформа “Government of Ontario”. URL: https://www.ontario.ca/page/government-ontario.

Syvolapenko T. L. Experience of foreign countries from implementation of digital concepts: realities and prospects for Ukraine

The analysis of the leading countries of the world on introduction of digital concepts, in particular, such as Australia, Great Britain, New Zealand, Canada, Ontario, Singapore, USA, which use digital technologies for provision of electronic services, rethinking of government purchases, expansion of use of common platforms, services and tools and more. Taking into account the experience of foreign countries, we can offer to adopt the best practices of introduction of digital concepts and digital technologies for further implementation in Ukraine. Therefore, in order to promote the development of the digital economy and society in Ukraine, it must be ensured that the Government and all public authorities share the benefits of digital transformation. The introduction of digital transformation in state authorities will contribute to the efficiency and effectiveness of the public sector, the creation of new sectors of the economy, as well as the transformation of areas of life into new, more efficient and modern ones. The introduction of incentives to encourage businesses and citizens to consume and use digital technologies, that is, to make digital technology arousing the desire and motivation to connect and use them. In order to ensure the implementation of the digital approach to the Government of the country and all government bodies, it is necessary first of all to focus on what the citizens themselves need: government authorities are required to: work with citizens and state authorities when developing and implementing electronic services ; to use the possibilities of new digital technologies and to prepare citizens for the changes that these technologies bring to our society and economy; to establish correct systems, settings and infrastructure on the ground; officials and officers must have the skills to succeed in the new digital environment; allow innovations and experiments to occur freely; to provide better access to data, while guaranteeing the protection of privacy and other sensitive information; to support citizens who do not have access to the digital world, etc.

Key words: *digital technologies, digital transformation, digital development, electronic services, public authorities.*

УДК 338.481
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-21

О. В. Сінгуцький
здобувач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СТВОРЕННЯ ТУРИСТИЧНИХ КЛАСТЕРІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто зарубіжний досвід державного регулювання туристичних кластерів, на основі виявлених результатів розроблено модель функціонування туристичного кластеру в Україні. Модель туристичного кластеру об'єднує підприємства з різних сфер економіки, які співпрацюють в одному господарському полі як приватної, так і державної власності. Державне регулювання туристичних кластерів здійснюється через створення законодавчої бази функціонування та умов об'єднання.

Встановлено взаємозв'язок державної політики, спрямованої на розвиток та підтримку у створенні туристичних кластерів, та розвитком туризму. Зарубіжний досвід засвідчує економічну ефективність функціонування туристичного кластеру для всієї країни шляхом збалансованої взаємодії всіх елементів об'єднання, що впливає на ефективну господарську діяльність підприємств та розвиток національного туризму.

Визначено функції держави щодо регулювання кластерних об'єднань, основними серед яких є законодавча, популярізаційна, регулююча. Виявлено основні перешкоди щодо створення туристичних кластерів в Україні. В Україні склались усі передумови щодо розвиту туризму. Механізм державної політики потребує постійного пошуку та адаптації ефективних взаємодій елементів розвитку туристичної сфери. Для цього необхідно запозичити досвід упровадження туристичних кластерів та створити умови для адаптації в Україні. Досі у законодавчій базі не визначено поняття «кластер», відсутні стимули та пропозиції щодо кластерних утворень. Обґрунтовано доцільність застосування та державної підтримки створення туристичних кластерів. Кластерні об'єднання створюють передумови залучення інвестицій, створення додаткових робочих місць шляхом зменшення собівартості та підвищення якості продукції за рахунок технологічної близькості та ефективної взаємодії всіх елементів кластеру. На основі проаналізованої інформації запропоновано перспективи розвитку туризму в Україні з використанням моделі кластерного об'єднання. Надано пропозиції щодо створення моделі організації туристичного кластеру в Україні.

Ключові слова: *кластер, туристичний кластер, державна підтримка туристичного кластеру, державне регулювання туризму, кластерна модель туристичної діяльності, інструменти державної політики.*

Постановка проблеми. Дієвим інструментом реалізації масштабних фінансово-промислових проєктів підприємств в умовах ринкової конкуренції можуть стати господарські товариства, об'єднані в групи за галузевим, територіальним чи іншим принципом, тобто кластери, досвід створення яких переконує в перспективності такого підходу до розвитку економіки. Державна підтримка у створені туристичних кластерів вимагає використовувати інструменти регулювання через податкову, інвестиційну, законодавчу політику.

Світові економічні показники засвідчують постійний розвиток сфери туристичних послуг. Країни з високим рекреаційно-туристичним потенціалом приділяють багато уваги державному регулюванню туристичної діяльності, створюючи сприятливі умови щодо постійного розвитку підприємств у туристичній сфері. Створення туристичних кластерів, де держава виступає в ролі організатора, пропонуючи модель об'єднання підприємств у визначених умовах, створює мультиплікативний ефект розвитку інших галузей економіки та туризму.

Україна володіє значним рекреаційно-туристичним потенціалом, який має стати головним фактором розвитку як окремо туристичної галузі, так і всієї економіки через зв'язки зі спорідненими сферами. Однак відсутність державного регулювання туристичної сфери унеможливлює розвиток цієї сфери. Для створення сприятливих умов розвитку туризму туристична галузь потребує державної підтримки.

© Сінгуцький О. В., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цій проблематиці приділили значну увагу багато провідних вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема Л.І. Гонтаржевська [2], І.О. Дегтярьова [3], Ю.М. Ковальва, М.П. Мальська, М.Й. Рутинський, С.В. Білоус, Н.Л. Мандюк, С.І. Соколенко, Ю.М. Яворський, М. Портер [6; 7], М. Енрайт.

Мета статті полягає у розробленні моделі державного регулювання туристичних кластерів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Туристичний кластер є групою географічно локалізованих підприємств, що сформувались на базі туристичних активів регіону та пов'язані з обслуговуванням туристів, наприклад, туристичних операторів, готелів, сфери громадського харчування, виробників сувенірної продукції, транспортних підприємств. Основна перевага кластерної моделі полягає в тому, що вона прискорює інноваційність не тільки туристичного сектору, але й споріднених сфер економіки.

Розвиток країни залежить від стратегічної програми розвитку, в якій передбачається вдосконалення законодавчої, податкової, економічної, соціальної політики згідно з вимогами суспільства та часу. Дієвою економічною моделлю є організація та державна підтримка об'єднань високотехнологічних підприємств на певній території для розвитку інвестиційного, кадрового та інноваційного потенціалу держави, якою є кластерна модель.

Досвід розвинутих країн засвідчує ефективність державних програм щодо створення високотехнологічних об'єднань підприємств на окремій території. Держава в цьому разі виконує роль організатора створення кластерів, формуючи засади для організації, популяризації та подальшої підтримки щодо стимулювання входження підприємств, метою якого є використання науково-технічного прогресу, створення високоспеціалізованих робочих місць, виробництво високотехнологічних продуктів. Держава, враховуючи стратегічне планування розвитку, визначає пріоритетні напрями окремих галузей національної економіки. Державна політика потребує аналізу та вибору пріоритетних напрямів розвитку економіки, що обумовить майбутній розвиток. Треба враховувати багато факторів, основними з яких є технологічний потенціал та наукова база підприємств, підготовка висококваліфікованих кадрів, високий потенціал фінансового сектору. З огляду на вищенаведені фактори кожна країна визначає напрям розвитку окремих сфер економіки. Найбільш прибутковим напрямом є створення кластерів високотехнологічних компаній на прикладі Кременевої долини, Сан-Франциско, США. У Сполучених Штатах створились усі умови щодо формування подібних об'єднань, наявні високотехнологічні підприємства, кадри та найбільш потужний фінансовий ринок у світі.

Туристичні кластери можуть об'єднувати як незначну, так і велику кількість підприємств туристичного та споріднених і допоміжних секторів економіки. Вони можуть формуватися як з великих, так і з малих фірм у найрізноманітніших поєднаннях і відносинах. Наприклад, кластери в Італії об'єднують переважно малі та середні підприємства, в Шотландії (базова модель ЄС) ядро кластеру формують потужні підприємства, інколи іноземного походження. Державна підтримка туристичних кластерних утворень Туреччини та Єгипту впроваджується через податкову політику, звільняючи від податків на визначений період та спрощуючи процедури оформлення дозвільних документів.

Від інших форм організації спільної туристичної діяльності туристичні кластери відрізняються вищим рівнем взаємодії між підприємствами, організаціями, установами, інституціями, що входять до їх складу, варіюючись за формою від цільових об'єднань підприємств туристичного бізнесу до потужних, добре структурованих комерційно-конкурентних утворень. Туристичні кластери об'єднують значно більше коло учасників, включаючи різноманітні інститути підтримки, виробничі та комерційні структури, а також регіональні та національні уряди (в особі туристичної адміністрації, департаментів туризму).

В Україні створились умови щодо розвитку аграрного сектору, промислового та туристичного секторів. Наявність кадрового потенціалу та природних ресурсів створює умови щодо формування аграрного, промислового та туристичних кластерів.

Огляд наукових праць дав змогу визначити такі переваги створення туристичного кластеру:

– зниження витрат виробництва кожного учасника об'єднання за рахунок ефекту масштабу;

– підвищення спеціалізації підприємств – учасників кластера, що дасть змогу підвищити якість продукції та послуг;

– покращення використання наявних ресурсів, розширення масштабів інновацій;

– взаємодоповнюваність продукції, яку виготовляють підприємства – учасники кластеру;

– можливість об'єднання фінансових можливостей підприємств для забезпечення гарантій банкам задля отримання кредитних ресурсів;

– можливість раціонально здійснювати транспортні перевезення;

– зменшення затрат коштів на інформаційне забезпечення;

– підвищення продуктивності праці;

– оптимальне використання трудового потенціалу;

– краща мотивація керівників для отримання поваги колег;

– зростання конкурентних переваг фірм – учасників кластеру та всього регіону, де розташований кластер;

– скорочення ризиків та витрат щодо виходу продукції на новий ринок;

– розширення географії ділових операцій;

– можливість централізовано провадити деяку управлінську діяльність за допомогою органу управління, спільного для всіх учасників кластера;

– підтримка державними органами шляхом запровадження податкових і митних пільг;

– можливість швидко впроваджувати нову техніку та технологію за рахунок їх гнучкості;

– поліпшення зв'язків між державними та громадськими організаціями;

– створення нового бізнесу у вільних сегментах ринку;

– можливість спільного розв'язання соціальних проблем регіону;

– ширший доступ до експертів, спільна закупівля й продаж, що зменшує ціни на сировину;

– узгодження попиту та пропозиції на продукцію (послуги) одних підприємств щодо інших;

– співпраця на взаємовигідних умовах з науковими організаціями, які входять до кластеру.

До причин недостатньої розвиненості туристичних кластерів в Україні слід віднести:

– недосконалість та недостатність законодавчих актів щодо їх створення, функціонування, розподілу прибутку між учасниками та ліквідації туристичних кластерів;

– незацікавленість органів влади та місцевого самоврядування в розвитку таких об'єднань;

– відсутність кваліфікованих фахівців у туристичній галузі з компетенцією працювати у кластерних об'єднаннях;

– низький туристичний імідж України у світі;

– нестабільна економічна ситуація в Україні;

– несприятлива екологічна ситуація;

– недоступність фінансових інструментів, що сприяють розвитку туризму;

– неврегульованість норм процесу ланцюгового відтворення рекреаційних ресурсів України;

– низька якість продукції промисловості та інших галузей економіки України, суміжних з туризмом.

Для підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі України та досягнення міжнародних стандартів у наданні туристичних послуг необхідно вдосконалювати систему державного управління цією галуззю. Незважаючи на те, що в Україні щороку створюється щоразу більше таких кластерних об'єднань, зокрема туристичних, на державному рівні вони не мають достатньої підтримки та законодавчо-нормативного утвердження. Постала нагальна потреба формування системи державного управління туристичними кластерами. Для цього необхідно:

– на законодавчому рівні закріпити визначення кластерної моделі розвитку туризму;

– розробити програму розвитку туристичних кластерів в Україні, де будуть визначені регіони кластерних об'єднань, умови входу та виходу з кластеру, а також розроблені умови створення спеціальних економічних умов;

– розробити ланцюг відтворення рекреаційних ресурсів;

– стабілізувати економічну ситуацію;

– підвищувати кваліфікацію працівників туристичної галузі;

– переймати міжнародний досвід створення та функціонування туристичних кластерів.

Вдосконалення правового забезпечення у туристичній сфері є фундаментом розвитку рекреаційно-туристичного сектору. Законодавча база щодо кластерних об'єднань недосконала та потребує змін.

Суб'єктами туристичної діяльності можуть бути туристичні кластери, тобто територіальні об'єднання підприємств туристичного сектору економіки, які доповнюють один одного, зберігаючи право самостійного здійснення своєї поточної і стратегічної господарської політики. Туристичні кластери формуються на базі туристичних активів регіону і складаються з підприємств різних сфер, пов'язаних з обслуговуванням туристів, наприклад туристичних операторів, готелів, сфери громадського харчування, виробників сувенірної продукції, транспортних підприємств.

Запропонована модель туристичного кластеру передбачає векторну державну політику

розвитку туризму з урахуванням кон'юнктури ринку, факторів зовнішнього оточення та визначення завдань, які потребують реалізації щодо вибору пріоритетних зон розвитку туристичних кластерів, а також впровадження сприятливої спеціальної економічної політики у визначених туристичних зонах. Державне регулювання туристичних кластерів передбачається через інструменти державної політики, такі як податки, субсидії, дотації, закони, ліцензії, які сприятимуть розвитку туристичних кластерів, стимулюватимуть підприємства втупити в кластер.

У структурі туристичного кластеру доцільно виділяти чотири основні сектори.

1) Сектор виробництва туристичних послуг, що об'єднує туроператорські фірми та турагентства, заклади з розміщення та оздоровлення туристів (готелі, мотелі, кемпінги, санаторно-курортні заклади, турбази), підприємства з перевезення туристів (автотранспортні підприємства, авіакомпанії, залізниці тощо), заклади з організації харчування туристів (ресторани, кафе, їдальні), заклади з організації дозвілля туристів (екскурсійні бюро, музеї, театри, заклади індустрії розваг, зокрема казино, аквапарки), національні природні парки, заповідники, заказники, ботанічні сади, зоопарки. Отже, цей сектор охоплює підприємства, які

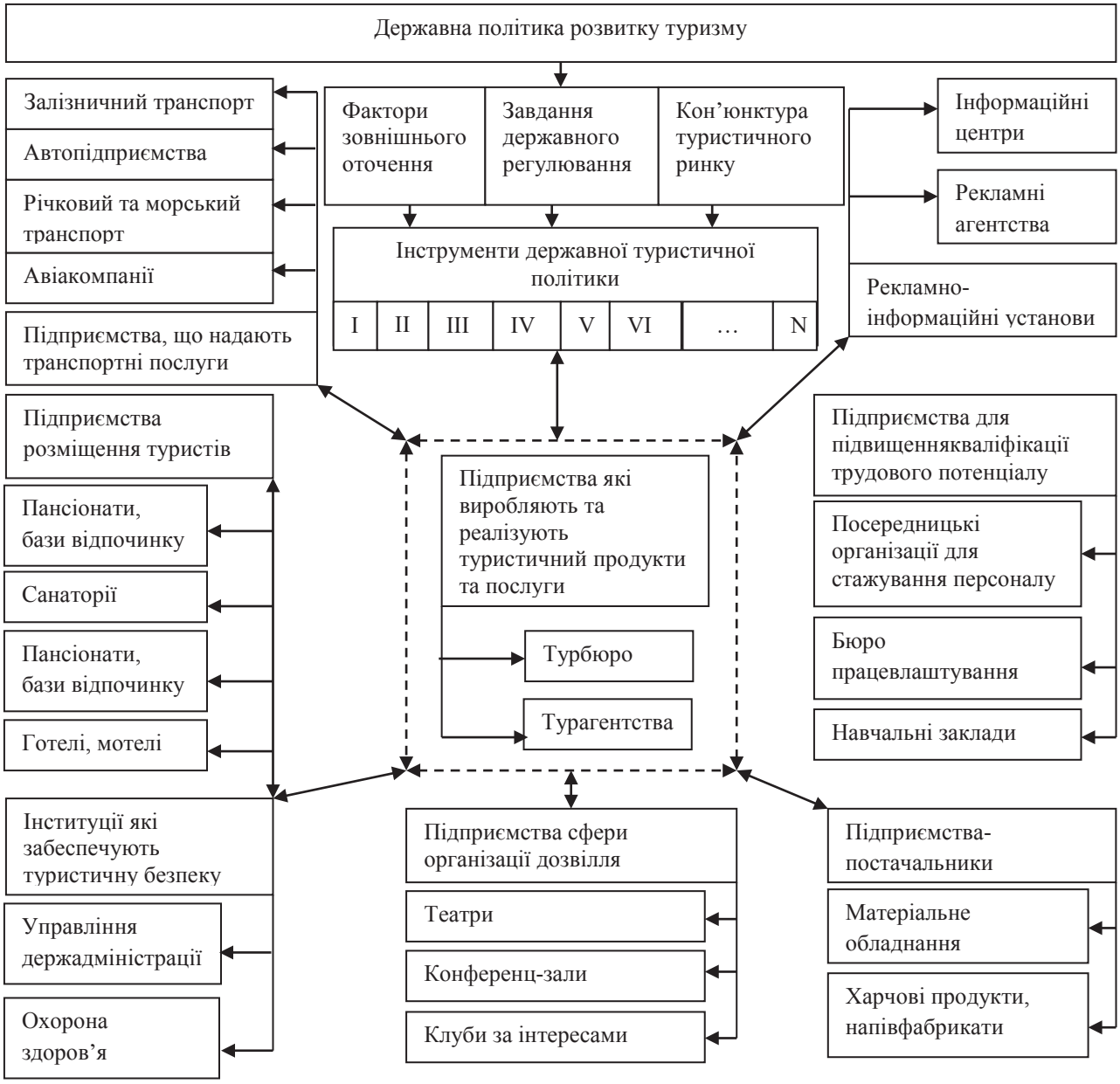

Рис. 1. Модель державного проєкту туристичного кластеру

Джерело: розроблено автором

безпосередньо виробляють і реалізують туристичні послуги.

2) Сервісний сектор, що об'єднує банківсько-кредитні та страхові установи, навчальні заклади туристичного профіля, наукові установи, а також бізнес-центри, лізингові компанії. Підприємства сервісного сектору надають різноманітні послуги (фінансові, освітні, посередницькі) ключовим підприємствам кластеру.

3) Допоміжний сектор. Він включає, по-перше, різноманітні підприємства з виробництва сувенірів, туристичного спорядження, специфічних для певної місцевості товарів; по-друге, поліграфічні підприємства, картографічні фабрики, періодичні видання, теле-, радіокомпанії; по-третє, органи державної влади, агенції регіонального розвитку, міжнародні та державні фонди й програми.

4) Сектор забезпечення життєдіяльності туристичного кластеру, що пов'язує між собою окремі сектори та підприємства туристичного кластеру, забезпечуючи координацію їх діяльності. Однак варто зазначити, що така структура туристичного кластеру не є сталою, тому що склад учасників може розширюватися. Все частіше встановлюються зв'язки з іншими кластерами економіки (найчастіше з продовольчими, автомобільними кластерами, медіакластерами). До його складу входять маркетинговий, рекламно-інформаційний, логістичний та юридично-аудиторський відділи [4, с. 25].

Механізм формування туристичних кластерів традиційно включає дві складові. З одного боку, це створення ініціативної групи з формування кластеру, до якої мають входити як представники ключових підприємств потенційного туристичного кластеру, так і фахівці, що мають досвід упровадження кластерної моделі в інших регіонах чи галузях (наприклад, спеціалісти агенцій регіонального розвитку, експерти різноманітних програм та ініціатив); з іншого боку, необхідною умовою є офіційне визнання та реєстрація кластеру органами державної та місцевої влади.

Висновки і пропозиції. Отже, актуальність створення туристичних кластерів проявляється в концентрації на певній території ефективних підприємств, які створюють передумови розвитку кадрового потенціалу, рекреаційної зони, інноваційних товарів, внаслідок чого створюються передумови інвестицій та конкурентних переваг як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Ці фактори створюють передумови розвитку туристично-рекреаційного сектору, споріднених галузей та економіки загалом. Держава, формуючи туристичний кластер, виступає в ролі організатора, використовуючи інструменти державної політики та створюючи сприятливі умови для ведення туристичної діяльності.

Державне регулювання туристичної діяльності потребує змін у законодавчій сфері, а саме визначення понять «кластер», «туристичний кластер», умов входу до кластеру та виходу з нього, створення спеціальних економічних зон на визначений період, етапів формування кластеру та ролі держави в ньому, а також механізму співпраці органів державної влади та підприємств. Також необхідно створити систему навчання та перекваліфікації фахівців для роботи на підприємствах у межах туристичних кластерів, розроблення податкової політики щодо стимулювання входження підприємств у кластер.

Список використаної літератури:

1. Гамжік П. Словаччина чекає на українців! *Український туризм.* 2013. № 1. С. 44–45.
2. Гонтаржевська Л.І. Ринок туристичних послуг в Україні : навчальний посібник. Донецьк : Східний видавничий дім, 2008. 180 с.
3. Дегтярьова І.О. Наукові та практичні аспекти застосування кластерного підходу в управлінні конкурентоспроможністю регіонів України. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Degtyaryova.pdf.
4. Ковальва Ю.М., Алишева Н.В. Практичні приклади функціонування кластерів у світі. *Механізм регулювання економіки.* 2008. № 3 (2). Т. 1. С. 92–100.
5. Мальська М.П., Рутинський М.Й., Білоус С.В., Мандюк Н.Л. Економіка туризму: теорія та практика : підручник. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 544 с.
6. Портер М. Международная конкуренция / пер. с англ. ; под ред. и с предисл. В.Д. Щетинина. Москва : Международные отношения, 1993. 896 с.
7. Портер М. Конкуренция : учебное пособие / пер. с англ. Москва : Вильямс, 2003. 495 с.
8. Самойлов Ю. Чартер випереджає лоукостера. *Український туризм.* 2015. № 2. С. 28–29.
9. Соколенко С.І. Створення міжнародних кластерів у галузі зеленого туризму (частина перша). URL: http://ucluster.org/sokolenko/2009/09/stvorennya-mizhnarodnyx-klasteriv-u-galuzi-zelenogo-turizmu-chastina-persha.
10. Яворський Ю.М. Туристичний кластер як форма розвитку галузі. *Український туризм.* 2015. № 2. С. 56–57.

Sinhutskyi O. V. State support for the establishment of tourist clusters in Ukraine

The article reviews the foreign experience of state regulation of tourist clusters; based on the revealed results the model of functioning of tourist cluster in Ukraine is developed. The tourism cluster model brings together businesses from different sectors of the economy that co-operate in the same economic field, both private and state-owned. The state regulation of tourist clusters is done through the creation of a legal framework for functioning and conditions of association.

The interrelation of the state policy aimed at development and support in creation of tourist clusters and development of tourism is established. Foreign experience testifies to the economic efficiency of the functioning of the tourist cluster for the whole country through a balanced interaction of all elements of the association, which affects the effective economic activity of enterprises and the development of national tourism.

The functions of the state to regulate cluster associations are identified, the main ones being legislative, popularization, and regulatory. The main obstacles to the creation of tourist clusters in Ukraine have been identified. Ukraine has all the prerequisites for tourism development. The mechanism of public policy requires constant search and adaptation of effective interactions of elements of tourism development. To do this, it is necessary to draw on the experience of implementing tourist clusters and create the conditions for adaptation in Ukraine. The concept of the cluster has not been defined in the legislation so far, there are no incentives and proposals for cluster entities. The expediency of application and state support of creation of tourist clusters is substantiated. Cluster associations create the preconditions for attracting investment, creating additional jobs by reducing cost and improving product quality through technological proximity and effective interaction of all elements of the cluster. It is offered on the basis of the analyzed information the perspectives of tourism development in Ukraine using the cluster integration model. Suggestions are made to create a model for organizing a tourist cluster in Ukraine.

Key words: *cluster, tourist cluster, state support of tourist cluster, state regulation of tourism, cluster model of tourist activity, instruments of public policy.*

УДК 351.83: 364.4 : 343.72
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-22

Є. В. Соловйов
аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики
Національної академії державного управління
при Президентові України

РОЗРОБКА НАУКОВО-МЕТОДИЧНОГО ПІДХОДУ ДО ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ У ПРИЙМАЮЧІ СПІЛЬНОТИ

У статті розглянуто процес формування науково-методичного підходу до публічного регулювання стійкої інтеграції вимушених переселенців у приймаючі спільноти. Розроблена «мапа ризиків» процесу публічного регулювання ВВМ через механізми забезпечення ВПО дасть змогу не тільки покращити систему держаного і, що особливо важливо, громадського моніторингу ефективності реалізації державного регулювання у сфері ВВМ і забезпечення прав ВПО в Україні за рахунок виділення зрозумілих для спостерігача напрямів моніторингу з індикаторами рівня ризику, але й удосконалити організаційно-економічний механізм підтримки та забезпечення інтеграції ВПО у приймаючі спільноти як такий, що нині вже найкраще відповідає потребам ВПО і не має авральнього "ad hoc" характеру, як це було у 2014–2015 рр. І розроблення системи моніторингу, і формування організаційно-економічного механізму підтримки й забезпечення інтеграції нами буде здійснено в наступному параграфі дослідження. Автором уперше запропоновано науково-методичний підхід до публічного регулювання стійкої інтеграції вимушених переселенців у приймаючі спільноти, який пропонує поділ чинників публічного регулювання на дві групи, а саме щодо факторів зовнішнього середовища і щодо базового акценту в механізмі регулювання, а також «мапу ризиків» публічного регулювання у сфері як доречний інструмент попередження незбалансованих та неадресних рішень щодо вимушених переселенців саме з боку органів публічної влади.

Ключові слова: *науково-методичний підхід, публічне регулювання, стійка інтеграція, вимушені переселенці.*

Постановка проблеми. У 2014 р. внаслідок воєнного конфлікту на Сході України розпочалося переселення жителів Донецької та Луганської областей до інших територій країни. Масштабність явища зумовила необхідність розроблення та впровадження окремого закону, нормативно-правових документів, спрямованих на захист і підтримку прав та свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО, або переселенці).

Згідно з оцінками Міністерства соціальної політики України та УВКБ ООН на середину грудня 2015 р. в Україні було зареєстровано понад 1,6 млн. переселенців. Основними за чисельністю групами серед ВПО є пенсіонери (947 тис. осіб). Чисельність працездатного населення сягнула майже 397 тис. осіб, серед яких переважають жінки. Серед зареєстрованих ВПО 207,2 тис. дітей та 68 тис. інвалідів.

У зв'язку з переміщенням з територій, де проходять бойові дії, більшість представників ВПО втратила джерела існування та роботу, тому можна говорити про виникнення феномена раптової бідності серед представників цієї групи. Водночас досвід інших країн свідчить про те, що для ВПО характерними є високий рівень довготривалого безробіття, бідність, соціальне відторгнення та орієнтованість на використання державної фінансової допомоги як основного джерела існування. Отже, визначення проблем і потреб ВПО, окреслення гострих питань, що є невирішеними для представників цієї групи, є нагальним повсякденним завданням для влади та громадського сектору.

Держава та суспільство виявились не готовими до масштабної внутрішньої міграції, але формування відповідної політики відбувалось досить оперативно. Значну допомогу надали та продовжують надавати міжнародні організації, громадський сектор, потужний волонтерський рух. Нині результати емпіричних соціологічних досліджень демонструють широкий спектр невирішених проблем щодо процесів облаштування переселенців у нових місцях проживання та інтеграції до місцевих громад.

© Соловйов Є. В., 2019

Від самого початку процесу внутрішньої міграції нагальними для ВПО були проблеми, пов'язані із задоволенням гуманітарних потреб (їжею, одягом, медикаментами), пошуком житла та стабільної роботи, що приносить дохід. Результати досліджень, проведених серед жінок і людей похилого віку серед ВПО на початку 2015 р., свідчать про наявність значної частки тих, хто повідомляв про нездатність забезпечити для себе найнеобхідніше. Так, про фінансову неспроможність купити необхідні продукти харчування зазначили 70% опитаних, а 30% повідомили про те, що не могли забезпечити своїм дітям повноцінне здорове харчування. Експертне опитування у серпні 2015 р. показало, що більшість зазначених проблем не втратила актуальності. Зокрема, у деяких інтерв'ю зазначалося, що прибулі до нових місць проживання іноді не могли задовольнити навіть мінімальні потреби в їжі та купити хліб.

Актуальною проблемою залишається забезпеченість сімей переміщених осіб житлом. Зокрема, в Україні досі не існує комплексної політики щодо житла для переселенців, яка б діяла на національному, обласному та місцевому рівнях. Результати досліджень відображають наслідки відсутності такої політики.

Головною особливістю вимушеної внутрішньої міграції є її невизначений термін, тому актуальним є не тільки оцінювання умов облаштування та соціальної адаптації переміщених осіб, але й визначення бажаних індивідуальних стратегій подальшого життєвого шляху, а також розроблення стратегій соціально-економічної політики, спрямованих на адаптацію, інтеграцію та соціальне залучення цієї групи [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідниками, що працювали у розглянутому напрямі, Н. Бочкор, Є. Дубровська, О. Залеська, О. Калашник, Л. Ковальчук, В. Бондаровська, О. Возіянова, О. Григоренко, Т. Гуцаленко, І. Савенець, Ю. Юр, О. Куриленко, Н. Максимова.

Метою статті є розроблення науково-методичного підходу до публічного регулювання стійкої інтеграції вимушених переселенців у приймаючі спільноти.

Виклад основного матеріалу. Проблема низької ефективності державного й навіть публічного регулювання сфери ВВМ сьогодні є досить актуальною. Ця актуальність обумовлюється факторами турбулентності українського суспільного середовища й значною обмеженістю державних ресурсів для вирішення матеріальних проблем ВПО [7]. З огляду на це нині існує запит на оновлені, більш ефективні моделі й методи публічного адміністрування та регулювання, які б забезпечували сталий та стійкий розвиток сфери ВВМ в Україні та приносили суспільну користь, більшу суспільну цінність і навіть додану вартість (від бізнесу із залученням ВПО) в умовах несприятливих викликів внутрішнього та зовнішнього середовища. Проблемі підвищення ефективності публічного регулювання сфери ВВМ через пропозицію нових інституційних форм соціальної та функціональної інтеграції ВПО присвячено чимало праць вітчизняних і зарубіжних вчених та гуманітарних міжнародних організацій. Однак триваючий військовий конфлікт на Сході, бюджетні проблеми й нові зовнішні виклики деякою мірою девальвують наявні методи управління сферою й формують запит на нові, більш ефективні форми генерації управлінських рішень в контурі вирішення завдань сталого гуманітарного розвитку щодо ВПО. На цьому тлі доцільним є розроблення науково-методичного підходу до публічного регулювання стійкої інтеграції ВПО у приймаючі спільноти, формалізовані критерії якого нами представлені в рамках табл. 1.

На цьому етапі важливим є зауваження щодо розуміння стійкості у врядуванні, зокрема стійкої інтеграції. Довідкова література визначає стійкість як здатність системи зберігати наявний стан під впливом зовнішніх сил. Вочевидь, нас не може влаштовувати нездатність системи (нині – системи управління ВВМ) мати чимало проблем і майже не змінюватися під час впливу на неї. Отже, варто виходити з того, що процес інтеграції ВПО є керованим процесом; процесом у заданому, бажаному, цільовому напрямі; процесом, на який ззовні впливають чимало позитивних і негативних (відносно стану системи) чинників; саморегуляція системи до задовільного стану не є можливою. Отже, стійкою інтеграція буде не тоді, коли система не «інтегрується», повертаючись у вихідний стан, а тоді, коли, керовано рухаючись у заданому напрямку, вона може встояти під тиском (або впливом) зовнішніх факторів, що є спільним із соціальною модернізацією.

Ми визначаємо стійку інтеграцію ВПО як процес формулювання, реалізації, оцінювання рішень та дій, пов'язаних зі стійким зближенням і взаємним проникненням соціальних та інших цінностей ВПО у приймаючі громади, що здатне зберігати заданий напрямок рух під тиском

зовнішніх чинників та утримувати таку траєкторію до моменту досягнення чи задоволення основних параметрів керованого руху. Отже, це вказує на дискретність, непостійність руху, що визначається суб'єктом (або консенсусно суб'єктами) публічного регулювання сфери ВВМ загалом і ВПО зокрема.

Таким чином, необхідність оновлення інструментів та методів публічного регулювання сфери ВВМ потребує вирішення низки локальних завдань, які формують фундамент методичного підходу та інструментарного забезпечення стійкої інтеграції ВПО у приймаючі спільноти. Отже, слід визначити рід і видові ознаки поняття «стійка інтеграція» як опорного поняття; визначити методику вимірювання стійкості для досягнення цілей державного управління й моніторингу; дефрагментувати поняття «стала інтеграція» на окремі елементи чи групи елементів, стан яких обумовлює підсумкові параметри стійкості; намітити напрями підвищення стійкості в рамках стратегічного плану першого рівня.

Теоретичний та методологічний аналіз поняття «стійка інтеграція» ("sustainable integration") формує передумови авторського уточнення цієї категорії. Стійка інтеграція може стати своєрідною альтернативною практикою регулювання складних соціальних процесів (як це зазначено в деяких сучасних працях, що присвячені новітнім глобальним процесам [3; 4]), а керівною ідеєю інтеграції є заклик до більш соціально справедливої, а не швидшої або глибшої інтеграції через політично прийнятні процеси поколінь. Стійка інтеграція може бути на декількох рівнях, а саме індивідуальному, організаційному, загальнодержавному й навіть на соціальному [6]. На рівні країни стійку інтеграцію ВПО можна визначити як довготривалу здатність місцевої спільноти й національного суспільства приймати та підтримувати співпрацю з внутрішніми вимушеними переселенцями, незважаючи на неоднорідність населення в країні та світоглядні й політичні погляди.

Базовим індикатором стійкої інтеграції ВПО є забезпечення своєчасних та адресних, неволатильних впливів з кумулятивним ефектом на сферу ВВМ (визначених як стратегічні цілі першого й другого рівнів) з підвищувальною динамікою, заданою державними документами планування цієї сфери. При цьому важливо, щоби бажана стала інтеграція ВПО тривала через набуття стійкості регулювання сфери ВВМ і за заданим цільовим вектором.

Раніше вже йшлося про доцільність реалізації державної політики інтеграції ВПО, націленої на використання ВПО для створення нових сильних сторін у приймаючих громадах (стратегія "win-win"). Подальше формування методичного підходу буде здійснюватися в контексті саме розвитку інституційного та економічного потенціалу приймаючих спільнот через повніше залучення, інклюзію ВПО та відповідних важелів, що можуть надаватися зовнішніми суб'єктами, особливо міжнародними організаціями.

Таблиця 1

Формалізація науково-методичного підходу до публічного регулювання стійкою інтеграцією ВПО у приймаючі спільноти

Критерій	Особливість підходу
Роль держави у стійкому розвитку сфери ВВМ	Забезпечення ВПО необхідним доступом до якісних і соціальних та адміністративних послуг, ініціація створення й розвитку, а також подальше стимулювання сталого розвитку місць їх компактного проживання регіональних і місцевих соціально-економічних систем. З часом вплив (втручання) держави стає адресним, дискретним та диференційованим, а формат та інструменти державного впливу задаються комбінацією факторів зовнішнього й внутрішнього середовища.
Об'єкт публічного регулювання	Інституційне та інфраструктурне середовище, що визначає інституційну та ресурсну спроможність, а також стійкість суб'єктів публічного регулювання.
Сутність стійкого розвитку сфери ВВМ	Забезпечення своєчасних та адресних, неволатильних впливів з кумулятивним ефектом на сферу ВВМ (визначених як стратегічних цілей першого й другого рівнів) з підвищувальною динамікою, заданою державними документами планування цієї сфери.
Детермінанти стійкості розвитку сфери ВВМ	На локальному рівні мають місце адміністративні послуги, розвиток малого бізнесу ВПО, поліпшений доступ до кредитних ресурсів, система перекваліфікації ВПО відповідно до місцевих потреб. За викликам середовища існують інституційна, інфраструктурна, соціально-культурна, макроекономічна, внутрішня.
Ключові інструменти державного впливу на розвиток сфери ВВМ	Відновлення інфраструктури на неодукованих районах Донецької та Луганської областей, житлові програми, програми перекваліфікації, державне співфінансування проєктів, пільгове кредитування інвестиційних проєктів ВПО на умовах, що привабливіше за ринкові, інституційне та інфраструктурне вдосконалення.

Джерело: складено автором

Під ключовим індикатором ефективності стійкої інтеграції ВПО ми будемо розуміти досягнення певних стратегічних цілей першого рівня. Як правило, такими цілями є комбінація індикаторів: один індикатор характеризується екстенсивним розвитком сфери ВВМ (наприклад, кількість ВПО, що отримують державну грошову допомогу на утримання), а другий

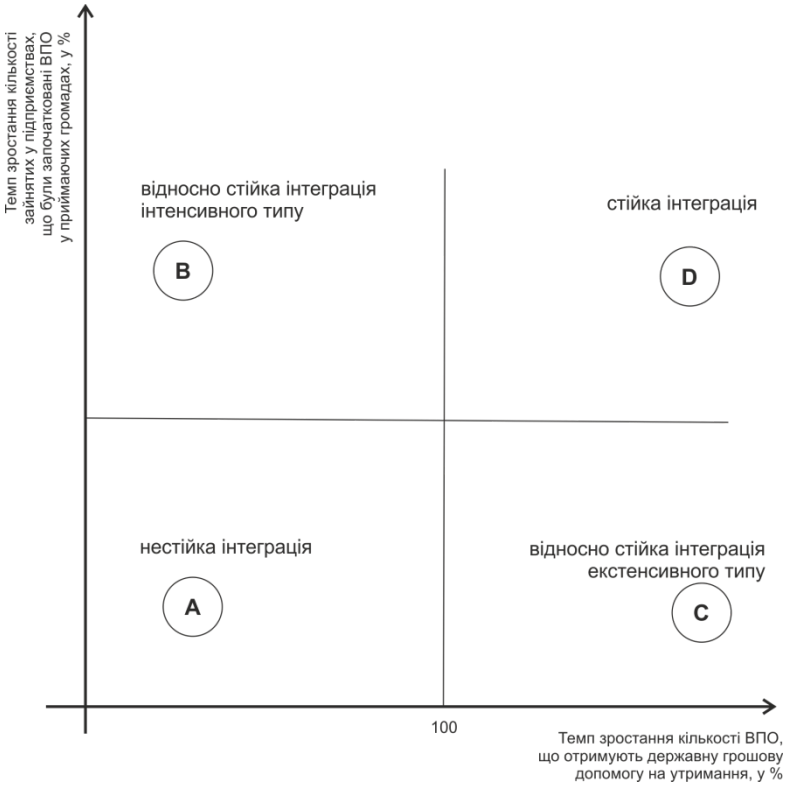

Рис. 1. Візуалізація типу стійкості інтеграції ВПО у приймаючі спільноти (абстрактна модель)

Джерело: складено автором

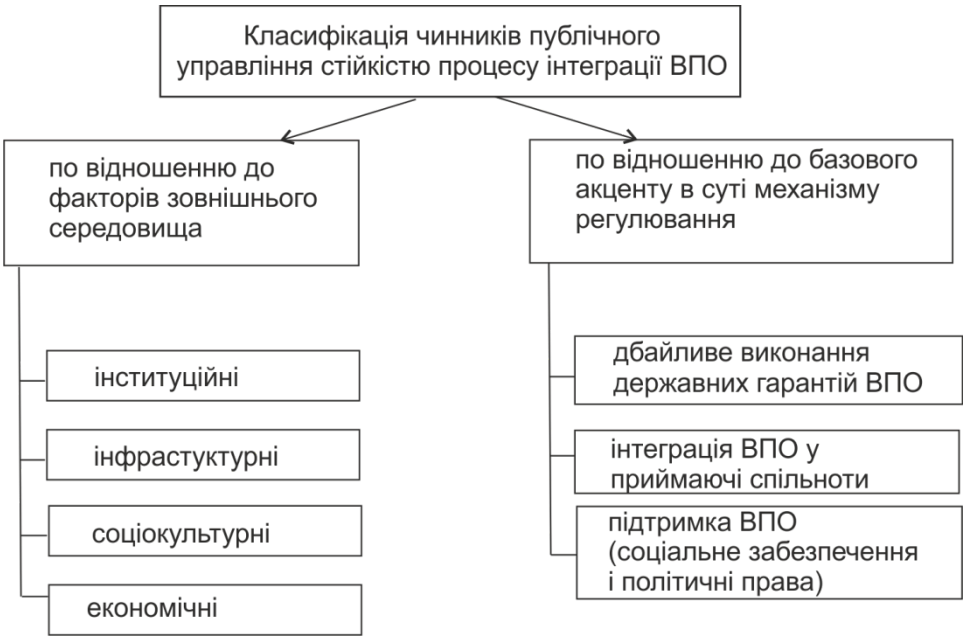

Рис. 2. Дефрагментація факторів публічного управління стійкістю інтеграції ВПО у приймаючі спільноти

Джерело: складено автором

показник характеризується інтенсивним розвитком сфери ВВМ (темп зростання кількості зайнятих у підприємствах, що були започатковані ВПО у приймаючих громадах, або обсягу сплачених податків підприємствами, що були започатковані ВПО у приймаючих громадах). Саме постійний темп зростання значень цих показників буде характеризуватися рухом за заданим вектором у набутті стійкості (у часі) всієї системи публічного регулювання сфери ВВМ. При цьому стійка інтеграція ВПО може бути інтегральною, а також мати специфічну інтенсивність або екстенсивність [2]. Для визначення типу стійкості регулювання сфери ВВМ можна використовувати матрицю, візуалізацію типу стійкості (рис. 1).

Вочевидь, підсумкові індикатори задають позиціонування сфери регулювання ВВМ в матриці стійкості й дають уявлення про характер її регулювання загалом або публічного регулювання зокрема. Так, матриця формує два полярних типу розвитку у сфері та інтеграції, а саме стійкий (D) та нестійкий (A). Окрім цього, визначаються два типи відносно стійкої інтеграції, а саме з переважанням інтенсивного розвитку (B) і з переважанням екстенсивного розвитку (C). Типи стійкості квадрантів B і C можуть вважатися стійкими в короткостроковій перспективі. Так, під час реалізації умовної стратегії «підвищення продуктивності публічного врядування» (наприклад, через дігіталізацію публічних послуг, чим є стратегія державних реформ новообраного Президента України В. Зеленського «Держава в смартфоні») система регулювання може перебувати в квадранті B, а під час реалізації стратегії експансії – у квадранті C.

Позиціонування сфери регулювання ВВМ та його стійкості дає можливість генерувати управлінські рішення, спрямовані на поліпшення низки аспектів діяльності, що позитивно впливають на стійку інтеграцію. Проте ці напрями вказують на векторні зміни, але не визначають об'єкт і предмет.

Для підвищення ефективності процесів публічного управління стійкістю необхідно дефрагментувати елементи її забезпечення. Для цього приготовлена класифікація чинників публічного управління стійкістю процесу інтеграції ВПО за двома критеріями, а саме щодо факторів зовнішнього середовища (загроз) і щодо базового акценту в суті механізму регулювання (гарантуючий механізм, механізм інтеграції, підтримуючий механізм) (рис. 2).

Фактично таке відображення видів стійкості сфери регулювання ВВМ має низку позитивних аспектів.

Типологізація стійкості по відношенню до базового акценту в суті механізму регулювання дає змогу синхронізувати систему моніторингу елементів стійкості із системою збалансованих показників, запропонованих Д. Нортоном і Р. Капланом для бізнесу, або легко зробити декомпозицію за методом аналізу ієрархій для порівняння управлінських відмінностей.

Перехрестя елементів стійкості (а) і (б), тобто по відношенню до загроз і по відношенню до базового акценту, дає підстави закласти інструментальні основи виміру окремих складових сталості публічного регулювання та відповідних механізмів забезпечення у сфері ВВМ.

На підставі перевіреної дефрагментації факторів стійкої інтеграції ВПО по відношенню до зовнішніх ризиків та базового акценту в регулюванні можна розробити «мапи ризиків», що є оригінальним дослідницьким інструментом для зміни уявлення про ключові загрози й риси. Сама «мапа ризиків» процесу публічного регулювання ВВМ через механізми забезпечення ВПО представлена в табл. 2. Зазвичай «мапа ризиків» є матрицею, де матеріал презентується через табличне перетинання принаймні двох ключових ознак, в нашому разі ними є дві ознаки, враховані у рис. 2. У такий спосіб відображаються ключові риски стійкості й сталості, що визначають співвідношення конкретних цільових акцентів у відношенні до загроз зовнішнього середовища (сторонніх ризиків).

Інституційні ризики процесу публічного регулювання ВВМ через механізми забезпечення ВПО (табл. 2) є ризиками, які обумовлені недосконалістю інституційного середовища у сфері регулювання ВВМ, тобто утворених формальних і неформальних форм взаємодії стейкхолдерів та учасників процесів ВВМ. В їх основі лежать вади, недоліки саме інституцій, тобто формальних утворень з визнаними ролями й статусами, які створені для регулювання тих чи інших відносин у суспільстві. Відповідно, вони є або можуть стати причинами виникнення й наростання «сил тертя» у соціумі, публічному регулюванні [5]. До таких ризиків за акцентом «дбайливе виконання державних гарантій ВПО» можна віднести брак матеріальних ресурсів для матеріального облаштування ВПО в нових місцях помешкання, запізненість індексації соціальної матеріальної допомоги й пенсій

ВПО; за акцентом «інтеграція ВПО у приймаючі спільноти» – неякісну, несвоєчасну професійну перепідготовку для ВПО; за акцентом «підтримка ВПО» – затримки, політичні спекуляції з підготовки, неготовність державної політики щодо підготовки інфраструктури на всіх рівнях до розміщення й облаштування ВПО, а також низький рівень розвитку фінансових інститутів для підвищення доступності капіталу як чинника виробництва й приватної ініціативи ВПО.

Інфраструктурні ризики формуються загрозами недостатності розвитку забезпечувальної державної та комунальної інфраструктури для надання своєчасних і доступних адміністративних послуг, доступу до житла та програм мікрокредитування для ВПО. Відповідно, ризики поділяються таким чином: за акцентом «дбайливе виконання державних гарантій ВПО» виділяються ризик неприйнятності якості соціального житла для потреб ВПО (навіть для оренди) на локальному рівні; за акцентом «інтеграція ВПО у приймаючі спільноти» – складність процедур і брак коштів для програм пільгового іпотечного кредитування будівництва нового житла для ВПО, не наповненість фондів для пільгового мікрокредитування підприємців з числа ВПО; за акцентом «підтримка ВПО» – ризик не наповнення й відсутності житлового фонду в рамках місцевих програм створення житлового фонду соціального призначення і для тимчасового проживання.

Соціокультурні ризики пов'язані із загрозами негативного впливу окремих культурних і соціально-політичних явищ на адресність державної допомоги ВПО і сталість інтеграції ВПО. Відповідно, ці ризики поділяються таким чином: за акцентом «дбайливе виконання державних гарантій ВПО» виділяються патерналізм серед ВПО і неготовність ставати приватними підприємцями, орієнтація на швидку роботу «тут і зараз» [1, с. 85]; за акцентом «інтеграція ВПО у приймаючі спільноти» – наростання соціальної пасивності, бажання повернення «до минулих часів», патерналістських настроїв, політичного реваншизму серед ВПО; за акцентом «підтримка ВПО» з травня 2019 р. є ризик отримання російського (подвійного) громадянства для ВПО, що мешкають у Донецькій та Луганській областях.

Ринкові економічні ризики зумовлені існуванням національних і глобальних трендів розвитку соціально-економічних систем, які можуть як стимулювати, так і суттєво стримувати процеси регулювання сфери ВВМ і саморегуляції (через приватну ініціативу ВПО). Ці ризики мають переважно ринкову кон'юнктурну природу й майже не піддаються цільовому регулюванню на місцевому та регіональному рівнях. Особливої уваги потребують ризики, пов'язані з ринками праці. Відповідно, ці ризики поділяються таким чином: за акцентом «дбайливе виконання державних гарантій ВПО» виділяється ризик схильності ВПО до переїзду в нове місце проживання, що б напружувало місцевих працедавців та ускладнювало роботу соціаль-

Таблиця 2

Інституційні ризики процесу публічного регулювання ВВМ через механізми забезпечення ВПО

Групи ризиків процесу публічного регулювання ВВМ	Основні акценти й завдання публічного регулювання сфери ВВМ для формування каскаду відповідних програм і механізмів публічного регулювання		
	Дбайливе виконання державних гарантій ВПО	Інтеграція ВПО у приймаючі спільноти	Підтримка ВПО (соціальне забезпечення й політичні права)
Інституційні ризики	Брак матеріальних ресурсів для матеріального облаштування ВПО	Несвоєчасна професійна перепідготовка для ВПО	Негнучкість державної політики щодо підготовки інфраструктури на всіх рівнях до облаштування ВПО
Інфраструктурні ризики	Ризик затримок і низької якості соціального житла для ВПО	Група ризиків, пов'язаних зі складністю виділення коштів для програм пільгового кредитування ВПО	Ризик не наповнення та відсутності житлового фонду в рамках місцевих програм створення житлового фонду
Соціокультурні ризики	Патерналізм серед ВПО, неготовність розвивати приватну комерційну діяльність	Наростання соціальної пасивності й політичного реваншизму серед ВПО	Ризик отримання російського (подвійного) громадянства ВПО
Ринкові економічні ризики	Ризик схильності ВПО до переїзду в нове місце проживання	Ризик повільного економічного зростання (або стагнації) України; зростання орендних ставок на житло у великих містах	Небажання й неготовність ВПО отримувати нові кваліфікації та професії

Джерело: складено автором

них служб; за акцентом «інтеграція ВПО у приймаючі спільноти» виділяються ризик повільного економічного зростання (або стагнації) України і, відповідно, падіння попиту на нових працівників у сферах матеріального виробництва; брак вільних вакансій у приймаючих малих містах, особливо у сільській місцевості; зростання навантаження на одне вільне робоче місце у регіонах і великих містах, особливо у секторі матеріального виробництва; ризик відтоку кваліфікованих кадрів з числа ВПО за кордон; ризики опортуністичної поведінки власників житла, придатного для оренди ВПО, зростання орендних ставок на житло у великих містах; за акцентом «підтримка ВПО» – небажання й неготовність ВПО отримувати нові кваліфікації та професії.

Висновки і пропозиції. Задля вдосконалення гарантуючого та підтримуючого механізмів публічного регулювання пропонується здійснити такі зміни: Верховній Раді України – змінити законодавство України задля забезпечення права голосування на місцевих виборах для ВПО; стабільно передбачати у щорічних державних бюджетах України фінансування Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України; центральним органам виконавчої влади – забезпечити належне функціонування Єдиної інформаційної бази даних про ВПО; надалі не пов'язувати факт отримання соціальних виплат залежно від довідки ВПО шляхом внесення відповідних змін до Постанови Уряду «Про здійснення соціальних виплат ВПО» від 5 листопада 2014 р. № 637; спільно з представниками національних та міжнародних неурядових організацій розробити та затвердити механізм виплати всіх видів соціальної допомоги, зокрема пенсій, громадянам, які проживають на не підконтрольних Уряду України територіях Донецької та Луганської областей.

Отже, розроблена «мапа ризиків» процесу публічного регулювання ВВМ через механізми забезпечення ВПО (табл. 2) дає змогу не тільки покращити систему державного і, що особливо важливо, громадського моніторингу ефективності реалізації державного регулювання у сфері ВВМ і забезпечення прав ВПО в Україні за рахунок виділення зрозумілих для спостерігача напрямів моніторингу з індикаторами рівня ризику, але й удосконалити організаційно-економічний механізм підтримки та забезпечення інтеграції ВПО у приймаючі спільноти як такий, що нині вже найкраще відповідає потребам ВПО і не має аврального "ad hoc" характеру, як це було у 2014–2015 рр. І розроблення системи моніторингу, і формування організаційно-економічного механізму підтримки та забезпечення інтеграції нами буде здійснено в наступному параграфі дослідження.

Список використаної літератури:

1. Вимушені переселенці та приймаючі громади: уроки для ефективної суспільної адаптації й інтеграції : наукова доповідь / за ред. О. Балакірєвої. Київ : НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2016. 140 с.
2. Ager A. Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*. 2008. Vol. 21 (2). P. 166–191.
3. Begg I. EMU and sustainable integration. *Journal of European Integration*. 2015. № 37 (7). P. 803–816.
4. Nicolaidis K. Sustainable Integration in a Democratic Polity: A New (or not so new) Ambition For the European Union after Brexit. Cambridge : Cambridge University Press, 2015. URL: http://kalypsonicolaidis.com/wp-content/uploads/2015/02/Sustainable-Integration-Nicolaidis-Final.pdf.
5. Novak P. Border Politics. Social Movements, Collective Identities, and Globalization. *Journal of Refugee Studies*. 2017. Vol. 30 (1). P. 141–143.
6. Starik M. Toward a Theory of Sustainability Management: Uncovering and Integrating the Nearly Obvious. *Organization & Environment*. 2013. № 24 (1). P. 7–30.
7. Woroniecka-Krzyzanowska D. Internally Displaced Persons and Elections under Military Conflict in Ukraine. *Journal of Refugee Studies*. 2017. Vol. 30 (1). P. 27–46.

Soloviov Ye. V. Development of scientific and methodological approach to public regulation of sustainable integration of internally displaced persons in host communities

The author considers the process of formation of scientific and methodological approach to the public regulation of sustainable integration of internally displaced persons in host communities. Developed a "risk map" of the process of public regulation of the VVM through the mechanisms for ensuring VPO will not only improve the system of state and, most importantly, public monitoring of the effectiveness of the implementation of the state regulation in the sphere of VVM and ensure the rights of IDPs in Ukraine through the allocation of clear to the observer and areas of monitoring with level of risk, and to improve the organizational-economic mechanism of support and integration of IDPs in host communities as such that now already best meets the needs of the University and is not an emergency "ad hoc" in nature, as it was in 2014–2015 And development of the monitoring system, and the formation of organizational-economic mechanism of support and integration of the us will be implemented in the following Chapter of this dissertation research. Author proposed a scientific and methodical approach to public regulation for sustainable integration of the IDPs into the host community, which offers fragmentation factors public regulation into two groups in relation to environmental factors and in relation to the underlying emphasis in the regulatory mechanism and provides a risk map public regulation relevant tool in the prevention of unbalanced and poorly targeted solutions for internally displaced persons by the public authorities.

Key words: *scientific and methodological approach, public regulation, sustainable integration, internally displaced persons.*

УДК 331.101.262:339.9
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-23

Д. А. Терещенко
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування
Харківського національного університету будівництва та архітектури

ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ РІВНЯ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню окремих методологічних підходів до оцінювання людського капіталу за допомогою інтегральних рейтингових показників. Проаналізовано ключові індикатори розвитку людського капіталу в Україні відповідно до світових рейтингових показників, а саме Індексу людського капіталу (HCI), Індексу соціального розвитку (SPI), Індексу людського розвитку (HDI) та Рейтингу добробуту (LPI). Здійснено порівняння показників рівня розвитку людського капіталу України з показниками інших країн світу; досліджено окремі компоненти, які формують загальні показники світових рейтингів; побудовано профілі України по окремих індексах, що досліджувалися.

На основі проведених досліджень з проблематики оцінювання людського капіталу констатовано, що Індекс людського розвитку відносить Україну до держав з високим рівнем людського розвитку, але порівняно з економічно розвиненими країнами показники компонентів вітчизняного індексу значно нижче. Запропоновано напрями вдосконалення державного управління формуванням і розвитком людського капіталу в Україні, зокрема забезпечення скоординованих дій в усіх сферах суспільного життя, адекватної переорієнтації соціальних, екологічних та економічних інститутів держави; налагодження партнерства між державою, некомерційними організаціями, бізнесом та основними соціальними групами у сфері вирішення проблем формування людського капіталу; розвиток творчого потенціалу людини й суспільства. Акцентовано увагу на необхідності інвестування в людський капітал, зокрема освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, мобільність тощо. Зазначено, що Україна потребує врегулювання питань забезпечення безпеки навколишнього середовища для життя людини та міграційних процесів за рахунок позитивних змін на ринку праці, податкового стимулювання наукоємних напрямів виробництва, мотиваційних заходів.

Наголошено на тому, що державна політика щодо формування та відтворення людського капіталу має стати основою розвитку суспільства й подолання соціально-економічних проблем в Україні, а якість та кількість людського капіталу мають стати основними критеріями ефективності державного управління.

Ключові слова: *державна політика, Індекс людського капіталу, людський капітал, методи оцінювання, механізми державного управління.*

Постановка проблеми. Історичний вектор суспільних трансформацій націлений на зростання соціальних потреб, посилення інноваційності господарювання, екологічно безпечного та енергоощадного виробництва, наукоємних технологій, високих вимог до трудових ресурсів. Зазначені тенденції привертають увагу дослідників до розгляду проблематики людського капіталу, його природи, джерел формування, відтворення, раціонального використання, механізмів державного управління у сферах, пов'язаних із розвитком людського капіталу. Серед значної кількості методологічних підходів до розрахунку людського капіталу можна виділити концепцію визначення на основі світових рейтингів, в основі яких лежать певні показники, що характеризують розвиток освітньої сфери, охорони здоров'я, стан навколишнього середовища та інші чинники, які безпосередньо вказують на розвиненість сфер формування людського розвитку. Подальша еволюція концепцій щодо вимірювання людського капіталу передбачає дослідження необхідних складників, які впливають на рівень людського капіталу та розроблення адекватних показників, що характеризують аспекти економічних та неекономічних вигід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формування людського капіталу знайшла відображення в працях М. Армстронга,

© Терещенко Д. А., 2019

Г. Бекера, Н. Бонтіса, О. Грішнової, Я. Жаліло, М. Міщенко, О. Пищуліної, Т. Юрочко та інших учених. Питання підходів до оцінювання людського капіталу досліджували у своїх працях М. Вебер, А. Гальчинський, М. Крістіан, С. Курганський, Х. Макдональд, Т. Поспєлова та інші науковці. Незважаючи на теоретичні обґрунтування, присутні у працях зарубіжних фахівців, результати прикладних досліджень експертів міжнародних організацій, а також напрацювання вітчизняних дослідників щодо питань формування й розвитку людського капіталу, недостатньо вивченими все ще залишаються питання обґрунтування структурних компонентів та факторів людського розвитку. Зазначена проблематика також вимагає наукового пошуку дієвої методології та дослідження підходів до вимірювання рівня розвитку людського капіталу та складових його формування.

Мета статті. З огляду на зазначене, метою статті є дослідження сучасних підходів до методології оцінювання рівня розвитку людського капіталу за допомогою інтегральних рейтингових показників та обґрунтування необхідності змін у державній стратегії розвитку України, зокрема задля збільшення інвестування в людський капітал.

Виклад основного матеріалу. Розвиток економічних систем інноваційного спрямування спирається на використання людського капіталу. Згідно з матеріалами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) людський капітал розуміється як сукупність знань, кваліфікації, навичок та інших якостей людини, які відіграють важливу роль у здійсненні господарської діяльності [1]. Значною мірою розвиток людського капіталу, а саме реалізація механізмів, спрямованих на посилення безпекових чинників, зростання якості освіти, формування факторів, що впливають на покращення здоров'я, дає змогу досягати економічного зростання та цілей сталого розвитку. Висока якість людського капіталу дає можливість проведення швидкої адаптації до змін в інноваційному середовищі, що надає конкурентні переваги та формує національний дохід за рахунок відповідного мультиплікативного ефекту. Щодо джерел, що формують рівень людського капіталу, слід назвати інвестування в освіту, систему охорони здоров'я та інфраструктуру, пов'язану із забезпеченням останніх. Для використання переваг новітніх технологій та пом'якшення виникаючих проблем країни вимушені беззаперечно інвестувати у власних громадян, забезпечуючи капітальні вкладення у сферу освіти й охорони здоров'я, які є наріжним каменем людського капіталу [2].

Інвестиції в людський капітал передбачають витрати, пов'язані з розвитком індивіда, спрямовані на вдосконалення всебічного розвитку особистості, формування професійних компетенцій, продуктивних умінь, що дає змогу отримувати результати як суспільству, так і людині у вигляді доходів. Інвестування в людський капітал включає освітній складник (витрати на всі види освітньої діяльності); заходи щодо охорони здоров'я (витрати на профілактику захворювань, медичне обслуговування, поліпшення умов проживання); витрати, пов'язані з мобільністю (міграційні процеси з огляду на низьку продуктивність). Інвестиції у сферу охорони здоров'я та освіти мають найбільший вплив на людський капітал. Причому за рахунок загальної та спеціальної освіти збільшуються обсяг і якість людського капіталу, а вища освіта впливає на темпи економічного зростання [3, с. 14].

Спираючись на теоретичні підходи до формування людського капіталу, розробленого фахівцями Організації Об'єднаних Націй, головними компонентами визначено інвестиційний складник, характеристики індивідууму, які забезпечують людський капітал та блага (табл. 1). Зазначена концепція лежить в основі сучасних світових рейтингів, які відображають стан та рівень людського розвитку.

Серед різноманітних підходів до визначення людського капіталу доцільно зупинитися на наявних рейтингових показниках, а саме Індексі людського капіталу (HCI), Індексі соціального розвитку (SPI), Індексі людського розвитку (HDI) та Рейтингу добробуту (LPI), які, відповідно до власної методології обчислення, з певною вірогідністю демонструють рівень розвитку людського капіталу більшості країн світу.

Індекс людського капіталу (Human Capital Index, HCI) розроблено фахівцями Всесвітнього банку та оприлюднено у 2018 р. задля активізації політичних кроків щодо покращення показників, які впливають на формування людського капіталу. Індекс вимірює людський капітал наступного покоління, який визначається як обсяг людського капіталу, що може накопичити народжена сьогодні дитина з огляду на ризики, пов'язані з неналежною якістю охорони здоров'я та освіти в країні проживання. HCI включає три складники, такі як виживання; очікувана

тривалість навчання в школі, скоригована на результати навчання; стан здоров'я.

Україна за показниками 2018 р. посідає в рейтингу HCI 50 місце зі 157 країн світу. Компоненти Індексу людського капіталу України порівняно з деякими країнами наведені в табл. 2. Величина Індексу людського капіталу перебуває в межах від 0 до 1. Значення верхньої та нижньої межі HCI відображають межі невизначеності показника Індексу для кожної країни. Україна міститься у групі країн, які мають Індекс людського капіталу у межах коливання від 0,6 до 0,7. У зазначеній категорії найнижчий показник має Азербайджан (0,6), найвищий – Словацька Республіка (0,69) [5].

Індекс соціального розвитку (Social Progress Index, SPI) є цілісним показником соціального й екологічного розвитку країни, що не залежить від економічних чинників та демонструє рівень соціального розвитку в 149 країнах світу на основі 51 субпоказника. SPI передбачає оцінювання базових людських потреб, добробуту та можливостей. Таким чином, Індекс соціального розвитку є доповненням до економічних індикаторів (наприклад, ВВП), що дає змогу будувати цілісне бачення істинного стану розвитку країн світу. Відповідно до загальної методології визначення SPI країни поділено від найвищого до найнижчого соціального прогресу на шість груп відповідно до ієрархії на основі їхніх показників Індексу соціального прогресу. Україна (80 місце) потрапила у групу країн, які розміщені між 79 (Алжир) та 104 (Сенегал) місцями у світовому рейтингу [6].

Індекс соціального розвитку включає декілька показників, які характеризують основні потреби людини, основи добробуту та можливості. Україна має такі показники: основні потреби людини становлять 82,21 (76 місце); основи добробуту – 64,22 (94 місце); можливості – 54,47 (63 місце), що більш детально можна побачити у профілі України щодо складових Індексу соціального розвитку у 2019 р. (рис. 1) [7].

Під час визначення успіхів країни в галузі соціального прогресу в цьому Індексі враховано понад 50 показників, об'єднаних у три основні групи:

– основні потреби людини (харчування, доступ до основної медичної допомоги, забезпечення житлом, доступ до води, електрики та санітарних послуг, рівень особистої безпеки);

– основи благополуччя людини (доступ до базових знань і рівень грамотності населення, доступ до інформації та засобів комунікації, рівень охорони здоров'я, екологічна стійкість);

– можливості розвитку людини (рівень особистих і громадянських свобод, забезпечення прав і можливостей людини приймати рішення та реалізовувати свій потенціал).

Таблиця 1

Компоненти та схеми формування людського капіталу згідно з визначенням ОЕСР [3, с. 15; 4, с. 10]

Інвестиції в людський капітал упродовж життя	Людський капітал, втілений в індивідах	Блага, обумовлені інвестиціями в людський капітал	
Виховання дітей	Знання	Економічні	Ринкова діяльність
Освіта			Неринкова діяльність
Виробниче навчання	Навички		Здоров'я
Інформаційне навчання	Вміння	Неекономічні (особистісні)	Суб'єктивний добробут
Охорона здоров'я	Здібності	Неекономічні (соціальні)	Обізнаність громадян
Міграція			Бажання співробітництва

Таблиця 2

Індекс людського капіталу та його компоненти, 2018 р.

Країна	Вірогідність досягнення віку 5 років	Очікувана тривалість навчання в школі, років	Уніфіковані результати тестування	Тривалість навчання в школі, скоригована на результати навчання	Виживання дорослих	Індекс людського капіталу		
						Нижня межа	Показник	Верхня межа
Україна	0,99	13,0	490	10,2	0,81	0,61	0,65	0,68
Польща	1,00	13,2	537	11,3	0,89	0,73	0,75	0,76
Болгарія	0,99	12,9	498	10,3	0,87	0,72	0,75	0,77

Джерело: побудовано автором на основі джерела [5]

Для порівняння розглянемо показники Індексу соціального розвитку України, Польщі та Білорусії за 2014–2019 рр. (рис. 2). Як бачимо, Україна за весь досліджуваний період демонструє значно нижчі показники соціального розвитку, ніж Білорусь та Польща.

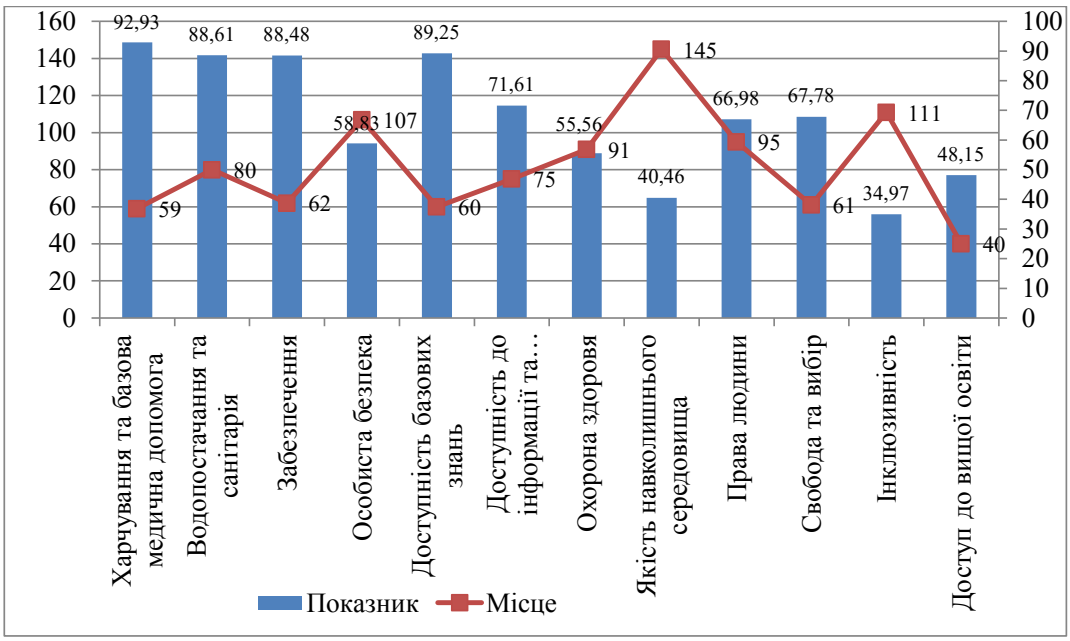

Рис. 1. Профіль України щодо складових Індексу соціального розвитку, 2019 р.

Джерело: побудовано автором на основі джерела [7]

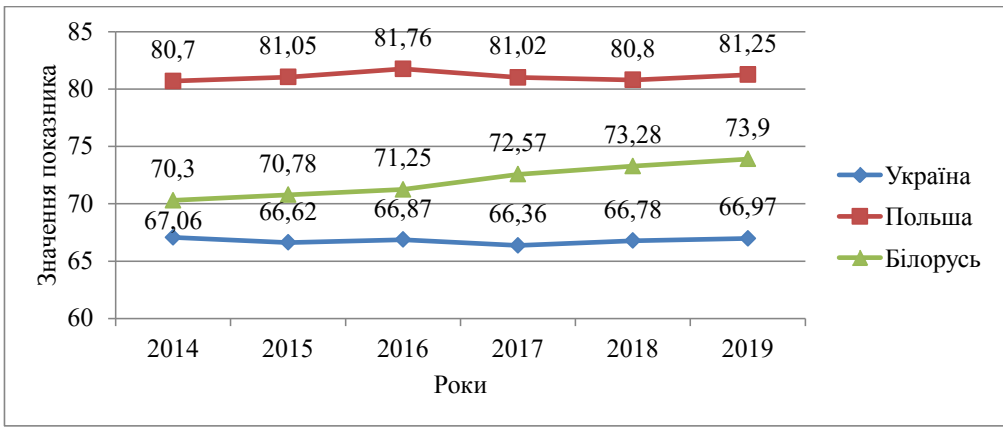

Рис. 2. Порівняння показників Індексу соціального розвитку

Джерело: побудовано автором на основі джерела [8]

Таблиця 3

Тенденції HDI в Україні, 2000–2017 рр. [10]

Рік	Тривалість життя при народженні, роки	Очікувані роки навчання в школі	Середні роки навчання в школі	ВНД на душу населення, тис. дол.	Значення HDI
2000	67,3	13,0	10,7	4,659	0,671
2005	67,4	14,6	11,2	7,173	0,715
2010	69,5	14,8	11,3	7,715	0,733
2015	71,8	15,0	11,3	7,375	0,743
2016	72,0	15,0	11,3	7,593	0,746
2017	72,1	15,0	11,3	8,130	0,751

Розроблений Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) Індекс людського розвитку (Human Development Index, HDI) поєднав в одному показнику інформацію про здоров'я, освіту та доходи людей. HDI слугує надійним інструментом порівняння й основою щодо бачення національних пріоритетів, адже процедура оцінювання передбачає ранжування країн за 2017 р. відповідно до трьох компонентів, а саме тривалості життя, освіти (за двома

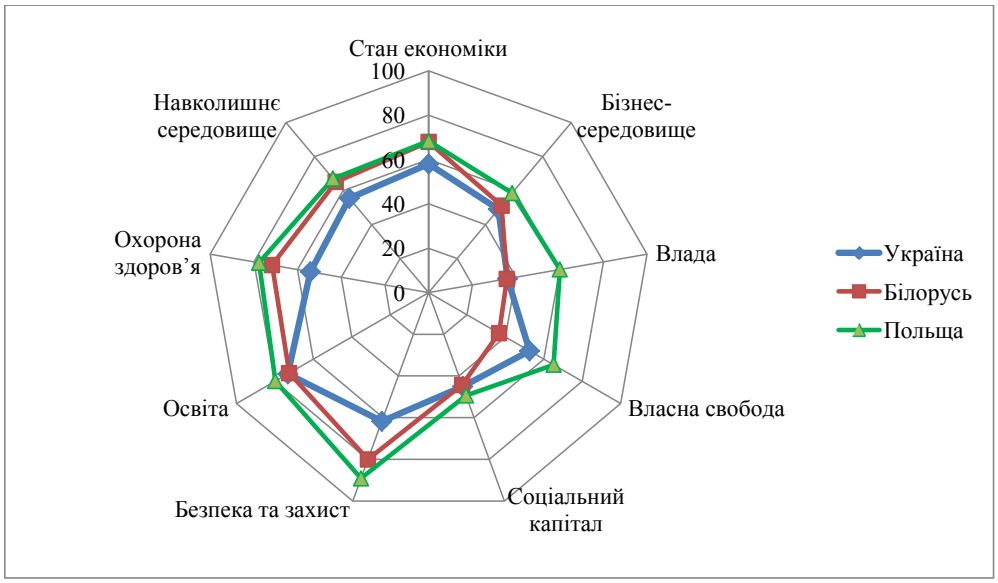

Рис. 3. Тенденції HDI в Україні, Казахстані та Сербії, 2000–2017 рр.

Джерело: побудовано автором на основі джерела [9]

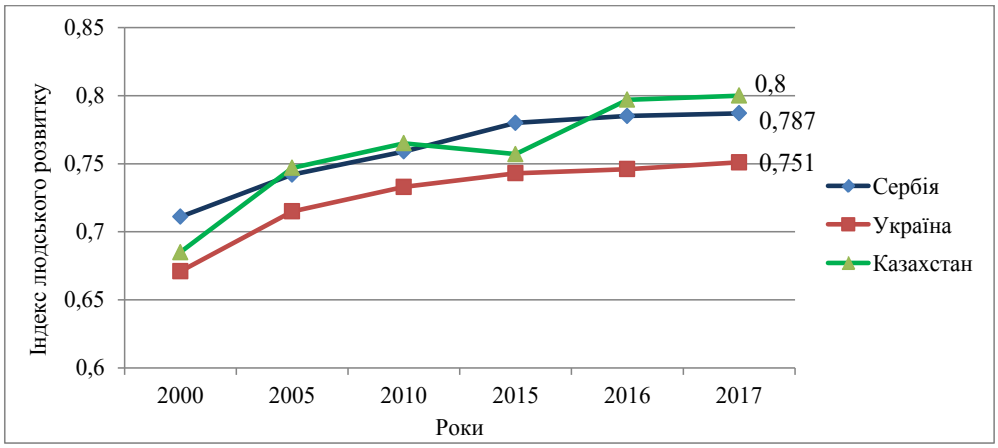

Рис. 4. Порівняльні характеристики профілів країн відповідно до складових Рейтингу добробуту, 2018 р.

Джерело: побудовано автором на основі джерела [11]

Таблиця 4

Показники HDI та його компонентів за 2017 р. щодо окремих країн та груп [9]

Показник	HDI	Місце HDI	Тривалість життя при народженні	Очікувані роки навчання в школі	Середні роки навчання в школі	ВНД на душу населення, тис. дол.
Україна	0,751	88	72,1	15,0	11,3	8,130
Казахстан	0,800	58	70,0	15,1	11,8	22,626
Європа та Центральна Азія	0,771	–	73,4	14,1	10,3	15,331
Середній показник HDI групи з високим рівнем розвитку	0,757	–	76,0	14,1	8,2	14,999

показниками) та валового національного доходу (ВНД) на душу населення. Значення Індексу людського розвитку в Україні за 2017 р. становить 0,751, що позиціонує країну такою, що має високий рівень людського розвитку (88 місце зі 189 країн). У період з 1990 р. по 2017 р. значення HDI в Україні зросло з 0,705 до 0,751, тобто на 6,5%. Табл. 3 демонструє прогрес України щодо кожного показника HDI. У період з 2000 р. по 2017 р. очікувана тривалість життя в Україні при народженні збільшилась на 4,8 років, середні роки навчання в школі збільшились на 0,6 року, а очікувані роки навчання збільшились на 2 роки. ВНД на душу населення в Україні збільшився приблизно на 74,4% за період з 2000 р. по 2017 р. [9].

Темп зміни людського розвитку, визначений за HDI, може бути корисним шляхом порівняння з деякими країнами. Якщо розглянути період між 2000 р. та 2017 р., то можна побачити, що Україна, Казахстан та Сербія зазнали різного ступеня прогресу щодо збільшення рівня HDI (рис. 3).

В Україні показник HDI у 2017 р. (0,751) нижче середнього показника (0,757) для країн, що належать до групи високого рівня людського розвитку, і нижче середнього показника (0,771) для країн з Європейського та Центральноазійського регіонів. У порівняльній таблиці розглянуто Казахстан, який посідає 58 місце в HDI-рейтингу, що є близькою країною до України з вищеназваного регіону щодо HDI (табл. 4).

Рейтинг добробуту (Legatum Prosperity Index, LPI) формується британським аналітичним центром “The Legatum Institute” на основі аналізу показників 149 країн. Добробут країн оцінюється шляхом оброблення результатів опитувань громадян за такими категоріями, як стан економіки, бізнес-середовище, ефективність влади, освіта, охорона здоров’я, безпека та захист, власна свобода, соціальний капітал, навколишнє середовище. У зазначеному рейтингу Україна посідає 111 місце.

Порівняно з деяким країнами Східної Європи (рис. 4) Україна вирізняється лише досить високим показником рівня освіти (73,3), практично всі інші показники є нижчими, що вказує на слабку розвиненість напрямів, що досліджувалися.

Проаналізувавши підходи до визначення рівня людського капіталу на основі Індексу людського капіталу, Індексу соціального розвитку, Індексу людського розвитку та Рейтингу добробуту, можемо зазначити, що основними складниками, які впливають на формування людського капіталу, є стан освітньої сфери, охорони здоров’я, міграційний компонент, базові потреби, зокрема, у чистому екологічному довкіллі.

Індекс людського капіталу розміщує Україну у першій третині рейтингу країн світу, демонструючи досить високі показники, які характеризують сфери, пов’язані з освітою та охороною здоров’я. Індекс соціального розвитку дає змогу ширше зрозуміти вплив таких компонентів, як доступність інфраструктурних послуг (водопостачання, комунікативні мережі та засоби), забезпечення правового середовища, безпеки, свободи та якісного навколишнього середовища. На жаль, зазначений Індекс демонструє відносно низькі показники, характерні для України. Індекс людського розвитку відносить Україну до держав з високим рівнем людського розвитку, але порівняно з економічно розвиненими країнами показники компонентів вітчизняного Індексу значно нижче. Найгірше Україна позиціонується відповідно до Рейтингу добробуту, розміщуючись в останній третині рейтингу країн, що досліджувалися.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зробити висновок, що методологія, покладена в основу визначення рівня людського капіталу шляхом розрахунку різноманітних світових рейтингів, досить об’єктивно демонструє місце країни у загальному ієрархічному переліку. Дослідження доводить, що відносний рівень розвитку людського капіталу та його компонентів, що характеризує Україну у світових рейтингах, перебуває в межах від 50 місця (Індекс людського капіталу) до 111 місця (Рейтинг добробуту). Аналіз стану розвитку компонентів, які впливають на формування людського капіталу в Україні, дав змогу визначити напрями вдосконалення державного управління формуванням та розвитком людського капіталу. Отже, ними є:

– збільшення інвестицій у наукову, освітню, інноваційну сфери, а також у розвиток і реформування системи охорони здоров’я;

– врегулювання міграційних процесів за рахунок позитивних змін на ринку праці, податкового стимулювання наукоємних напрямів виробництва, мотиваційних заходів;

– удосконалення нормативно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина;

– налагодження партнерства між основними соціальними групами у сфері вирішення соціальних проблем, розвиток взаємодії між

державою, некомерційними організаціями та бізнесом, диверсифікація форм надання послуг на основі активного залучення всіх сегментів суспільства;

– створення необхідних умов для підвищення якості життя населення, всебічного гармонійного розвитку людини, захисту її прав і свобод, реалізації нею всіх своїх професійних можливостей, впровадження пріоритетів здорового способу життя, гармонізації людського й природного середовища, підтримки сім'ї та сприяння народжуваності;

– розроблення та впровадження нормативно-правових актів щодо формування дієвої системи доступної неперервної освіти як базису соціальної та професійної мобільності населення;

– розвиток спроможних територіальних об'єднань у процесі децентралізації, стимулювання міжрегіональної інтеграції з урахуванням сучасних потреб до людського капіталу;

– забезпечення скоординованих дій в усіх сферах суспільного життя, адекватної переорієнтації соціальних, екологічних та економічних інститутів держави, посилення державного стимулювання зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань щодо формування та розвитку людського капіталу в Україні.

Державна політика щодо формування й відтворення людського капіталу має стати основою розвитку суспільства та подолання соціально-економічних проблем в Україні. В цьому аспекті якість та кількість людського капіталу є життєво необхідними пріоритетами, тому мають стати основними критеріями ефективності державного управління.

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямі є визначення шляхів удосконалення механізмів державного регулювання формування та розвитку людського капіталу країни в умовах глобалізації.

Список використаної літератури:

1. The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital. OECD, 2001. URL: http://www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf.
2. World Development Report 2019. The Changing Nature of Work : Main Report. Washington, D.C. : World Bank Group, 2018. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/469061544801350816/Main-Report.
3. Пищуліна О., Юрочко Т., Міщенко М., Жаліло Я. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Київ : Заповіт, 2018. 267 с.
4. Guide on Measuring Human Capital. New York : United Nations, 2016. 146 p.
5. The Human Capital Project. World Bank, Washington, DC, 2018. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30498.
6. View the Index. URL: https://www.socialprogress.org/index/global/results.
7. 2019 Social Progress Index. 2019 Ukraine. URL: https://www.socialprogress.org/?tab=2&code=UKR.
8. 2019 Social Progress Index. URL: https://www.socialprogress.org/?tab=3&code=UKR&compare=UKR&compare=POL&compare=BLR&prop=SPI.
9. Human Development Data (1990–2017). URL: http://hdr.undp.org/en/data.
10. Ukraine. Human Development Indicators. URL: http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/UKR.
11. The Legatum Prosperity Index 2018. Country Profiles. London, 2018. 326 p.

Tereshchenko D. A. Approaches to evaluating human capital development in Ukraine

The paper is devoted to a research of certain methodological approaches to the evaluation of human capital development with the help of integral rating indices. The key indices of human capital development in Ukraine have been analyzed against the corresponding world rating indices, and namely: Human Capital Index (HCI); Social Progress Index (SPI); Human Development Index (HDI), and Living Potential Index (LPI). A comparison between the indices of the Ukrainian human capital development and those of other countries of the world has been carried out; the components that form the general world rating indices have been analyzed; the profiles of Ukraine according to separate indices under study have been built.

Based on the conducted research into the problem range of human capital evaluation, it has been found that Human Development Index qualifies Ukraine as a state with a high level of human development; however, compared to the economically advanced countries, the components of the domestic index are considerably low. The proposed directions of improving public administration of human capital formation and development in Ukraine are as follows: ensuring coordinated actions in all the spheres of social life; an adequate reorientation of social, environmental and economic institutions of the state; arrangement of partnerships among the state, non-profit organizations,

business, and the main social groups aimed to solve the problems of human capital formation; and development of the creative potential of the individual and the society. The necessity for investments into human capital is emphasized, specifically into the fields of: education, healthcare, spiritual and physical development, mobility, etc. It was pointed out that Ukraine needs regulation of the issues of providing the environmental protection for the sake of human life and migration processes due to positive changes in the labor market, tax stimulation of knowledge-intensive branches of production, motivation measures.

It has been stressed that the state policy of human capital formation and reproduction should lay the basis for social development and overcoming the socio-economic problems of Ukraine, and the quality and amount of human capital should become the major criteria of public administration performance.

Key words: *state policy, Human Capital Index, human capital, evaluation methods, public administration mechanisms.*

УДК 328.184 351 316.77
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-24

М. М. Терещенко
заступник начальника управління –
начальник відділу здійснення державного контролю
за додержанням земельного законодавства
та оперативного реагування
Управління з контролю за використанням та охороною земель
Головного управління Держгеокадастру в Київській області

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Важливим теоретико-методологічним аспектом аналізу взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління виступає їх взаємодія, на підставі чого чітко артикулюється доцільність детальної ідентифікації гностичної синхронності категорій та їх функціональної ієрархічності з урахуванням реалій розвитку громадянського суспільства та готовності органів державної влади до здійснення паритетних контрольних повноважень. При цьому варто виходити з методологічної константи, яка є робочою для здійснення даного дослідження і базується на розумінні контролю в контексті реалізації соціального управління, забезпечення законності та правопорядку державними інститутами. Такий контекст зумовлює доцільність деталізації взаємодії держави та суспільства в контексті реалізації їх спільних контролюючих повноважень, що стосується їх сутності, форм, принципів та методів.

Метою даної статті є здійснення взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення даної мети зумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: ідентифікація основних аспектів та параметрів упливу громадського контролю та формування і здійснення державного контролю, обґрунтування доцільності реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади.

У статті артикулюється методологічна проблема розширення повноважень громадських організацій щодо реалізації громадського контролю, що синхронний державному контролю. Здійснений аналіз співвідношення понять державного та громадського контролю у сфері публічного управління дозволив чітко ідентифікувати їх сутність, функціональні повноваження та ресурсний простір, на підставі цього ідентифіковано основні характерні риси, які визначають їх тотожність та відмінність у процесах реалізації публічного управління; показано відповідні аспекти та параметри впливу громадського контролю та формування і здійснення державного контролю, виходячи з чого, обґрунтовано доцільність реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади, що тим самим слугуватиме підвищенню показників результативності та демократичності діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: *державний контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, результативність діяльності органів публічної влади, контрольні повноваження.*

Постановка проблеми. Важливим теоретико-методологічним аспектом аналізу взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління виступає їх взаємодія, на підставі чого чітко артикулюється доцільність детальної ідентифікації гностичної синхронності категорій та їх функціональної ієрархічності з урахуванням реалій розвитку громадянського суспільства та готовності органів державної влади до здійснення паритетних контрольних повноважень. При цьому варто виходити з методологічної константи, яка є робочою для здійснення даного дослідження і базується на розумінні контролю у контексті реалізації соціального управління (готовності інститутів громадянського суспільства здійснювати відповідні контрольні повноваження по відношенню до органів публічної влади), забезпечення законності та правопорядку державними інститутами. Такий контекст зумовлює доцільність деталізації взаємодії держави та суспільства у напрямі реалізації їхніх спільних контролю-

© Терещенко М. М., 2019

ючих повноважень, що стосується їх сутності, форм, принципів та методів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми відбулося у межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію та верифікацію співвідношення державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління в контексті реалізації їх спільних контролюючих повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасної науки існує значна кількість концепцій щодо ідентифікацій державного та громадського контролю у сфері реалізації публічного управління. Різним аспектам контролю присвячено роботи низки вчених, серед яких: І. Дрейслер, Дж. Коен, В. Оберхаус, А. Тарасов, І. Шефер та ін., роботи яких стали науково-теоретичним підґрунтям статті.

Мета статті – здійснення взаємодії державного та громадського контролю у сфері публічного управління в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення даної мети зумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: ідентифікація основних аспектів та параметрів впливу громадського контролю та формування і здійснення державного контролю, обґрунтування доцільності реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія держави та суспільства в контексті реалізації їх спільних контролюючих повноважень увиразнюється через методологічну формулу розуміння взаємодії державного та громадського контролю за відповідними параметрами, а саме: 1) як засіб отримання суспільством об'єктивної інформації про соціальні, політичні, економічні та геополітичні процеси, які відбуваються в державі, включаючи діяльність її інститутів (вплив громадського контролю на державний контроль); 2) як засіб та гарант забезпечення законності діяльності органів державної влади (паритетність державного та громадського контролю у процесах реалізації публічного управління); 3) як форма здійснення управлінської функції, одна зі стадій управлінського циклу, яка властива діяльності органів виконавчої влади (вплив державного контролю на громадський контроль). Запропонована методологічна формула базується на необхідності розроблення відповідного інструментарію збалансування інтересів органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у процесах здійснення результативного публічного управління. Такий контекст слугуватиме формуванню реального контролю у сфері публічного управління, що забезпечить відповідний розвиток як для системи організації публічної влади, так і для громадянського суспільства, оскільки «відсутність реального контролю формує у суб'єктів владної діяльності хибне відчуття «вседозволеності», що досить швидко знижує ефективність, оперативність та правомірність їх діяльності» [1, с. 20].

Виходячи з цього, аналіз співвідношення державного та громадського контролю у процесі взаємодії публічного управління слугує реалізації стратегічної мети, яка, на думку *Дж. Коена,* дозволяє розкрити загальнометодологічну основу контрольного потенціалу, який полягає не «лише в тому, щоб виявити посадові правопорушення, але й для того, щоб побачити помилки владних структур, які інколи непомітні «зсередини», що тим самим покращує управління і діяльність організацій, покликаних забезпечити умови для більш безпечного та зручного життя громадян у державі, не лише створюючи складнощі» [2, с. 144]. Ураховуючи саме такий методологічний контекст, доцільно чітко ідентифікувати контрольний потенціал держави та громадськості, їх гностичну синхронність та відмінність у процесах реалізації публічного управління.

Ураховуючи структурну й функціональну первинність громадського контролю по відношенню до державного контролю, що і гарантує його результативність у процесах забезпечення публічного управління, доцільно виходити з його технологічної статусності. У даному відношенні громадський контроль являє собою «безпосереднє спостереження представниками громадських організацій та ініціативних груп за дотриманням прав і законних інтересів громадян в установах і органах державної влади і місцевого самоврядування, на підприємствах різної форми власності з метою припинення та (або) недопущення порушення прав і законних інтересів громадян» [3, с. 311]. .Виходячи з цього, громадський контроль забезпечує дотримання відповідних дій органами державної влади щодо реалізації прав і законних інтересів громадян. Дотримуючись такого контексту ідентифікації громадського контролю, в більшості держав розвиненого демократичного світу сформовано відповідні законодавчі системи, які дозволяють громадським організаціям та окремим громадя-

нами (як представникам громадського сектору) здійснювати відповідну діяльність по нагляду за діями органів державної влади та результативністю прийнятих ними рішень.

Таким чином, у межах ідентифікації тотожності та відмінності державного та громадського контролю також простежується певна методологічна полярність та основні врахування їх функціональної структури та визначення їх результативності. З цього приводу *І.С. Дрейслер* указав на недопустимість ототожнення та протиставлення даних понять, аргументуючи це тим, що вони «мають цілу низку подібних (єдність цілей і гностичних завдань, збіг принципів) і відмінних рис (за способом виникнення, порядку створення, правовим положенням, характером повноважень)» [4, с. 37]. Отже, це підтверджує, що між категоріями «державний» та «громадський контроль» існує певна взаємозумовленість, взаємодоповнюваність, взаємодетермінованість, що тим самим слугує підвищенню їх інструментальної результативності у сфері публічного управління. Однак, розкриваючи внутрішню сутність співвідношення понять «державний» та «громадський контроль», доцільно приділити окрему увагу ідентифікації їх відмінностей, що дозволить розробити цілісну конструкцію параметрів їх взаємодії, оминаючи відповідні методологічні виклики, а також їх негативний вплив на функціонування сфери публічного управління.

До специфічних рис, які характеризують відмінність громадського контролю від державного контролю, належить таке:

– має особливу соціально-правову природу і певне функціональне призначення;
– не володіє владним характером;
– не є обов'язковим;
– його суб'єктами не можуть виступати органи державної влади та місцевого самоврядування;
– здійснюється від імені громадськості та громадян;
– містить різноманітні форми проведення;
– відсутність жорсткої формалізації і регламентації [4, с. 64–65].

Така методологічна конструкція специфічних рис дозволяє, по-перше, досить чітко ідентифікувати приналежність відповідних інституцій громадського сектору до суб'єктів реалізації громадського контролю та, по-друге, визначити перспективи їх впливу на результативність здійснення державного контролю у сфері публічного управління. На підставі цього, враховуючи стратегічну доцільність запровадження громадського контролю у сфері публічного управління, що тим самим впливає на показники результативності державного контролю, постає технологічна необхідність «заохочення» громадянського суспільства до здійснення відповідних контролюючих функцій. Виходячи із цього, *У. Оберхауз* вказав на основні засоби розвитку громадського контролю, який детерміновано впливає на результативність здійснення державного контролю, серед яких:

– підтримка самоорганізації громадян, які об'єднуються для здійснення контролю за діяльністю державних і муніципальних органів;
– створення громадських організацій, які забезпечують здійснення громадського контролю за органами публічної влади;
– перетворення громадського контролю на правову форму розвитку громадянського суспільства [5, с. 171].

Запровадження саме таких засобів дозволяє ідентифікувати громадський контроль як результативну адміністративну практику, яка закладає можливість втручання громадянського суспільства в реалізацію інструментального забезпечення державного контролю. На підставі цього вони здобувають іманентне право закликати до відповідальності органи публічної влади в разі порушення ними відповідних нормативів реалізації публічного управління та здійснення державного контролю. Однак це не означає, що при цьому громадянське суспільство, наділене повноваженнями здійснення громадського контролю, здобуває реальне фактологічне право безпосередньої реалізації державного контролю. Тобто вони позбавлені можливості самостійно притягати до юридичної відповідальності органи державної влади, а для цього «суб'єкт громадського контролю змушений звертатися у перевіряючий або в інший контролюючий державний орган» [5, с. 183]. Це свідчить про те, що результативність громадського контролю залежить від діяльності самих органів державної влади, уповноважених на здійснення відповідних контролюючих функцій.

З огляду на це артикулюється методологічна проблема розширення повноважень громадських організацій щодо реалізації громадського контролю, що синхронний державному контролю. Реальним прикладом такого розширення їхніх повноважень є створення так званих суспільних палат, які створюються від імені

протекторату держави й наділяються спеціальними повноваженнями, однак при цьому обсяг їх контролюючого потенціалу є досить обмеженим. Це свідчить про те, що в більшості систем публічного управління повноваження громадського сектору щодо розширення його контролюючих функцій залежать від політичної волі, а саме: від того, наскільки органи публічної влади зацікавлені в результативності своєї діяльності, в повному та швидкому прийнятті державно-управлінських рішень. При цьому спостерігається надзвичайно високий рівень закритості органів державної влади, який тим самим блокує можливість громадських організацій щодо здійснення відповідних контролюючих функцій. Ураховуючи даний аспект законодавством різних держав, зокрема тих, де прийняті закони «про доступ до публічної інформації», кожен громадянин має право на отримання практично будь-якої інформації про діяльність органів публічної влади. Однак при цьому органи державної влади запроваджують відповідні технологічні циркуляри, які би слугували закритості чи втаємниченню від громадськості певної інформації, зокрема тої, що стосується не переліку діяльності органів державної влади зі спеціальними повноваженнями (зі «статусом спеціальні служби»), а неправомірності дій та рішень. Це суттєвою мірою перешкоджає розширенню можливостей громадського контролю й призводить до методологічної й технологічної диверсифікації сфери публічного управління.

Такий контекст співвідношення громадського та державного контролю в сучасних умовах суспільного розвитку свідчить про перехід громадськості на достатньо латентний рівень спостереження за органами державної влади, методологія якого не відповідає функціям контролю. Виходячи із цього, у функціональному відношенні громадський контроль відстає за параметрами реалізації та критеріями результативності від державного контролю. Останній, будучи досить заформалізованим та інституційно забезпеченим, володіє потенціалом для самостійної реалізації, тоді коли громадський контроль позбавляється такої функціональної можливості. З огляду на це в більшості держав сучасного світу перед законодавцями постає питання «законодавчо закріпити громадський контроль як самостійний інститут, визначити поняття, завдання та принципи, що дозволить розширити його можливості в регламентації діяльності конкретних державних органів, оскільки саме за максимальної прозорості діяльності державних органів і тільки в разі ретельної уваги до розгляду відповідних звернень громадян та їх об'єднань громадський контроль здобуде саме те значення, яке йому прийнято приписувати» [6, с. 29]. Це свідчить про гностичну необхідність держави в контексті забезпечення своєї результативності відмовитись від державно-управлінського впливу на суспільство як суб'єкт контролю. У даному відношенні йдеться про певну переакцентацію позицій контролю між громадськістю та органами державної влади, в результаті чого саме на останніх має бути спрямовано «жорстке структурування, планування, владно-примусове забезпечення контролю» [6, с. 30].

Висновки і пропозиції. Таким чином, здійснений аналіз співвідношення понять державного та громадського контролю у сфері публічного управління дозволив чітко ідентифікувати їх сутність, функціональні повноваження та ресурсний простір; на підставі цього ідентифіковано основні характерні риси, які визначають їх тотожність та відмінність у процесах реалізації публічного управління; показано відповідні аспекти та параметри впливу громадського контролю на формування та здійснення державного контролю, виходячи з чого, обґрунтовано доцільність реального розширення контролюючих повноважень громадянського суспільства по відношенню до органів державної влади, що тим самим слугуватиме підвищенню показників результативності та демократичності діяльності органів публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Organization for Securiti and Cooperation in Europe. «Code of Conduct on Political – Military Aspects of Securiti». Budapest. 3 december 2014. FSC/1/95. P. 20.
2. Коэн Дж.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. ; общ. ред. И.И. Мюрберг. Москва : Весь Мир, 2018. 784 с.
3. Шэфер И.Е. Демократический контроль за государственным управлением. *Государственная служба. Зарубежный опыт. Решения и контроль. Информационно- аналитический бюллетень.* Москва : РАГС, 2017. № 1 (18). 610 с.
4. Дрейслер И.С. О соотношении государственного и общественного контроля как гарантий законности. *Проблемы законности на современном этапе развития государства.* Москва, 2018. 478 с.

5. Obenhaus W. Kontrollen des Verwaltungshandelns. Allgemeine Ver-waltungslehre. Praetoria Verlag, 2014. 417 s.
6. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние. *Журнал современного права.* 2012. № 1. С. 17–34.

Tereshchenko M. M. Relations between state and civil control in the sphere of public governance

An important theoretical and methodological aspect of the analysis of the interaction of state and civil control in the field of public administration is their interaction, on the basis of that the expediency of detailed identification of gnostic synchronicity of categories and their functional hierarchy are clearly articulated in view of the realities of the development of the civil society and readiness of state authorities to fulfill parity control powers. It should be based on a methodological constant, which is working for the implementation of this research, and is based on an understanding of control in the context of the implementation of social governance, ensuring the legitimacy and law and order by state institutions. Such a context determines the expediency of detailing the interaction between the state and society in the context of the exercise of their joint controlling powers with respect to their essence, forms, principles and methods.

The purpose of this article is to integrate state and civil control in public administration in the context of current research approaches. Achieving this goal necessitates the fulfillment of relevant tasks, including: identification of the main aspects and parameters of the influence of civil control and the formation and implementation of state control, substantiation of the feasibility of real extension of controlling powers of civil society in relation to public authorities.

The article articulates the methodological problem of expanding the powers of civil organizations to implement public control of synchronous state control. The analysis of the relation between the concepts of state and civil control in the field of public administration made it possible to clearly identify their essence, functional powers and resource space, on its basis the main characteristic features were identified that determine their identity and difference in the processes of public administration realization; relevant aspects and parameters of influence of civil control and formation and implementation of state control are demonstrated, thus substantiating the expediency of real extension of controlling powers of civil society in relation to public authorities, which will thus serve to increase the indicators of the effectiveness and democratic nature of public authorities' activity.

Key words: *state control, civil control, civil society, efficiency of activity of public authorities, control powers.*

УДК 354.1
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-25

О. О. Усаченко
кандидат наук з державного управління, докторант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОГРАМНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

У статті зазначено: провідним повинен стати принцип наукового обґрунтування, що враховує сучасні умови управління замовленнями, який дозволить забезпечити ефективне витрачання обмежених бюджетних коштів, що виділяються державою на створення техніки зв'язку. Визначено, що система програмного планування розвитку техніки зв'язку в даний час відчуває ряд проблем, зумовлених впливом нових економічних умов на процес розроблення і реалізації планових документів. Комплексне вирішення проблеми повного забезпечення Збройних Сил України сучасними комунікаційними технологіями неможливе без досягнення макроекономічної стабілізації в країні. Однак замовник може значно пом'якшити негативний вплив різних об'єктивних та суб'єктивних економічних факторів за рахунок використання науково обґрунтованих методологічних підходів до розроблення управлінських рішень, відповідних з військово-економічної точки зору під час планування розвитку комунікаційних технологій, а також у практичному здійсненні цих планів. Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є розроблення та втілення в життя діяльності замовника концепції ефективного управління, яка дозволяє розробляти науково обґрунтовані проекти планових документів та враховує сучасні умови їх формування та реалізації. Зазначені вище проблеми зумовлюють необхідність удосконалення процесу формування програмних документів. На підставі проведених досліджень автором розроблено узагальнену процедуру формування Програми озброєння і Державного оборонного замовлення в сучасних умовах. Найважливішою проблемою натепер є постійне існування суперечності, що спричинена невідповідністю науково-методичного забезпечення функціонування існуючої системи планування розвитку технології військового зв'язку сучасним економічним умовам. Обґрунтовано формування програмного планування і державного оборонного замовлення в умовах планової економіки. У сучасних економічних умовах України з'явився ряд додаткових труднощів, які прямо і безпосередньо впливають на програмне планування розвитку військової техніки, в тому числі й техніки зв'язку.

Ключові слова: *державне регулювання, програмне планування, розвиток оборонної промисловості, управління державним оборонним замовленням, техніка зв'язку.*

Постановка проблеми. Перехід країни від командно-адміністративних до ринкових умов господарювання та врахування зазначених труднощів зумовлюють необхідність істотної зміни й адаптації системи програмного планування розвитку ТЗ до сучасних умов функціонування економіки в цілому. У сформованих економічних умовах, як зазначено вище, для замовника техніки зв'язку методологічним напрямком діяльності має стати перехід від концепції максимізації результату до концепції максимізації економічної ефективності використання наявних ресурсів. Провідним повинен стати принцип наукового обґрунтування, що враховує сучасні умови управління замовленнями, який дозволить забезпечити ефективне витрачання обмежених бюджетних коштів, котрі виділяються державою на створення техніки зв'язку.

Комплексне вирішення завдання повноцінного забезпечення Збройних сил України сучасною технікою зв'язку неможливо без досягнення макроекономічної стабілізації в державі. Однак замовник може значно послабити негативний вплив різного роду об'єктивних і суб'єктивних економічних чинників за рахунок використання науково обґрунтованих методологічних підходів до вироблення доцільних з військово-економічної точки зору управлінських рішень під час планування розвитку техніки зв'язку, а також практичної реалізації цих планів. Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є розроблення і впровадження в практику діяльності замовника концепції ефективного менеджменту, що дозволяє здійснити розробку науково обґрунтованих проектів планових документів і враховує сучасні умови їх формування і реалізації. Жит-

© Усаченко О. О., 2019

тєвий цикл виробів – сукупність взаємопов'язаних процесів послідовної зміни стану виробів конкретного типу від початку дослідження і обґрунтування розробки до закінчення його експлуатації. Життєвий цикл виробів військової техніки є досить складною, ієрархічною, багаторівневою системою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати дослідження програмного планування розвитку оборонної промисловості України, тенденцій, а також перспективи галузі широко висвітлюються в аналітичних збірниках і публікаціях державних та приватних організацій, інформаційних порталів та агентств. Зазначені вище питання розглянуті також у працях Н.В. Чантурія, В.П. Беглици, Л.І. Федуловой, В. Лісіцького, А. Поспелова. Проте, безсумнівно, існуюча ситуація потребує подальших досліджень.

Метою статті є дослідження тенденцій розвитку програмного планування розвитку оборонної промисловості України.

Виклад основного матеріалу. Формування програмного планування і ДОЗ в умовах планової економіки було складною задачею. У сучасних умовах економіки України з'явилася низка додаткових труднощів, які прямо і безпосередньо впливають на програмне планування розвитку військової техніки, в тому числі й техніки зв'язку. До найбільш істотних з них необхідно віднести [1, с. 87]:

– невідповідність обсягу виділених асигнувань потребам Збройних Сил, зміна порядку фінансування, що змушує по-новому підходити до формування планів (НДР, ДКР, серійних поставок тощо), критично оцінювати потреби Збройних сил України в техніці зв'язку і можливості замовника;

– припинення довгострокового і середньострокового державного планування розвитку галузей і конкретних підприємств під майбутні замовлення техніки зв'язку (ТЗ), що зумовило порушення взаємозв'язку між довгостроковим, середньостроковим і оперативним плануванням розвитку техніки зв'язку і оборонної промисловості. Даний факт істотно знижує ступінь обґрунтованості й ускладнює практичну реалізацію планових документів;

– постійно змінюється структура управління галузями оборонної промисловості та змінюється система управління промисловістю в цілому. З'явилися нові структурні елементи (холдинги, акціонерні товариства, концерни тощо), що вимагає введення нормативно-правових актів, які регламентують взаємовідносини між ними і замовляють управління;

– поява нових організаційно-правових форм оборонних підприємств. Колишні державні розробники і виробники техніки зв'язку для озброєння набули статусу недержавних, організаційно розділилися на незалежні економічні одиниці, стали більш закритими для державного замовника, що об'єктивно змушує замовників військової техніки зв'язку міняти форми і способи розміщення замовлень;

– перехід оборонних підприємств, на відміну від замовника, в значній мірі до економічних методів господарювання та управління;

– підвищення ступеня невизначеності вихідних даних для планування, результатів обґрунтування і реалізації Програми озброєння в силу руйнування національної макроекономічної системи довгострокового планування;

– впровадження в практику замовника механізму конкурсного розміщення замовлень, що ускладнює процедуру обґрунтування та формування Програми озброєння, а також підвищує невизначеність вибору підприємства на стадії обґрунтування проекту;

– незавершеність формування контрактної системи створення оборонної промисловості, недосконалість правового простору, передусім в області формування і реалізації Державного оборонного замовлення;

– впровадження в практику діяльності та розвитку на сучасних оборонних підприємствах системи маркетингу;

– зміна державної централізованої системи ціноутворення.

Зазначені вище проблеми зумовлюють необхідність удосконалення процесу формування програмних документів. На підставі проведених досліджень автором розроблено узагальнену процедуру формування Програми озброєння і Державного оборонного замовлення в сучасних умовах, яка відображає перераховані вище фактори [2, с. 123].

Вона включає три основних етапи.

1. Формування проекту Програми озброєння і Державного оборонного замовлення. На цьому етапі здійснюється:

– обґрунтування попередніх кількісних показників і включення їх у проект Програми озброєння;

– вибір потенційних виконавців робіт (підприємств) за стадіями життєвого циклу і включення їх у проект.

2. Затвердження Програми озброєння і Державного оборонного замовлення.

3. Корекція Програми озброєння і ДОЗ (за необхідності) за результатами їх реалізації та результатами конкурсних відборів підприємств.

Нижче надана характеристика процесу формування Програми озброєння і ДОЗ техніки зв'язку.

Етап 1 – етап формування проекту і конкурсного відбору потенційних виконавців.

1. Розроблення Замовником проекту тактико-технічного завдання (ТТЗ) та НДР (ДКР), вимог до виконання серійного виробництва, планових ремонтів, утилізації.

2. Розсилка конкурсної документації потенційним виконавцям відповідних робіт на плановий період.

3. Попередній вибір кращого потенційного підприємства на етапі ПО за результатами представленого на конкурс бізнес-плану та інших матеріалів, маркетингових досліджень [3, с. 442].

4. Узгодження прогнозної договірної ціни з підприємством – переможцем конкурсу.

5. Включення кращого підприємства і прогнозної договірної ціни в проект ПО.

6. Обґрунтування замовником необхідності фінансових, матеріальних та інших засобів для здійснення майбутнього (остаточного) конкурсного відбору.

7. Бюджетування фінансових коштів, здійснення квотування інших коштів на проведення конкурсу і виконання відповідних робіт (НДР, ДКР тощо).

Етап 2 – етап конкурсного відбору виконавця ДКР.

1. Уточнення Замовником проекту ТТЗ на дослідно-конструкторську роботу (ДКР).

2. Розсилка конкурсної документації потенційним підприємствам-розробникам [4, с. 464].

3. Формування Замовником оптимального обсягу конкурсного завдання.

5. Виконання підприємствами-розробниками конкурсного завдання та відбір (остаточний) Замовником кращого підприємства за результатами виконання конкурсного завдання.

6. Узгодження проекту ТТЗ на ДКР із переможцем конкурсу.

7. Бюджетування фінансових коштів на виконання ДКР, здійснення квотування інших засобів у межах проекту поточного річного бюджету України.

8. Корекція затвердженої раніше Програми озброєння.

9. Укладання договору на ДКР із виконавцем.

Етап 3 – етап конкурсного відбору підприємства-виготовлювача серійної продукції.

1. Уточнення Замовником вимог до виробництва продукції і проекту договору на поставку продукції.

2. Розсилка конкурсної документації потенційним підприємствам-виробникам продукції.

3. Формування Замовником конкурсного завдання.

4. Виконання підприємством конкурсного завдання.

5. Вибір (остаточний) замовником кращого підприємства за:

– результатами аналізу бізнес-плану, представленої техніко-економічної, технологічної та іншої документації, результатів маркетингових досліджень замовника, аналізу системи управління якістю підприємства та ін. [5, с. 276];

– результатами досліджень окремих закінчених вузлів, блоків тощо;

– результатами дослідження повністю готових зразків.

6. Узгодження проекту договору на поставку продукції з переможцем конкурсу.

7. Бюджетування фінансових коштів на виробництво продукції, здійснення квотування інших засобів у межах проекту поточного річного бюджету України [6, с. 125].

8. Корекція затвердженої раніше Програми озброєння.

9. Укладання договору на поставку продукції.

Етап 4 – етап конкурсного відбору ремонтного підприємства.

Етап 5 – етап конкурсного відбору підприємства, що здійснює утилізацію продукції оборонної промисловості. На цьому етапі здійснюється:

– уточнення досягнутих кількісних показників;

– уточнення раніше обраного потенційного підприємства (підприємств);

– зміна в Програмі озброєння (ДОЗ) кількісних показників і/або попередньо обраного підприємства.

Представлена процедура формування Програми озброєння і ДОЗ та її основні фрагменти апробовані й реалізовані в діяльності систем, комплексів, засобів зв'язку та автоматизації управління Замовника [7].

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що система розвитку техніки зв'яз-

ку в даний час відчуває ряд проблем, зумовлених впливом нових економічних умов на процес розроблення і реалізації планових документів [8]. Найважливішою проблемою натепер є тривале існування протиріччя, зумовленого невідповідністю науково-методичного забезпечення функціонування існуючої системи планування розвитку військової техніки зв'язку сучасним економічним умовам.

Висновки і пропозиції. Життєвий цикл виробу включає ряд стадій (ІІ рівень ієрархії), під якими розуміють його частину, що характеризується певним станом виробу, сукупністю видів передбачених робіт та їх кінцевими результатами. У свою чергу кожна стадія життєвого циклу виробу включає в себе один або кілька видів робіт (ІІІ рівень ієрархії), що є самостійним об'єктом планування і фінансування під час створення виробу [9]. Всі види робіт складаються з певних етапів їх виконання (IV рівень ієрархії).

Життєвий цикл військової техніки включає в себе шість стадій: дослідження і обґрунтування розробки; розроблення; виробництво; експлуатація; капітальний ремонт, утилізація.

Перша стадія життєвого циклу виробів «Дослідження та обґрунтування розробки» включає три види робіт: опрацювання замовника і промисловості; науково-дослідна робота зі створення виробу; розроблення технічної пропозиції (аванпроекту).

Роботи, що проводяться замовником у ході опрацювання, включають формування вихідних вимог до систем, комплексів, зразків, їхніх складових частин та матеріалів, розроблення і видачу тактико-технічних завдань (ТТЗ) на виконання науково-дослідних робіт (НДР), технічних пропозицій (аванпроекту), дослідно-конструкторських робіт (ДКР) [10].

Роботи, що проводяться промисловістю, включають формування вихідних вимог до комплектуючих виробів міжгалузевого застосування і матеріалів, розгляд, затвердження та видачу технічних завдань (ТЗ) на виконання НДР, ДКР зі створення комплектуючих виробів міжгалузевого застосування і ТЗ на виконання НДР зі створення матеріалів.

Другою стадією життєвого циклу виробу є розроблення, що представляє собою процес створення дослідних зразків і технічної документації, необхідної для організації промислового виробництва. Дана стадія включає один вид роботи – «Дослідно-конструкторська робота зі створення виробів».

Список використаної літератури:

1. Журавський В.С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ : Парлам. вид-во, 2002. 344 с.
2. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії / пер. з фр. Л.А. Пашко, Л.А. Хомічак. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
3. Плахотнюк Н.Г. Контроль як провідна функція українського парламенту (організаційний аспект). *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України (Київ, 26 черв. 2001р.) ; Верховна Рада України ; Ін-т законодавства. Київ, 2001. С. 441–446.
4. Теплюк М.О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України (Київ, 26 черв. 2001 р.) ; Верховна Рада України ; Ін-т законодавства. Київ, 2001. С. 463–468.
5. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
6. Сіцінська М.В. Сутність парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2014. № 1. С. 124–128.
7. Конституція України. URL: http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр
8. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр
9. Закон України «Про Рахункову палату». *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2015. № 36. Ст. 360. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/576-19.
10. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015.

Usachenko O. O. State regulation of program planning of defense industry development in Ukraine

The handbook stated that it was reported to be scientifically sound, which addresses modern order management, which can achieve more efficient costs associated with minimum commitments. It has been determined that the programming system has developed what is currently being developed, when there are a number of problems caused by the availability of new economic processes in the development process and other planned systems. Complex solutions to the problems that are constantly spreading over the Armed Forces of Ukraine are modern communication technologies, which are impossible without reaching the macroeconomic situation in various fields. However, it may be noted that various and subjective economic factors, in order to use sound scientific methods, are subject to the development of fundamental decisions, and are used economically in the development of communication technologies, as well as at the practical level. plans. One of the various problems of this issue is the development and implementation of effective management activities that enable research into, and use, modern scientific projects, planning documents, and the creation of modern individuals. These larger problems indicate the reliability of the development of the developed program documents. On our own side, the author has developed a generalized procedure, which the Armed Forces and the State Defense Order in modern cases. The most well-known problems related to the temporary existence of a dispute are used scientifically-methodical method of functioning of the created planning system, developing technology of modern economic importance. Justified your programming program and its defense order and in other planned economy was part of the task. In today's economic economies, Ukraine has identified a number of cutting-edge challenges that offer the most direct and broad-based planning programs that have been developing in recent years, and at the same time they have to work.

Key words: *state regulation, program planning, defense industry development, state defense order management, communication technology.*

УДК 351:378.21
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-26

І. М. Хмиров
кандидат психологічних наук, доцент,
докторант Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОДЕЛІ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ

У роботі здійснено удосконалення державної моделі оцінки якості електронного навчання. Зокрема, виявлено показники оцінки якості електронного навчання: управління освітніми вхідними даними і ресурсами (освітні цілі програми; навчальний план і матеріали; технологія; персонал; фінанси; партнерство й аутсорсинг; будівлі, споруди, обладнання; записи); основні освітні процеси для досягнення цілей навчання (реклама і залучення; прийом на навчання і контракт зі студентом; освітні послуги; оцінка студентів; надання послуг студентам); організаційне середовище та залучення учасників освітнього процесу (місія та її розгортання; культура і принципи; моніторинг; аналіз і поліпшення); результати електронного навчання (відсоток випуску студентів; динаміка чисельності студентів; змістовні компетенції; освітні компетенції; кредити курсу, ефект вкладень студента). Запропоновано вдосконалену державну модель оцінки якості електронного навчання. Підкреслено, що оскільки модель Європейського фонду управління якістю являє собою універсальну модель оцінки якості електронного навчання, багато сформульованих критеріїв оцінки складні для неадаптованого застосування в програмах електронного навчання. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність пропозиції вдосконаленої моделі оцінки якості електронного навчання. Показано, що політика і стратегія програми електронного навчання повинні відповідати таким принципам: навчальна програма базується на справжніх і майбутніх потребах та очікуваннях зацікавлених сторін; навчальна програма базується на інформації, що отримана від вимірювання результатів діяльності, досліджень, вивчення й іншої зовнішньої діяльності; цілі програми та навчальний план розробляються, переглядаються й актуалізуються; цілі програми та навчальний план узгоджені та розгортаються через мережу ключових процесів. Виділено ключові складники державної моделі оцінки якості електронного навчання: якість управління входами, які використовує організація; якість процесів безпосереднього зв'язку зі споживачем; якість організаційного середовища, внутрішніх процесів стратегії, створення і поліпшення продукту та виробництва послуги; якість результатів.

Ключові слова: *державна модель, якість електронного навчання, критерії оцінки, освітній процес, програма електронного навчання.*

Постановка проблеми. На нинішньому етапі розвитку електронного навчання існує велика кількість підходів до оцінки його якості. Зокрема, розглянувши акценти якості з точки зору останніх світових підходів і необхідні елементи з точки зору моделі електронного навчання, можна приступати до адаптації структури моделі для оцінки якості навчальної програми та вироблення рекомендацій щодо застосування критеріїв даної моделі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Електронне навчання неодноразово підлягало дослідженню з боку різних авторів, зокрема таких: В. Кухаренко [2], В. Олійник [3], М. Чошанов [4] та ін. Разом із тим жоден вивчений підхід не включає всі вимоги моделі оцінки якості електронного навчання до навчальних програм, і тільки з огляду на вивчені підходи, провівши додаткові дослідження, можна згенерувати модель оцінки якості програм електронного навчання.

Мета статті. Зважаючи на наведену вище актуальність вибраної теми дослідження, метою даної роботи є вдосконалення державної моделі оцінки якості електронного навчання.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити такі завдання:

– виявити показники оцінки якості електронного навчання;

– запропонувати вдосконалену державну модель оцінки якості електронного навчання;

– виділити ключові складники державної моделі оцінки якості електронного навчання.

© Хмиров І. М., 2019

Виклад основного матеріалу. У загальному випадку якість електронного навчання залежить від таких показників:

– управління освітніми вхідними даними і ресурсами, що використовуються (освітні цілі програми; навчальний план і матеріали; технологія; персонал; фінанси; партнерство й аутсорсинг; будівлі, споруди, обладнання; записи);

– основні освітні процеси для досягнення цілей навчання (реклама і залучення; прийом на навчання і контракт зі студентом; освітні послуги (навчання); оцінка студентів; послуги, що надаються студентам);

– організаційне середовище та залучення учасників освітнього процесу (місія та її розгортання; культура і принципи; моніторинг; аналіз і поліпшення);

– результати електронного навчання (відсоток випуску студентів; динаміка чисельності студентів; змістовні компетенції; освітні компетенції; кредити курсу, ефект вкладень студента) [1; 3].

Оскільки модель Європейського фонду управління якістю являє собою універсальну модель оцінки організацій, багато сформульованих критеріїв оцінки складні для неадаптованого застосування в програмах електронного навчання. У зв'язку з цим доцільно запропонувати вдосконалену модель оцінки якості електронного навчання. Вона складається з таких компонентів.

1. Лідерство. Даний критерій застосовуються для оцінки лідерства в навчальній програмі.

2. Політика і стратегія. У цьому критерії моделі пропонується оцінювати якість електронного навчання не всієї організації електронного навчання, а окремої програми, в якій політикою і стратегією є ніщо інше, як цілі навчальної програми і розгорнутий навчальний план, який є свого роду стратегічним планом досягнення цілей програми. Відповідно, цей блок повинен відповідати таким принципам:

– навчальна програма базується на справжніх і майбутніх потребах та очікуваннях зацікавлених сторін;

– навчальна програма базується на інформації, що отримана від вимірювання результатів діяльності, досліджень, вивчення й іншої зовнішньої діяльності;

– цілі програми та навчальний план розробляються, переглядаються і актуалізуються;

– цілі програми та навчальний план узгоджені й розгортаються через мережу ключових процесів [2; 4].

3. Персонал. Зазначений критерій пропонується використовувати для оцінки персоналу в навчальній програмі.

4. Освітнє партнерство і ресурси. З точки зору електронного навчання навчальні матеріали є одним із ключових факторів якості, тому пропонується виділити його в підкритерій «управління інформацією та знаннями», оскільки це – один із ключових об'єктів інформації та знань, що підлягають управлінню. Всі інші підкритерії є важливими складниками оцінки. Відповідно, передбачається, що цей критерій повинен містити такі компоненти:

– управління зовнішніми партнерськими відносинами;

– управління фінансами;

– управління будівлями, обладнанням і матеріалами;

– управління технологіями;

– управління навчальними матеріалами, інформацією та знаннями.

5. Процеси. Даний критерій містить такі підкритерії:

– «Процеси систематично розробляються і управляються»;

– «Процеси поліпшуються, коли це необхідно, з використанням інновацій для досягнення повної задоволеності та створення доданої цінності для споживачів й інших зацікавлених сторін»;

– «Продукція та послуги розробляються на основі вимог і очікувань споживача»;

– «Продукція та послуги виробляються, поставляються і здійснюється післяпродажне обслуговування»;

– «Відносини зі споживачами управляються і поліпшуються».

Зазначені підкритерії належать до системи управління, на чому робиться акцент в існуючих підходах оцінки електронного навчання.

Зокрема, підкритерій «Продукція та послуги розробляються на основі вимог і очікувань споживача» потребує додаткового уточнення.

Оскільки «продукцією і послугами» в даному випадку вважається комплекс послуг (сервісів) і заходів для учасника курсу для досягнення цілей програми, то тут у межах можливостей e-learning слід розглядати надання індивідуальних траєкторій навчання і врахування індивідуальних відмінностей. Отже, даний підкритерій буде виглядати так: «Навчання надається з урахуванням індивідуальних відмінностей учасників курсу».

Що стосується підкритерію «Продукція і послуги виробляються, поставляються, і здійс-

нюється післяпродажне обслуговування», то він також потребує додаткового уточнення. У контексті електронного навчання виробництво та постачання являє собою процес, починаючи від прийому учасників курсу і закінчуючи випускними заходами, що включають, наприклад, підсумкову оцінку.

Післяпродажним обслуговуванням у цьому випадку можна вважати набір можливостей і сервісів, що надаються по закінченні програми, наприклад:

– робота з випускниками;

– працевлаштування;

– послуги додаткової освіти [2–4].

Отже, даний підкритерий буде виглядати таким чином: проводиться навчання та надаються послуги випускникам.

Що стосується підкритерію «Відносини зі споживачами управляються і поліпшуються», то його слід пояснити так. Оскільки в процесі навчання теж здійснюється контакт з учасником програми, в даному розділі слід відображати додатковий набір послуг, крім безпосередніх послуг з навчання для допомоги в досягненні освітніх результатів. Зокрема, такі послуги в традиційному навчанні надають деканати. Крім цього, в даному розділі можна виділити ще одну важливу групу споживачів − роботодавці, оскільки вони також є зацікавленою стороною в результатах програми.

Виходячи з цього, даний підкритерій буде виглядати таким чином: «Обслуговування студентів і зв'язок з роботодавцями управляється і поліпшується».

6. Результати. Блок «Результати» відображає результати функціонування навчальної програми. Даний критерій відображає проміжні та провідні показники діяльності незалежно від об'єкта оцінки і не вимагають адаптації.

7. Результати для споживачів.

Уповноважені організації проводять всебічні вимірювання і досягають видатних результатів по відношенню до своїх споживачів. Оскільки під основною групою споживачів навчальної програми слід розуміти учасників курсу, то слід інтерпретувати даний розділ так: «Результати для учасників курсу».

8. Результати для персоналу.

Уповноважені організації проводять усебічні вимірювання і досягають видатних результатів по відношенню до свого персоналу.

9. Результати для суспільства. Уповноважені організації проводять всебічні вимірювання і досягають видатних результатів по відношенню до суспільства. Даний розділ потребує додаткових пояснень для його застосування у відповідності до вимог моделі Європейського фонду управління якістю. Даний пункт має велике значення для оцінки організацій і націлений на оцінку показників іміджу в суспільстві, який включає оцінку з боку окремих діячів, громадських організацій, уряду та ін. [2–4].

З точки зору оцінки результатів навчальної програми існує яскраво виражений представник суспільства, і в деякому випадку споживач результатів навчальної програми – роботодавець. Разом із тим запропонована навчальна програма може безпосередньо не бути націлена на надання послуг для підготовки фахівця для роботодавця. Таким чином, пропонується в даному розділі під суспільством передусім розуміти основних одержувачів вигод від надання послуг для учасників курсу, як правило, це – роботодавці.

10. Ключові результати. Уповноважені організації проводять усебічні вимірювання і досягають видатних результатів по відношенню до ключових елементів своєї політики і стратегії.

Загалом, розглядаючи модель оцінки якості електронного навчання, можна виділити такі її складники:

– якість управління входами (ресурсами), які використовує організація;

– якість процесів безпосереднього зв'язку зі споживачем;

– якість організаційного середовища, внутрішніх процесів стратегії, створення і поліпшення продукту та виробництва послуги;

– якість виходів (результатів) [1; 3].

Висновки і пропозиції. Отже, проведене дослідження забезпечило отримання таких результатів.

1. Виявлено показники оцінки якості електронного навчання: управління освітніми вхідними даними і ресурсами (освітні цілі програми; навчальний план і матеріали; технологія; персонал; фінанси; партнерство й аутсорсинг; будівлі, споруди, обладнання; записи); основні освітні процеси для досягнення цілей навчання (реклама і залучення; прийом на навчання і контракт зі студентом; освітні послуги; оцінка студентів; надання послуг студентам); організаційне середовище та залучення учасників освітнього процесу (місія та її розгортання; культура і принципи; моніторинг; аналіз і поліпшення); результати електронного навчання (відсоток

випуску студентів; динаміка чисельності студентів; змістовні компетенції; освітні компетенції; кредити курсу, ефект вкладень студента).

2. Запропоновано вдосконалену державну модель оцінки якості електронного навчання. Підкреслено, що, оскільки модель Європейського фонду управління якістю являє собою універсальну модель оцінки якості електронного навчання, багато сформульованих критеріїв оцінки складні для неадаптованого застосування в програмах електронного навчання. У зв'язку з цим обґрунтовано доцільність пропозиції вдосконаленої моделі оцінки якості електронного навчання.

3. Виділено ключові складники державної моделі оцінки якості електронного навчання: якість управління входами, які використовує організація; якість процесів безпосереднього зв'язку зі споживачем; якість організаційного середовища, внутрішніх процесів стратегії, створення і поліпшення продукту та виробництва послуги; якість результатів.

Загалом, отримані в роботі результати дозволять суттєво підвищити рівень ефективності застосування державної моделі оцінки якості електронного навчання.

Список використаної літератури:

1. Аллен М. E-learning. Как сделать электронное обучение понятным, качественным и доступным. Москва, 2016. 275 с.
2. Кухаренко В.М. Дистанційний навчальний процес. Київ, 2005. 292 с.
3. Олійник В. Дистанційна освіта за кордоном та в Україні. *Імідж сучасного педагога.* 2001. № 1 (12). С. 22–29.
4. Чошанов М. Гибкая технология проблемно-модульного обучения. Москва, 2012. 158 с.

Khmyrov I. M. Improvement of the state model of evaluation of e-learning quality

The state model of evaluation of e-learning quality is improved. In particular, the following indicators of evaluation of e-learning quality are identified: management of educational input data and resources (educational goals of the program; curriculum and materials, technology; staff finance; partnerships and outsourcing; buildings, structures, equipment and records); basic educational processes to achieve learning goals (advertising and attraction, admission to training and student contract; educational services, student assessment, provision of student services); organizational environment and involvement of participants into educational process (mission and its deployment; culture and principles, monitoring, analysis and improvement); e-learning outcomes (student graduation rate; dynamics of student numbers; substantive competences; educational competencies; course credits; student investment effect). An improved state model of evaluation of e-learning quality is proposed. It is emphasized that since the European Quality Management Fund model was a universal model for measuring of the quality of e-learning, many of formulated evaluation criteria were complex for unadjusted applications in e-learning programmes. Therefore, it is reasonable to propose an improved e-learning quality assessment model. It is shown that the e-learning policy and strategy should be consistent with the following principles: the curriculum is based on present and future needs and expectations of stakeholders; the curriculum is based on information derived from the measurement of performance, research, study and other external activities; the objectives of the curriculum are developed, revised and updated; the objectives of the curriculum are harmonized and deployed through a network of key processes. The following key components of the state model of e-learning quality evaluation are identified: quality of management of inputs used by the organization; quality of direct communication processes with the consumer; quality of organizational environment, internal processes of strategy, creation and improvement of service product and production; quality of results.

Key words: *state model, e-learning quality, evaluation criteria, educational process, e-program.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-27

Є. Ю. Ярусевич
аспірант Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету,
юрисконсульт юридичного бюро
Державного підприємства
«Державне Київське конструкторське бюро «ЛУЧ»

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА СУТНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ПЕРЕДАЧ ТОВАРІВ ВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПОДВІЙНОГО ВИКОРИСТАННЯ

У статті розглянуто питання міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання. Визначено сутність міжнародних передач товарів військового призначення і подвійного використання у зовнішньоекономічній діяльності та проаналізовано їх правову природу. Україна, беручи до уваги зобов'язання, взяті у межах міжнародних договорів та інших угод з метою забезпечення захисту національних інтересів, установила контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання. Товари військового призначення та подвійного використання становлять інтереси держави у сфері національної безпеки і оборони, економіки та міжнародних відносин, а зазначені інтереси спричинені здатністю такої групи товарів забезпечувати національну безпеку і оборону, зростання економіки та зміцнення позицій держави на міжнародній арені у воєнній сфері. Охарактеризовано особливості співвідношення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання та військово-технічного співробітництва. Проаналізовано місце міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання. Встановлено, що міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання є складовою частиною зовнішньоекономічних відносин міжнародного співробітництва з науково-технічних питань та способом здійснення зовнішньоекономічної діяльності у сфері військового-технічного співробітництва, а отже, мають бути врегульовані міжнародними угодами з іноземними держави та ратифіковані. Досліджено, що така зовнішньоекономічна діяльність не є заснованою на вільному волевиявленні сторін (суб'єктів господарювання) та має ознаки міжнародного (міждержавного) співробітництва. Визначено, що зазначені міжнародні передачі є складовою частиною державної політики у сфері національної безпеки й оборони і перебувають під постійним контролем держави. Встановлено, що під час міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання саме держава має вирішальний вплив на їх здійснення, а точніше держави, які є сторонами міжнародних передач.

Ключові слова: *експортний контроль, міжнародні передачі, товари військового призначення, товари подвійного використання, міжнародне співробітництво, зовнішньоекономічна діяльність, військово-технічне співробітництво.*

Постановка проблеми. З метою забезпечення захисту національних інтересів України, дотримання нею міжнародних зобов'язань щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки, обмеження передач звичайних видів озброєння, а також здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях, діяльність, пов'язана з державним контролем за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання, регулюється державою.

Міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання є одним із видів військово-технічного співробітництва, яка у свою чергу є складовою частиною державної політики у сфері національної безпеки і оборони та зовнішньоекономічної діяльності.

Визначення місця таких міжнародних передач у зовнішньоекономічній діяльності держави та їх правової природи є необхідним для подальшого обґрунтовування способів та заходів державного експортного контролю.

© Ярусевич Є. Ю., 2019

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблем міжнародного військово-технічного співробітництва та міжнародних передач України з іноземними державами зробили вітчизняні вчені: В. Бадрак, В. Бегма, В. Борохвостов, С. Згурець, В. Горбулін, В. Толубко, А. Рось, С. Стріха та ін.

Метою і завданням статті є дослідження правової природи, сутності, значення та місця міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання для кращого розуміння необхідності державного контролю за ними.

Виклад основного матеріалу. Абзац другий статті 1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» визначає, що міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання (далі – товари) – це експорт, імпорт, реекспорт товарів, їх тимчасове вивезення за межі України або тимчасове ввезення на її територію, транзит товарів територією України, а також будь-які інші передачі товарів, що здійснюються за межами України [1].

Визначення міжнародних передач є зрозумілим та достатнім для подальшого розкриття їх сутності, а складники міжнародних передач досить повно висвітлені в статті 1 Закону [1]. При цьому абстраговані від товарів міжнародні передачі не потребують окремого дослідження та вивчення.

Особливості правового регулювання міжнародних передач встановлюються, виходячи з категорії товарів, які можуть становити певний інтерес для держави.

Товари військового призначення та подвійного використання становлять інтереси держави у сфері національної безпеки і оборони, економіки та міжнародних відносин. Такі інтереси спричинені здатністю такої групи товарів забезпечувати національну безпеку й оборону, зростання економіки і зміцнення позицій держави на міжнародній арені у воєнній сфері.

Згідно з абз. 12 статті 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», зовнішньоекономічна діяльність – це діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, а також діяльність державних замовників з оборонного замовлення у випадках, визначених законами України, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами [2].

Відповідно до частини першої статті 377 Господарського кодексу України, зовнішньоекономічна діяльність суб'єктів господарювання – це господарська діяльність, яка в процесі її здійснення потребує перетинання митного кордону України майном, зазначеним у частині першій статті 139 цього Кодексу, та/або робочою силою [3].

Аналізуючи положення абзацу 2 статті 1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [1], абзацу 12 статті 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [2] та статті 377 Господарського кодексу України [3], слід зазначити, **що міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання є видом зовнішньоекономічної діяльності.**

У відповідності до пункту 9 частини першої статті 92 Конституції України [4] виключно законами України визначаються засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності та митної справи.

Запровадивши правове регулювання видів зовнішньоекономічної діяльності, Україна, беручи до уваги зобов'язання, взяті в межах міжнародних договорів та інших угод з метою забезпечення захисту національних інтересів, установила контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання.

Особливості здійснення міжнародних передач зазначених товарів висвітлені в міжнародних договорах та угодах щодо нерозповсюдження зброї масового знищення, засобів її доставки, а також забезпечення здійснення заходів щодо недопущення використання зазначених товарів у терористичних та інших протиправних цілях.

Під час міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання саме **держава має вирішальний вплив на їх здійснення,** а точніше держави, які є сторонами міжнародних передач.

Держава Україна під час здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання [2]:

– надає повноваження суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності на здійснення експорту та імпорту озброєння, боєприпасів, військової техніки;

– надає дозволи чи висновки на здійснення міжнародних передач товарів або проведення переговорів щодо здійснення таких передач;

– проводить ідентифікацію товарів, що передбачає встановлення відповідності конкретних товарів, які є об'єктами міжнародних передач, найменуванню та опису товарів, внесених до списків товарів, що підлягають державному експортному контролю;

– здійснює митний контроль та митне оформлення товарів відповідно до законодавства;

– застосовує спеціальні санкції до суб'єктів господарювання, які порушили порядок здійснення таких передач.

Інші держави також мають особливі повноваження щодо експортного контролю товарів військового призначення та подвійного використання.

Враховуючи викладене, **така зовнішньоекономічна діяльність не є заснованою на вільному волевиявленні сторін** (суб'єктів господарювання) та має ознаки міжнародного (міждержавного) співробітництва. Визначальним при цьому є той факт, що сторонами зазначених міжнародних передач виступають не лише суб'єкти господарювання, **але й держава на стороні кожного такого суб'єкта.**

Міжнародне співробітництво становить певну взаємодію двох або декількох держав, спрямовану на реалізацію спільних інтересів. Відносини співробітництва містять у собі двосторонню та багатосторонню дипломатію, укладення різного роду договорів та угод, які передбачають взаємну координацію в різних сферах.

Відповідно до частини третьої статті 3 Закону України «Про міжнародні договори» [5], від імені Уряду України укладаються міжнародні договори України з науково-технічних та інших питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України. Разом із тим такі договори, у відповідності до пункту «в» частини другої статті 9 вказаного Закону, **підлягають ратифікації.**

Підсумовуючи зазначене, міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання **є складовою частиною зовнішньоекономічних відносин міжнародного співробітництва з науково-технічних питань**, а отже, мають бути врегульовані міжнародними угодами з іноземними держави та ратифікованими.

Міжнародне науково-технічне співробітництво держав у сфері озброєння і військової техніки здійснюється **у формі військово-технічного співробітництва,** головним завданням якого, відповідно до Указу Президента України від 21.04.1999 р. № 422/99 «Про заходи щодо вдосконалення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами» [6], є забезпечення національних інтересів і безпеки держави, оснащення Збройних сил та інших військових формувань сучасним озброєнням і військовою технікою (ОВТ), іншими товарами військового призначення, розвиток експортного потенціалу військово-промислового комплексу, підвищення науково-технічного та технологічного потенціалу оборонної галузі України.

Відповідно до пункту 3 Указу Президента України від 21.04.1999 р. № 422/99, до військово-технічного співробітництва належать такі види діяльності:

– інформаційний обмін;

– укладання міжнародних договорів України та зовнішньоекономічних договорів (контрактів);

– експорт та імпорт товарів військового призначення, у тому числі надання суб'єктами військово-технічного співробітництва консультаційних, маркетингових, посередницьких, брокерських, агентських, консигнаційних, юридичних послуг іноземним суб'єктам господарської діяльності та одержання від них аналогічних послуг;

– наукова, науково-технічна, науково-виробнича, навчальна та інша кооперація з іноземними суб'єктами господарської діяльності;

– співробітництво з міжнародними організаціями у військово-технічній сфері;

– організація і проведення виставок, конкурсів, торгів, конференцій, симпозіумів, семінарів та інших подібних заходів щодо товарів військового призначення;

– інші види діяльності у цій сфері, які не суперечать законодавству України та нормам міжнародного права [6].

При цьому відповідно до статті 4 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [1], пункту 2 Указу Президента України від 21.04.1999 р. № 422/99 [6] міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання **здійснюються на засадах пріоритетності національних інтересів та монополії держави на регулювання діяльності у сфері військово-технічного співробітництва.**

З огляду на викладене, міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійно-

го використання с**тановлять зміст військово-технічного співробітництва**, а їх здійснення зумовлюється державною політикою у сфері національної безпеки та оборони.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, встановлено, що міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання **є способом здійснення зовнішньоекономічної діяльності у сфері військово-технічного співробітництва.** Такі міжнародні передачі є складовою частиною державної політики у сфері національної безпеки та оборони і перебувають під постійним контролем держави.

Список використаної літератури:

1. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20.02.2003 № 549-IV. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/549-15/print1522652754333156 (дата звернення: 29.09.2019).
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12 (дата звернення: 29.09.2019).
3. Господарський кодекс України : Кодекс від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15 (дата звернення: 29.09.2019).
4. Конституція України : Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 29.09.2019).
5. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15 (дата звернення: 29.09.2019).
6. Про заходи щодо вдосконалення військово-технічного співробітництва України з іноземними державами : Указ Президента України від 21.04.1999 р. № 422/99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/99 (дата звернення: 29.09.2019).

Yarusevych Ye. Yu. Some features of legal nature and essence of international transfer of military goods and dual use goods

The article deals with the issue of international transfers of military and dual-use items. The essence of international transfers of military goods and dual use in foreign economic activity is determined and their legal nature is analyzed. Ukraine, taking into account the commitments made under international treaties and other agreements to ensure the protection of national interests, has established control over international transfers of military and dual-use items. Military and dual-use items represent the interests of the state in the field of national security and defense, economy and international relations, and these interests are caused by the ability of such a group of goods to provide national security and defense, economic growth and strengthening of the state position in the international arena in the military sphere. The features of the ratio of international transfers of military goods and dual use and military-technical cooperation are characterized. The location of international transfers of military and dual-use items is analyzed. It is established that international transfers of military goods and dual-use goods are a component of foreign economic relations of international cooperation on scientific and technical issues and a way of carrying out foreign economic activities in the field of military-technical cooperation, and therefore should be settled by international agreements with foreign states and ratified. It has been researched that such foreign economic activity is not based on the free will of the parties (economic entities) and has signs of international (interstate) cooperation. It is determined that these international broadcasts are a component of state policy in the field of national security and defense and are under permanent control of the state. It is established that in international transfers of military goods and dual-use goods, the state itself has a decisive influence on their implementation, and more specifically, the states that are parties to international transfers.

Key words: *export control, international transfers, military goods, dual-use goods, international cooperation, foreign economic activity, military-technical cooperation.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 330.34
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-28

С. В. Богачов
доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України
Голова правління ГО «Інститут місцевого та регіонального розвитку»

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ПОСТКОНФЛІКТНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД, АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ, ПРОПОЗИЦІЇ)

Статтю присвячено питанням відновлення місцевого самоврядування на постконфліктних територіях, включаючи організацію та проведення місцевих виборів. Розглянуто досвід урегулювання міжетнічних та міжконфесійних конфліктів в країнах ЄС (Хорватії, Боснії і Герцеговині, Великобританії та Північній Ірландії) і на пострадянському просторі (Таджикистані, Молдові, Азербайджані та Вірменії), що відбувалися в другій половині XX століття. Систематизовано шляхи вирішення ними конфлікту, включаючи питання безпеки, політичні, економічні та соціокультурні завдання. Ці завдання пов'язані між собою та утворюють систему. Досвід показує, що завдання постконфліктного відновлення доцільно вирішувати в такій послідовності: встановлення та підтримання безпеки, соціальний захист, економічна розбудова, політична стабілізація (включаючи організацію та реалізацію виборчого процесу). Визначено можливості використання зарубіжного досвіду на Сході України для вирішення завдань постконфліктного періоду, включаючи відновлення місцевого самоврядування та проведення відповідних виборів. За результатами аналізу ситуації, що склалась на не підконтрольних Україні територіях, та документів щодо врегулювання конфлікту (включаючи Мінські домовленості, законодавство про особливий порядок та реінтеграцію) розроблено пропозиції щодо організації виборчого процесу з урахуванням зарубіжного досвіду. Визначено, що формування виборчого процесу включає шість етапів, таких як встановлення та підтримка безпеки; визначення часу проведення місцевих виборів; підготовка виборів (передвиборна кампанія); проведення виборів; підрахунок голосів та визнання легітимності виборів міжнародними спостерігачами. У висновках підкреслено, що під час формування виборчого процесу на постконфліктних територіях необхідно дотримуватися принципів законності, системності, узгодженості та встановлення довіри між конфліктуючими сторонами та посередниками. Визначено, що подальших досліджень потребують питання вдосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні та оцінювання можливостей одночасного проведення місцевих виборів на підконтрольних і постконфліктних територіях Сходу України.

Ключові слова: *постконфліктні території, відновлення місцевого управління, зарубіжний досвід, місцеві вибори, виборчий процес.*

Постановка проблеми. Постконфліктний період передбачає ліквідацію основних видів напруженості, нормалізацію відносин між сторонами конфлікту, перехід до співпраці й довіри. Він спрямований на стабілізацію шляхом вирішення завдань безпеки, політичного врегулювання, економічного відновлення, встановлення соціального консенсусу та екологічної рівноваги. Питання безпеки та політичного врегулювання мають першорядне значення, оскільки зусилля щодо економіко-еколого-соціального відновлення території можуть бути приречені на невдачу з огляду на періодично виникаючі зіткнення з використанням зброї між незадоволеними учасниками конфлікту, тому актуальними питаннями дослідження є можливості виконання Мінських домовленостей щодо подолання збройного конфлікту на Сході Укра-

© Богачов С. В., 2019

їни, пов'язані з відновленням місцевого самоврядування та організацією виборчого процесу на принципах безпеки, вільного волевиявлення та легітимності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені та практики проявляють значний дослідницький інтерес до проблем постконфліктного відновлення. Так, О. Балуєва та О. Келембет розглядають принципи формування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій [1]; Н. Музаффарлі та Е. Ісмаїлов визначають комплекс завдань щодо відновлення постконфліктних територій та шляхи їх вирішення [2]; В. Деррік розглядає питання управління на постконфліктних територіях [3]; П. Коллер та А. Хофлер характеризують економічні наслідки громадянської війни [4]; А. Полчанов пропонує використовувати системний підхід до процесу постконфліктного відновлення [5]; М. Фішер та М. Юсупов акцентують увагу на соціальних проблемах постконфліктного відновлення [6; 7]. Дослідження таких науковців, як Л. Беззубко, Б. Беззубко, О. Долгальова, М. Єщенко, Н. Степанів, В. Єфременко, присвячено питанням державного регулювання, нормативно-правового забезпечення відновлення та соціально-економічного розвитку постконфліктних територій Донбасу [8–10]. Спираючись на наявні дослідження, проаналізуємо досвід вирішення проблем постконфліктного відновлення, пов'язаний з політичним врегулюванням, відновленням управління та самоврядування, включаючи місцеві вибори, а також можливості його використання на постконфліктних територіях України, що визначає мету та завдання статті.

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо організації виборчого процесу на постконфліктних територіях України з урахуванням зарубіжного досвіду та ситуації, що склалася.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо конфлікти, які мають схожі риси з конфліктом на Сході України та відбувалися в європейських країнах і на пострадянському просторі в другій половині XX сторіччя (табл. 1).

Систематизуємо основні шляхи вирішення (в питаннях безпеки, політичних, економічних, соціально-культурних аспектах) завершених конфліктів в досліджуваних європейських країнах і на пострадянському просторі (табл. 2). Згідно з твердженнями фахівців постконфліктне відновлення території передбачає підтримку безпеки, виконання політичних, економічних та соціальних завдань, які об'єднуються в сім груп та включають безпеку суспільства, репатріацію населення, відновлення інфраструктури, продовольчу безпеку та відродження сільського господарства, охорону здоров'я та соціальний захист; відновлення управління та самоврядування, макроекономічну стабілізацію [1–3]. Дані табл. 2 свідчать про те, що завдання в представленій послідовності вирішуються в процесі постконфліктного відновлення території, яка отримала значні втрати від бойових дій в разі силового врегулювання збройного конфлікту (Хорватія і Сербська Країна, Великобританія та Північна Ірландія, Таджикистан).

У разі вирішення конфліктів за допомогою міжнародного посередництва (Боснія та Герцеговина) на перший план виступають проблеми управління на основі встановлення консенсусу між протидіючими учасниками конфлікту. Цікавим є досвід вирішення міжетнічного конфлікту між Молдовою та Гагаузією (1989–1994 рр.). У 1994 р. парламентом Молдови було прийнято Закон про особливості правового статусу Гагаузії як регіону з компактним проживанням гагаузів з правами автономії в складі Республіки Молдова. В результаті конфлікт було вичерпано парламентським шляхом. Також слід відзначити вирішення конфлікту у 1992 р. між Азербайджаном та Вірменією щодо Нахічеванської автономної республіки (НАР). Воно відбулося завдяки дипломатичним зусиллям та постійним контактам між лідерами Вірменії та НАР з боку Азербайджану.

Як свідчить зарубіжний досвід (табл. 2), в постконфліктний період досліджуваними країнами встановлювався режим прямого правління або військово-цивільної адміністрації під наглядом ООН та ОБСЄ тієї країни, до якої належать спірні території, а потім проводилися місцеві вибори, які визнавалися легітимними. Ситуація на постконфліктних територіях Сходу України має особливості, які не дають змогу прямо використовувати зарубіжний досвід. Ці особливості полягають у такому: конфлікт триває більше п'яти років, немає чітко вираженого військового протистояння, жителі не підконтрольних і підконтрольних Україні територій пересуваються через лінію розмежування відповідно до спеціального режиму, на прифронтових підконтрольних Україні територіях діють військово-цивільні адміністрації, а також відсутнє місцеве самоврядування. Існує документ Мінські домовленості, який декларує кро-

ки щодо мирного врегулювання, а також Закон України про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, який буде реалізований у повному обсязі після проведення місцевих виборів за українським законодавством. Нині існують розбіжності між конфліктуючими сторонами щодо проведення місцевих виборів стосовно встановлення українською прикордонною службою контролю над кордоном між Україною і РФ до або після проведення місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської

Таблиця 1

Конфлікти в європейських країнах і на пострадянському просторі, що відбувалися в другій половині XX століття

Країна, тривалість	Причини конфлікту	Механізм вирішення	Стан конфлікту
Хорватія (територія Сербської Країни), 1992–1995 рр.	Міжетнічні розбіжності	Хорватська армія й поліція провели дві військові операції (1995 р.).	Завершено
Боснія і Герцеговина, 1992–1995 рр.	Міжетнічні та міжконфесійні розбіжності	Дейтонська мирна угода (1995 р.), утворення конфедерації, а саме Федерації Боснії і Герцеговини, а також Республіки Сербської в Боснії.	Завершено
Великобританія та Північна Ірландія, 1969–1998 рр.	Міжконфесійні розбіжності	Белфастська угода (1998 р.), підтримана на референдумі більшістю населення Північної Ірландії.	Завершено
Таджикистан (громадянська війна), 1992–1997 рр.	Міжетнічні розбіжності	Загальна угода про встановлення миру і національної злагоди в Таджикистані (1997 р.)	Завершено
Азербайджан та Вірменія, з 1998 р. досі	Міжетнічні та міжконфесійні розбіжності	Мінська група ОБСЄ по врегулюванню конфлікту у Нагірному Карабасі	Триває
Молдова, з 1992 р. досі	Міжетнічні розбіжності	Переговорний процес «5+2» щодо врегулювання конфлікту у Придністров'ї	Триває

Джерело: складено автором

Таблиця 2

Шляхи вирішення конфлікту в досліджуваних європейських країнах і на пострадянському просторі

Безпекові питання	**Політичні аспекти**	**Економічні аспекти**	**Соціальні аспекти**
Хорватія (територія Сербської Країни)			
Переозброєння армії, загальна мобілізація, підготовка особового складу, міжвідомча координація.	Відновлено територіальну цілісність, здійснено демілітаризацію, сформовано місцеву поліцію, проведено місцеві вибори.	Проведено економічні та адміністративні реформи.	Консолідація населення щодо розбудови незалежної держави; створення умов для повернення біженців.
Боснія і Герцеговина			
Розведення сторін; залучення миротворчих сил; розмінування; контроль над озброєнням.	У кожному суб'єкті конфедерації свій президент, парламент, уряд, поліція та армія. Діє інститут колективного президентства, за якого президенти керують по черзі та змінюють один одного кожні 8 місяців.	Відновлення інфраструктури, поліпшення економічних зв'язків між суб'єктами конфедерації, розвиток приватного сектору.	Забезпечення прав людини та національних меншин.
Великобританія та Північна Ірландія			
Операція по підтримці миру «Знамення» тривала 40 років та завершилася відміною режиму прямого правління.	Відновлення територіальної цілісності, передача частини владних повноважень регіональним органам управління, до складу яких обираються британці та ірландці.	Зростання інвестицій, створення робочих міст та вжиття інших заходів щодо розрядки економічної напруженості.	Надання гарантій цивільних та соціальних прав католічної меншості без шкоди для прав протестантської більшості.
Таджикистан			
Залучення колективних миротворчих сил СНД, місія ООН, демілітаризація та розмінування.	Комісія національного примирення дала змогу відновити й створити політичні інститути, організувати та провести вибори.	Підтримка продовольчої та енергетичної безпеки; створення робочих місць.	Репатріація біженців; реабілітація соціальної інфраструктури.

Джерело: складено автором

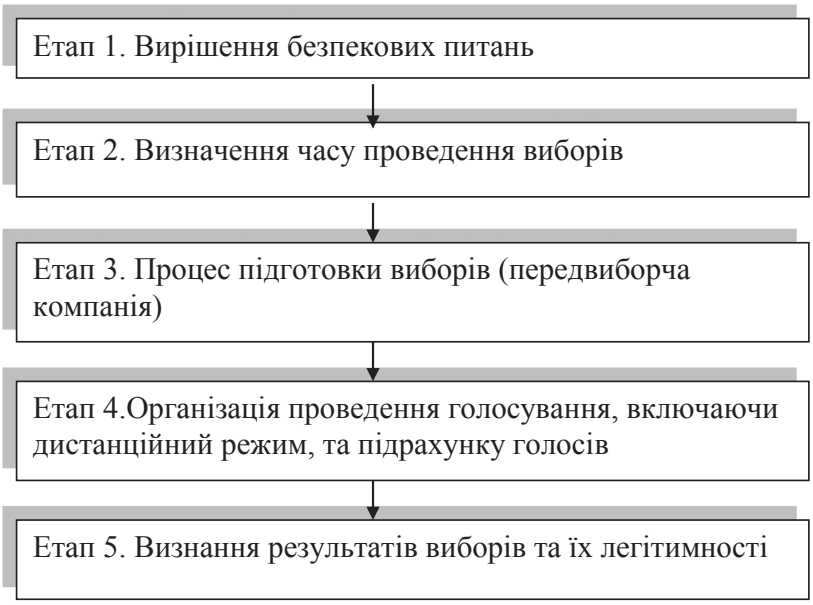

Рис. 1. Організація виборчого процесу на постконфліктних територіях України

областей. Це безпосередньо пов'язане з підтримкою безпеки на виборах. Контроль та підтримку безпеки, як свідчить міжнародний досвід, може бути доручено міжнародним силам (ООН, ОБСЄ). Такі прецеденти мали місце в міжнародній практиці, але це передбачає повну демілітаризацію зони конфлікту. Важливим питанням також є відновлення взаємин на постконфліктних територіях в економічному та соціальному аспектах. Необхідно відзначити, що Мінські домовленості розроблялись у 2015 р., коли в окремих районах Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) продовжували функціонувати під українською юрисдикцією великі підприємства (зокрема, Єнакіївський металургійний завод, шахта «Комсомолець Донбасу», Харцизький трубний завод, Шахта імені Засядька, ЦЗФ «Колосниківська», Донецький електротехнічний завод, Макіївкокс, Ясинівський коксохімічний завод, Докучаєвський флюсо-доломітний комбінат), а внутрішньо переміщені особи тільки отримали свій статус і займалися пошуком житла та роботи. Українське законодавство про місцеві вибори, згідно з твердженням фахівців, вимагає змін як щодо проведення виборів на всій території України, так і в Донбасі (на контрольованих Україною територіях та в ОРДЛО) [11; 12]. Особливий інтерес має виборчий процес у територіальних громадах, розташованих поблизу лінії розмежування, оскільки у 2015 р. місцеві вибори там або не проводились, або не відбулись. Таким чином, необхідно приймати спеціальний або коригувати чинний Закон України «Про місцеві вибори» та розробляти механізм його реалізації на постконфліктних територіях.

Виходячи із зарубіжного досвіду та ситуації, що склалась на постконфліктних територіях Сходу України, виборчий процес повинен здійснюватися в п'ять етапів, послідовність яких представлена на рис. 1. Зазначені етапи повинні бути виконані незалежно від комплексного або поетапного (компромісного) забезпечення необхідних умов безпеки протиборчими сторонами та їх посередниками. Йдеться про розбіжності протиборчих сторін у виконанні етапу 2 «Час проведення виборів» до або після встановлення контролю України над державним кордоном з РФ на території ОРДЛО (трактування так званої формули Штанмайєра).

Важливим питанням є визначення повноважень органів державного управління й місцевого самоврядування, що діяли в доконфліктний період на території ОРДЛО, зокрема їх можлива участь у підготовці виборів в постконфліктний період. Крім того, необхідно уточнити принципи обрання депутатів (за пропорційною, мажоритарною або змішаною системою), формування центральної виборчої комісії, дільничних виборчих комісій та їх взаємодії тощо, як це задекларовано чинним українським законодавством, а також підтверджено закордонним досвідом.

Висновки і пропозиції. Представлений досвід постконфліктного відновлення, включаючи вирішення проблем виборчого процесу, свідчить про те, що він потребує адаптації до

умов, що склались на постконфліктних територіях України. Мінські домовленості та «формула Штанмайєра» свідчать про те, що конфліктна ситуація на Сході України (в Донбасі) не має аналогів у світовій практиці, тому вирішення конфлікту має бути ексклюзивним. Існують два трактування «формули Штанмайєра» щодо проведення місцевих виборів в ОРДЛО, а саме до або після встановлення контролю України над державним кордоном з РФ. Проведення місцевих виборів до встановлення контролю України над державним кордоном з РФ в ОРДЛО є можливим шляхом залучення міжнародних організацій (зокрема, ООН та ОБСЄ) для підтримки безпеки як в період передвиборної компанії, так і під час проведення голосування й підрахунку голосів. Доцільно також прийняти спеціальний Закон України про місцеві вибори на постконфліктних територіях. Крім того, потрібно точно визначити поняття постконфліктних територій, яким надається особливий статус для проведення виборів (на окремих територіях Донецької та Луганської областей або Донбасу загалом), та законодавчо закріпити ці зміни. Окремим питанням є питання встановлення довіри між сторонами конфлікту та посередниками. Таким чином, законодавчо-правове поле та політична воля забезпечать можливості вирішення проблем виборчого процесу на постконфліктних територіях.

Список використаної літератури:

1. Балуєва О., Келембет О. Принципи формування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1055.
2. Музаффарли Н., Исмаилов Э. К вопросу о восстановлении постконфликтных территорий. *Кавказ и Глобализация*. 2009. № 3 (23). С. 7–28.
3. Derick W. Brinkerhoff. Governance in post ‘conflict societies: rebuilding fragile states. New-York : Routledge, 2007. 268 p.
4. Collier P., Hoeffler A. On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*. 1998. № 50. P. 563–573. URL: https://asso’sherpa.org/sherpa’content/docs/programmes/GDH/Campagne_RC/War.pdf.
5. Полчанов А. Постконфліктне відновлення як система. *Економіка та держава*. 2017. № 5. С. 33–39.
6. Фишер М. После вооруженного конфликта: восстановление разрушенного и реинтеграция общества как элементы построения мира. *Этнополитический конфликт: пути трансформации. Настольная книга Бергхофского центра* / пер. с англ. Москва : Наука, 2007. С. 474–501.
7. Юсупов М. Социально-ценностный аспект постконфликтной реконструкции региона. *Теория и практика общественного развития*. 2012. № 2. С. 80–84.
8. Беззубко Л., Беззубко Б. Основні державні механізми відновлення Донбасу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 2 (33). С. 42–47.
9. Долгальова О., Єщенко М. Вплив організаційних та нормативно-правових чинників на процес відновлення Донецької області. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2019. Вип. 1 (20). С. 33–45. URL: http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2019/19dovvdo.pdf.
10. Степанів Н., Єфременко В. Напрями соціально-економічного розвитку постконфліктних територій. *Збірник наукових праць Донбаської національної академії будівництва та архітектури*. 2018. № 1. URL: https://donnaba.edu.ua/journal/images/1-2018-11/99-105.pdf.
11. Ільницький М. Розвиток законодавства про самоврядування в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3 (64). С. 25–32.
12. Гончарова Є. Чи потрібні Донбасу місцеві вибори. *Тиждень.UA*. 2019. URL: https://tyzhden.ua/Politics/233707.

Bohachov S. V. Problems of the election process formation in the post-conflict territories of Ukraine (foreign experience, situation analysis, proposals)

The article is dedicated with issues of local self-government restoration in post-conflict territories, including organization and holding of local elections. The experience of settling interethnic and interfaith conflicts in the EU countries (Croatia, Bosnia and Herzegovina, Great Britain and Northern Ireland) and the post-Soviet space (Tajikistan, Moldova, Azerbaijan and Armenia), which took place in the second half of the twentieth century is considered. The ways of resolving the conflict are systematized, including security issues, political, economic and socio-cultural issues. These tasks are interconnected and form a system. Experience shows that it is advisable to solve the problems of post-conflict reconstruction in the following sequence: establishing and maintaining security, social protection, economic development, political stabilization (including organization and implementation of the electoral process). The possibilities of using foreign experience in the East of Ukraine

to solve the problems of the post-conflict period, including the restoration of local self-government and holding the relevant elections, are determined. As a result of the analysis of the situation in the uncontrolled territories of Ukraine and the documents for the settlement of the conflict (including Minsk agreements, legislation on special order and reintegration), proposals on the organization of the electoral process taking into account foreign experience were developed. It was determined that the formation of the electoral process involved six stages: establishing and maintaining security; determining the timing of local elections; election preparation (election campaign; elections, counting and recognition of election legitimacy by international observers. The conclusions emphasize that the following principles must be observed in the formation of the electoral process in post-conflict territories: legality, systematic, consistency and agreement between the parties. It was determined that further research needs to improve the law on local elections in Ukraine and assess the possibility of simultaneous holding local elections in the controlled and post-conflict territories of Eastern Ukraine.

Key words: *post-conflict territories, restoration of local self-government, foreign experience, local elections, electoral process.*

УДК 35/352:338.22
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-29

М. І. Іщенко
доктор економічних наук,
професор кафедри
обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету

Є. В. Міщук
кандидат економічних наук,
доцент кафедри
обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування
Криворізького національного університету

А. С. Костенко
магістрант спеціальності «Публічне управління та адміністрування»
Криворізького національного університету

МЕХАНІЗМИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПАРТНЕРСТВА МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З БІЗНЕС-СТРУКТУРАМИ

У статті проведено огляд базових понять, які застосовуються під час характеризування механізмів та технологій у публічному управлінні та адмініструванні. Виявлено, що серед науковців відсутнє чітке розмежування цих понять. Диференційовано наявні підходи до їх розуміння. Запропоновано розмежувати механізми публічного управління та механізми публічного адміністрування шляхом розуміння під першими способів здійснення публічної влади для досягнення стратегічних цілей, а під другими – об'єктно-суб'єктної взаємодії як всередині публічної адміністрації, так і з її зовнішнім оточенням. Диференційовано механізми публічного управління на економічні, правові, комбіновані, а механізми публічного адміністрування – на адміністративні, організаційні, комбіновані. Встановлено співвідношення понять «механізми» та «технологія» у сфері публічності. Показано, що технології у сфері публічності покликані передусім допомогти реалізувати задіяні механізми. Зроблено розмежування щодо розуміння технологій публічного управління та технологій публічного адміністрування. При цьому перші характеризують сукупність взаємопов'язаних прийомів та засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного управління, а другі становлять сукупність прийомів та засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного адміністрування, об'єднаних у відповідний технологічний ланцюг. Зроблено розмежування понять механізмів та технологій публічного управління й адміністрування на прикладі партнерства влади з бізнес-структурами. Для цього використано дані, отримані від виконавчого комітету Криворізької міської ради. Показано, що механізми публічного управління у сфері партнерства муніципальної влади з бізнес-структурами міста є певними процесами, які характеризують послідовність виконання системи операцій щодо відповідної взаємодії для перетворення інтересів територіальної громади на конкретні проекти, а призначенням технологій публічного управління є визначення раціональних прийомів та засобів, за допомогою яких виконуються операції та стадії процесів, які, зрештою, сприятимуть зростанню ефективності механізмів публічного управління.

Ключові слова: *способи, публічна влада, процес, процедура, засоби, виконавчий комітет.*

Постановка проблеми. Основні засади механізмів та технологій добре розроблені для системи державного управління України, однак у контексті публічності вимагають додаткового переосмислення. Водночас органи місцевої влади (в особі виконкому міської ради) намагаються створити оптимальні умови для інноваційного розвитку, залучення інвестицій,

© Іщенко М. І., Міщук Є. В., Костенко А. С., 2019

організації ефективного партнерства, реалізації соціальних аспектів. Прямими обов'язками виконкому є сприяння місцевому бізнесу, створення комфортного середовища для громадян щодо пошуку нових методів та інструментів для досягнення результату. Зацікавленість у пошуку сучасних форм партнерства влади та бізнесу визначається неефективною діяльністю державних підприємств, вимогами суспільства щодо якості життя, розширення можливостей для розвитку, отримання послуг тощо. Малий та середній бізнес є ключовим у планах розвитку більшості міст України, адже це є безпосереднім шляхом до становлення ринково-інноваційної економіки, створення значної кількості робочих місць, використання новітніх технологій, наповнення бюджетів міст.

Налагодження тісного взаємозв'язку, порозуміння між місцевою владою та бізнесом є запорукою процвітання міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів та технологій публічного управління, відокремлене від механізмів та технологій публічного адміністрування, є мало розробленим у фаховій літературі. Однак безпосередньо механізми державного управління й адміністрування розглядалися в працях таких учених, як О.Ю. Оболонський [2], О.В. Федорчак [3], В.Б. Авер'янов [4], В.Я. Малиновський [5], В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова [6]. Останні з перелічених науковців також приділили увагу висвітленню поняття й змісту технологій публічного адміністрування. Незважаючи на широке застосування зазначених термінів, їх дефініції не висвітлені повною мірою, що потребує додаткового аналізу.

Метою статті є визначення механізмів та технологій публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами.

Виклад основного матеріалу. Дослідження того, що є конкретними механізмами та технологіями публічного управління й адміністрування у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами, доцільно розпочати з понятійно-категоріального апарату термінів «механізм публічного управління» та «технологія публічного управління». Спочатку термін «механізм» був більш притаманним технічним наукам, але з часом він набув все більшого поширення в економічній літературі. Так, в економічній енциклопедії він має такі дві дефініції [1, с. 355]:

– система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності;

– внутрішній пристрій машини, устаткування тощо, тобто система певних ланок, елементів, що приводить їх у дію.

У теорії державного управління його трактують також як систему. Наприклад, як систему механізми державного управління розуміють О.Ю. Оболенський та О.В. Федорчак:

– просякнута єдиними, законодавчо закріпленими принципами, заснована на розподілі влади та наявності необхідних матеріальних придатків система органів державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснює завдання й функції держави або забезпечує їх здійснення [2];

– складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, що має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [3].

Крім того, на наш погляд, можна виокремити інституціональний та процесний підходи до розуміння механізмів державного управління.

Представником першого підходу є В.Б. Авер'янов, який трактує його як «сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення» [4]. До представників другого підходу можна віднести В.Я. Малиновського, який механізмами державного управління назвав «сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [5].

Імперативне поняття «засоби» застосував колектив авторів на чолі з В.Б. Дзюндзюк та Н.М. Мельтюховою. Їх визначення загалом дуже схоже на попереднє, але вони говорять не про управління, а про адміністрування (причому публічне). Отже, під механізмами публічного адміністрування вищезгаданий колектив розуміє спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адмі-

ністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області, вся країна) задля забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами [6]. Однак публічне управління – це не те саме, що публічне адміністрування. У зв'язку з цим пропонуємо розмежувати дефініції їх механізмів таким чином:

– механізми публічного управління – це способи здійснення публічної влади для досягнення стратегічних цілей;

– механізми публічного адміністрування – це способи об'єктно-суб'єктної взаємодії як всередині публічної адміністрації, так і з її зовнішнім оточенням; при цьому механізми здійснення процесу публічного адміністрування класифікуються за такими суб'єктами, як Президент, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування [6].

Отже, окремі приклади поділу механізмів публічного управління й адміністрування виглядатимуть таким чином:

– механізмами публічного управління є економічні, правові, комбіновані;

– механізмами публічного адміністрування є адміністративні, організаційні, комбіновані.

Зауважимо, що в науковій фаховій літературі відсутнє єдине тлумачення як самого поняття «технологія управління», так і понять «технологія публічного управління чи адміністрування».

Вважаємо доцільним звернути увагу на етимологію терміна «технологія», який складається з двох грецьких слів ("téchne" – «мистецтво, майстерність», "logos" – «вчення») [7]. У теорії управління в такому сенсі поняття «технологія» практично не вживається. Натомість можна виділити кілька підходів до визначення технології управління, серед яких слід назвати процесний та процедурний. Причому обидва підходи не суперечать один одному. Так, ілюстрацією процесного підходу є твердження К. Маркса, який технологією називав «розклад <…> процесу на відповідні операції та елементи» [8, с. 493].

За процедурного підходу ключовим є акцент на послідовний порядок виконання чого-небудь.

Згідно з В.О. Мосейко, технологія управління характеризується сукупністю взаємопов'язаних управлінських процедур, спрямованих на обґрунтування, розроблення, ухвалення та виконання управлінських рішень [9, с. 90].

Згідно з Н.В. Стефановим, технологія управління передбачає діяльність, планомірно розчленовану на елементи, які реалізуються в певній послідовності [10, с. 182].

З огляду на те, що від латинської "processus" – це «рух», а від англійської "process" – це «послідовна зміна предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком», на наш погляд, послідовність процедур і є процесом.

Стосовно державного управління слід указати на таку особливість: технології державного управління знайшли широке застосування у науковому термінологічному обороті, проте конкретизація дефініції цього терміна надається рідко. Натомість у відповідних дослідженнях науковці переважно використовують поняття «технології управління», «політичні технології» та «інформаційні технології». Це зауваження стосується також застосування поняття «технології публічного управління». Однак конкретизація терміна більше притаманна працям з публічного адміністрування. Наприклад, у роботі [6] технологією публічного адміністрування названо «детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети». Проте ми не можемо цілком погодитися з таким визначенням, оскільки, спираючись на застосовані авторами [6] імперативні поняття «детальний опис дій», більшість нормативно-правових актів можемо охарактеризувати таким словосполученням. З іншою частиною визначення загалом можна погодитися.

Для поглибленого розуміння сутності понять, які аналізуються, доцільно виявити співвідношення понять «механізм» та «технологія». Очевидно, що у виробничому контексті технологія є поняттям, яке ієрархічно вище, ніж поняття «механізм», оскільки саме від неї залежить вибір тих чи інших механізмів роботи. Проте в контексті публічності такий погляд, на нашу думку, потребує переосмислення. Річ у тім, що механізми в публічному управлінні та адмініструванні розглядаються більш широко, ніж їх морфологічні аналоги у сфері виробництва. Технологія у сфері публічності покликана передусім допомогти реалізувати задіяні механізми. Саме з цього твердження, ми вважаємо, можна зробити висновки про витоки цифрових та інформаційних технологій у публічній сфері.

Отже, задля розмежування понять, які нами досліджуються, пропонуємо такі визначення:

– технологія публічного управління – це сукупність взаємопов'язаних прийомів і засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного управління;

– технологія публічного адміністрування – це сукупність прийомів і засобів підтримки стійкого режиму функціонування механізмів публічного адміністрування, об'єднаних у відповідний технологічний ланцюг.

Зробимо розмежування понять механізмів та технологій публічного управління й адміністрування на прикладі партнерства влади з бізнес-структурами. Для цього використаємо дані, отримані від виконавчого комітету Криворізької міської ради.

Питання партнерства виконавчого комітету з бізнес-структурами в м. Кривому Розі належать до компетенції управління розвитку підприємництва. Ключова увага в діяльності цього управління спрямована на розвиток малого та середнього підприємництва в місті. Основні механізми публічного управління щодо партнерства між органами місцевого самоврядування та малими й середніми бізнес-структурами у м. Кривому Розі прописані в «Програмі сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в м. Кривому Розі на 2017–2020 роки». Ця Програма є комплексом механізмів, спрямованих на сталий розвиток малого й середнього підприємництва та відкритого партнерства влади, бізнес-асоціацій та громадських організацій підприємців, є основним інструментом реалізації публічної політики управління розвитку підприємництва виконкому Криворізької міської ради.

Для створення сприятливого середовища для розвитку бізнесу та реалізації регуляторної політики працюють міська координаційна рада з питань розвитку підприємництва та 12 галузевих рад підприємців, які одночасно є суб'єктами публічного адміністрування. З крупними бізнес-структурами, такими як промислові підприємства, на місцевому рівні додатково співпрацюють департамент фінансів (щодо регуляторної діяльності для забезпечення надходжень від місцевих податків та зборів, а саме єдиного податку, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки, туристичного збору, плати за землю) та управління екології щодо міських заходів, ініційованих виконкомом та профінансованих бізнес-структурами.

Таким чином, механізми публічного управління у сфері партнерства між місцевими органами влади та бізнес-структурами м. Кривого Рогу включають:

– механізми щодо сприяння розвитку підприємництва, дерегуляції його діяльності (регуляторна діяльність (перегляд нормативно-правових актів, ухвалення регуляторного акта «Про конкурсні засади розміщення тимчасових споруд та утримання об'єктів благоустрою в м. Кривому Розі»));

– зменшення податкового навантаження (місцева влада відповідно до Бюджетного кодексу України регулює питання місцевого оподаткування (зниження розмірів ставок єдиного податку для платників I групи з 4% до 8%, II групи – з 4% до 17% за максимально допустимих 10% та 20%, передбачених Податковим кодексом України);

– муніципальні проєкти «Марка якості», продовольчі ярмарки та виставково-ярмаркові заходи, ініційовані виконкомом за участю бізнес-структур;

– соціальне партнерство (реалізація 6 муніципальних проектів «Зігріємо турботою ветерана», «Найкраще – дітям», «Кривий Ріг – місто дитячих розваг», «Підприємницький воркшоп», «Криворізька гостинність», «Кіно без віку»);

– здачу в оренду підприємцям приміщень муніципальної власності, що передбачає їхнє ефективне використання, утримання, а також поповнення місцевого бюджету;

– виконання промисловими підприємствами міста міської екологічної програми та фінансування її заходів;

– розвиток промислового туризму.

Механізми публічного адміністрування проявляються у:

– співпраці виконкому міської ради, промислових підприємств міста та комунального підприємства «Інститут розвитку міста Кривого Рогу» Криворізької міської ради щодо розвитку промислового туризму;

– співпраці бізнес-структур та фіскальних органів (зокрема, щодо справляння місцевих податків та зборів);

– співпраці бізнес-структур та інших органів публічної влади під час вирішення різних питань їх діяльності (наприклад, під час отримання дозволів, ліцензій).

У зв'язку з тим, що механізми публічного управління у сфері партнерства місцевої влади з бізнес-структурами є певними процесами, що

характеризують послідовність виконання системи операцій щодо відповідної взаємодії для перетворення інтересів територіальної громади на конкретні проєкти, призначенням технологій публічного управління є визначення раціональних прийомів та засобів, за допомогою яких виконуються операції та стадії процесів, що, зрештою, сприятимуть зростанню ефективності механізмів публічного управління.

Сучасними технологіями публічного управління щодо партнерства муніципальної влади та бізнес-структур у м. Кривому Розі є:

– реалізація клієнтоорієнтованого підходу до обслуговування суб'єктів господарювання під час надання адміністративних послуг;

– опитування (анкетування) представників бізнес-структур для експрес-аналізу бізнес-клімату;

– підвищення інформаційної обізнаності суб'єктів господарювання через проведення освітніх семінарів, тематичних сюжетів, фокус-груп;

– оприлюднення проєктів, прийнятих регуляторних актів на офіційному веб-сайті Криворізької міської ради та її виконавчого комітету, а також у Криворізькій міській газеті «Червоний гірник»;

– залучення до консультацій понад 500 представників мікропідприємництва та малого підприємництва стосовно оцінювання впливу регулювань;

– проведення громадських слухань щодо обговорення проєктів регуляторних актів, аналізу їх регуляторного впливу та визначення ефективності прийнятих рішень;

– проведення семінарів, круглих столів, форумів, зборів тощо за участю представників влади та бізнес-структур.

Найбільш яскравими прикладами технологій публічного адміністрування у сфері взаємодії влади та бізнесу можуть слугувати:

– використання веб-сайту Криворізької міської ради та її виконавчого комітету задля забезпечення систематичного оновлення інформації з регуляторної діяльності у підрозділі «Регуляторна політика» розділів «Законодавство України», «Інформаційна база», порталу «Криворізький ресурсний центр» та його інформаційного модуля «Віртуальний бізнес-інкубатор»;

– використання Єдиного державного порталу відкритих даних;

– використання модуля «Відкритий бюджет» на порталі «Криворізький ресурсний центр», що надає доступ громадськості до детальної інформації про обсяги доходів та видатків бюджету м. Кривого Рогу;

– використання модуля «Путівник інвестора», на якому розміщено відомості для потенційних інвесторів про стан соціальних та капітальних інвестицій в місті, інвестиційні пропозиції та об'єкти інвестування;

– вдосконалення організації надання адміністративних послуг Центром «Віза».

Висновки і пропозиції. Таким чином, механізми та технології публічного управління й адміністрування тісно пов'язані між собою. При цьому механізми не можуть обійтися без технологій так само, як і технології у сфері публічності не можуть існувати відокремлено від механізмів. Осмислення понятійно-категоріального апарату щодо відокремленого визначення механізмів та технологій публічного управління від механізмів та технологій публічного адміністрування сприятиме розвитку науково обґрунтованого підходу до їх розроблення в усіх відповідних сферах, а не тільки у відносинах влади з бізнес-структурами. Напрямом подальших досліджень є розроблення нових форм технологій публічного управління та окремо публічного адміністрування, що сприятиме більшій відкритості державних та муніципальних структур.

Список використаної літератури:

1. Економічна енциклопедія / відп. ред. С.В. Мочерний. Київ : видавничий центр «Академія», 2001. Т. 2. 460 с.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
3. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008- 01/O_Fedorchak.pdf.
4. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 432 с.
5. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доп. і випр. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
6. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. Харків : Магістр, 2011. 306 с.
7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2007. URL: http://slovari.yandex.ru/dict/economic.
8. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. Т. 23. 450 с.

9. Мосейко В.О. Управление по изменениям. Концепция внутрифирменного управления в структурах среднего и малого бизнеса : монография. Волгоград : изд-во Волгоградского государственного университета, 2001. 464 с.
10. Стефанов Н.В. Общественные науки и использование технологии. Москва : Мысль, 1976. 282 с.

Ishchenko M. I., Mishchuk Ye. V., Kostenko A. S. Mechanisms and technologies of public management and administration in the field of partnership of local authority with business structures

The article provides an overview of the basic concepts used in characterizing mechanisms and technologies in public management and administration. It was revealed that among scientists there is no clear distinction between these concepts. Differentially existing approaches to their understanding. It is proposed to distinguish between public management mechanisms and public administration mechanisms by understanding the first as ways to exercise public power to achieve strategic goals, and the second as methods of object-subject interaction both within the public administration and with its external environment. Differentiated public management mechanisms for economic, legal, combined, and public administration mechanisms for administrative, organizational, combined. A correlation is established between the concepts of "mechanisms" and "technology" in the field of publicity. It is shown that technologies in the field of publicity are intended, first of all, to help implement the mechanisms involved. A distinction is made in the understanding of public management technologies and public administration technologies. At the same time, the former characterize a set of interconnected methods and means of maintaining a stable mode of functioning of public management mechanisms; and the second is a set of techniques and means of maintaining a stable mode of functioning of public administration mechanisms, combined into an appropriate technological chain. A distinction is made between the concepts of mechanisms and technologies of public management and administration by the example of partnership between the authorities and business structures. For this, we used data obtained from the executive committee of the city council of the city of Krivoy Rog. It is shown that public management mechanisms in the partnership of the municipal government with the city's business structures are certain processes that characterize the sequence of operations in the direction of appropriate interaction to transform the interests of the territorial community into specific projects, and the purpose of public management technologies is to determine rational methods and the means by which the operations and stages of the processes that ultimately contribute to the growth of the effectiveness of the mechanisms of good governance.

Key words: *ways, public authority, process, procedure, facilities, executive committee.*

УДК 351.81
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-30

О. М. Петренко
доктор технічних наук, доцент,
доцент кафедри електричного транспорту
Харківського національного університету
міського господарства імені О.М. Бекетова

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМ ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТНИМ КОМПЛЕКСОМ

У статті розглянуто організаційні аспекти оперативного управління міським електротранспортним комплексом. Визначено суб'єкт та об'єкт оперативного управління міським електротранспортом, а також його основні завдання. Досліджено функції оперативного управління, якими є контроль, облік руху рухомого складу на лінії; оперативний аналіз транспортної ситуації; регулювання руху рухомого складу на лінії; координація процесу руху рухомого складу на лінії. З'ясовано, що сутність оперативного управління транспортного обслуговування полягає у цілеспрямованій діяльності диспетчерського та водійського персоналу, а також осіб, що забезпечують служби по підготовці їх до проведення операцій з відновлення надання транспортних послуг населенню та керівництва ними під час виконання поставлених завдань.

Доведено, що низький рівень управління розвитком міст, відсутність науково обґрунтованих пріоритетів модернізації транспортних систем приводять до відставання виробничих потужностей транспортних підприємств міського електричного транспорту від потреб населення в обслуговуванні, втрат часу пасажирів на очікування прибуття рухомого складу, зниження комфортності поїздок за перевищення наповнення вагонів (машин), появи «транспортної втоми» і, відповідно, зниження продуктивності праці, погіршення стану здоров'я й настрою мешканців міст, а деколи загострення соціальної обстановки в регіоні. Отже, основним завданням оперативного управління є обмеження множини можливих станів процесу транспортного обслуговування, які потрібно підтримувати за допомогою керуючих впливів у межах, обумовлених плановими завданнями. Процес транспортного обслуговування, інтегруючи результати дій усіх інших підрозділів, виконує заключну операцію всього виробничого процесу транспортного підприємства, а саме транспортну послугу населенню. Реалізація цього завдання забезпечується структурно-функціональним механізмом оперативної системи управління транспортним обслуговуванням.

Ключові слова: *оперативне управління, міський електротранспорт, транспортна інфраструктура.*

Постановка проблеми. Міський електричний транспорт є складною структурованою економічною системою, що складається зі значної кількості територіально відокремлених об'єктів (депо, парки, тягові підстанції, служби забезпечення, диспетчерські станції тощо), що забезпечують внутрішньо міські перевезення. При цьому міському електричному транспорту притаманні особливості, які виражаються, з одного боку, у його приналежності до міської інфраструктури, а з іншого боку, у єдиній транспортній системі регіону.

Зростання рівня впливу зовнішнього середовища на перевізний процес викликає необхідність формування ефективних підходів до управління таким чином, щоби здатність до змін стала однією з найважливіших ключових характеристик, що визначають можливості транспортних підприємств міського електричного транспорту до виживання в довгостроковій перспективі. З огляду на це функціонування й розвиток транспортних підприємств міського електричного транспорту вимагають розроблення та вжиття заходів щодо раціональної зміни внутрішніх механізмів їх діяльності, що набуває особливої актуальності та значущості в сучасний період. Отже, виникає необхідність дослідження функціонування систем оперативного управління руху міського електричного транспорту з подальшим розробленням методологічної бази їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційні проблеми оперативного управління міським електротранспортним комплексом

© Петренко О. М., 2019

висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на транспортну систему зробили такі вчені, як М. Адаменко [1], О. Палант [1], К. Вакуленко [2], К. Доля [2], В. Вірченко [3], О. Дивінець [4], Н. Доброва [5], М. Осипова [5], М. Нечепуренко [5], О. Зборовська [6], О. Дивінець [6], Ю. Тараруєв [8], Є. Водовозов [8], Ю. Сидоренко [10]. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються шляхи вирішення економічних проблем формування та розвитку системи управління міським електротранспортним комплексом.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження організаційних аспектів оперативного управління міським електротранспортним комплексом та визначення суб'єкта, об'єкта, основних завдань та функцій цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Найважливішою складовою міської транспортної системи є муніципальний міський електротранспорт. Міський електротранспорт входить у комплекс галузей соціальної інфраструктури й справляє помітний вплив на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, здатний виступати засобом прискорення або уповільнення розвитку міст, забезпечуючи отримання населенням життєво важливих послуг або перешкоджаючи йому. Отже, міський електричний транспорт можна віднести до соціальної та економічної категорій.

Соціальна категорія полягає у задоволенні транспортної потреби населення міста шляхом забезпечення масових перевезень груп населення з малим доходом і сприяння територіальній цілісності великих міст, а також доступності всіх елементів міського господарства.

Економічна категорія відображає суттєві аспекти економічних явищ і процесів, пов'язаних із забезпеченням транспортної послуги, яка надається населенню міським електротранспортом (собівартість перевезення одного пасажира, тариф, експлуатаційні витрати тощо).

Високий рівень соціальної значущості транспортної системи міста, притаманний їй високий ступінь взаємозв'язку між різними елементами, що входять до її складу, дотаційний характер послуг міського електротранспорту, складна тарифна політика визначають необхідність управління транспортною системою міського електричного транспорту та її регулювання.

Особливості роботи підприємств міського електротранспорту як учасників ринку транспортних послуг характеризуються певними чинниками розвитку системи, що володіють властивостями цілеспрямованості та причинно-наслідковими зв'язками. Так, зокрема, необхідність вжиття в тій чи іншій формі протекціоністських заходів щодо міського електричного транспорту є одним з основних факторів ринкового ланцюга.

Неповнота обліку діючих зовнішніх та внутрішніх факторів є основною причиною прийняття необґрунтованих і, відповідно, малоефективних організаційних та економічних рішень. Крім того, наявні методи дають змогу оцінити рівень якості транспортних послуг з відносно вузькою сферою можливого застосування й можуть бути успішно використані тільки під час вирішення специфічних класів типових практичних завдань.

Управління транспортною системою міського електричного транспорту є створенням правомочними зовнішніми та внутрішніми структурами комплексу умов формування адекватних соціально-економічних відносин для забезпечення її цілеспрямованого розвитку, що має високу соціальну значущість [2, с. 25]. Реалізація управління системою міського електротранспорту здійснюється через вплив суб'єкта управління (держава, муніципальні органи влади) на об'єкт управління (транспортні підприємства міського електричного транспорту) й корегується через зворотній зв'язок.

Найважливішу роль у забезпеченні стабільної роботи міського електротранспорту відіграє оперативне управління. Управління як система передбачає наявність підсистем, а саме організації стосунків її елементів, режиму її функціонування у вигляді сукупності певних механізмів, що діють під певним контролем згідно з певними нормами, розвитку за відомою програмою для досягнення якоїсь мети [10, с. 7].

Системний підхід до дослідження оперативного управління передбачає:

– експліцитний вираз процедур визначення об'єктів як систем і способів їх специфічного системного дослідження (опис, пояснення, передбачення, конструювання тощо) [7, с. 27];

– визнання складності характеру оперативного управління, неможливості виведення всіх його властивостей із суми окремих частин об'єкта, що потребують комплексного розгляду входів системи, процесу функціонування сис-

теми, виходів системи, мети функціонування, зворотних зв'язків у системі, обмежень, що накладаються на поведінку системи навколишнім середовищем і властивостями елементів самої системи;

– встановлення цілісності, системності, організованості.

Поняття системи охоплює комплекс взаємопов'язаних елементів, що діють як єдине ціле [3, с. 5].

Дослідження організації оперативного управління спрямоване на властивості елементів, що складають систему управління, яка проявляється у взаємодії. Встановлення стійких взаємозв'язків елементів на всіх рівнях, тобто визначення закону зв'язків елементів, є структурністю системи як подальшого ступеня конкретизації цілого [8, с. 19].

Згідно з вищенаведеним система оперативного управління транспортним обслуговуванням населення міським електротранспортом складається із сукупності елементів різного рівня організації, сполучених такими взаємозв'язками, як горизонтальні (диспетчер з випуску – лінійний диспетчер, лінійний диспетчер – лінійний диспетчер тощо), вертикальні (центральний диспетчер – лінійний диспетчер), координаційні (центральний диспетчер служби колії або енергогосподарства тощо).

Головною метою системи оперативного управління транспортним обслуговуванням населення міським електротранспортом є забезпечення якості транспортного обслуговування населення та підвищення економічної ефективності роботи транспортних підприємств та муніципалітету.

У сучасних складних, динамічних, невизначених соціально-економічних умовах життєдіяльності міста система оперативного управління міським електричним транспортом повинна адекватно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища. Здатність до цього спирається перш за все на методологію системного управління внутрішніми та зовнішніми зв'язками, відносинами елементів всередині системи оперативного управління міським електричним транспортом, а також самої системи з іншими системами міського господарства.

Однак щодо оперативного управління склався й досі переважає галузевий підхід, який не відповідає сучасним реаліям, що свідчить про необхідність переосмислення сформованих поглядів [6, с. 3].

Низький рівень управління розвитком міст, відсутність науково обґрунтованих пріоритетів модернізації транспортних систем приводить до відставання виробничих потужностей транспортних підприємств міського електричного транспорту від потреб населення в обслуговуванні, втрат часу пасажирів на очікування прибуття рухомого складу, зниження комфортності поїздок за перевищення наповнення вагонів (машин), появи «транспортної втоми» і, відповідно, зниження продуктивності праці, погіршення стану здоров'я й настрою мешканців міст, а деколи загострення соціальної обстановки в регіоні. Отже, основним завданням оперативного управління є обмеження множини можливих станів процесу транспортного обслуговування, які потрібно підтримувати за допомогою керуючих впливів у межах, обумовлених плановими завданнями.

Залежність зазначеного показника від вхідних впливів на стан перевізного процесу є цільовою функцією. Розв'язання задач оперативного управління забезпечується сукупністю технічних, програмних засобів та організаційних заходів, що утворюють систему оперативного управління транспортним обслуговуванням.

Основний вплив на транспортний процес здійснюється в оперативних планах і в процесі оперативного регулювання [4, с. 132].

Отже, в основі організації оперативного управління рухом лежать:

– оперативне планування, тобто складання планових завдань, засноване на пріоритетах, атрибутах, характеристиках і способах, що забезпечують поєднання виконуваних транспортних робіт у просторово-часових координатах (маршрутний розклад, поїздний розклад тощо);

– диспетчеризація, тобто оперативне управління рухом на лінії рухомого складу міського електричного транспорту, моніторинг якості транспортного обслуговування (аналіз випуску й виконаного руху, дослідження пасажиропотоків на маршрутах, аналіз і коригування маршрутних розкладів руху, вибіркове опитування населення міста про якість роботи міського електричного транспорту тощо).

Основне призначення оперативного управління полягає в досягненні та підтриманні динамічного балансу стану транспортного обслуговування, тобто відповідності фактичного стану плановому, шляхом регулювання й координації виконання планових завдань по руху на маршрутній системі міста.

Сутність оперативного управління транспортного обслуговування полягає в цілеспрямованій діяльності диспетчерського та водійського персоналу, а також осіб, що забезпечують служби по підготовці їх до проведення операцій з відновлення надання транспортних послуг населенню та керівництва ними під час виконання поставлених завдань.

Процес транспортного обслуговування, інтегруючи результати дій усіх інших підрозділів, виконує заключну операцію всього виробничого процесу транспортного підприємства, що полягає у наданні транспортної послуги населенню. Реалізація цього завдання забезпечується структурно-функціональним механізмом оперативної системи управління транспортним обслуговуванням.

Структурна частина механізму організації системи виявляється впорядкованістю взаємозв'язків її частин, що дає змогу визначити низку істотних сторін організації як системи. Складовою частиною структурно-функціонального механізму системи є відповідна організаційна структура управління організацією транспортного обслуговування, яка складається з двох взаємопов'язаних частин, а саме адміністративно-технічного та оперативного управління (диспетчерсько-розпорядчий відділ). Якщо на першу частину покладаються функції адміністрування та забезпечення технологічної підготовки процесу транспортного обслуговування (відділ організації руху, група аналізу виконаного руху тощо), то на другу – функції оперативного керівництва транспортним обслуговуванням.

Структура загалом створюється як узгодження цілей, функцій, завдань, структур видів забезпечення [9, с. 20]. Структура диспетчерської служби міського електричного транспорту повинна забезпечувати зміцнення єдиноначальності, оперативності, чіткості та ініціативу в роботі всіх ланок, розмежування прав та обов'язків диспетчерського персоналу та осіб, задіяних в оперативному управлінні транспортного обслуговування.

Все різноманіття наявних у транспортних підприємствах міського електричного транспорту структур оперативного управління транспортним обслуговуванням може бути згруповано за типом департаментизації в три принципові групи, а саме лінійну, функціональну, лінійно-функціональну структури [5, с. 95]. Вибір тієї чи іншої структури управління визначається перш за все обсягом експлуатаційної роботи.

Діючі в господарствах системи сформували свою структуру в результаті тривалого процесу адаптації до умов, що склалися та вимагають досконалості. Однак нині в транспортних господарствах відсутні кількісні методи аналізу й синтезу організаційних структур оперативного управління транспортним обслуговуванням.

В основу оперативного управління покладено організаційно-розпорядчий метод, що визначає статику й динаміку впливу на об'єкт управління. Він включає організаційні методи й методи розпорядчого впливу. В основі організаційної складової лежать регламентування (структури управління транспортним обслуговуванням, положення про підрозділи тощо), нормування та методичне інструктування щодо оперативного управління транспортним обслуговуванням (техніко-експлуатаційні показники роботи маршрутів, інструкції тощо). Методи розпорядчого впливу диспетчерського персоналу ґрунтуються на наказах і розпорядженнях.

За допомогою організаційно-розпорядчого методу диспетчерсько-розпорядчим відділом служби руху транспортного підприємства міського електричного транспорту реалізуються такі основні функції оперативного управління, як оперативний контроль, облік руху рухомого складу на лінії, оперативний аналіз транспортної ситуації, регулювання руху рухомого складу на лінії, координація процесу руху рухомого складу на лінії.

Оперативний контроль включає супровід ходу транспортного обслуговування, виявлення відхилень від установлених плановими завданнями параметрів та видачі інформації для обліку та подальшого регулювання. Оперативний облік полягає у систематичній реєстрації вищевказаних параметрів та забезпеченні необхідною інформацією про стан транспортного обслуговування населення відповідних органів управління. Оперативний аналіз та оцінювання транспортного обслуговування передбачають порівняння фактичних значень кількісних показників руху з плановими (кількість рухомого складу, випущеного на маршрут, що прибув після нульового рейсу на маршрут, що працює на лінії, час виходу на лінію, прибуття кожним рейсом на кінцеву станцію або проміжний контрольний пункт, час завершення роботи на лінії й заходу в депо або парк).

Регулювання полягає в прийнятті керуючих впливів і спрямоване на зниження впливу збоїв на перевізний процес, забезпечуючи підвищення техніко-економічних показників роботи тран-

спортних підприємств та якість транспортного обслуговування населення. Координація забезпечує прив'язку планових завдань до потреб населення в транспортних послугах, маневрування та перерозподіл рухомого складу за маршрутами, узгоджене виконання функцій контролю та регулювання на лінії.

Найбільш складною функцією оперативного управління є функція регулювання. Ця складність зумовлена невчасною та здебільшого тривалою передачею інформації з лінії про порушення процесу транспортного обслуговування; неповнотою та відносною достовірністю даних про відхилення; відсутністю процедур регулювання (досить деталізований регламент прийняття рішення); багатофакторним впливом на вибір рішення; обмеженістю часу на прийняття рішення.

Висновки і пропозиції. Одним зі шляхів підвищення рівня регулювання є формалізація процесу прийняття оперативних рішень з відновлення внутрішньо міських пасажирських перевезень міським електротранспортом задля підвищення якості керуючих впливів і, відповідно, ефективності використання рухомого складу на лінії. Вжиття цього заходу сприятиме збільшенню пробігу, коефіцієнта використання рухомого складу на лінії, регулярності, зниженню годин простою тощо, що забезпечать скорочення експлуатаційних витрат на перевезення і, відповідно, знизять або стабілізують на певному рівні розмір дотацій з бюджету муніципалітету.

Процес формалізації функції регулювання передбачає розроблення алгоритмів формування рекомендацій з відновлення порушеного руху. Для розроблення відповідних алгоритмів і машинних програм стосовно конкретних транспортних господарств доцільно використовувати спеціальні методи, за яких процес алгоритмізації здійснюється шляхом регламентованого застосування певного набору формальних правил.

Список використаної літератури:

1. Адаменко М., Палант О. Економіко-технічна надійність експлуатації міського електричного транспорту : монографія. Харків : Золоті сторінки, 2014. 144 с.
2. Вакуленко К., Доля К. Особливості управління міськими пасажирськими транспортними системами : монографія. Харків : НТМТ, 2013. 171 с.
3. Вірченко В. Стан та основні напрямки удосконалення роботи міського електричного транспорту в сучасних умовах. *Устойчивое развитие городов. Электрический транспорт – перспективы развития и кадровое обеспечение* : материалы Всеукраинской конференции. Харків : ХНАГХ, 2009. С. 36–39.
4. Дивінець О. Стратегічні пріоритети розвитку міських електротранспортних підприємств України. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2015. № 1 (18). С. 74–83.
5. Доброва Н., Осипова М., Нечепуренко М. Напрями удосконалення діяльності міського електротранспорту. *Причорноморські економічні студії*. 2017. Вип. 14. С. 58–64.
6. Зборовська О., Дивінець О. Розвиток підприємств міського електричного транспорту України: проблеми та перспективи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 24. С. 24–27.
7. Ільчук В., Панченко О., Шишкіна О., Тарасенко А. Комплексний аналіз транспортної мережі міста: системно-аналітичний підхід : монографія. Чернігів : ЦНТІ, 2014. 870 с.
8. Палант О., Тарарує Ю., Водовозов Є. Механізм модернізації підприємств міського електричного транспорту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2018. Вип. 30. С. 42–46.
9. Палант О. Формування розрахункових тарифів на послуги міського електричного транспорту : монографія. Київ : Химджест, 2014. 174 с.
10. Сидоренко Ю. Розвиток міського електротранспорту та його роль в економіці міста. *Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова*. 2014. Т. 19. Вип. 2/2. С. 170–173.

Petrenko O. M. Organizational aspects of operational management of the city electric transport complex

The article deals with the organizational aspects of operational management of urban electric transport complex. The subject and object of operational management of city electric transport and its main tasks are defined. The functions of operational management are investigated: control, accounting of the movement of rolling stock on the line; operational analysis of the transport situation; regulation of the movement of rolling stock on the line; coordination of the movement of rolling stock on the line. It is found out that the essence of the operational management of transport services is the purposeful activity of dispatching and driving personnel, as well as persons providing services to prepare them for operations to restore the provision of transport services to the population and the management of them in the performance of tasks.

It is proved that the low level of management of urban development, the lack of evidence-based priorities of modernization of transport systems leads to the lag of production capacity of transport enterprises of urban electric transport from the needs of the population in service, loss of passenger time waiting for the arrival of rolling stock, reducing the comfort of travel for exceeding the filling of wagons (cars), the emergence of "transport fatigue" and, respectively, reduced productivity, deterioration of health and mood of urban residents, and sometimes to aggravate the social situation in the region. Therefore, the main task of operational management is formulated as a limitation of the set of possible States of the transport service process that need to be supported by control actions within the limits stipulated by the planned tasks. The process of transport service, integrating the results of the actions of all other units, which performs the final operation of the entire production process of the transport enterprise – transport service to the population. The implementation of this task is provided by the structural and functional mechanism of the operational transport service management system.

Key words: *operational management, urban electric transport, transport infrastructure.*

УДК 352.075:332.142
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-31

В. А. Шаповал
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

О. Г. Вагонова
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

С. М. Ісіков
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри прикладної економіки, підприємництва та публічного управління
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ЛЮДСЬКИЙ ЧИННИК У ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Актуальність дослідження зумовлена проблемами та конфліктами в процесі формування територіальних громад та їх розвитку. Пріоритетність людського чинника визначена недоліками нормативного забезпечення та адміністрування процесу децентралізації, вадами новоутворених управлінських структур територіальних громад, різними професійними компетенціями та світоглядними поглядами керівництва громад, проблемами комунікації інших зацікавлених сторін. Дослідження виконано в контексті теоретичних засад державного управління, регіоналістики, менеджменту персоналу, стратегічного управління, синергетики. Основна увага приділена розвитку інструментарію стратегічного управління територіальними громадами, що забезпечуватиме їх трансформацію в умовах змін.

Інформаційною базою дослідження стали публікації у відкритих джерелах про стратегії, успіхи, проблеми формування нової системи місцевого самоврядування.

Розглянуто роль керівництва громади в процесі передавання повноважень від місцевих державних адміністрацій до об'єднаних територіальних громад, що супроводжується конфліктами в професійній діяльності посадових осіб зазначених управлінських структур, зокрема в питаннях розподілу фінансових та матеріальних ресурсів, формування та розвитку кадрового потенціалу. Роль інтегратора визначено як провідну для забезпечення ефективної діяльності керівника територіальної громади в період її трансформації.

Проаналізовані передумови отримання синергетичних ефектів під час формування об'єднаних територіальних громад. Висвітлена проблематика врахування керівництвом громади винятково позитивних синергетичних ефектів у процесі обґрунтування комплексу можливих стратегій її довгострокового розвитку. Визначені ризики отримання негативного синергетичного ефекту, що пов'язано з впливом людського чинника – суб'єктів високого ієрархічного рівня.

Набули подальшого розвитку стратегії збільшення територіальної громади з урахуванням потенційних конфліктів з її новими учасниками. Визначені типи громад, що можуть ініціювати процес синергетичної трансформації – розробити та впроваджувати стратегію інтеграції. На підставі аналізу конфлікту між суб'єктами громад у процесі їх об'єднання визначені методи, які зазвичай використовують повноважні суб'єкти для захисту стратегії поглинання іншої громади, зокрема соціально-економічні та адміністративні методи впливу на окремих мешканців громади та громадську думку в цілому.

Ключові слова: *територіальна громада, децентралізація влади, людський чинник, стратегія розвитку, синергетичний ефект, конфлікт інтересів.*

© Шаповал В. А., Вагонова О. Г., Ісіков С. М., 2019

Постановка проблеми. Вагомим елементом формування правової держави та громадянського суспільства є процес децентралізації влади в Україні, що передбачає підвищення рівня активності громадян у питаннях місцевого самоуправління. Одним з основних принципів зазначеної активності є усвідомлення відповідальності всіх громадян різної сфери зайнятості та статусу за досягнення високого рівня суспільного добробуту. Зокрема, наслідком сприйняття повноважними суб'єктами (виборні посади, державна служба) зазначеної відповідальності є їхні цілеспрямовані дії щодо впливу на прийняття рішень у публічній сфері, які стосуються визначення стратегічних цілей та стратегій забезпечення сталого розвитку територіальних громад, зокрема, структури економіки регіону, політики формування та використання фінансових, матеріальних, локальних природних ресурсів громад. Людський чинник набуває пріоритетної значущості як передумова досягнення запланованих показників проектів та програм, оскільки обов'язковим елементом змін є конфлікт інтересів з відповідними ризиками та їх негативними наслідками для особистості, груп, спільноти в цілому. Тому проблематика неефективного стратегічного управління, що призводить до відсутності фактичних наслідків реалізації програм, визначає актуальність розвитку теоретичних засад та практичних підходів впливу на людський ресурс у процесі здійснення стратегічних проектів у публічній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті визначеної проблематики цієї статті слід зазначити вагомий внесок таких дослідників у розбудову теорії управління людськими ресурсами у сфері державного управління та місцевого самоврядування: С.В. Газарян, І.В. Письменний, Т.О. Савостенко, І.Б. Семигуліна, С.М. Серьогін, І.В. Ярошенко та ін. Велика кількість досліджень стосується актуальності й методів підвищення професійної та культурної компетенції [1] державних службовців, що зумовлює зміст висновків та рекомендацій у публікаціях: визначення впливу якості управлінських кадрів, адміністративного апарату на ефективність управління в публічній сфері; вдосконалення програм підвищення кваліфікації тощо. Явище синергії в публічній сфері досліджують у контексті зменшення нерівності регіонального розвитку та раціонального використання наявного потенціалу громад, на засадах регіоналістики та відповідного досвіду європейських країн [2]. Тобто, переважно зосереджується увага на культурній складовій частині розвитку суспільства. Складність соціальної системи громади як характеристика умов формування потенціалу публічного управління визначається авторами [3; 4] як чинник ризику з варіативними наслідками біфуркаційних змін та важливістю цілеспрямованого формування інтерактивних відносин між системою публічного управління та суспільством [5]. Таким чином, підвищується значущість підготовки громади до активної громадської позиції, формування компетенцій з методів та культури захисту інтересів. Проте приділяється недостатньо уваги інструментарію прийняття стратегічних рішень у сфері публічного управління з урахуванням поточних та майбутніх можливостей/загроз проекту, які пов'язані з людським чинником.

Мета статті. У контексті визначеної проблематики актуальними є такі завдання (цілі статті): уточнення ролі суб'єктів, які безпосередньо відповідають за якість підготовки рішень щодо розвитку територіальних громад, ефективність роботи апарату органів місцевого самоврядування; визначення особливостей синергетичної трансформації об'єднаних територіальних громад у процесі планування і реалізації ними інтеграційних проектів.

Виклад основного матеріалу. Територіальна громада – це дієздатний, політично активний суб'єкт, представлений сукупністю жителів певної території, які здійснюють місцеве самоврядування шляхом розбудови необхідної інфраструктури, залучення необхідних ресурсів, визначення та опрацювання інтересів різноманітних стейкхолдерів. Відкритість територіальної громади як системи передбачає наявність впливу різноманітних зовнішніх чинників, наприклад, політичних, законодавчих, економічних, демографічних тощо. Отже, розвиток системи потребує якісного виконання керівних функцій особами, які займають управлінські посади в системі місцевого самоврядування. Це стосується захисту інтересів громади за умов конфлікту інтересів окремих її осіб/груп. Для цього керівництво громади може використовувати повноваження, які надані їм діючим законодавством, тобто з урахуванням поточної структури влади.

Законодавством про утворення та діяльність об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) передбачено поступове передавання повноважень від традиційних (старих) управлінських

структур до новостворених суб'єктів місцевого самоврядування. Однак у районних рад залишаються повноваження щодо питань районного бюджету, земельних, соціальних питань, а районні державні адміністрації (далі – РДА) продовжують опікуватись питаннями праці і соціального захисту населення на території, оцінки землі за межами населених пунктів [6]. Підставою такого розподілу влади є діюче нормативно-правове середовище, де, окрім повільного темпу прийняття змін, спостерігається відсутність узгодженого змісту законодавчих змін (концептуальних моделей та практичних способів вирішення проблеми дублювання управлінських функцій). Конфлікт між ОТГ та РДА посилюється необхідністю передавання не лише повноважень (втрата впливу, можливості контролювати ситуацію), але й матеріальних цінностей (передача комунальних закладів) [7]. Отже, проблеми управління громадами насамперед пов'язані з недосконалістю формальних процедур змінювання структури повноважень [8]. Вирішення зазначених конфліктів відбувається як самостійно на місцевому рівні, так і в разі втручання держави: Міжвідомча робоча група надає ОТГ відповідні рекомендації, що в цілому позитивно сприймається суб'єктами «старої» та «нової» місцевої влади.

Відсутність або мінімальна кількість конфліктів у зазначеній сфері пов'язується з домовленістю суб'єктів влади про прийняття персоналу районних державних адміністрацій до штату апарату ОТГ (чинник безпеки для персоналу), сприйняттям керівництвом районних адміністрацій неодмінності змін у структури влади. Досягнення необхідних компромісів, формування домовленостей для розблокування трансформаційних процесів слід розглядати як результат діяльності керівництва, зумовлений не лише професійними компетентностями осіб, їх відповідальністю за наслідки рішень, розумінням балансу стратегічних та оперативних завдань, але і їхніми особистісними якостями налагоджувати ефективну комунікацію із впливовими стейкхолдерами (представниками традиційної влади). Тобто значущою для ефективної діяльності керівника територіальної громади є роль інтегратора. Отже, керівництво нових структур місцевого самоврядування має бути спроможним забезпечити переведення системи управління територіальною громадою в новий якісний стан, що є підґрунтям подальшої професійної діяльності з визначення та реалізації програм, орієнтованих на сталий розвиток територіальної громади.

Значущим важелем трансформації громади є її поточний потенціал, що формує спроможність ідентифікувати та використати різноманітні можливості розвитку. Сильні сторони-характеристики громади є опорними індикаторами для її системи управління та джерелом синергетичних (спільних) ефектів, що забезпечить прискорення процесу змін та підвищення рівня якості життя в конкретній територіальній громаді. Такими сторонами-характеристиками можуть бути природні ресурси, людський капітал, фінансові ресурси, географічне розташування, рівень розвитку окремих видів інфраструктури, зокрема сформовані мережі надання населенню адміністративних послуг тощо. Ще більшого значення зазначені синергетичні ефекти набувають для об'єднаних територіальних громад та громад-сусідів, оскільки утворюється підґрунтя оновлення потенціалу та додаткові можливості спільного розвитку громад з різним базовим потенціалом (або його фактичною відсутністю в деяких громадах).

Особливістю процесу трансформації системи на засадах синергії є його нелінійність, тобто залежність від багатьох чинників із різним ступенем та характером впливу, часом його прояву, а також незворотність змін. Тобто громада може як поліпшити власний потенціал, скористатися новими можливостями, так і погіршити своє становище внаслідок ризиків нових проектів, помилок ініціації або підтримки інтеграційних процесів. Отримання негативних результатів слід пов'язувати з недоліками керуючої підсистеми (конкретних посадових осіб, починаючи з найвищого ієрархічного рівня), які не дозволяють отримати потенційні синергетичні ефекти.

Громада має розуміти поточні ключові характеристики, навколо яких будуть створюватись нові спроможності, та впливати на цей процес якісного оновлення, тобто керувати змінами. Зазначимо, що відповідальність за результати трансформаційних змін несе громада в цілому як суб'єкт права [9], так і безпосередньо керівництво громади – формально уповноважені суб'єкти. Наведена відповідальність пов'язана з активністю кожного члена громади в питаннях обговорення змісту програм розвитку, приватної та групової ініціативи участі в затверджених програмах або реалізації проектів сприяння розвитку, підвищення рівня професіоналізму всіх дієвих суб'єктів, насамперед громадян-

ської відповідальності [10] посадових осіб апарату управління територіальної громади. Якщо ефективність управління проектами трансформації в приватному секторі зумовлена розумінням ризиків банкрутства і втрати особистої репутації підприємця, то неефективне управління в публічній сфері пов'язано з «розмиттям» відповідальності серед багатьох відповідальних суб'єктів, констатацією посадовою особою недоліків нормативних процедур організації процесів, відсутністю індивідуальної відповідальності особи за неефективне витрачання коштів громади. Тобто ймовірність отримання негативного синергетичного ефекту в публічній сфері підвищується внаслідок зменшення ризиків у професійній діяльності ключових посадових осіб.

Синергетична трансформація територіальної громади є «чуттєвою» до людського чинника, оскільки цей процес ґрунтується на таких інтеграційних рішеннях: *злиття:* з переважним впливом однієї з громад або варіант *консолідації* за принципом паритету повноважень громад; *поглинання:* з повним підпорядкуванням інтересам більш спроможної громади. Ініціатором певних варіантів інтеграційних процесів може бути: спроможна територіальна громада; територіальна громада з низькою спроможністю; місцеві державні адміністрації. Отримання позитивного синергетичного ефекту можливе за умови використання досвіду та репутації керівників спроможних громад у проектах розвитку нових територій або досвіду керівників у реалізації нових задумів. Це стосується комплексу функціональних процесів, які має здійснювати керівний склад для забезпечення запланованих результатів. Неприйняття повноважними особами змісту трансформаційних проектів, неефективність комунікаційного середовища та інші чинники підвищуватимуть імовірність отримання негативного синергетичного ефекту.

У практиці децентралізації влади мають місце різноманітні конфлікти, які істотно впливають на кінцевий результат трансформації об'єднаних територіальних громад. Прикладом може бути ситуація в Менському районі Чернігівської області, де село Стольне було введено до складу ОТГ з адміністративним центром у м. Мена [11]. Ситуацію характеризують такі висновки мешканців с. Стольне:

– оскільки рішення депутатів сільської ради було прийнято, за свідченням селян, без попередніх публічних обговорень, то було порушено право сільської громади на «добровільне» об'єднання [12];

на думку мешканців с. Стольне, привабливість входження села до Менської ОТГ зумовлена насамперед його фінансовою спроможністю, що підтверджено профіцитом бюджету села;

у ході конфлікту селяни висловлювали занепокоєність утратою повноважень села щодо розподілу коштів власного бюджету, необхідністю «утримувати» чиновників адміністративного апарату району, формуванням політичної залежності старости села від керівництва ОТГ, проблемами у сфері земельних відносин [13; 14] тощо;

– обмеженість власних прав мешканці села пов'язують також із політикою Чернігівської обласної ради, наслідками якої стало рішення Кабінету Міністрів України про виключення села з Перспективного плану формування територій громад Чернігівської області, де село мало статус спроможної територіальної громади – потенційного центру ОТГ;

– громадська активність мешканців села забезпечила скасування рішення про входження с. Стольне до Менської ОТГ [15], проте цього виявилося недостатньо для призупини членства села в ОТГ на фоні виборчої компанії в депутатський корпус Менській ОТГ, зокрема з кандидатами від Стольного;

– на місцевому рівні мешканці відчувають тиск завдяки опосередкованому формуванню громадської думки через працівників бюджетної сфери «вчитель школи – батьки»;

– загальна атмосфера відносин між громадами погіршується внаслідок ідентифікації подібних методів інтеграції в інших селах району, а також прогнозування неможливості виходу села з ОТГ. Об'єктивність занепокоєності селян підтверджується фактами ігнорування владою мешканців села Максаки Менської ОТГ, що доводиться поганою організацією загальних зборів жителів, негативним сприйняттям ставлення міської влади (м. Мена – адміністративний центр ОТГ) до визначення та вирішення актуальних проблем селян [16].

Таким чином, мешканці с. Стольне доводять, що їхні інтереси недостатньо враховуються в політиці та практиці об'єднання громад, яку здійснюють депутати та чиновники різних управлінських рівнів.

Звідси визначимо та охарактеризуємо методи захисту (реалізації) стратегії «поглинання громади»:

– організаційно-комунікативні: обмеження інформації про плани об'єднання громад; непублічність прийняття рішень депутатами та місцевими державними адміністраціями (маніпуляції з процедурою публічного обговорення); штучні технічні затримки в поширенні інформації; ускладнення комунікації в аспектах організації зустрічей населення з керівництвом громади та представниками державних адміністрацій тощо;

– нормативні: констатація неможливості змін унаслідок відсутності повноважень впливати на рішення вищого управлінського рівня; посилання на складність, терміни перегляду рішень на місцевому рівні; обмежені фактичні можливості захисту інтересів у судовому порядку тощо;

– особистісні: корпоративна культура в органах місцевої державної адміністрації та депутатському корпусі, яка сприяє поширенню принципу «переваги державного службовця (депутату) над пересічним громадянином».

Звісно, що кожна зацікавлена сторона має власні докази вірності прийнятих рішень і має право відстоювати свої інтереси, позиції. Наприклад, адміністративний апарат місцевої влади дійсно має проблеми з ресурсним забезпеченням власної діяльності, або депутати й керівництво ОТГ планують розвиток території з урахуванням комплексу характеристик різних громад та можливості отримання ефектів, зумовлених раціональним використанням наявних та потенційних ресурсів громад. Тому трансформація громад відбуватиметься за такими мотиваційними моделями впливу: схиляння – використання позитивних стимулів; примушення – використання негативних стимулів; ігнорування – неврахування думки електорату (різноманітне підґрунтя). У кожному випадку буде формуватися специфічний вид конфлікту, що потребує аналізу та визначення способу його запобігання або вирішення.

Отже, головною проблемою є неприйняття інтересів пересічних мешканців малих громад (села) повноважними особами та групами (представниками адміністративного апарату та депутатів), що ускладнює процес трансформації громад у спроможні та успішні. Це доводить важливість розвитку та врахування передусім людського чинника під час планування розвитку територіальних громад у різних варіантах цього чинника: керівництво громади; адміністративний апарат; економічно активні мешканці громади; ініціативні групи; групи з вагомим політичним впливом; мешканці, що не підготовлені до сприйняття інформації; мешканці зі стереотипним мисленням; вразливі верстви населення громади тощо.

Висновки і пропозиції. Для забезпечення стратегічного розвитку територіальна громада може скористатися наявними або сформованими нематеріальними чи матеріальними активами. Це потребує ідентифікації сфер/об'єктів потенційних синергетичних ефектів та розроблення детальних програм їх отримання в умовах ризику. Отримання позитивного фактичного результату буде залежати від професійних компетенцій та особистих якостей уповноважених та інших суб'єктів, які здійснюють публічне управління. Імовірність позитивного результату підвищується за умови реалізації політики «злиття-консолідації», на відміну від «поглинання». Врахування інтересів спроможних (потенційно спроможних) громад та гарантії їх реалізації сприятимуть отриманню підтримки інтеграційних процесів, що усуватиме бар'єри синергетичного розвитку громад.

Об'єктом подальших досліджень варто визначити сферу конфліктів між громадами, стратегії захисту та просування інтересів громади в умовах змін.

Список використаної літератури:

1. Газарян С.В. Культурна компетентність посадової особи в умовах сучасних соціокультурних змін. *Теорія та практика державного управління.* 2013. Вип. 2. С. 264–271.
2. Ярошенко І.В., Семигуліна І.Б. Аналіз стратегічних пріоритетів розвитку європейських міст. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 48–54.
3. Серьогін С.М., Письменний І.В. Застосування синергетичних підходів до оптимізації системи органів публічної влади : наук. розробка ; за заг. ред. Т.О. Савостенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Київ : НАДУ, 2008. 52 с.
4. Письменний І. Вплив суспільних трансформацій на синергетичний потенціал публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління.* 2012. Вип. 3. С. 98–103.
5. Письменний І.В. Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій : монографія ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 272 с.
6. Об'єднана громада, що «поглинула» весь район: візит до Сновської ОТГ. URL:

https://decentralization.gov.ua/news/5646 (дата звернення: 15.03.2019).
7. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 11. С. 70–75.
8. Брусенський О. РДА, райрада чи ОТГ: хто головний «на районі» (16.11.2017). URL: https://panoram.com.ua/news/rda-rayrada-chi-otg/ (дата звернення: 15.03.2019).
9. Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL: https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18 (дата звернення: 10.03.2019).
10. Фурман О. Громадянська відповідальність особистості як предмет психологічного дослідження. *Психологія і суспільство*. 2015. № 1 (59). С. 65–91.
11. Назаренко В. Стольне приступом не взяти. *Менський інтернет-портал «Наше слово»*. 18.04.2017. URL: http://nslovo.com/blog/stolne-prystupom-ne-vzyaty (дата звернення: 18.04.2019).
12. Стольне вже не хоче до Мени в громаду. 04.04.2017. URL: http://otg.cn.ua/2017/04/04/news-wote/stolne-vzhe-ne-hoche-do-meny-v-gromadu/ (дата звернення: 18.04.2019).
13. Комісія Менської міської ради виявила самовільне захоплення майже 300 гектарів землі. URL: https://susidy.city/read/mena/29560/menska-miska-rada-znajshla-zahoplenu-zemlyu (дата звернення: 18.04.2019).
14. Прищепа О. Жителі Стольного хочуть, щоб звільнили заступника Менського міського голови. 03.04.2019. URL: https://susidy.city/read/mena/28675/zhiteli-stolnogo-hochut-schob-zvilnili-zastupnika-menskogo-miskogo-golovi (дата звернення: 18.04.2019).
15. Крицький С. У Стольному намагаються скасувати рішення сільради про об'єднання з Менською громадою. URL: https://mena.org.ua/blog/u-stolnomu-namahayutsya-skasuvaty-rishennya-silrady-pro-objednannya-z-menskoyu-hromadoyu/ (дата звернення: 18.04.2019).
16. Прищепа О. У селі на Менщині чекають на збори. Однак селян ігнорують. 29.03.2019. URL: https://susidy.city/read/mena/27041/u-seli-na-menschini-chekayut-na-zbori-odnak-selyan-ignoruyut (дата звернення: 17.04.2019).

Shapoval V. A., Vahonova O. H., Isikov S. M. Human factor in the process of strategic management by development of united territorial communities

The relevance of the research is due to problems and conflicts in the process of territorial communities formation and their development. The priority of the human factor is determined by the disadvantages of normative provision and administration of the decentralization process, the defects of the newly formed administrative structures of the territorial communities, various professional competences and ideological views of community leaders, and the problems of communication among other stakeholders. The research is carried out in the context of the theoretical foundations of state administration, regional studies, personnel management, strategic management, synergetic. The main attention is paid to the development of tools for strategic management of territorial communities, which will ensure their transformation in conditions of change.

Information base of the research was formed by the Publications available in open sources devoted to strategies, successes, problems related to the formation of a new system of local self-government. The role of community leadership in the process of transferring authority from local state administrations to united territorial communities is considered. The role of the integrator is defined as meaningful for the effective activity of the head of the territorial community during the period of its transformation. The prerequisites for obtaining synergetic effects in the formation of united territorial communities are analyzed.

The strategies of increasing the territorial community have been further developed, taking into account potential conflicts with its new members. The types of communities that can initiate the synergetic transformation process, i. e. develop and implement an integration strategy are identified. Based on the analysis of the conflict between the subjects of communities in the process of their association, methods of protecting the strategy of absorption, methods of influence on the community are determined.

Key words: *territorial community, decentralization of power, human factor, development strategy, synergetic effect, conflict of interests.*

UDC 37.07(336.14)(332.146)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-32

N. A. Yasynska
Doctor of Economic Sciences, Associate of Professor,
Professor of the Department of Finance, Accounting and Taxation,
Donetsk State University of Management

T. M. Radchenko
Chief Specialist of the Planning section of Finance,
Department of Labor and the social protection of population,
Mykolaiv city council

THE DOMINANTS OF FINANCIAL ENLIGHTENMENT OF UKRAINIANS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION (THE EXPERIENCE OF POLAND AND GERMANY)

In condition of systemic reforms which take place in Ukraine, changes of access to financing of educational process, revealing of the current dominant of financial education of Ukrainians and the level of their financial literacy and culture became needful. Their research is actual and one that should be introduced into the state monitoring system for the correction of the dominant components of the educational process and labor market demands. Taking into account foreign experience (Poland and Germany), the specificity of educational reforms in the conditions of internal competition between administrative-territorial units (lands, provinces, communities) on a number of social and financial indicators is complicated. The paper assesses current functioning condition of financial enlightenment of ukrainians in the conditions in Ukraine according to the results of the first stage of financial decentralization. So, there are the Human Development Index in Ukraine, Germany, Poland in 1990–2015, the indicators of continuity of education in particular countries of the world and comparative table of the competitive advantages of particular countries in the realization of the "Industry 4.0" in it. The article presents the stages of development of the education system in conditions of decentralization in Poland, Germany and Ukraine. It is argued that in the condition of reforming of educational system and decentralization in Ukraine, on the background of technological modernization of the world industry, it is appropriate to modernize all areas of educational training. Along with this, they must have a high level of financial literacy. At the same time, all subjects of the educational process should be oriented on current labor market demands, competitive advantages and should maximize their own financial inflows from the provision (or receipt) of educational services. The article proposes to solve the problems of increasing the financial education of citizens in the conditions of decentralization by means of fundamentalization of the general trend in the system of education and the use of the tools, mechanisms and sources mentioned in the article.

Key words: *finance, education, culture, experience, distribution, competence, human development index.*

Problem statement. There is a belief in today's educational practice, that the main task and purpose of education is to transfer to the recipient intellectual, scientific and moral knowledge and also the rules of culture. In this case the main method of education is the direct studying well-known, complete, integral information and rules. When preschool, school and out-of-school educations have minor degree of diversification of curricula, methods and accesses, in that time university education, in condition of multifaceted human activities, covers all spheres of social life. The most impressible place of traditional university education is that the direct subject of study in it are already allocated and previously authoritatively structured subjects of the study cycle, which are behind certain, isolated and grouped by external means of ability – cultural objects. And if we tell about the training of specialists in history, art, culture, mathematics, there is a certain time lag of conceptual change that lasts for decades. At the same time the modern training curricula for finance specialists are static because of the high dynamics development of financial market. They do not take into account

© Yasynska N. A., Radchenko T. M., 2019

financial and economic changes and the diachronic perspective of research in financial theory and practice.

Analysis of research and problem statement. The subject area of research is directly related to theoretical and empirical research of the issues of financial conversance of the population of Ukraine. These questions are devoted to the papers of T. Kizyma, M. Ovchinnikov, S. Yuriy and others. As indicated and proved by the research [1, p. 4], modern Ukrainian users of financial service have only basic knowledge and skills and mainly use the simplest financial market services. The group of researchers of report avers that raising awareness among citizens should take place by public expense. However, the system of educational institutions of Ukraine, gradually incorporating the ideological component of the priority of decentralization in the state, acquires the status of autonomy and diversifies sources of funding through local budgets, grant financing, endowment and sponsorship contributions [2].

Only during the noon of industrial revolutions, the development of the economy is mainly based on scientific achievements, and not on just successful inventions. Their results change the sociological system of human being. At the beginning of the XXI century, entered the fourth industrial revolution, European countries have not solved the problem of competitiveness of domestic industry. It also was marked the education system. Modern European system of education, in accordance, of studying as before couldn't manage with the giving of due skills of employment and do not work adequately with business or employers to bring studying experiences to the reality of the working environment. As pointed out in [3; 4; 5; 6], humankind stands near the turns of revolution, which radically will change our world. According to J. Hallevale, R. Patname and F. Fukuyama, education is a means of cumulation of social capital [7; 8; 9].

The purpose of the article is to improve the problem of dominants of financial enlightenment of Ukrainians in the conditions of decentralization and to make recommendations for the way of its execution.

Research results. Receiving by Ukrainians the financial education in condition of decentralization carries out at the levels of schools, lyceums, colleges and universities. If schools and lyceums, in whole or partly (depending on the form of ownership and funding sources) participate in the implementation of the program for the decentralization of education, the colleges switched to financing local budgets of district and cities of regional significance in 2018, then universities have become financial autonomous of institutions of higher education since 2013. According to the results of decentralization of power and reformation of local self-government as of March 12, 2019 [10], out of 1355 territorial communities, only 93 entities were concluded 360 agreements of municipal cooperation. Of the total number of concluded contracts, 82 units are committed to education, health care and social security. Such areas as Zakarpattya, Lugansk, Mykolayiv, Odesa, Kharkiv, Kherson, Khmelnytsky and Kyiv did not conclude any of such contracts in this area of the statistical sample. Accordingly, even the primary level of financial education does not cover the process of decentralization. The claim of society to modern universities is that students in it deal with practically ready forms of culture, with a standard set of disciplines, even in the format of a block of free choice of students. Accordingly, a student-financier, prepared according to a format curriculum, almost never has experience of working on the borders established by the financial market and regulatory legal acts of order. German higher education institutions consider the concept of diversity management (including disciplines in the curriculum) as an element of strategic planning and development of university [10]. Management of the variety of proposals by the blocks of the curriculum for each area of training at the universities of Germany has three groups of concepts: the first group – management focuses on managerial aspects, at the formation of a set of conditions that ensure the integration of all students into heterogeneous environments of the university within the framework of the participative management; the second group – accent pedagogical management of the educational process in institutions of higher education (or IHE); the third group focuses on providing pedagogical support and consultancy for students belonging to different social groups at the beginning of education. The modern graduate of the national university practically is not ready to work in the schedule of generating new cultural norms and forms, including the new financial relations. He is practically prepared to exit in the available being culture, strictly following to the acquired professional norms and scarcely to venture outrun its limits. Along with this to the teachers of the national universities are imposed the following requirements [11]: authority

in the field of scientific research; reputation among employers; index of citation.

However, there is no understanding of the free choice by students this or that teacher, which they see as a lecturer in the relevant financial discipline. Such access instigates the invention other factors that will react at the rating of a teacher who works for an educational professional training program for a financier – this is the ratio of the teaching staff to the number of students, the share of foreign students who listen to the course with the stated teacher; the share of foreign teachers who co-operate with their national colleagues, etc.

The task of the university in the present situation can be denoted as the formation an experience of working by student-financier on the boundaries of order but in a legitimate area. This provides change the perspective of vision of the university, and in particular – the turning in the organization of the educational process in the modern university. The educational process should be organized in a different way and based on the current value-based basis of the financial market. Necessary change in value systems is from the value of knowledge to the value of ignorance. To do this, we must turn to the essence of the basis of the educational process of the XXI century and the stages of the evolution of higher education in Ukraine. For example, having received a visa-free travel, modern Ukrainian youth has more priorities in obtaining education abroad for a number of subjective-objective reasons [12]. In other words, Ukrainians support and develop the tendency of Europeanization of higher education, including financial. K. de Vita and J. Verhoven distinguish three periods in the development of the trends of Europeanization of higher education in the second half of the twentieth century [13; 14]:

– the first period (1957–1982) (mutual recognition of diplomas, the formation of the idea of the modeling of a European university, the cooperation of the second and third stages of secondary education with higher, the formation of a European center for the development of education, the formation of unlimited state borders of the higher education institutions, recognition of diplomas, general education programs etc.);

– second period (1983–1992) (correction of goals, tasks and problems of cooperation of higher education in the European Union space, definition of the legal side of this process);

– the third period (since 1993) (promotion of knowledge production, education and economy approximation, strengthening of the role of education as a second person's chance, assimilation of graduates not less than three European languages, approval of equal value of investments in economy and education).

The Experience of Poland and Germany. Laying in the first period basis for the development of higher education expands the boundaries of the educational process. According to the opinion of the Polish researcher M. Kveik, the consequence of globalization is the depreciation of national projects, and among them the university (nation-oriented and state-based institutions) [15]. However, exactly modern Poland demonstrates the opposite, but quite successful practice in higher education, including financial. The Polish model of the decentralization of education distinguishes following models of education management: combined, decentralization, decentralization and delegation. The choice of one or another model of education depends on the model of the division of responsibilities between different levels of management and is associated with various mechanisms of funding of educational institutions [16, p. 2–3]. M. Herbst and Y. Gerchinsky consider the following stages of decentralization of education management (in general and gradually by the level of education received by youth) in Poland [16, c. 6–7]:

– 1990 (kindergarten management) – was restored to the self-government community and territorial self-government, were held the first elections to self-government

– 1993 (management of primary schools) – was transferred to community self-government;

– 1996 (primary school management; management of schools from the upper level) – was transferred to self-governance community, also was introduced a two-steps education financing system; a part of the educational subvention was established in the framework of the general subvention that was passed by the government to self-government units; was transferred to the self-government of the big cities on a voluntary basis of the pilot program, also were realized pilot projects for other future tasks of the counties (health care, etc.);

– 1999 (management of gymnasium, of higher schools from gymnasium, of regional educational institutions) – was transferred to self-governance community also gymnasium was introduced as a new level of education and profiled lyceum as a new professional school; was transferred to the self-government of the counties, also was created

a new level of territorial self-government – districts; were transferred to the voivodship's self-government, also the self-government in voivodships was created and given to it the selected tasks of a regional character.

Such approach to the educational process (orientation to the territorial community) requires from the institutions of education (primarily universities) to constantly monitor labor market demands. Accordingly, the education system is dynamic and has stable relationships and relationships with employers. Polish higher education establishments are divided in university and non-university degrees [17]. University-type IHE include institutions of education, in which at least one organizational unit (faculty, etc.) is authorized to assign a doctorate's grade. They prepare by the bachelor's, master's and doctoral programs. Non-university type training institutions include educational institutions, which provide a service for the training of specialists in bachelor and magistracy. To this type of institution are IHE, which are still called higher vocational education schools and prepare only bachelors. Financial education can be acquired in educational institutions of both types. Nearly 70% of state-owned IHE are university-type institutes, while another 30% are non-university.

Germany has a decentralized system of education, passed on to land, and has two types of IHEs – classical universities and higher professional schools that have «narrow» training on the profile of functioning [18]. Professional standards in Germany are widely used in close connection with educational professions. In the dual education system in Germany, professional standards are combined with educational and qualification standards [19]. The general system of higher education in Germany differs from other countries. Among these differences, in particular, are:

– lack of fees as a tool of financing and management of higher education;

– institutions of higher education are selected only a limited number of students.

Where the number of students in high demand subjects is too large, candidates are assigned a central office between different universities [20]. Profile IHE are consider such benefits of receiving of financial education in Germany [21]:

– adaptive study of the German economy as the "strongest" economy in Europe (21% of the Eurozone GDP), in theory and practice;

– Germany is a regional leader in investment research and development. Each year, the country spends more than 80 billion euros on assistance to about 800 research-financed institutions;

– a single market and a favorable geographic location for economic operations;

– generation of innovations and economic freedom. Of the 28 EU countries, more than 40% of all patents belong to Germany.

Agreeing with the conclusions conducted by L. Yurchuk a study on the effectiveness of horizontal and vertical distribution of powers and functions in relation to education in Ukraine and that “Decentralization of education management in Ukraine should take place taking into account regional features, interests of territorial communities, social stratum by the choosing management models, reforming the content of education, ways of its organization and financial support” [22], we note that the basic processes of education of the XXI century include research and analytics. The task of designing of a modern university as a place of cultural generation should include two aspects: socio-cultural analysis (included as a compulsory moment in the curriculum, studying and practicing various forms of rationality, organizing those or other modes of activity in the socio-cultural space) and practice of will (people act in these systems, modifying to known limits the rules of the game). In this case, three processes which must be adapted in the educational process of a modern university are crucial: free event; constitutionalisation; problematization-deconstruction.

For it is important not the structural significance, but the representative integrity of the cultural experience. Awareness of the importance of financial education is gaining momentum among financial policy makers around the world. The OECD and its International Financial Information Network (INFE) provides a unique policy platform for governments to exchange views and experiences on this issue [1]. Financial education, based on the Recommendations on the Principles and Appropriate Practice of Financial Education of the OECD, is “a process by which financial consumers / investors improve their understanding of financial products, concepts and risks and, through information, instructions and / or objective recommendations, develop skills and confidence to become more aware of financial risks and opportunities to make informed choices and to know when to seek help and take other effective measures to improve their financial well-being” [23, 24]. Financial education thus goes beyond the provision of financial information and advice. It should be provided fairly and objec-

tively on the basis of the principle of effectiveness. The current requirements for financial education are as follows:

– financial education and programs should focus on priority issues that, depending on national conditions, may include important aspects of financial planning, such as savings, private debt management and insurance;

– knowledge of elementary financial mathematics and economics;

– awareness of the financial future of pensioners regarding the need to assess the financial adequacy of their current public or private pension systems and take appropriate measures (if necessary);

– financial education should be invested in the regulatory and administrative framework and considered as an instrument for promoting economic growth, strengthening confidence and stability, along with the regulation of financial institutions and the protection of consumer rights;

– promote the development of regulatory actions in the financial market for the protection of consumers' rights, depositors, etc.;

– the role of financial institutions in financial education should be encouraged and become part of their proper management of their clients. Accountability and accountability of financial institutions should be encouraged not only in providing information and advice on financial matters, but also in promoting financial awareness of clients, especially in the case of long-term liabilities and liabilities that constitute a significant proportion of current and future earnings;

– financial education programs must meet the needs and levels of financial literacy of their target audience, as well as predict how the target audience wants to receive financial information;

– financial education should be considered as a long time and continuous process, in particular, in order to take into account the increased complexity of the markets, the changing needs of different stages of life, and increasingly complex financial information;

– financial education should start at school. People should be aware of financial issues as early as possible;

– the issue of obtaining financial education within the framework of state social assistance programs should be considered;

– appropriate specialized structures (state level and level of territorial communities) should be encouraged through public and private initiatives (national funding sources) to develop financial education;

– broad information (internet) support to provide appropriate free financial information services to the public;

– international cooperation on financial education;

– diversification within the legislative boundaries sources of financing of territorial units by results of decentralization (own income, general and targeted subsidies, subventions, funds of international organizations, European funds or the EU).

In this case, the role of financial institutions in the financial world is increasing, as the requirements for the corresponding education increase. Financial education, like any other product, has to be successfully sold on the educational market of services. The quality of financial education is determined by the financial literacy of the population. According to S. Yuriy and T. Kizyma, “financial literacy of the population is a set of attitudes, knowledge and skills of citizens on the effective management of personal finances and the ability to apply them competently in the process of making financial decisions” [25, p. 19]. Under financial literacy M. Ovchinnikov understands the result of the process of financial education or “... a set of two elements:

1) ownership by individuals of information about existing financial products and their producers / sellers, as well as existing channels for obtaining information and consulting services;

2) the ability of financial service consumers to use available information in the decision-making

Table 1

Human Development Index (HDI) in Ukraine, Germany, Poland in 1990-2015 (extract)

Country	HDI, 1990	HDI, 2000	HDI, 2010	HDI, 2011	HDI, 2012	HDI, 2013	HDI, 2014	HDI, 2015
Countries with very high levels of HDI								
Germany	0,801	0,860	0,912	0,916	0,919	0,920	0,924	0,926
Poland	0,712	0,784	0,829	0,834	0,838	0,850	0,852	0,855
Countries with high levels of HDI								
Ukraine	0,706	0,673	0,734	0,739	0,744	0,746	0,748	0,743

Source: [27]

process: when conducting special calculations, assessing risk, comparing the comparative advantages and disadvantages of one or another financial service" [26].

This indicator directly affects the level of socio-economic development. And it, among other things, has an international level of monitoring.

There are three important developmental factors in these countries: proactive "state of development"; use of opportunities of global markets; resolute introduction of innovations. All this allows for high HDI. After all, the index measures the achievements of the country in terms of health, education and the actual income of its citizens, in three main areas:

– health and longevity, measured by the indicator of the expected life expectancy at birth;

– access to education measured by adult literacy and gross education coverage;

– a decent standard of living measured by the value of the gross domestic product per capita, based on purchasing power parity. These indicators are directly related to the success of the implementation of financial policies, both in the country as a whole and in its regions, as well as in the educational process. This affects the sources and volumes of funding for higher education institutions.

Assessing the needs of the population in financial literacy as one of the main elements of national financial policy should be carried out regularly. It can be the basis for indicator comparison of the level of development of a particular territorial community. Estimates can be obtained from sources such as consumer surveys and market research, opinion polls, consumer complaints, financial market reviews, financial and economic indicators, or other advisory processes. Evaluations should provide a more accurate definition of the national strategy of financial education and financial literacy of the population of the country or community, the main priorities and short-term and long-term goals. For this future, not only financial education, but also the financial autonomy of territorial communities.

Financial education programs should include elements of different types of goals:

– the first kind of program provides consumers with only information. Its purpose is to raise awareness of as many people as possible;

– other programs are designed to increase knowledge and skills. In these cases, the tests should be distributed before and after the program to determine the quality indicators of the learning outcomes. Further research can be used to study the conservation of knowledge or skills;

– the third type of program is designed to develop a new behavior or change existing behavior. Evaluators should take into account the length of the monitoring and evaluation processes to determine the degree of behavior change.

The basis of the problem of increasing the financial education of Ukrainians in the context of decentralization lies in the nature of financial services (products) and markets in which these services (products) are rotated, and factors that create increased demands on financial literacy of market participants. The reasons for the existence of these factors are:

1) financial products are consumed relatively rarely, which limits the formation of experience of their consumption;

2) financial products cannot be tested for quality at the time of their acquisition, resulting in a lot of opportunities for unscrupulous conduct by the seller;

3) costs of audit the authenticity of the parties' commitments are cost.

Financial education programs should include elements of different types of goals:

– the first kind of program provides consumers with only information. Its purpose is to raise awareness of as many people as possible. In such cases, the monitoring data provides sufficient evidence of the program's achievement of its goals;

– other programs are designed to increase knowledge and skills. In these cases, tests must be distributed before and after the program to determine the quality of the results of learning outcomes. Further research can be used to study the conservation of knowledge or skills;

– the third type of program is designed to develop a new behavior or change existing behavior.

Evaluators should take into account the length of the monitoring and evaluation processes to determine the degree of behavior change.

The Experience of Ukraine. For Ukrainian citizens and recipients of financial education, the main problem, on the one hand, and the factors of obtaining the basic knowledge and skills necessary to achieve the financial safety of material welfare, on the other hand, are:

– formation of limited experience of using financial products in the conditions of limited access to the insufficiently developed financial market of the country;

– not the development of the infrastructure of self and institutional control over the quality and

Table 2

Comparative table of the competitive advantages of particular countries in the realization of the "Industry 4.0"

Category	Germany	USA	China	Russia
Crucial program (name)	“Industry 4.0”	Industrial internet consortium	Chinese production 2025	Technological track “Technet” of the national technological initiative (1); Digital economy(2)
Causes	Interoperability (compatibility) of virtualization. Decentralization and work in schedule of real time	Digitization and integration of vertical and horizontal chains, offered goods and services, business models and accessibility for consumers, digital confidence	Concordance of economic development to world tendencies	Concordance of economic development to world tendencies
Stakeholders	Government	Transnational Corporations	Government	Government
Sponsors	Government, Scientists, Business	Business, Scientists, Government	Government, Scientists, Business	Politician
Stage of development	The Fourth Revolution	The Third Revolution (further – rev.)	The Third and Fourth Revolutions	The Third and Fourth Revolutions
Platform	Government Industrial Policy	Noncommercial Consortium with public Participation	Government Industrial Policy	Government Industrial and social Policy
Focus	Industry (introduction of digital compatibility)	Production, energy, medicine, transport, agriculture. Communal services	Automation and digitalization of production processes	Engineering processes, technology management of production (1); digitalization of production and social services (2)
Geography	Germany and German companies	Global market	Priority Chinese companies	Government, priority Russian companies
Active companies	Small and medium enterprises	All enterprises	All enterprises	High-tech enterprises
The object of optimization	Production	Assets, increasing their profitability, focusing on overall financial return	Production	Increasing the efficiency of production
The year of finishing of strategy (plan)	2025	no data	2025	2035(1) 2025(2)
Capacity of budget	900 billion dollars	no data	no data	100 mln. rub.

Source: [28; 29; 30; 31]

compliance with the procedure of purchase and sale of financial product;

– high costs to verify the reliability of the commitments undertaken by the parties.

The main socio-economic priorities of modern education in Ukraine are determined by the conditions for the implementation of the fourth industrial revolution in the Concept «Industry 4.0» and generated by leading countries of the world whose economies are based on the domination of processes of mastering new energy resources in the world. The comparative table of the competitive advantages of particular countries in the fourth industrial revolution is given in Table 2.

Regardless the economic progress of the last five years; the increasing the number of educated youth (Table 3), a broad aim of education and training in Europe embraces such goals as active citizenship, job skills, personal development and well-being. On the background of slow economic growth and labor shortages through demographic aging, the most pressing challenges for European states are to meet the needs of the economy and the rapidly growing unemployment among young people.

The comparative table of Poland's competitive advantages in realization the Concept Industry 4.0 matches to global trends.

In the nearest perspective, Europe will restore economic growth through increasing of productivity and the supply of highly skilled workers. And exactly reform of education and training systems have essential meaning for achieving this goal. For this purpose, the general trend in the education system was fundamentalized (related to the formation of global models of competences and monitoring of international agencies of the educational level of youth, including Ukrainian, according to international programs [32, 33, 34, 35, 36]) and tools, mechanisms and sources of financing. The general trend in the education system is connected with the formation of global models of competencies, monitoring of international agencies of the educational level of youth, including Ukrainian, PISA, World Economic Forum, Nonprofit Organization for the 21st Century Learning, Non-Profit International Organization «CP» – the Center for Curriculum Redesign (CCR) [37]. Accepting the results of systematization of scientific approaches and legislative norms regarding the interpretation of the concept of competence in the field of education [38], modern educational priorities are built using generally recognized classification categories within the post-industrial society [39-44]:

– Council of Europe (1996) – socio-political, multicultural, communicative, technological, cognitive;

– OECD – Interactive use of tools (language, knowledge and technology), autonomy in actions and responsibilities, interaction in heterogeneous groups (through tolerance, cooperation, group conflict resolution, etc.);

– Ukraine (2018) – the singular standard within the sphere of education has not been formed at all levels of education. Generalized: communication by the state (and by native in case of difference) and foreign languages, mathematical literacy, competence in natural sciences and technologies, information-digital competence, ability to study during life. In Ukraine, there is currently a lack of the conceptual definition of the vector of educational development. The European coun-

Table 3

Indicators of continuity of education in particular countries of the world (extract)

Category	Ukraine	Germany	Poland
Modulus of getting the primary education in the 1st grade (2017): % of the corresponding age group of boys % of the corresponding age group of girls	 100 (2015) 102 (2015)	 104 103	 131 133
Achievements (1999, 2016): Boys, 5th grade, in% of pupils of the 1st grade Girls, 5th grade, in% of pupils of the 1st form	 no date no date	 no date no date	 98 99
Achievement of the last elementary level of education (2016): Boys, in% of pupils of the 1st grade; Girls, in% of pupils of the 1st form	 98 98	 no date no date	 98 98
Retransmitters in elementary education (2017): of young people, in% of enrolled Girls, in% of enrolled	 0 0	 0 0	 1 1
Transition to secondary education (2016): Men% Women,%	 100 100	 100 100	 100 99

Source: [6]

tries, to which Ukraine seeks to meet in a short time, have identified sufficiently mobile competences for young people in education. As for the Ukrainian youth, it has low mobile competence at the "start-finish" of the educational process.

The growing role of technologies in socio-economic development makes state regulation of the subjects of generators of new technologies necessary. It is the state regulation of Ukraine that should not be static. It should take into account the complexity of the latest trends in the transfer of knowledge and technology from universities and public organizations to industry and business, support the development of small and medium-sized enterprises, initiate on its own platform the launching of business. The domination of endowment financing for domestic universities and, in general, education systems is currently unacceptable because of lowering the solvency of the country's population, employment problems, the location of educational institutions in funding sources, the lack of links, and, consequently, requests for "liquidity" Specialists and others like that. At the initiative of the Ministry of Education and Science of Ukraine, modern teachers of High Educational Establishment have been supported by the idea of academic mobility for over 10 years, which, of course, extends the range of communication and professional relationships, professional teaching skills. But against the background of quantitative growth, qualitative changes are slowed down. Otherwise, the acquisition of new competencies, with the return of teachers-scientists to the country, would contribute to a quantitative breakthrough in the educational process, which would be reflected upon the request of entrants for a particular specialty. A febrile breakthrough is not observed. There is another – outflow of youth abroad, including for studying.

Necessary framework conditions for innovation within the IHE that would meet the requirements of the time and contributed to the effective investment of new business processes at the initiative of educational institutions and graduate change generators for graduate students. For this purpose, the IHE must have equipped laboratories, business incubators, etc. as start-up sites for startups and the first business trials of large corporations. Again, in this case, there should be a feedback from the business environment with the IHE, which is interested in increasing the productivity of production processes and financial results. As long as the business is happy with the current sources of labor productivity growth due to the renewal of foreign assets and state inflation policy, by that time there will be a problem at the request of university entrants.

To summarize, in the near future, with the intensification of the implementation of the fourth industrial revolution in economic life, the following directions of educational training will be sought:

– technical specialties (professions) – for the accumulation of technical knowledge, the creation of new technical units and the expansion of technical activities;

– economic – for the accumulation of technical knowledge and its improvement;

– humanitarian – for the development of technical consciousness [37].

And, in this case, we can talk about the difference in the meaning of the two categories: educational progress (like economic growth) and educational development (equivalent to the economic development described earlier).

Conclusions and suggestions. As indicated by the text of the article, the problem is polyhedral. There are several problems of increasing the financial education of citizens in a decentralized environment. These are: transformation of the educational process as a result of the natural evolution of social, intellectual, technical and technological innovations; change of the vector and priorities, competencies and norms of training of financiers; the features of decentralization in Ukraine (change the ways of managing of public finances, in particular in the field of education, the development of institutions serving finances together with capital market players, decentralization of regional development policy, and the independent financial economy of territorial communities).

However, their existence should be the basis for improving the processes of obtaining Ukrainian financial education and enhancing these results in conditions of decentralization.

In the first case, we are talking about reforming the education system, which in modern Western society has led to informationalism (the term of M. Castells) – an increase in the gap between the poor and the rich [40, 43]. M. Castells notes three fundamental "social failures" of the current information age [45]:

– internal fragmentation of the workforce into information producers and labor force, which can be replaced by robots and automatic machines. This leads to the depreciation of human values [44, p. 41];

– the social exclusion of a significant segment of a society that consists of individuals-specialists whose profession is unclaimed in the labor market;

– section of the market logic of global network flows of capital and human worker experience.

Agreeing that the problem of personal professional development in Ukraine and personal development of a professional still has no adequate legislative, socio-pedagogical and scientific-theoretical solution [3], the conceptual design of organizational models of psychological and pedagogical support for the professional development of personality in the field of socio-occupational professions is not appropriate for the absence of active labor market models. In addition, the formalization of creativity as a process and result is a false way to mastering the "technology of anthropo-social development of individual life" of a person.

References:

1. Фінансова грамотність, обізнаність та інклюзія в Україні: Звіт про дослідження. Додатковий проект IP-FSS в Україні. *Проект регіонального економічного розвитку.* 2017. 69 с. URL: https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=83136332 (дата звернення: 20.03.2019).
2. 78 громад чекають на перші вибори, а 96 районів усе ще без ОТГ: Мінрегіон оприлюднив оновлений моніторинг децентралізації. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10749?fbclid=IwAR1N8agzDK3t7MA23EV9TBbbVnuBj_nQkmNoEJ3J0kOkVlX3wOCM2ofQDt8 (дата звернення: 20.03.2019).
3. Закревський В.Е. Розвиток суперпрофесіоналів: антропосоціальний та соціально-педагогічний виміри. *Наука і освіта*. 2013. № 1–2. С. 30–35.
4. Шваб К. Четвертая промышленная революция. Москва : Эксмо, 2016. 208 с.
5. Bell D. (1973). The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting. Basic Books, New York. USA. P. 507.
6. World Development Indicators: Education efficiency. URL: http://wdi.worldbank.org/table/2.9 (дата звернення: 20.03.2019).
7. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию ; пер. с англ. Москва : ООО «Издательство АСТ» ; ЗАО НПП «Ермак», 2004. 730 с.
8. Fukuyama F. (2000). Social capital and civil society. Working paper 00/74. Washington, DC : International Monetary Fund. P. 18.
9. Helliwell J., Putnam R. Education and Social Capital. URL: http://college.holycross.edu/eej/Volume33/V33N1P1_19.pdf (дата звернення: 20.03.2019).
10. Певзнер М.Н., Петряков П.А. Вузы Германии как гетерогенные организации: как управлять многообразием? *Вестник Новгородского государственного университета.* 2017. № 4 (102). С. 92–96.
11. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1187. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF (дата звернення: 20.03.2019).
12. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» (01.12.2018). URL: http://niss.gov.ua/doslidzhennya/naukovi-vidannya/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo (дата звернення: 20.03.2019).
13. Байденко В.И. Болонский процесс: структурная реформа высшего образования Европы : научное издание. Москва : Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2002. 123 с. С. 13–20.
14. Kurt De Wit, Jef C. Verhoeven, Dirk Heerwegh. Do ICT Competences Support Educational Attainment at University? Journal of Information Technology Education: Research. 2012. Volume 11. URL: https://www.researchgate.net/publication/216845554 (дата звернення: 20.03.2019).
15. Гумбольдт В. Про внутрішню та зовнішню організацію вищих навчальних закладів у Берліні. *Ідея Університету: Антологія* ; упор. М. Зубрицька, Н. Балик, З. Рибчинська ; відп. ред. М. Зубрицька. Львів : Літопис, 2002. С. 25–33.
16. Гербст М., Герчинський Я. Децентралізація освіти у Польщі: досвід 25 років ; Інститут освітніх досліджень. Варшава, 2015. 24 с.
17. Poland Higher Education System. The European Education Directory. URL: http://www.euroeducation.net/prof/polaco.htm.
18. Досвід Німеччини. Звіти Групи. *Офіційна сторінка Б. Гаврилишина*. URL: http://bhfoundation.com.ua/news_935.html
19. Новіков В.М. Розвиток професійно-технічної освіти в умовах децентралізації системи управління в Україні. *Демографія та соціальна економіка.* 2017. № 2 (30). С. 126–137.
20. Management mechanisms and financing of higher education in Germany. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/education/management-mechanisms-and-financing-of-higher-education-in-germany_hemp-v15-art6-en
21. Five Reasons to Study Business in Germany. URL: https://www.topmba.com/where-to-study/europe/germany/five-reasons-study-business-germany.
22. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2009. Вип. 4. С. 276–283.

23. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness. RECOMMENDATION OF THE COUNCIL, 2005. URL: http://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf
24. Федоркова Т. Децентрализация в Польше. 25 лет спустя. URL: https://www.mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe-25-let-spustya
25. Юрій С.І., Кізима Т.О. Фінансова грамотність населення у діалектиці сучасних освітніх тенденцій. *Фінанси України*. 2012. № 2. С. 16–25.
26. Овчинников М. Обзор международной практики реализации стратегий и программ в области финансовой грамотности. Москва : Наука, 2008. 215 с.
27. Доклад о человеческом развитии 2016. Человеческое развитие для всех и каждого. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_russian_web.pdf (дата звернення: 20.03.2019).
28. Плакиткин Ю.А., Плакиткина Л.С. Мировой инновационный проект «Индустрия 4.0» – возможности применения в угольно отрасли России. *Уголь*. 2017. № 10. С. 44–50.
29. Юдина М.А. Индустрия 4.0: перспективы и вызовы для общества. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2017. Вып. № 60. С. 197–215.
30. China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces. URL: http://www.europeanchamber.com.cn/en/china-manufacturing-2025 (дата звернення: 20.03.2019).
31. Webster F. (1995). Theories of the Information Society. 1st ed. Routledge, Oxoford. United Kingdom. P. 314.
32. Center for Curriculum Redesign. *The official Web-site*. URL: http://curriculumredesign.org/ (дата звернення: 20.03.2019).
33. Lee Kuan Yew. (2000). From Third World to First: 1965-2000: Memoirs of Lee Kuan Yew. The Singapore Story. Harper. Vol. 2. P. 752.
34. New Vision for Education Unlocking the Potential of Technology. *World Economic Forum.* URL: http://www3.weforum.org/ docs/WEFUSA_NewVisionforEducation_Report2015.pdf (дата звернення: 20.03.2019).
35. Partnership for 21st Century Learning. *The official Web-site*. URL: http://www.p21.org/ (дата звернення: 20.03.2019).
36. PISA 2015 Results. URL: http://www.oecd.org/pisa/ (дата звернення: 20.03.2019).
37. Ясинська Н.А. Фінансове господарство українців: формат довіри : монографія. Миколаїв : Іліон, 2018. 379 с.
38. Компетентнісний підхід у вищій освіті: світовий досвід / Л. Антонюк та ін. Київ : КНЕУ, 2016. 61 с.
39. Офіційний сайт ОЕСР. URL: http://www.oecd.org/ (дата звернення: 20.03.2019).
40. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. №1556-VII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18 (дата звернення: 20.03.2019).
41. Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1392. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1392-2011-%D0%BF (дата звернення: 20.03.2019).
42. Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2011 р. № 462. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-2011-%D0%BF (дата звернення: 20.03.2019).
43. Проект Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року URL: http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1415795124/ (дата звернення: 20.03.2019).
44. Education and Training: Supporting education and training in Europe and beyond. *The official Web-site of The European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/education/policy/school/competences_en (дата звернення: 20.03.2019).
45. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура ; пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. Москва : ГУ ВШЭ, 2000. 606 с.

Ясинська Н. А., Радченко Т. М. Домінанти фінансової просвіти українців в умовах децентралізації (досвід Польщі та Німеччини)

В умовах системних реформ, які проводяться в Україні, необхідні зміни доступу до фінансування навчального процесу, виявлення поточної домінанти фінансової просвіти українців і рівня їх фінансової грамотності та культури. Ці дослідження є актуальними та такими, які мають бути впроваджені в систему державного моніторингу з метою виправлення домінуючих компонентів навчального процесу та потреб ринку праці. Враховуючи зарубіжний досвід (Польща та Німеччина), специфіка освітніх реформ в умовах внутрішньої конкуренції між адміністративно-територіальними одиницями (землями, провінціями, громадами) за низкою соціальних та фінансових показників є складною. У статті проаналізовано сучасний стан функціонування фінансового просвітлення українців в умовах України за результатами першого етапу фінансової децентралізації. Так, досліджено Індекс людського розвитку в Україні, Німеччині, Польщі у 1990–2015 роках, показники безперервності освіти в окремих країнах світу та наведена порівняльна таблиця конкурентних переваг окремих країн у реалізації концепції «Індустрії 4.0». У статті представлені етапи розвитку системи освіти в умовах децентралізації в Польщі, Німеччині та Україні. Стверджується, що за умови реформування освітньої системи та децентралізації в Україні на фоні технологічної модернізації галузі у світі доцільно вдосконалювати всі напрями освітньої підготовки. Поряд із цим вони повинні мати високий рівень фінансової грамотності. Водночас усі суб'єкти навчального процесу повинні бути орієнтовані на поточні вимоги ринку праці, конкурентні переваги та повинні максимізувати власні фінансові надходження від надання (або отримання) освітніх послуг. У статті пропонується вирішення проблеми підвищення фінансової освіти громадян в умовах децентралізації шляхом фундаменталізації загальної тенденції в системі освіти та практичного використання зазначених у статті інструментів, механізмів та джерел.

Ключові слова: *фінанси, освіта, культура, досвід, розподіл, компетентність, індекс людського розвитку.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 364-786-057.36
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-33

В. М. Кривошей
підполковник Збройних Сил України,
учасник антитерористичної операції,
магістр державного управління,
здобувач Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

АКТУАЛЬНІСТЬ ДОСЛІДЖЕНЬ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ (АТО-ООС)

У статті проаналізовано дослідження щодо соціально-психологічної реабілітації учасників бойових дій (Антитерористичної операції – Операції об'єднаних сил). Виокремлено теоретичний та практичний аспекти проблематики психологічного супроводу учасників Антитерористичної операції та їх адаптації до професійної діяльності. Зазначено, що успіх процесу адаптації залежить від внутрішніх та зовнішніх чинників. Серед внутрішніх чинників виокремлено розвиток механізмів психологічної адаптації, індивідуально-типологічні якості особистості, стан фізичного здоров'я, ступінь психологічної зрілості та мотивації до роботи, а серед зовнішніх – морально-психологічний клімат у сім'ї, професійному середовищі, матеріально-економічний стан особистості та країни загалом.

Акцентовано увагу на терміні «психологічна реабілітація» як специфічному виді психологічної допомоги, що надається воїнам, які переживають або мають гострі реакції на актуальний стрес, загострення відтермінованих негативних психічних наслідків, відтермінованих реакцій та розладів, що зумовлені раніше пережитим, як правило, психотравмуючим стресом. Звернено увагу на психолого-педагогічні аспекти відновлення здоров'я учасників бойових дій після перенесеної бойової травми та посттравматичного синдрому, а також акцентовано увагу на тому, що сімейний підхід до психологічного супроводу учасників Антитерористичної операції є одним з найважливіших напрямів соціальної реабілітації учасників бойових дій, тому необхідно проводити серйозну психолого-реабілітаційну роботу з членами сімей учасників Антитерористичної операції. Автором запропоновано вжиття заходів щодо ефективного вирішення проблеми посттравматичного стресового розладу в Україні серед учасників Антитерористичної операції, ветеранів цієї операції та членів їх родин.

Зазначено важливість створення та постійного вдосконалення міжвідомчого реєстру учасників бойових дій, а також визначення при Міністерстві ветеранів та окупованих територій його адміністратора від МОЗ України. Потребують, на думку науковців, термінового вирішення питання організаційної моделі, програми та стандартизованих протоколів медико-психологічної реабілітації учасників АТО. Зазначено, що в Україні має бути розроблена інтегративна методика, в основу якої будуть покладені відповідні стандарти НАТО, Ізраїлю, Польщі, Угорщини, Чехії та України.

Ключові слова: *державна політика, учасники бойових дій, соціально-психологічна реабілітація, ПТРС, АТО-ООС.*

© Кривошей В. М., 2019

Постановка проблеми. Нині у кризовий період війни, розпаленої РФ на Сході України, постає актуальним питання необхідності реабілітації українських військових після бойових дій. Зокрема, все більшої актуальності в сучасних умовах набуває психологічна допомога військовим, які повернулися після ротації, демобілізації, а також пораненим бійцям, які лікуються у військових шпиталях, або тим, які демобілізувались та повертаються до мирного життя із зони АТО, зустрівши зовсім інші соціальні реалії та маючи власну гостру реакцію на неї. Потребують соціальної реабілітації члени сімей загиблих воїнів. Майже 360 тис. громадян України вже стали учасниками АТО-ООС, багато з них потребують соціального захисту, допомоги держави в соціальній адаптації, особливо реабілітації. Держава виявилась неготовою до такого потоку ветеранів, що потребують допомоги, тому нею не створено дієвої системи соціального супроводу УБД, які часто змушені «виривати» обіцяні нею соціальні пільги, а проблема адаптації та реабілітації залишається за межами її впливу, часто – на плечах волонтерів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження щодо проведення державою соціально-психологічної реабілітації учасників бойових дій, різних аспектів реабілітаційної роботи з військовослужбовцями здійснюють вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема Г. Акімов, О. Лобастов, Р. Грінкер, Д. Шпігель (психотравмуючі наслідки світових війн), А. Бравєє, В. Гічун, В. Ковтун, О. Коржиков, Ю. Лях (медико-соціальні аспекти реабілітації військовослужбовців), В. Березовець, П. Ворона, С. Захарик, В. Знаков, І. Ліпатов, Т. Пароянц, В. Попов, П. Сідоров, В. Стасюк, О. Тополь (психотравмуючі наслідки локальних воєнних зіткнень).

Аналіз наукових досліджень змісту реабілітаційної роботи з учасниками бойових дій свідчить про складність такої роботи та необхідність комплексних зусиль з її дослідження науковцями-практиками та організації медиків, соціальних працівників, психологів. Застосування специфічних форм та методів відповідної роботи вимагає її проведення висококваліфікованими фахівцями в галузі медико-психологічної реабілітації, що загострює наявну потребу фахової підготовки спеціалістів за спеціалізацією «Соціально-психологічна реабілітація».

Метою статті є аналіз основних напрямів досліджень вітчизняних науковців щодо соціально-психологічної реабілітації учасників бойових дій (АТО-ООС), виокремлення основних проблем цього процесу.

Виклад основного матеріалу. В. Лесков визначає соціально-психологічну реабілітацію учасників бойових дій як систему психологічних, психотерапевтичних і психолого-педагогічних заходів, вжиття яких спрямоване на відновлення психічного здоров'я, порушених психічних функцій і станів, особистісного та соціального статусу військовослужбовців, які брали участь у бойових діях в районах військових конфліктів [4, с. 16]. На психолого-педагогічних аспектах відновлення здоров'я учасників АТО після перенесеної бойової травми та посттравматичного синдрому (ПТРС) наголошує доктор наук з державного управління, учасник АТО П. Ворона [1]. На його думку, військовослужбовці, які брали участь у бойових діях, піддані воєнно-травматичному стресу, що викликаний такими обставинами. По-перше, військовослужбовці перебувають в ситуації, яка безпосередньо загрожує їхньому життю, вони опосередковано переживають смерть та поранення товаришів, крім того, психологічна напруга підтримується постійними негативними очікуваннями. По-друге, військовослужбовці в бойових умовах перебувають у стані психічної депривації ("deprivation" – «втрата, обмеження»), що викликана неможливістю довгий час задовольнити важливі життєві потреби (спілкування з близькими тощо). По-третє, бійці в зоні АТО, які здебільшого стримують натиск супротивника, а не здійснюють активні наступальні дії, переживають психічний стан фрустрації, який виникає за невідповідності реальної дійсності очікуванням людини [5].

Фрустрація виникає в разі зіткнення з об'єктивними непереборними труднощами (наприклад, неможливістю одержати перемогу над супротивником з об'єктивних причин його кращої технічної оснащеності) або суб'єктивними переживаннями (наприклад, неможливістю побороти ворога, оскільки керівництво не віддає відповідних наказів). Участь українських військових в АТО-ООС, які морально не готові до бойових дій, є причиною ПТРС. Війна, як і будь-яка інша діяльність, висуває вимоги до особистості, які має не кожна людина з огляду на свої психологічні, фізичні, духовні якості. Вона вимагає кваліфікованої підготовки, оскільки від цього залежить не лише професійне виконання завдань, але й життя військового та його товаришів по службі [5].

На думку доктора юридичних наук, професора З. Кісіля, в проблематиці збереження й відновлення фізичного і психічного здоров'я, психологічного благополуччя й адекватної психологічної поведінки УБД варто виокремити такі особливості: дія стресогенних чинників, адже вони викликають у значної кількості УБД прояви бойової психічної травми (БПТ) та її ускладнень у формі гострих реакцій на стрес; ПТРС; розлад психічного й фізичного здоров'я, хронічних психопатологічних змін особистості, соціальної дезадаптації та асоціальної поведінки. Зазначені наслідки БПТ створюють серйозні тривалі економічні, соціальні, політичні проблеми для України [3], а для компенсації дії стресогенних чинників та зменшення патологічних змін внаслідок БПТ необхідно на етапах призиву та підготовки в навчальному центрі, участі у бойових операціях, періоду виведення з району бойових дій для відпочинку й переформатування, лікування, адаптації до мирного життя вживати щодо УБД заходів медико-психологічної реабілітації не за бажанням УБД, а як обов'язковий складник програми лікування та адаптації.

Якісна допомога із соціальної реабілітації УБД (зокрема, АТО-ООС), на думку науковців і практиків, є можливою за умови зважених та професійних рішень керівництва держави. Для цього вкрай необхідні скоординовані та синхронізовані дії МОЗ України, Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Національної академії медичних наук України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки України, силових відомств, адже лише тоді є можливими залучення досвідчених фахівців і раціональне застосування сил, засобів і ресурсів, успішне впровадження та ефективне застосування сучасних форм і методів медико-психологічної реабілітації [3].

Формами медико-психологічної реабілітації, які, на думку науковців, доцільно застосовувати для учасників АТО-ООС, є превентивна, клінічна, функціональна й психологічна реабілітація, а заходами – психодіагностика, психотерапія, психокорекція, фізіотерапія, тренінги, аутотренінги.

Потребують, на думку науковців, термінового вирішення питання організаційної моделі, програми та стандартизованих протоколів медико-психологічної реабілітації учасників АТО. Було б доцільно створити міжвідомчу робочу групу з питань медико-психологічної реабілітації УБД, до складу якої слід включити досвідчених щодо реабілітації фахівців різних спеціальностей (лікарів, соціологів, психологів, педагогів тощо) Цим фахівцям робочої групи слід доручити створення у стислі терміни концептуальної моделі медико-психологічної реабілітації УБД з урахуванням місцевих особливостей кожної області. Важливо створити й постійно вдосконалювати міжвідомчий реєстр учасників УБД, а саме АТО-ООС, а також визначити при Міністерстві ветеранів його адміністратора від МОЗ України. Основними елементами реєстру повинна бути база даних результатів психодіагностики, що дасть змогу облікувати учасників АТО, проводити динамічне спостереження за станом їхнього здоров'я, досліджувати прояви ВТМ і застосовувати індивідуальні програми реабілітації [3].

Психологічна реабілітація – це специфічний вид психологічної допомоги, що надається воїнам, які переживають або гострі реакції на актуальний стрес, або загострення відтермінованих негативних психічних наслідків, відтермінованих реакцій та розладів, що зумовлені раніше пережитим, як правило, психотравмуючим стресом. Безперечно, у другому варіанті психолог співпрацює з військовими або цивільними лікарями, а воїн під час психологічної реабілітації звільняється від виконання службових обов'язків і перебуває або у стаціонарі медичного підрозділу, або у реабілітаційному відділенні військового шпиталя. До методів психологічної реабілітації можна віднести психоедукацію, стабілізацію (техніка заземлення, техніка релаксації), роботу з травмою та адаптацію до змін у житті [6]. Кандидат психологічних наук О. Христук наводить приклад надання допомоги волонтерами Кризової психологічної служби м. Львова, які, працюючи в травматологічному відділенні Військово-медичного клінічного центру Західного регіону, отримали унікальний досвід поєднання методів класичної психологічної реабілітації з методом дзеркальної терапії в роботі з військовими, що втратили кінцівки. Методика дзеркальної терапії запропонована була ще у 1995 році професором кафедри психології Каліфорнійського університету в Сан-Дієго (США) В. Рамачандраном, отримавши назву «Дзеркальний здоровий зворотній зв'язок» [3]. Вона особливо актуальна у зв'язку з подіями на Сході України та збільшенням кількості військових з ампутованими кінцівками. Методи-

ка успішно застосовується для лікування пацієнтів, яких турбують фантомні болі після перенесеної ампутації кінцівки. Фантомна біль – це пекуче болісне відчуття в ампутованій кінцівці, що виникає у пов'язаній з нею дієздатній ділянці мозку. Дуже суттєвим є поєднання методу дзеркальної терапії з методами релаксації, що робить ефект позбавлення від фантомного болю більш прискореним та стійкішим [6].

В. Карпенко та Н. Карпенко акцентують увагу на основних напрямах психологічної та психотерапевтичної допомоги й соціально-психологічної реабілітації осіб, що постраждали внаслідок військових дій в зоні АТО. Розлади у бійців характеризуються високим рівнем конфліктності, підвищеною агресією, апатією, низькою працездатністю, загостренням та розвитком хронічних захворювань, інсультами, інфарктами, зростанням алкоголізму, наркоманії, асоціальною поведінкою, підвищенням ймовірності суїцидів, скороченням тривалості життя тощо [2].

Як свідчить міжнародний досвід, УБД після повернення до мирного життя можуть стати загрозою як для власних сімей, так і для всього суспільства. Згідно зі статистикою їх більшість потребує кваліфікованої допомоги внаслідок отриманої психологічної травми (¼ потребує її відразу, решта – через 3–6 місяців і більше). Наприклад, ПТСР розвинувся у 30% з 3,1 млн. американських ветеранів війни у В'єтнамі через деякий час після бойових дій; 15% з них страждали на цей розлад навіть через 15–20 років після закінчення війни. Подібним чином серед військовослужбовців строкової служби СРСР та Росії, які брали участь у бойових діях в Афганістані, Нагірному Карабасі, Абхазії, Таджикистані та Чечні, психічні розлади сягають 79%; у 15–20% посттравматичні стани стали хронічними. Втім, безпрецедентність АТО та бойових дій на території України, відповідно, відсутність такого явища, як ПТСР у масовому прояві, є причинами недостатнього усвідомлення органами державної влади України всіх масштабів проблеми, що в умовах відсутності послідовної політики терапії ПТРС матиме наслідком деградацію значного сегменту нації на декілька поколінь уперед. Згідно зі свідченнями фахівців ця проблема буде лишатися актуальною для України не менш ніж найближчі 25 років [2].

Сьогодні у державі фінансування спеціальної психотерапевтичної програми допомоги постраждалим через масові протести періоду Майдану та військові дії на Донбасі є мінімальним. Також практично мінімально фінансується підготовка фахівців, які можуть надати кваліфіковану допомогу. Вжиття психопрофілактичних та коригувальних заходів у зоні АТО та місцях підготовки військовослужбовців до несення служби (зокрема, в бойових умовах) виявилися недостатньо ефективними. Вони забезпечують лише припинення ядерного деструктивного психосоматичного процесу, але не завжди дають змогу зберегти на службі повноцінного бійця. Таким чином, в Україні спостерігається тенденція до збільшення кількості «прихованих» і наявних інвалідів серед учасників АТО через нервово-психічні розлади здоров'я, зростання криміналізації. Все це приводить до стрімкого збільшення небойових втрат учасників АТО і зростання насильства та асоціальної поведінки під час повернення їх до мирного життя та/або ротації.

В. Карпенко та Н. Карпенко вважають, що зростання небезпеки негативних психологічних наслідків як для учасників АТО, так і для цивільного населення обумовлюється такими чинниками [2], як відсутність об'єктивних досліджень, а також моніторинг змін (по регіонах, соціальних групах тощо); бойова, оперативна обстановка, що свідчить про зростання неповоротних втрат військовослужбовців за відсутності силового контакту з противником (суїциди, алкоголізація, необережне поводження зі зброєю тощо), а також правопорушення за участю учасників АТО як у зоні бойових дій, так і за її межами; відсутність координації в масштабах країни між психологічними службами силових структур та цивільними психологами, ВНЗ за напрямом підготовки «Психологія», державними установами соціального блоку та охорони здоров'я; вдосконалення фахової підготовки військових цивільних психологів з урахуванням потреб клієнтів та наявного ефективного міжнародного досвіду; відсутність відпрацьованості програми соціально-психологічної реабілітації учасників та цивільного населення впродовж усього часу АТО [2].

Відзначаємо, що з огляду на відсутність масштабної участі українців у бойових діях, передусім на територіях України, дослідження такого явища, як ПТСР, та його соціальних наслідків за часів незалежної України не мало масштабного характеру в науково-експертному середовищі. Відповідно, в українському науковому психологічному та динамічному середовищі бракує власних терапевтичних методик,

які були би протестовані в клінічних умовах з достатньою статистично достовірною вибіркою. Натомість у світі існує чимало сучасних ефективних систем та методів лікування ПТСР, побудованих передусім на когнітивно-поведінковій терапії (є методики та напрацювання в Україні) та бойовій фармакотерапії (методика відсутня в Україні). В Україні має бути розроблена інтегративна методика, в основу якої будуть покладені відповідні стандарти НАТО, Ізраїлю, Польщі, Угорщини, Чехії та України.

Науковці пропонують вжиття таких заходів щодо ефективного вирішення проблеми ПТСР в Україні серед учасників АТО, ветеранів АТО та членів їх родин:

– проведення діагностики (скринінгу) задля виявлення наявної кількості людей серед УБД, що потребують психотерапевтичної та психологічної допомоги внаслідок отримання ними бойової психологічної травми;

– створення дієвого механізму координації фахівців психологічних служб силових структур цивільних психологів, викладачів ВНЗ за напрямом підготовки «Психологія», волонтерів-психологів, капеланів, працівників державних установ соціального захисту та блоку охорони здоров'я (шкільних психологів, психотерапевтів та психіатрів МОЗ) задля їхньої підготовки та перепідготовки за сучасними системами та методами надання ефективної допомоги особам, постраждалим від ПТРС;

– організація за допомогою ЗМІ та відповідних силових структур програм постійної інформаційної та профілактичної роботи щодо ризику та наслідків психотравматизації (зокрема, ПТСР), її ознак та їхнього виявлення серед населення України, перш за все серед призовників, військовослужбовців, демобілізованих та членів їхніх сімей;

– розроблення інтегративної системи психологічної реабілітації та організаційних заходів (лікування, психотерапії) психотравмованих, хворих на ПТСР та системи підготовки фахівців (психологів, психотерапевтів, психіатрів тощо) на основі провідних ефективних систем та методів НАТО, Ізраїлю та інших країн, що мають досвід успішного подолання проблем з психотравмування (ПТСР), формування та підтримування стресостійкості та бойової готовності;

– формування тренерських груп з котерапевтів США, Ізраїлю, Польщі, України та інших країн для оперативного практичного та ефективного впровадження цієї системи, які проводитимуть семінари та тренінги з обов'язковим компонентом клінічної та польової практики для волонтерів, психологів (зокрема, військових та медичних), психіатрів, соціальних працівників, студентів медичних та психологічних спеціальностей ВНЗ;

– формування кваліфікованих команд з числа дипломованих та сертифікованих психологів, психотерапевтів, психіатрів, психофізіологів, робітників соціальних служб та психологів освітніх навчальних закладів (комбіновані команди закордонних та українських фахівців), волонтерів, фасилітаторів, капеланів;

– створення всеукраїнського (міжнародного) реєстру підготовлених спеціалістів та системи постійного контролю за якістю, ефективністю надання ними допомоги та постійного підвищення рівня кваліфікації;

– створення постійної діючої групи фахівців-тренерів, які будуть займатися формуванням, підбором та підготовкою команд, спеціалістів (з числа українських молодих фахівців та студентів психологічних та медичних спеціальностей), які будуть постійно працювати з так званими групами ризику та постраждалими внаслідок психотравмування, а також здійснювати постійний контроль за ефективністю роботи підготовлених фахівців та дотримання ними міжнародних стандартів надання психологічної, психотерапевтичної, психіатричної, соціальної, фасилітаторської, відновлювальної та профілактичної допомоги УБД.

Висновки і пропозиції. Проблема психологічного супроводу учасників АТО та їх адаптації до професійної діяльності є актуальною як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Формування професійної активної ефективної особистості здійснюється досить складно й суперечливо. Комфортність працівника, який щойно повернувся із зони АТО, в новому професійному та соціальному середовищі буде залежати від успішності проходження ним усіх рівнів адаптаційного процесу. На успіх процесу адаптації впливають внутрішні та зовнішні чинники. Серед внутрішніх чинників можна виокремити розвиток механізмів психологічної адаптації, індивідуально-типологічні якості особистості, стан фізичного здоров'я, ступінь психологічної зрілості та мотивації до роботи, а серед зовнішніх – морально-психологічний клімат у сім'ї, професійному середовищі, матеріально-економічний стан особистості та краї-

ни загалом. Сімейний підхід до психологічного супроводу учасників АТО є одним з важливих напрямів, тому необхідно проводити серйозну психолого-реабілітаційну роботу з членами сімей учасників АТО. Варто якомога швидше створити консолідовану дієву модель соціального супроводу УБД, надавши їм змогу після гідно виконаного обов'язку перед державою й народом повернутись до мирного життя, тобто «повернутися з війни».

Список використаної літератури:

1. Ворона П., Ворона Л. Посттравматичний синдром, викликаний зоною АТО, та особливості його подолання: педагогіко-психологічні аспекти. *Імідж сучасного педагога*. 2016. № 9 (168). С. 49–53.
2. Карпенко В., Карпенко Н. Основні напрями психологічної та психотерапевтичної допомоги та соціально-психологічної реабілітації осіб, що постраждали внаслідок військових дій в зоні АТО. *Психічне здоров'я особистості у кризовому суспільстві* : збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 жовтня 2016 року) / упор. Н. Бамбурак. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 332 с.
3. Кісіль З. Психологічна допомога комбатантам та членам їх родин в Україні: проблеми та перспективи. *Психічне здоров'я особистості у кризовому суспільстві* : збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 жовтня 2016 року) / упор. Н. Бамбурак. Львів : ЛьвДУВС, 2016. С. 140–141.
4. Лесков В. Соціально-психологічна реабілітація військовослужбовців із районів військових конфліктів : автореф. дис. … канд. психол. наук : спец. 19.00.09 «Психологія діяльності в особливих умовах». Хмельницький, 2008. 22 с.
5. Тополь О. Соціально-психологічна реабілітація учасників антитерористичної операції. *Вісник*. 2015. № 124. С. 230–233. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/VchdpuP_2015_124_61.pdf.
6. Христук О. Особливості психологічної допомоги пораненим бійцям в час війни на сході України. *Психічне здоров'я особистості у кризовому суспільстві* : збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 жовтня 2016 року) / упор. Н. Бамбурак. Львів : ЛьвДУВС, 2016. С. 290–295.

Kryvoshei V. M. Actuality of research on social-psychological rehabilitation of participants of the battle action (ATO-OOS)

In the article, the author analyzes the researches concerning the social and psychological rehabilitation of the participants of military operations (Anti-terrorist operation – Joint forces operations). It distinguishes the theoretical and practical aspect of the problem of psychological support of participants of the Anti-terrorist operation and their adaptation to professional activity. Indicates that the success of the adaptation process depends on internal and external factors. Among the internal factors are the following: the development of mechanisms of psychological adaptation, individually - typological qualities of the individual, the state of physical health, the degree of psychological maturity and motivation to work. The external ones include the moral and psychological climate in the family, the professional environment, the material and economic state of the individual and the country as a whole.

Emphasis is placed on the definition of "psychological rehabilitation" as a specific type of psychological care provided to soldiers who are experiencing or have acute reactions to actual stress, exacerbation of delayed negative mental effects, delayed reactions and previously disturbed psychological disorders. Stress attention is paid to the psychological and pedagogical aspects of the recovery of health of combatants after suffering a traumatic trauma and post-traumatic syndrome, and it is emphasized that family approach to psychological support of participants of the Anti-terrorist operation is one of the most important directions of social rehabilitation of combatants, rehabilitation work with family members of participants of the Anti-Terrorist Operation. The author proposes measures to effectively solve the problem of post-traumatic stress disorder in Ukraine among participants of the Anti-terrorist operation, veterans of this operation and their families.

The importance of creation and continuous improvement of the interdepartmental register of participants of participants of hostilities and to define at the Ministry of veterans and occupied territories of its administrator from the Ministry of Health of Ukraine is noted. According to scientists, urgent solution of the issue of organizational model, program and standardized protocols of medical and psychological rehabilitation of ATO participants is needed. It was stated that an integrative methodology should be developed in Ukraine, based on the relevant standards of NATO, Israel, Poland, Hungary, Czech Republic and Ukraine.

Key words: *state policy, participants of hostilities, social and psychological rehabilitation, PTSD, ATO-OOS, psychological rehabilitation.*

УДК 351.746.32(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-34

О. О. Морохов

заступник начальника управління аналітичного забезпечення,
стратегічного та поточного планування – начальник відділу
організації інформаційно-аналітичного забезпечення
Департаменту організації роботи, планування та контролю
Адміністрації Державної прикордонної служби України

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті викладено рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. Нові реальні та потенційні загрози національній безпеці України, обумовлені «гібридною» агресією Росії, порушенням норм укладених з Україною міждержавних договорів з прикордонних питань, виявили проблеми функціонування системи забезпечення безпеки державного кордону. Недостатня наукова обґрунтованість наявних механізмів державного управління у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні та недосконалість методичного забезпечення обумовлюють актуальність проблем, пов'язаних зі стратегічним плануванням. Аналіз наукових праць сучасних українських учених дає змогу стверджувати, що без ґрунтовної наукової бази державним інституціям вкрай важко впроваджувати на практиці сучасні механізми із захисту національних інтересів на державному кордоні. При цьому необхідно врахувати тенденції змін геополітичної ситуації навколо України, світових міграційних процесів, а також спроможності держави. Крім того, невирішеними залишаються питання вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування з реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Їх недосконалість не дає змоги на високому науковому рівні розробити стратегічні документи згідно з чинним законодавством. Це може привести до зниження ефективності державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону та конфлікту інтересів між органами державної влади, які безпосередньо опікуються питаннями захисту національних інтересів на кордоні, а також непорозумінь із суміжними державами та міжнародними безпековими організаціями. У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні та складова системи національної безпеки. Виконання наведених у статті рекомендацій сприятиме реалізації стратегічного курсу України на євроінтеграцію та посиленню ролі її прикордонної інституції в протидії транскордонній злочинності.

Ключові слова: *національна безпека, національні інтереси, державна політика, стратегічні документи, державний кордон України.*

Постановка проблеми. Вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері національної безпеки та їх впровадження є одними з пріоритетних напрямів формування та підвищення ефективності реалізації державної політики із захисту національних інтересів. В України необхідність удосконалення стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону обумовлена багатоваріантністю змін, що відбуваються в навколишньому геополітичному просторі; неможливістю здійснення однозначного прогнозування розвитку суспільно-політичної ситуації; високим динамізмом трансформацій простору безпеки. Недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління й недосконалість методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення обумовлюють актуальність проблем, пов'язаних зі стратегічним плануванням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення національної безпеки України та ефективності стратегічного планування тісно пов'язані з широким спектром чин-

© Морохов О. О., 2019

ників, які досліджували сучасні вчені, зокрема В. Абрамов, В. Бегма, В. Богданович, О. Бодрук, В. Горбулін, С. Горбатюк, Є. Горбунов, І. Грицак, С. Дрьомов, О. Євмєшкіна, В. Іваха, А. Качинський, І. Коваль, В. Колеснік, Д. Кучма, В. Ліпкан, В. Мандрагеля, Р. Марутян, А. Нашинець-Наумова, Н. Нижнік, А. Павліковський, А. Падерін, О. Паливода, В. Пеньковський, Г. Перепелиця, В. Почепцов, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Смолянюк, Т. Стародуб, В. Телелим, А. Храбан, В. Цюкало, В. Чалий, Л. Чекаленко, В. Чорний, М. Шевченко. У їхніх працях проведено аналіз теоретичних та прикладних проблем забезпечення національної безпеки; досліджено різні складові державної політики у сфері стратегічного планування; здійснено формалізацію процесів стратегічного планування в інтересах національної безпеки та оборони; наведено практичні рекомендації, які підвищують ефективність політики національної безпеки України.

Науково-теоретичним та прикладним проблемам захисту національних інтересів на державному кордоні присвячені дослідження О. Біньковського, В. Довганя, С. Жука, І. Кукіна, Г. Магася, В. Мазура, А. Махнюка, А. Мисика, І. Катеринчука, В. Кириленка, Д. Купрієнка, В. Назаренка, Б. Олексієнка, В. Серватюка, А. Сицінського, Д. Хруста, О. Цевельова, О. Шинкарука, П. Шишоліна та інших учених.

Аналіз наукових праць згаданих авторів дає змогу стверджувати, що без ґрунтовної наукової бази державним інституціям вкрай важко впроваджувати на практиці сучасні механізми із захисту національних інтересів на державному кордоні з урахуванням тенденцій змін геополітичної ситуації навколо України, світових міграційних процесів, наявних та прогнозованих спроможностей держави на найближчу та віддалену перспективу тощо. Нині невирішеними залишаються питання вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування з реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Їх недосконалість не дає змоги на високому науковому рівні розробити стратегічні документи згідно з чинним законодавством. Це може привести не лише до зниження ефективності державної політики у сфері безпеки державного кордону, але й до конфлікту інтересів між органами державної влади, які безпосередньо опікуються питаннями захисту національних інтересів на кордоні, а також непорозумінь із суміжними державами та міжнародними безпековими організаціями.

У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміються процес захисту національних інтересів на державному кордоні та складова системи національної безпеки.

Мета статті. Метою статті є викладення рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

Виклад основного матеріалу. За результатами сучасних досліджень українських учених зі стратегічного планування рекомендується насамперед враховувати зарубіжний досвід [1–3]. Для його ефективної імплементації доцільно враховувати таке.

1) З огляду на принцип об'єктивності під час оцінювання тих чи інших соціально-політичних явищ події (факти), що вивчаються, необхідно розглядати без спотворення реальності та прагнення видати бажане за дійсне. Для цього потрібні критичний та неупереджений підхід, відмова від ідеалізації як вітчизняних, так і зарубіжних досягнень;

2) Слід вимагати виділення загального й особливого, здійнсювати пошук загальних та специфічних рис у соціально-політичних явищах і процесах в Україні та за кордоном. Це дасть змогу визначити схожі проблеми й оцінити можливість застосування конкретного інструментарію для їх вирішення.

3) Потрібні адаптація досвіду до вітчизняної соціально-політичної теорії та практики, обов'язкове врахування специфіки України, бо іноземна соціально-політична теорія й практика складалися тривалий час в умовах, які істотно відрізнялися від українських.

4) Принцип конструктивного використання вимагає, щоби запозичений зарубіжний досвід не зруйнував вітчизняну систему стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки.

5) Принцип доцільності встановлює необхідність орієнтуватися на потреби практики, застосовувати зарубіжний досвід там, де це справді необхідно, в тих сферах, де існують невирішені проблеми.

Нині в Україні стратегічні документи з реалізації державної політики у відповідній сфері базуються на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та мають містити такі розділи, як проблема, що потребує розв'язання; мета й строки реалізації стратегічного документа;

шляхи та способи розв'язання проблеми; очікувані результати; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів [4].

Нові реальні та потенційні загрози національній безпеці України у зв'язку з російською «гібридною» агресією, порушенням загальновизнаних норм міжнародного права та норм укладених з Україною міждержавних договорів з прикордонних питань, тимчасовою окупацією частини території України виявили проблеми функціонування системи забезпечення безпеки державного кордону.

Нині основна мета реформування системи національної безпеки спрямована на реалізацію стратегічного курсу України щодо інтеграції до Європейського Союзу. З огляду на це дія сучасних організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону має бути спрямована на створення ефективної прикордонної інституції європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні в умовах впливу сучасних загроз, а також з посиленням своєї ролі серед інших складових сектору безпеки та оборони в протидії транскордонній злочинності.

Попередні документи зі стратегічного планування у Державній прикордонній службі України розроблялися в умовах мирного часу та не враховували отриманий протягом 2014–2019 років досвід протидії російській «гібридній» агресії.

До 2014 року реформа прикордонної інституції України орієнтувалась на європейський зразок та передбачала виключно правоохоронні функції. Одним з наслідків цього стало те, що військова компонента була суттєво обмежена. Нині залишаються не реалізованими надані Державній прикордонній службі України частиною першою статті 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та частиною третьою статті 2 Закону України «Про державний кордон України» повноваження щодо координації нею діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону. Відсутній дієвий механізм взаємодії Державної прикордонної служби України зі Збройними силами та Національною гвардією щодо залучення до вжиття заходів з посилення охорони державного кордону та суверенних прав України в її В(М)ЕЗ їх з'єднань, військових частин та підрозділів відповідно до Законів України «Про Збройні Сили України», «Про Національну гвардію України». З урахуванням сучасних викликів та загроз територіальній цілісності й суверенітету України, недоторканності її кордонів потребує вдосконалення система інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК), а також розширення її суб'єктів.

Нині основними шляхами щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України можна визначити:

– розроблення нової нормативно-правової бази задля приведення підстав, повноважень і способів бойової та оперативно-службової діяльності органів та підрозділів прикордонного відомства до нагальних потреб суспільства;

– вдосконалення механізмів ІУК та підвищення якості управлінської діяльності в нових умовах розвитку геополітичної обстановки, необхідності протидії інформаційній агресії Росії проти України;

– зміцнення ресурсного забезпечення (матеріально-технічного, кадрового та фінансового) для створення необхідних умов щодо реалізації прикордонною інституцією своєї місії;

– розвиток демократичного цивільного контролю задля посилення відповідальності прикордонної інституції перед українським суспільством.

На нашу думку, принциповою відмінністю нових організаційно-правових механізмів стратегічного планування може бути врегулювання питань ведення операцій прикордонними підрозділами у складі сил проведення Операції об'єднаних сил та забезпечення інформаційної безпеки персоналу.

Необхідність розвитку механізмів, методів та способів забезпечення інформаційної безпеки персоналу викликана активним веденням Росією інформаційної війни проти України. Це потребує створення умов та забезпечення вільного доступу персоналу до інформації; гармонічного розвитку особистості кожного прикордонника; вдосконалення навчальних програм з теорії та історії держави, теорії права, військової історії, політології, психології, іноземних мов; запровадження суб'єктивно незалежних методик відбору кандидатів для проходження служби, планування кар'єрного зростання; запобігання корупції; соціального захисту прикордонників; сприяння та заохочення державою розвитку творчих здібностей, участі в патріотичному вихованні молоді.

Рекомендаціями щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону є такі.

1) Вдосконалення правових засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Для цього:

– Верховній Раді України рекомендується змінити законодавство з питань розроблення та реалізації державної політики у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні;

– Міністерству внутрішніх справ України рекомендується розробити зміни щодо взаємодії з іншими складовими сектору безпеки та оборони та до законодавства з прикордонних питань щодо співробітництва з міжнародними безпековими організаціями, а також в установленому порядку внести їх до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»;

2) Удосконалення організаційних засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Для цього Державній прикордонній службі України рекомендується в рамках виконання завдань реформування державного управління за компетенцією забезпечити реалізацію основних напрямів реформування державного управління, таких як:

– створення (вдосконалення) системи стратегічного планування для реалізації державної політики її моніторингу та оцінювання;

– організація (вдосконалення) системи та структури органів управління;

– управління людськими ресурсами, оптимізація чисельності органів управління;

– управління фінансами;

– впровадження електронного врядування.

Результатами вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону мають бути:

– підвищення ефективності державної політики у сфері охорони та оборони державного кордону України та зменшення корупційних ризиків;

– удосконалення системи ІУК;

– зміцнення ресурсного потенціалу прикордонної інституції;

– вдосконалення взаємодії з правоохоронними органами, військовими формуваннями, органами державної влади та місцевого самоврядування, прикордонними службами суміжних та інших держав, міжнародними безпековими організаціями;

– налагодження конструктивного діалогу з громадськістю та контролю за діяльністю органів державної влади.

Щодо діалогу з громадськістю та контролю за діяльністю органів державної влади, то тут необхідна організація ефективного зворотного зв'язку. Тут можна погодитися з думкою сучасних фахівців у сфері національної безпеки та врахувати їхні рекомендації. Їхні дослідження доводять, що під час функціонування механізму державного управління у сфері національної безпеки (здійснення зворотного зв'язку від об'єкта до суб'єкта управління, коли інформація про отриманий результат надходить до суб'єктів і порівнюється з базовими інтересами) працює така тенденція: ступінь об'єктивності інформації безпосередньо залежить від кількості, якості та способу надання від джерел цієї інформації до суб'єкта управління [5].

Висновки і пропозиції. Виконання зазначених рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону сприятиме реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, посиленню ролі прикордонної інституції у протидії транскордонній злочинності.

Напрямами подальших досліджень можна вважати визначення системи показників для оцінювання результативності виконання державних нормативно-правових актів зі стратегічного планування; напрями впровадження державних механізмів щодо запровадження у діяльність правоохоронних органів системи міжнародних стандартів ISO серії 9000 (управління якістю); розвиток механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України та налагодження дієвого зворотного зв'язку між суб'єктами забезпечення національної безпеки та суспільством.

Список використаної літератури:

1. Пелих А. Моделі держав в управлінні національною безпекою євроатлантичних і пострадянських країн : дис. … канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 ; Національна академія державного управління. Київ, 2017. 254 с.
2. Дєнєжкін М., Наливайко А., Поляєв А. Особливості оборонного планування у державах-членах НАТО на основі спроможностей. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського.* 2017. № 2 (60). С. 34–38.

3. Сурков О. О. Підхід до визначення сутності понять «спроможність», «можливість», «здатність» сил оборони для вдосконалення основ стратегічного планування. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського.* 2017. № 1 (59). С. 35–40.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п.
5. Руснак І., Хижняк В. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз. *Стратегічна панорама.* 2015. № 1. С. 12–20.

Morochov O. O. Recommendations in relation to improvement of organizationally and legal mechanisms of strategic planning in the field of providing of safety state to the border of Ukraine

Recommendations are expounded in relation to the improvement of organizationally and legal mechanisms of the strategic planning in the field of providing of safety of state boundary of Ukraine. The new are real and potential threats to national safety of Ukraine, conditioned by "hybrid" aggression of Russia, by violation of norms of entered into with Ukraine intergovernmental contracts on frontier questions, problems educed in functioning of the system of providing of safety of state boundary. Insufficient scientific validity of existent mechanisms of state administration in the field of securing of national interests for a state boundary and imperfection of the methodical providing is stipulated actuality of the problems related to the strategic planning. The analysis of scientific works of the modern Ukrainian scientists allows asserting that without a sound scientific base to the state institutes it is extremely difficult to inculcate in practice modern mechanisms from securing of national interests for a state boundary. It is thus necessary to take into account the tendencies of changes of geopolitical situation round Ukraine, world migratory processes, and also possibilities of the state. In addition, the unsolved are remained by questions in relation to the improvement of organizationally and legal mechanisms of the strategic planning from realization of public policy in the field of safety of state boundary.

Their imperfection does not allow at high scientific level to work out corresponding strategic documents in obedience to a current legislation. It can result in the decline of efficiency of public policy in the field of providing of safety of state boundary, but also to the conflict of interests between public authorities that directly care of questions of defense of national interests on a border, and also misunderstanding with the contiguous states and international safety organizations. In the context of this research the process of defense of national interests on a state boundary and constituent of the system of national safety understand under providing of safety of state boundary of Ukraine. Implementation of the recommendations presented in the article will assist realization of strategic course of Ukraine on Euro integration and strengthening of role of her frontier institutes in counteraction to transnational criminality.

Key words: *national safety, national interests, public policy, strategic documents, state boundary of Ukraine.*

УДК 351:342.57
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-35

В. О. Торічний
кандидат психологічних наук,
викладач кафедри спеціальних дисциплін
факультету правоохоронної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ДОСЛІДЖЕННЯ МЕТОДІВ ОЦІНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджено методи оцінки результативності державної інформаційної політики в контексті забезпечення державної безпеки. Зокрема, здійснено умовний поділ методів оцінки результативності державної інформаційної політики на групи відповідно до їхніх особливостей. Проведено огляд групи методів, що орієнтовані на специфічну інтерпретацію державної інформаційної політики: антропологічний, соціологічний, психологічний, біхевіористський, нормативно-ціннісний, процесуальний, структурно-функціональний, системний, інституційний, порівняльний та історичний. Показано, що найважливішими серед цих підгруп є методи оцінки та подання інформації, відмінною рисою яких виступає орієнтація на специфічну інтерпретацію державної інформаційної політики та її проявів і, відповідно, на особливий підхід до її аналізу.

Проведено аналіз методів організації та процедури дослідження інформаційно-пізнавального процесу: аналіз, синтез, індукцію, дедукцію, абстрагування, сходження від абстрактного до конкретного, поєднання історичного і логічного аналізу, аналогію, моделювання. Підкреслено, що хоча методи цієї підгрупи не носять специфічно-політологічного характеру і можуть використовуватися всіма іншими науками, вони, проте, мають важливе значення у справі підвищення ефективності вивчення розглянутого процесу. Виділено характерні риси методів отримання первинної інформації. Акцентовано увагу на опитуванні як ключовому методі отримання необробленої інформації. Відмічено, що виділяється анкетне опитування – вид опитування, за допомогою якого на базі вибіркового статистичного аналізу визначається думка конкретних груп людей щодо тих чи інших політичних подій, дається наукова інтерпретація отриманих формальних даних з метою вироблення відповідної лінії політичної поведінки або її коригування. Крім того, існує інтерв'ю – вид опитування, що проводиться, як правило, за заздалегідь наміченим планом і темою та передбачає прямий контакт інтерв'юера з учасниками політичних подій.

Ключові слова: *державна інформаційна політика, оцінка результативності, державна безпека, методи оцінки.*

Постановка проблеми. Враховуючи те, що державна інформаційна політика чинить суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток країни, а також, відповідно, на рівень громадської безпеки, слід підкреслити, що на всіх етапах її розроблення та впровадження вона повинна бути ретельно проаналізована.

Слід підкреслити, що в нинішніх умовах використовуються численні методи й інструменти аналізу державної інформаційної політики, які характеризують її ефективність і результативність із різних точок зору. Саме це зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оцінки результативності державної інформаційної політики неодноразово потрапляли у коло наукових інтересів численних учених та практиків, зокрема таких: Н.В. Грицяк, Б.А. Кормич, Т.В. Федорів, М.Т. Солоха та ін.

Проте зв'язок державної інформаційної політики та державної безпеки все ще потребує подальшого доопрацювання.

Мета статті. Відповідно, метою даної роботи є дослідження методів оцінки результативності державної інформаційної політики в контексті забезпечення державної безпеки.

© Торічний В. О., 2019

Необхідність досягнення поставленої мети передбачає постановку та вирішення таких відповідних завдань:

– здійснення умовного поділу методів оцінки результативності державної інформаційної політики на групи відповідно до їхніх особливостей;

– огляд групи методів, що орієнтовані на специфічну інтерпретацію державної інформаційної політики;

– проведення аналізу методів організації та процедури дослідження інформаційно-пізнавального процесу;

– виділити характерні риси методів отримання первинної інформації.

Виклад основного матеріалу. Умовно методи аналізу державної інформаційної політики можна розділити на дві великі групи. Першу з них становлять методи, пов'язані з пізнанням будь-яких політичних явищ і процесів загалом, включаючи сюди й інформаційну політику. Фактично це методи політології як науки, що використовуються в даному випадку для аналізу конкретного політичного процесу. Друга група включає в себе сукупність специфічних методів здійснення (реалізації) інформаційної політики держави. Зрозуміло, що кожна з цих груп має цілком самостійне значення, оскільки використовується під час дослідження різних аспектів інформаційної політики держави [1; 3].

Приступаючи до характеристики першої групи методів, слід зауважити, що їх у свою чергу можна розділити на кілька підгруп.

Найважливішими серед цих підгруп є методи оцінки та подання інформації, відмінною рисою яких виступає орієнтація на специфічну інтерпретацію державної інформаційної політики та її проявів і, відповідно, на особливий підхід до її аналізу.

До таких методів слід віднести:

1) антропологічний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики держави як явища, зумовленого природою людини (як родової істоти);

2) соціологічний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики як явища зумовленого соціально (економікою, соціальною структурою, ідеологією і культурою);

3) психологічний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики як явища, зумовленого психологічними характеристиками людей, включаючи сюди і їхні соціально-психологічні особливості;

4) біхевіористський – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики як явища, чинить потужний вплив на поведінку окремих осіб та груп;

5) нормативно-ціннісний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики з точки зору її аксіологічної сутності, відповідності функціонуючим та ідеальним нормам і цінностям;

6) процесуальний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики як циклічного процесу, що має певні фази або стадії;

7) структурно-функціональний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики як явища, що володіє складною структурою, кожний елемент якої має певне призначення і виконує свої специфічні функції;

8) системний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики як цілісного, впорядкованого і саморегульованого механізму;

9) інституційний – орієнтується на оцінку й аналіз тих соціально-політичних інститутів, за допомогою яких реалізується державна інформаційна політика;

10) критично-діалектичний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики з точки зору її критичного розгляду, а також на виявлення суперечностей як джерела її саморуху;

11) порівняльний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики шляхом зіставлення її однотипних форм, що функціонують у різних умовах, з метою їх оптимізації;

12) історичний – орієнтується на оцінку й аналіз державної інформаційної політики під кутом зору її послідовного тимчасового розвитку, на виявлення в ній зв'язку минулого, теперішнього і майбутнього [2; 3].

Іншу підгрупу першої групи становлять методи організації та процедури дослідження інформаційно-пізнавального процесу. І хоча методи цієї підгрупи не носять специфічно-політологічного характеру і можуть використовуватися всіма іншими науками, вони, проте, мають важливе значення у справі підвищення ефективності вивчення розглянутого процесу.

Основними з цієї підгрупи методів виступають такі:

– аналіз;

– синтез;

– індукція;

– дедукція;
– абстрагування;
– сходження від абстрактного до конкретного;
– поєднання історичного і логічного аналізу;
– аналогія;
– моделювання [1; 4].

До окремої підгрупи першої групи слід віднести також методи одержання первинної (не обробленої) інформації про політичні факти, події, явища.

Серед них можна виділити такі.

1. Метод спостереження – один із найпоширеніших методів отримання первинної інформації. При цьому спостереження може бути короткочасним, середнім за терміном часу і довготривалим, індивідуальним і колективним, безпосереднім (коли спостерігач безпосередньо бере участь у політичних подіях, що ним досліджуються) і стороннім (тобто зовнішнім).

2. Опитування – найважливіший інструмент виявлення стану громадської думки. У практиці опитування громадської думки фактично застосовується як метод політичної розвідки і виявлення позицій населення з найрізноманітніших проблем політичного характеру. З часом вони перетворилися з методів виявлення настроїв громадян у засіб надання певної спрямованості цим настроям. Виступаючи як інструмент пропаганди і одночасно виконуючи допоміжну роль по відношенню до засобів масової інформації, опитування громадської думки дає змогу перевірити ефективність пропагандистського забезпечення певного політичного курсу. У багатьох відносинах опитування громадської думки містять значний елемент запрограмованості і можуть бути використані з метою маніпулювання громадською думкою [2; 3]. У таких випадках засоби масової інформації перетворюються в знаряддя, які допомагають несумлінним учасникам політичної гри реалізовувати свої задуми.

Розрізняють:

– анкетне опитування – вид опитування, за допомогою якого на базі вибіркового статистичного аналізу визначається думка конкретних груп людей (аж до громадської думки) щодо тих чи інших політичних подій, дається наукова інтерпретація отриманих формальних даних з метою вироблення відповідної лінії політичної поведінки або її коригування;

– інтерв'ю – вид опитування, що проводиться, як правило, за заздалегідь наміченим планом і темою та передбачає прямий контакт інтерв'юера з учасниками політичних подій.

3. Бесіда відрізняється від інтерв'ю тим, що носить двосторонній характер, унаслідок чого її учасники знаходяться в рівному становищі.

4. Аналіз статистичних матеріалів – метод, що дозволяє абстрагуватися від обмежень часу і простору і на основі завантажених статистичних відомостей виявити відповідні тенденції або простежити діючі закономірності.

5. Вивчення документів. Даний метод включає аналіз офіційних матеріалів (стенограм засідань уряду або парламенту, програм політичних партій тощо), особистих документів (листи, щоденники, мемуари), а також фото-, аудіо-, кіно -, відеодокументів тощо).

6. Експеримент − метод, під час застосування якого імітується розвиток того чи іншого політичного явища, у результаті чого з'являється можливість передбачати подальший перебіг реального політичного процесу як результат розкриття його внутрішніх механізмів [1; 2].

Не применшуючи значення першої групи методів, слід підкреслити, однак, що найбільш ефективною виступає група специфічних методів здійснення (реалізації) інформаційної політики.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у результаті проведення даного дослідження було отримано такі висновки.

1. Здійснено умовний поділ методів оцінки результативності державної інформаційної політики на групи відповідно до їхніх особливостей. Підкреслено, що першу з них становлять методи, пов'язані з пізнанням будь-яких політичних явищ і процесів загалом, включаючи сюди й інформаційну політику. Зазначено, що друга група включає в себе сукупність специфічних методів реалізації інформаційної політики держави.

2. Проведено огляд групи методів, що орієнтовані на специфічну інтерпретацію державної інформаційної політики: антропологічний, соціологічний, психологічний, біхевіористський, нормативно-ціннісний, процесуальний, структурно-функціональний, системний, інституційний, порівняльний та історичний.

3. Проведено аналіз методів організації та процедури дослідження інформаційно-пізнавального процесу: аналіз, синтез, індукція, дедукція, абстрагування, сходження від абстрактного до конкретного, поєднання історичного і логічного аналізу, аналогія, моделювання. Підкреслено, що хоча методи цієї підгрупи не носять специфічно-політологічного характеру і можуть використовуватися всіма

іншими науками, вони, проте, мають важливе значення у справі підвищення ефективності вивчення розглянутого процесу.

4. Виділено характерні риси методів отримання первинної інформації. Зазначено, що з часом вони перетворилися з методів виявлення настроїв громадян у засіб надання певної спрямованості цим настроям.

Список використаної літератури:

1. Грицяк Н.В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства : навч. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2012. 220 с.
2. Кормич Б.А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України. Одеса : Юридична література, 2003. 471 с.
3. Моисеев Н.Н. Информационное общество как этап новейшей истории. *Свободная мысль.* 1996. № 1. С. 81−83.
4. Федорів Т.В., Солоха М.Т. Державна інформаційна політика в Україні в умовах розвитку інформаційного суспільства : навч.-метод. матеріали ; упоряд. Н.В. Ясько. Київ : НАДУ, 2013. 36 с.

Torichniy V. O. The investigation of methods of assessing of effectiveness of State information policy in the context of State security

The methods of assessing of effectiveness of State information policy in the context of State security are investigated in the article. In particular, the conditional division of methods of assessing of impact of State information policy into groups according to their characteristics is made. The group of the following methods focused on the specific interpretation of State information policy is reviewed: anthropological, sociological, psychological, bichevioristic, normative and value, procedural, structural-functional, systemic, institutional, comparative and historical ones. It is shown that methods of assessment and reporting are the most important ones of these sub-groups. They are characterized by a focus on the specific interpretation of the State information policy and its manifestations and, accordingly, on a special approach to its analysis. The analysis of the following methods of organization and procedure of research of information and cognitive process is carried out: analysis, synthesis, induction, derivation, abstraction, ascent from abstract to concrete, combination of historical and logical analysis, analogy, modelling. Other sub-group of the first group is presented by the methods of organization and procedure of research of informative and cognitive process. And although the methods of this sub-group are not political specifically-science ones and can be used by all other sciences, they, nevertheless, have an important value on increase of efficiency of study of the considered process. The characteristics of methods of primary information obtaining are highlighted. The focus of the article is on the survey as a key method of raw information obtaining. It is noted that a questionnaire survey is a type of survey, which determines the opinion of specific groups of people on certain political events on the basis of a sample statistical analysis. It provides scientific interpretation of the obtained formal data in order to develop an appropriate line of political behaviour or its correction. In addition, there is an interview – a type of survey conducted, as a rule, according to the previous plan and topic and which provides the direct contact of the interviewer with participants of political events.

Key words: *state information policy, performance assessment, State security, evaluation methods.*

УДК 351.86:355.457>(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-36

О. Є. Цевельов
кандидат наук з державного управління,
заступник директора Департаменту протидії воєнним загрозам
Адміністрації Державної прикордонної служби України

ШЛЯХИ ДЕРЖАВНОГО РЕАГУВАННЯ НА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТА ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В УМОВАХ ВОЄННОГО КОНФЛІКТУ ВСЕРЕДИНІ ДЕРЖАВИ, ПІДТРИМУВАНОГО ЗЗОВНІ

На нинішньому етапі Україна розбудовує систему своєї національної безпеки в порівняно нестабільному міжнародному середовищі за умови неучасті в оборонних союзах і за різноспрямованих та неузгоджених військово-політичних орієнтаціях країн свого найближчого оточення.

Зміни, що сталися в Європі останніми роками (підвищення рівня воєнного протистояння, активізація процесу озброєння та розміщення нових контингентів військ тощо), підкреслюють, що одним із найважливіших завдань держави є захист її суверенітету, незалежності і територіальної цілісності та недоторканості кордонів.

Національні інтереси України формуються під впливом реально існуючих для неї воєнних небезпек та загроз. Оцінюючи сучасну воєнно-політичну обстановку у світі, можна зробити висновок, що для України існує реальна воєнна загроза з боку інших країн.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю комплексного аналізу проблем, що виникають у період ускладнення обстановки та тривалого ведення військового конфлікту всередині держави, що підтримується ззовні та пошуку шляхів їх ефективного вирішення. Президент України у своєму зверненні до Верховної Ради України нового скликання чітко окреслив основні завдання щодо посилення національної безпеки і оборони, подальшого реформування правоохоронних органів та якнайшвидшого завершення війни на Донбасі, відновлення контролю над втраченими територіями [1]. Завдання, поставлені Президентом України, повністю стосуються прикордонного відомства, яке як суб'єкт сектору безпеки і оборони держави має бути готове виконати їх у повному обсязі.

Такий важливий напрям державної діяльності, як військова й правоохоронна, особливо це стосується забезпечення захисту та охорони державного кордону, потребує глибокого аналізу та оцінки для якісного виконання всіх завдань і недопущення прорахунків у їх реформуванні та підлягає в об'єктивному контролі з боку держави та суспільства.

Виявлені проблемні питання державного реагування на загрози національній безпеці у сфері захисту та охорони державного кордону перш за все вказують на недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази щодо організації оперативно-службової і службово-бойової діяльності, на низьке фінансування заходів реформування прикордонного відомства.

Критичний аналіз проблем розвитку прикордонної служби в умовах виникнення військового конфлікту необхідний для визначення ефективних шляхів державного реагування на загрози та подолання негативних явищ з метою посилення захисту та охорони державного кордону.

Ключові слова: *національна безпека, державне реагування, загроза, захист та охорона, державний кордон, прикордонна служба.*

Постановка проблеми. Питання забезпечення безпеки країни у сфері захисту та охорони державного кордону завжди знаходилось у полі зору держави і державної влади. Виявлені проблеми під час реформування прикордонного відомства та організації захисту і охорони кордону вказують на необхідність дотримання інтересів національної безпеки України та вироблення ефективних заходів державного реагування в умовах зміни геополі-

© Цевельов О. Є., 2019

тичної ситуації та подальшої інтеграції України в європейські та північноатлантичні структури безпеки. Існування в Європі потужних центрів сили з інтересами, відмінними від національних інтересів України, військово-політичний дисбаланс сил навколо України, неефективність дії норм міжнародного права, економічні, політичні та військові проблеми Української держави зумовлюють потребу в удосконаленні системи державного реагування у сфері захисту та охорони державного кордону.

Під час загострення відносин із Російською Федерацією побудована за роки незалежності система забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону виявила свою слабкість і неготовність протистояти воєнним загрозам, що виникли на сучасному етапі. Унаслідок досить умовного характеру територіального розмежування колишніх радянських республік державний кордон України опинився фактично відкритим для безконтрольного пересування незаконних мігрантів, контрабанди товарів і вантажів, переміщення зброї, вибухових речовин та наркотичних засобів, а також переміщення незаконних військових формувань.

Реформування прикордонного відомства було направлено переважно на переорієнтування його в правоохоронний орган зі спеціальним статусом. Водночас під час змін не були в повному обсязі враховані загрози у воєнній сфері, а саме: незавершеність оформлення державного кордону в міжнародно-правовому відношенні, існування поблизу кордонів України осередків воєнних конфліктів, неприховані претензії з боку суміжних країн на територіальну цілісність нашої держави, і це неповний перелік воєнних загроз, що існують у сфері захисту та охорони державного кордону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень і публікацій свідчить, що питання захисту державного кордону, ролі та місця Державної прикордонної служби України в системі оборони держави є предметом широкого кола досліджень вітчизняних науковців. Розгляду основних науково-теоретичних та прикладних аспектів у сфері захисту та охорони державного кордону й державного реагування на процеси протидії загрозам національній безпеці на державному кордоні присвячені дослідження: В.О. Білецького, О.В. Деркач, І.В. Вичалківського, І.В. Коржа, А.І. Коротушака, М.М. Литвина, П.П. Лисака, А.В. Махнюка, О.Г. Мельникова, В.Ю. Мишаковського, В.О. Назаренка, В.С. Нікіфоренка, Б.М. Олексієнка, В.К. Плешка, В.М. Серватюка, А.С. Сіцінського, П.А. Шишоліна та ін.

Водночас комплексне дослідження питань, в якому з позицій системного підходу розглядаються аналіз прорахунків реформування прикордонного відомства, механізми державного реагування на загрози воєнного характеру у сфері захисту та охорони державного кордону, фактично відсутнє та потребує подальшого вдосконалення.

Метою статті є аналіз основних проблем розвитку Державної прикордонної служби України на сучасному етапі в умовах існуючих воєнних загроз національній безпеці у сфері захисту та охорони державного кордону і визначення заходів державного реагування для підготовки прикордонного відомства до вирішення покладених завдань та відновлення контролю над державним кордоном у межах тимчасово окупованих територій.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи ситуацію, що склалась у прикордонному відомстві України, через воєнний конфлікт на сході країни, що підтримується ззовні, існує нагальна потреба у вивченні загроз національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону й проведенні аналізу вжитих заходів державного реагування для їх зменшення чи мінімізації.

З метою визначення загроз та їх кваліфікації необхідно чітко усвідомити положення нормативно-правової бази, яка визначає сферу захисту та охорони державного кордону.

Так, у ст. 17 Основного закону – Конституції України визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [2, ст. 17].

Відповідно до вимог ст. 2 Закону України «Про Державний кордон України» захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення

національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Ця діяльність провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів.

Координацію діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону здійснює Державна прикордонна служба України.

«Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою частиною загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах <…> заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України» [3, ст. 2].

Відповідно до вимог ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» воєнна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз.

Державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру.

Загрози національній безпеці України – явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [4, ст. 1].

Ураховуючи вимоги основних законів України та інших нормативно-правових актів, що стосуються забезпечення національної безпеки держави, слід узагальнити загрози національній безпеці у сфері захисту та охорони державного кордону, які наведені в Стратегії національної безпеки та Воєнній доктрині України, й розподілити їх за термінами, що наведені в Законі України «Про національну безпеку України» (табл. 1).

Багатьма науковцями визначено, що безпека держави починається з безпеки її кордонів, тому захист та охорона державного кордону є однією з важливих функцій держави щодо забезпечення безпеки України. Захист являє собою сукупність заходів політичного, правового, організаційного, дипломатичного, економічного, оборонного, прикордонного, розвідувального, контррозвідувального, оперативно-розшукового, митного, природоохоронного, санітарно-епідеміологічного, екологічного та іншого характеру, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування з метою прогнозування, виявлення та ліквідації насамперед зовнішніх загроз безпеці України для забезпечення її інтересів у прикордонній сфері й полягає в їхній узгодженій діяльності щодо здійснення повноважень із захисту та охорони державного кордону [4, ст. 12].

Аналіз законодавчої бази на сьогодні вказує на те, що організаційно-правові механізми формування й реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України у сфері захисту та охорони державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні, які визначено законодавством України, спрямовані на врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення спільних ділянок державного кордону із суміжними державами, дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, функціонування пунктів пропуску та прикордонної інфраструктури, реадмісії осіб, прикордонно-представницької діяльності, а також питання нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки.

Водночас аналіз загроз у сфері захисту та охорони державного кордону вказує на те, що фактично половина з них належить до сфери воєнної безпеки як прямо, так й опосередковано, але вони тісно пов'язані зі сферою державної безпеки.

Не оформлені в міжнародно-правовому відношенні державні кордони являють собою потенційну воєнну загрозу національній безпеці у сфері захисту та охорони державного кордону й небезпеку втрати державності, суверенітету та територіальної цілісності кожної держави.

Отже, можна зробити висновок, що загрози невоєнного характеру є основними для Державної прикордонної служби України, але захист державного кордону, державного суверенітету та територіальної цілісності держави від воєнних загроз є невід'ємною частиною опе-

ративно-службової діяльності прикордонного відомства.

Сьогоднішні потенційні загрози національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону зумовлюють нагальну потребу в удосконаленні законодавчого та нормативно-правового забезпечення прикордонної безпеки, що спрямоване на створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону, підвищення рівня боєздатності органів і підрозділів Державної прикордонної служби України та їх спроможності до виконання завдань із захисту державного кордону, з метою захисту суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, реалізації її політичних, торговельно-економічних та інших національних інтересів, а також відновлення територіальної цілісності держави, реінтеграції тимчасово окупованих і неконтрольованих територій.

Водночас на сьогодні на законодавчому рівні досі не вирішено питання щодо визначення

Таблиця 1

№ п/п	**Воєнна безпека** *(захищеність від воєнних загроз)*	**Державна безпека** *(захищеність від загроз невоєнного характеру)*
1.	намагання деяких країн вирішити питання щодо зміни проходження лінії державного кордону або проведення політики на відторгнення частини території України	незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних речовин у пунктах пропуску через державний кордон та поза ними
2.	загроза виникнення прикордонного конфлікту із застосуванням сили або погроза застосування сили з метою вирішення територіальних притягань до України	використання підроблених, недійсних або чужих паспортних документів чи без документів під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон
3.	озброєні та неозброєні провокації на державному кордоні з метою втягування України в регіональні конфлікти	неможливість або протидія виконанню законних функцій Державної прикордонної служби України на державному кордоні та прикордонних районах через незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону та його недостатнє облаштування
4.	загроза нападу на персонал та об’єкти Державної прикордонної служби України з метою оволодіння зброєю, технікою, майном або під час здійснення персоналом своїх функціональних обов’язків з охорони державного кордону	зміна проходження лінії державного кордону через надзвичайні події природного та техногенного характеру
5.	незаконне перетинання державного кордону України великими масами населення прикордоння (біженцями) через виникнення регіональних або прикордонних конфліктів поблизу державного кордону України	незаконне або неконтрольоване ввезення (вивезення) через державний кордон товарів, вантажів без митного та інших видів контролю
6.		руйнування об’єктів Державної прикордонної служби України, забруднення території, на якій знаходяться об’єкти та персонал, через надзвичайні події природного і техногенного характеру
7.		використання підроблених, недійсних або чужих паспортних документів чи без документів під час перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон
8.		незаконне або неконтрольоване ввезення магнітних носіїв, апаратури та агітаційної літератури антидержавного, терористичного, сепаратистського, націоналістичного і екстремістського змісту
9.		незаконне та неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів
10.	незаконне втручання в службову діяльність Державної прикордонної служби України, використовуючи технічні засоби прослуховування, спостереження та телекомунікаційних засобів, мереж тощо	
11.	недостатнє фінансування заходів розбудови державного кордону	
12.		створення злочинних угруповань, що здійснюють свою діяльність на державному кордоні та в межах прикордонних районів, та спроби втягування персоналу Державної прикордонної служби у протиправну діяльність

ролі й місця Державної прикордонної служби України в системі оборони держави та порядку й способу залучення прикордонних підрозділів і особового складу до бойових дій.

Так, відповідно до вимог ст. 12 Розділу IV Загону України «Про національну безпеку України» Державна прикордонна служба входить до складу сил безпеки і оборони та реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України [5, ст. 12].

У Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, визначено, що розвиток Державної прикордонної служби України як військового формування має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України [6, ст. 2].

Але відповідно до вимог п. 7 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» та Закону України «Про Державну прикордонну службу України» прикордонна служба є правоохоронним органом спеціального призначення, який здійснює правозастосовні та правоохоронні функції, тобто функції, не пов'язані з веденням бойових дій.

Лише відповідно до вимог п. 2–4 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» на органи охорони та підрозділи державного кордону покладені завдання, які мають виконуватися шляхом ведення бойових дій [7, ст. 18–19].

У Воєнній доктрині України, яка затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015, підкреслено, що однією з основних цілей застосування Україною воєнної сили є: у разі збройного конфлікту на державному кордоні України – забезпечення захисту державного кордону, ліквідація (локалізація, нейтралізація) збройного конфлікту на початковій стадії і недопущення його переростання у війну. Роль Державної прикордонної служби України визначається у безпосередній участі в припиненні збройного конфлікту на державному кордоні, боротьбі з тероризмом; припиненні збройних та інших провокацій на державному кордоні [8, ст. 2].

Аналіз обов'язків та організаційно-штатної структури Державної прикордонної служби свідчить, що органи охорони державного кордону та загони морської охорони одночасно виконують як правоохоронні завдання, так і завдання з оборони держави. Таким чином, одночасно із правоохоронним статусом Державна прикордонна служба, яка комплектується військовослужбовцями, має всі ознаки військового формування, що визначені у ст. 1 Закону України «Про оборону України».

Так, Державна прикордонна служба України є державною структурою мілітаризованого типу, тобто військовим формуванням. Відповідно до чинного законодавства у воєнній сфері в Держприкордонслужбі: запроваджено проходження військової служби як у військовому формуванні; в інші державні структури військовослужбовці можуть лише відряджатися; основу штату складають військовослужбовці, які приймають Воєнну присягу – ритуал – клятву воїна на вірність своєму народові і своїй Вітчизні; за військовослужбовцями закріплюється відповідна зброя і техніка, їм присвоюються військові звання; повсякденне життя військовослужбовців чітко регламентовано військовими статутами Збройних Сил; їхня діяльність пов'язана з виконанням обов'язків військової служби; після закінчення військової служби зазначені особи отримують пенсію і встають на військовий облік, що встановлюється спеціальним законом у воєнній сфері, тощо [4, ст. 4–5].

Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу» в ст. 2 визначається, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни [9, ст. 2].

Водночас у жодному нормативно-правовому акті, що стосується функцій та завдань Державної прикордонної служби України, не визначено порядок виконання їх шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій, що суперечить вимогам вищезазначеного Закону України [10, ст. 1].

Тому необхідно визначитися на державному рівні зі статусом Державної прикордонної служби України – чи це правоохоронний орган, який виконує суто правоохоронні та правозастосовні функції і завдання, чи це військове формування, або визначитися зі спеціальним статусом, який на сьогодні в жодному нормативному документі не розкриває його зміст та направленість.

Також основною загрозою для надійного захисту й охорони державного кордону залишається недостатнє фінансування Державної прикордонної служби та реалізації заходів розбудови прикордонного відомства. Державне

реагування на мінімізацію цього виду загрози стосується не лише центрального органу виконавчої влади, до сфери діяльності якого входять функції захисту й охорони державного кордону, а також Кабінету Міністрів та профільного міністерства України.

Так, відповідно до вимог ст. 2 Закону України «Про державний кордон України» Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень вживає заходів щодо забезпечення захисту та охорони державного кордону і території України, тобто розглядає та затверджує державні цільові програми розбудови прикордонного відомства, виділяє необхідні ресурси для зміцнення захисту й охорони державного кордону, покращення умов для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами [3, ст. 2].

На сьогодні для повного задоволення Державної прикордонної служби України та забезпечення її сталого розвитку на 2019 рік потреба у фінансовому забезпеченні становила близько 33 млрд грн.

Водночас Державним бюджетом України передбачено лише 11 млрд грн, що становить 33,04% від запланованого, з них за загальним фондом – 10,7 млрд грн (97%) та за спеціальним фондом – 37,1 млн грн (3,4%). Загалом видатки споживання становлять – 87%, а видатки розвитку – лише 13%. Фінансова забезпеченість Державної прикордонної служби України в минулих роках також становила від 32 до 41% від потреби, що з року в рік не давало можливості здійснювати модернізацію існуючих технічних засобів охорони кордону та закуповувати сучасні засоби й озброєння (фінансування Служби у 2015 році становило приблизно 41% від потреби; у 2016 – 35,8%, а у 2017 – 27,5%) [11, ст. 58].

Враховуючи вимоги стандартів НАТО, видатки споживання не повинні перевищувати 50% від потреби, а на видатки розвитку озброєння і техніки спрямовується близько 30%, але фонд оплати праці разом із нарахуваннями Держприкордонслужби становить близько 8 млрд грн (73% від бюджету Служби).

Водночас затверджений фонд на 2019 рік виділено під діючу, а не під штатну чисельність Державної прикордонної служби України. Порівняно з 2018 роком фонд оплати праці збільшено на 22,9%, але для виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України та підвищення розміру грошового забезпечення військовослужбовців Держприкордонслужби на поточний рік додатково потрібно виділити з Державного бюджету ще 1,2 млрд грн (11% від виділеного бюджету на 2019 рік).

Виходячи з прогнозу Бюджетної декларації на 2020–2022 роки, що пов'язано із забезпеченням національної безпеки України, бюджет Державної прикордонної служби до 2023 року ймовірно становитиме: на 2020 рік – близько 16,2 млрд грн; на 2021 рік – близько 18 млрд грн, на 2022 – біля 19 млрд грн.

З одного боку, довідкова інформація вказує на поступове, а подекуди і значне (на 49,5% відносно бюджету на 2019 рік) зростання бюджету Державної прикордонної служби України, а з іншого – на те, що виділення достатнього фінансового ресурсу для Служби як складової частини сектору безпеки і оборони в обсязі бюджетного запиту на 2019 рік (32,707 млрд грн) відповідно до прогнозу не буде досягнуто навіть через три-чотири роки, водночас сума бюджетного запиту значно зросте. У разі подальшого такого фінансування прикордонного відомства його розвиток та технічне оснащення розтягнеться на довгі роки, що значно послабить можливості реагування на загрози у сфері захисту й охорони державного кордону.

Висновки і пропозиції. Враховуючи завдання, що стоять перед Державною прикордонною службою, та стан її бойових можливостей, заходами державного реагування на мінімізацію загроз національній безпеці України у сфері захисту та охорони державного кордону мають стати такі.

По-перше, проведення глибокого, всебічного та принципового функціонального обстеження діяльності Адміністрації Державної прикордонної служби, регіональних управлінь, органів охорони державного кордону та загонів морської охорони за результатами якого необхідно опрацювати Аналітичний звіт з акцентуванням уваги на основних проблемах розвитку прикордонного відомства, його спроможності протистояти наявним загрозам у сфері захисту та охорони державного кордону й визначенням основних напрямів розвитку, враховуючи реальний стан фінансування. Це дасть змогу оптимізувати організаційно-штатну структуру прикордонного відомства, наблизити її до реальних завдань; визначити пріоритетні завдання розвитку служби на середню та далеку перспективу; розробити необхідні нормативні документи щодо порядку застосування та способів дій органів (підрозділів) прикордонної служби у разі загрози обстановки на державному кордоні.

По-друге, опрацювання проектів нормативно-правових документів, у яких мають бути уточнені основні функції та завдання прикордонної служби, порядку застосування сил і засобів служби під час захисту та охорони державного кордону, шляхів удосконалення взаємодії зі Збройними Силами, іншими військовими формуваннями й правоохоронними органами України з метою виконання визначених завдань. Також треба чітко визначитися зі статусом Служби як самостійної структури, що відповідає за безпеку державного кордону, та порушити питання щодо виведення її з-під спрямування й координування, а фактично керування, Міністром внутрішніх справ України. Особливо це стосується сьогодення з внесенням змін до Закону України «Про оборону України» в частині розробки на затвердження плану оборони держави [10].

Водночас треба опрацювати Концепцію та Державну цільову програму розвитку прикордонної служби на період до 5 років, погодити її з Генеральним штабом у частині, що стосується участі Державної прикордонної служби України в силах оборони, та подати її на затвердження Кабінету Міністрів України.

Враховуючи те, що бюджет, який щороку виділяється для Державної прикордонної служби, не в повному обсязі задовольняє потреби відомства (від 36 до 42% від потреби), особливо з питань матеріально-технічного забезпечення (8–12%) та модернізації системи охорони державного кордону (до 10%), є нагальна потреба в розробленні поетапної цільової програми на середню та далеку перспективу. Доцільно етапи такої програми поділити на 2–3 роки, які визначатимуть розвиток та модернізацію одного з напрямів системи захисту та охорони державного кордону. Це надасть можливість зосередити фінансові зусилля на одному, а не розпорошувати кошти за всіма напрямами.

При цьому основними напрямами розвитку доцільно розглянути: будування сучасних прикордонних кораблів та катерів (придбання в інших країнах); технічне оснащення охорони державного кордону (засоби контролю, відеовідстеження та фіксації порушення, оснащення пунктів пропуску); створення та оснащення спеціальних сил реагування (прикордонних підрозділів швидкого реагування або сил бойової підтримки); удосконалення системи зв'язку, інформатизації, управління та кібербезпеки.

По-третє, удосконалення системи підготовки всіх категорій військовослужбовців, направленої на практичну підготовку до виконання завдань із захисту та охорони державного кордону, в точності – поновлення вивчення загальновійськової тактики підрозділів і частин у повному обсязі. Збільшення заходів спільної підготовки у складі відділень, відділів, застав та підрозділів, направлених на злагодження органів управління та підрозділів охорони державного кордону; поновлення заходів оперативної підготовки для всіх органів управління.

За останній період через брак коштів утрачено можливість проведення такої форми навчання, як тактичні навчання із практичним залученням органів управління та підрозділів охорони державного кордону з виходом органів управління в райони зосередження й практичним управлінням своїми підрозділами в умовах загострення обстановки.

По-четверте, подальше інженерне облаштування державного кордону з відновленням на прикордонних підрозділах опорних пунктів чи районів оборони на одному з важливих напрямків на всій протяжності державного кордону, враховуючи те, що загрози воєнного характеру залишаються як на сході, так і на інших ділянках державного кордону.

Досі законодавчо не врегульовано порядок відведення земельних ділянок для розбудови прикордонної інфраструктури вздовж лінії державного кордону та немає механізму їх вилучення у приватних, комунальних та інших власників з передаванням у постійне користування Державній прикордонній службі України, тобто виділення інших земельних ділянок власнику замість тих, що вилучаються, з оплатою за їх оформлення.

Законом України не врегульовано питання звільнення органів Державної прикордонної служби від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, що не дає можливості прикордонним підрозділам створювати відповідну систему оборонних та інженерних споруд. Це питання потребує негайного вирішення з боку Кабінету Міністрів України.

По-п'яте, більш детальне вивчення закордонного досвіду з питань захисту та охорони державного кордону, нормативно-правової бази з прикордонних питань та структури прикордонних відомств інших країн. Коли в країні ведуться бойові дії, не оформлено в міжнародно-право-

вому відношенні державний кордон, неможливо, щоб Державна прикордонна служба залишалась суто правоохоронним органом, а її спеціальний статус не дає повного юридичного права бути військовим формуванням. Необхідно вивчити досвід прикордонної служби Фінляндії, яка у мирний час є правоохоронним органом, а у разі загострення обстановки виконує функції військового формування у складі збройних сил, Республіки Азербайджан, де у складі прикордонної служби є військова компонента, прототип прикордонних військ, які знаходяться на кордоні воєнного конфлікту в Нагорному Карабаху.

По-шосте, виважена та більш продумана кадрова політика на всіх рівнях. Хаотичність під час прийняття рішень щодо призначення офіцерів, які не пройшли службу в підрозділах державного кордону, мають досвід роботи з особовим складом та керуванням підрозділу лише півроку чи рік, має бути припинено. Доцільно розглянути систему призначення офіцерів як по вертикалі, так і по горизонталі. До призначення офіцера на посади керівника прикордонного загону, начальника штабу потрібно, щоб він пройшов посади офіцера штабу загону, регіонального управління та Адміністрації Державної прикордонної служби, що надасть майбутньому керівнику достатньо теоретичних і практичних знань та розширить його кругозір.

По-сьоме, боротьба з корупцією у Державній прикордонній службі, яка повинна носити практичний характер, а не залишатися на рівні лозунгів. Необхідно зупинити постановку завдань, що не забезпечені матеріальними засобами в повному обсязі. Це стосується облаштування підрозділів, приведення їх до так званих «європейських стандартів» за рахунок нібито шефської допомоги, показових заходів, які також не несуть змістовного навантаження. Треба направити зусилля керівників на вирішення питань захисту та охорони державного кордону.

Список використаної літератури:

1. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: https://www.president.gov.ua/ru/videos/videos-archive.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. URL: http//zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр.
3. Про державний кордон України : Закон України від 04 листопада 1991 р. № 1777-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12.
4. Корж. І.Ф. Державна прикордонна служба України: правовий статус та місце в системі сектору безпеки і оборони. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки* : *електрон. наук. вид.* 2017. Випуск 2. URL: https://nadpsu.edu.ua.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015. URL: zakon.rada.gov.ua/go/287/2015.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 661-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-15.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 верес. 2015 р. «Про Воєнну доктрину України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443.
9. Про військовий обов'язок та військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 3409-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3409-VI.
10. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-12.
11. Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України. Біла книга- 2016 / Л.М. Баран та ін. ; за ред. В.О. Назаренка, В.М. Серватюка, О.В. Бляшенка. Київ : Арт Економі, 2017. 120 с.

Tsevelov O. Ye. Ways of state response to the threats to the national security of Ukraine in the field of protection and protection of the state border in the conditions of military conflict within a supported state from the outside

At the present stage, Ukraine is building up its national security system in a relatively unstable international environment, provided it does not participate in defense alliances and in the diverse and inconsistent military and political orientations of its immediate surroundings.

The changes that have taken place in Europe in recent years (increasing the level of military confrontation, stepping up the process of arming and deploying new troops), emphasize that one of the most important tasks of the state is to protect its sovereignty, independence and territorial integrity and inviolability of borders.

Ukraine's national interests are shaped by the influence of real military threats and threats. Assessing the current military and political situation in the world, we can conclude that for Ukraine there is a real military threat from other countries.

The urgency of the study is due to the need for a comprehensive analysis of problems that arise during a period of complication of the situation and prolonged military conflict within the state, supported from the outside and finding ways to effectively resolve them. In his address to the Verkhovna Rada of Ukraine of the new convocation, the President of Ukraine clearly outlined the main tasks of strengthening national security and defense, further reforming the law enforcement agencies and the early end of the war in the Donbass, regaining control over the lost territories [1]. The tasks set by the President of Ukraine relate fully to the border agency, which, as a subject of the security and defense sector of the state, should be ready to fulfill them in full.

Such an important area of public activity as military and law enforcement, especially in the field of protection and protection of the state border, requires a thorough analysis and evaluation for the qualitative fulfillment of all tasks and prevention of budgets in their reformation, and is subject to objective control by the state and society.

The identified problematic issues of state response to threats to national security in the field of protection and protection of the state border indicate, first of all, the imperfection of the legislative and regulatory framework regarding the organization of operational, service and combat operations; low funding for border reform.

A critical analysis of the problems of the development of border service in the event of a military conflict is necessary to identify effective ways of state response to threats and overcoming negative phenomena in order to strengthen the protection and protection of the state border.

Key words: *national security, state response, threat, protection, of the state border, border service.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352: 37.01
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-37

Т. П. Козарь
кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІДКРИТОЇ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ ЯК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті обґрунтовано механізм забезпечення функціонування відкритої освітньої системи. Ефективність розвитку сучасної освітньої діяльності на місцевому рівні визначає можливість виконання контрольних функцій у сфері фінансової підтримки соціально-економічного розвитку держави. Ознакою прогресивних перетворень в національній економіці має стати створення умов для задоволення потреб реального сектору економіки достатніми фінансовими ресурсами, вдосконалення системи механізмів державного регулювання освітньої діяльності на внутрішньому ринку, посилення співпраці з приватного сектору, а також посилення моніторингу якості освіти на підтримку розвитку держави.

Побудований цільовий контроль інфраструктури освітнього інформаційного простору. Освітня діяльність в Україні вимагає якісних змін у відтворювальних процесах, змін у структурі органів місцевого самоврядування в галузі управління освітою та їх державного регулювання, нарощування кількісного потенціалу. Все це покликане задовольнити потреби державних установ та створити потужну платформу для ефективної конкуренції на регіональному та державному рівнях. Державне управління якістю освіти на місцевому рівні утворює лише частину складової державного управління якістю освіти та має специфічні особливості, впорядковуючи способи постановки та досягнення соціально значущих цілей у конкретних умовах управління освітньою середовищем.

Визначення механізму розвитку освітньої системи з урахуванням інтересів та потреб споживачів, управління якістю умов освітнього процесу, безумовно, повинно забезпечити вплив на якість результатів. Головним завданням сьогодні є розробка контролю та стабілізації фінансових механізмів, за допомогою яких держава візьме на себе деякі ризики та продемонструє власний рівень впевненості в ефективності використання відкритої освітньої системи, не залишаючи приміщення для зловживання державною підтримкою.

Важливими напрямками розвитку функціональної системи вищої освіти в Україні є оволодіння державою центральноєвропейськими орієнтирами, збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку, поліпшення умов та правил державного регулювання, а також моніторинг якості освіти в місцевий рівень.

Ключові слова: *контроль, державна освітня політика, вища освіта, реформи, освітній процес, управління якістю освіти, органи місцевого самоврядування, моніторингу якості освіти.*

Постановка проблеми. Актуальним завданням на сьогодні є розбудова контрольних та стабілізаційних фінансових механізмів, за допомогою яких держава візьме на себе частину ризиків і продемонструє власний рівень довіри до ефективності використання відкритої освітньої системи, не залишаючи при цьому можливості для зловживань державною підтримкою.

© Козарь Т. П., 2019

Важливими напрямами розвитку функціональної системи вищої освіти України є опанування державою середньоєвропейських орієнтирів, збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку, удосконалення умов і правил державного регулювання, контролю якості освіти на місцевому рівні.

Як показує світовий досвід, освіта і суспільство не віддільні один від одного, що являє єдину систему. І якщо реформуванню та відновленню підлягають умови і чинники, безпосередньо пов'язані зі становленням особистості, її культурним та духовно-моральним розвитком, то незамінним засобом такого розвитку є утворення і все, що пов'язано з ним. Одним з найважливіших напрямків країни є пріоритетний розвиток освітньої сфери, яка для багатьох країн була, є і залишається стратегічною точкою зростання, оскільки створює найефективніший, найпотужніший інвестиційний ресурс – людський потенціал.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління сучасною системою вищої освіти в України розглядались В. Андрущенко, В.Бесчастним, В.Гальпєріною, В.Журавським, В.Огаренком, Л, Прокопенко, В. Красняковим, В.Кременем, В.Луговим, К.Корсаком, С.Ніколаєнком.

Метою статті є реалізація державної освітньої політики та сприяння забезпечення політико–економічних особливостей реалізації державної освітньої політики високого рівня, здатних компетентно впроваджувати новітні освітні технології щодо факторів трансформації сфери освіти на місцевому рівні.

III. Результати. Сучасні процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування висувають нові вимоги до якості та результативності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, яка безпосередньо позначається на рівні соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і країн в цілому. Нові українські реалії спонукають до визначення шляхів радикального покращення існуючих моделей управлінської діяльності на місцевому рівні, в адміністративно-територіальних утвореннях.

Державна освітня політика спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку. Для досягнення цієї мети держава здійснює узгодження з різних суспільних процесів, які впливають на „виробництво знань” та „виробництво фахівців”, які ці знання застосовують. Зазначені процеси можуть відбуватися як у сфері освіти, так і по за нею. Для забезпечення освітнього процесу необхідні також інші умови, що не стосуються безпосередньо змісту освіти: наявність кваліфікованих кадрів, необхідна інфраструктура, відсутність екстремістських політичних впливів, наявність нормативно–правової бази освітньої діяльності тощо [1].

Для формування інтегрованого процесно-функціонального механізму забезпечення функціонування відкритої освітньої системи запропоновано підхід, який ураховує особливості управління на рівні територіальних громад, специфіку умов, що створюються на тлі процесів децентралізації влади та об'єднання громад, розвиток програмно-цільового підходу, співробітництва громад, становлення громадянських компетентностей їх членів, базується на підходах і моделях, розглянутих вище. Механізм ураховує, що основні процеси інтегрованого процесно-функціонального "поглинаються" стратегією розвитку територіальної громади, і в її межах здійснюються. Для визначення функцій, які мають бути реалізовані інноваційним управлінням з метою отримання результату на основі потенціалу досліджуваний процес представлено в тривимірному просторі з координатами "освітній потенціал", "процес управління освітою", "освітній результат", що дало змогу сформувати функції, виходячи зі змісту отриманих у вибраних координатах площин. Крім того, механізм передбачає, що визначені за змістом функції реалізуються в часі за відповідними етапами процесу освітнього розвитку: етап формування потенціалу та інфраструктури освітнього розвитку; етап формування ризик-орієнтованої стратегії і її реалізація; етап моніторингу та оцінювання.

Механізм демонструє, що функції реалізації процесу управління інтегрованою процесно-функціональним процесом здійснюються за схемою та взаємно підтримуються. Так, інноваційно-процесна функція, що полягає у формуванні освітнього базису для розроблення стратегії розвитку територіальної громади, природним чином повинна мати зв'язок з інноваційно-інфраструктурною функцією для створення належної інституціональної основи освітньої діяльності, забезпечення органічного зв'язку науки з практикою, створення конкурентного середовища у сфері освітній діяльності. Зв'язок з освітньо-інструментальною функцією є необ-

хідним, зокрема, для здійснення бенчмаркінгу, у ході якого виконують порівняння з прогресивними аналогами, виявляють можливості запозичення передового досвіду та кращих освітніх практик, у тому числі зарубіжних.

Взаємозв'язок з інформаційно-комунікативною функцією полягає в необхідності комунікативної підтримки процесів формування освітнього потенціалу, зокрема такими сучасними формами електронної комунікації, як спільноти практики місцевого самоврядування. Підвищення важливості та складності управлінсько-антикризової функції з огляду на те, що саме в її межах здійснюється запобігання ризикам та реагування на їх виникнення, зумовлює необхідність її підтримки освітньо-інструментальною функцією, ураховуючи, зокрема, що саме остання забезпечує належне формування різних проектів створення інтегрованих структур [5].

Сформована за пропонованим підходом процесно-функціонального механізму інтегрує різноманітні процеси освітнього характеру в єдину цілеспрямовану систему управління інтегрованого процесно-функціонального, яка має за суттю партнерський характер. Зазначений механізм забезпечує синергетичний ефект управління через партнерські відносини "влада-бізнес-освіта-громада", а також "громада-громада"; взаємопідтримку відносин освітнього та стратегічного ризик-орієнтованого управління з орієнтацією на соціально визначені орієнтири освітнього управління й сталий розвиток; цілеспрямовану реалізацію взаємопосилювальних функцій у тривимірному просторі "освітній потенціал - освітній процес - освітні результати".

Як один з елементів методико-технологічного забезпечення системи управління інтегрованим процесно-функціональним механізмом сформовано контекстуальну систему імплементації менеджмент-орієнтованих підходів у реалізацію компетентностно орієнтованої системи ініціатив. її призначенням є проектування належного "контексту" організації діяльності зі створення компетентностно орієнтованої системи на етапі її ініціалізації як проекту. Базуючись на суспільно корисних відносинах місцевої влади, яка виконує роль "соціального замовника" створення компетентностно орієнтованої системи, і бізнес-структур території, які зацікавлені в набутті підвищеної конкурентоспроможності для успіху на насиченому ринку споживача, за допомогою різноманітного арсеналу підходів і методів менеджменту механізм окреслює ринкову нішу для компетентностно орієнтованої системи ініціатив й дає змогу органічно "вбудувати" його в ринковий простір[6].

Державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується на принципах:

1) сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя;

2) доступності вищої освіти;

3) незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій (крім закладів вищої духовної освіти);

4) міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи;

5) наступності процесу здобуття вищої освіти;

6) державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної, мистецької та педагогічної діяльності;

7) державної підтримки освітньої, наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов’язкових платежів закладам вищої освіти, що провадять таку діяльність;

8) сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти;

9) відкритості формування структури і обсягу освітньої та професійної підготовки фахівців з вищою освітою.

2. Формування і реалізація державної політики у сфері вищої освіти забезпечуються шляхом:

1) гармонійної взаємодії національних систем освіти, науки, мистецтва, бізнесу та держави з метою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави;

2) збереження і розвитку системи вищої освіти та підвищення якості вищої освіти;

3) розширення можливостей для здобуття вищої освіти та освіти протягом життя;

4) створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечення додатковою підтримкою в освітньому процесі осіб з особливими освітніми потребами, зокрема психолого-педагогічним супроводом,

створення для них вільного доступу до інфраструктури закладу вищої освіти;

5) розвитку автономії закладів вищої освіти та академічної свободи учасників освітнього процесу. Автономія закладу вищої освіти зумовлює необхідність таких самоорганізації та саморегулювання, які є відкритими до критики, служать громадському інтересові, встановленню істини стосовно викликів, що постають перед державою і суспільством, здійснюються прозоро та публічно;

6) визначення збалансованої структури та обсягу підготовки фахівців з вищою освітою з урахуванням потреб особи, інтересів держави, територіальних громад і роботодавців;

7) забезпечення розвитку наукової, науково-технічної, мистецької та інноваційної діяльності закладів вищої освіти та їх інтеграції з виробництвом;

8) надання особам, які навчаються у закладах вищої освіти, пільг та соціальних гарантій у порядку, встановленому законодавством;

9) належної державної підтримки підготовки фахівців із числа осіб з особливими освітніми потребами на основі забезпечення їх додатковою підтримкою, зокрема психолого-педагогічним супроводом, та створення для них вільного доступу до освітнього процесу, зокрема забезпечення вільного доступу до інфраструктури закладу вищої освіти;

10) створення умов для реалізації випускниками закладів вищої освіти права на працю, забезпечення гарантії рівних можливостей щодо вибору місця роботи, виду трудової діяльності на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності з урахуванням здобутої вищої освіти та відповідно до суспільних потреб;

11) запровадження механізмів стимулювання підприємств, установ, організацій усіх форм власності до надання першого робочого місця випускникам закладів вищої освіти.

Незважаючи на твердження багатьох фахівців, усвідомлення пріоритетності розвитку освіти в нашому суспільстві повністю не відбулося, в результаті чого залишаються зруйнованими зв'язки між духовними гуманістичними традиціями народів, філософією освіти, освітньою політикою, політикою прийняття управлінських рішень на всіх рівнях і довготривалою стратегією в цій області.

Особливостями сучасного етапу реалізації державної освітньої політики в розвитку системи освіти, є необхідністю реформування цієї системи і подолання вже виниклих перекосів і труднощів у процесі початкових перетворень. Істотні зміни змушують політиків розглядати освіту як вищий пріоритет в системі державних цілей. Воно фактично стає єдиним механізмом, який може забезпечити відтворення інтелекту, сформувати новий суспільну свідомість, новий світогляд, здатні змінити прагматизм людини і стабілізувати справжні моральні орієнтири і цінності.

Масштабність освітньої сфери, її інерційність уповільнюють в ній кризові і руйнівні процеси, видимі наслідки. Проте вихід із занепаду з цих же причин є довготривалим і трудомістким. Однією з найвагоміших методологічних позицій дослідження розвитку державного управління якістю вищої освіти є системний підхід, системний метод та системний аналіз [2].

Великі дослідження проблем інформатизації сучасної освіти, присвячені проблемам освітньої філософії, політики і практики подолання гострої соціально-економічної кризи, обґрунтуванню місця і ролі освіти в умовах становлення державності, баченню тенденцій подальшого вдосконалення і розвитку системи освіти.

Сучасна практика реформування державної освітньої політики відчуває гостру потребу в концептуальному забезпеченні з багатьох напрямків її перетворення і вдосконалення. У той же час у поглядах на стан і характер сучасної освітньої політики України, на шляху її якісного вдосконалення і розвитку немає єдиного розуміння з точки зору того, що повинно стати змістом нової освітньої парадигми. Відсутнє достатнє наукове розуміння співвідношення між філософією політики і політикою освіти, державною політикою і освітньою практикою.

Освіта в новому українському суспільстві має постати як відкрите, індивідуалізоване явище, що постійно творить знання, робить їх модернізаційним засобом навчання і самонавчання людини. Якщо створення освітньої системи нового типу, не знаходить відповідного рішення, якщо можливості нових інформаційних технологій натрапляють на консерватизм освітньої системи і не використовуються для цілей освіти, тоді сучасні технології можуть призвести не до розвитку особистості, а до її деформації через неправильне використання комп'ютерної і телекомунікаційної техніки, зловживань нею [4]. Оновлений зміст реалізації державної освітньої політики разом з технологіями та політико–

економічними особливостями має стати основою нової державної освітньої політики.

Формування муніципально-освітніх кластерів доцільно здійснювати як проекти розвитку, запропоновано методико-технологічну модель створення муніципально-освітнього кластеру на основі проектного підходу. Проектна технологія створення кластера дає змогу системно й алгоритмізовано проводити визначеною командою управління проектом процеси формування концепції кластера з визначенням його продукту та результатів для різних цільових груп, здійснювати поглиблене обґрунтування життєздатності кластера з використанням проектного аналізу, ієрархізувати проектні роботи, визначити сфери відповідальності учасників проекту, раціонально управляти роботами та бюджетом проекту з використанням часових графіків і проектних технологій.

IV. Висновки. Проаналізовано існуючі підходи, що можуть бути застосовані до оцінювання успішності процесно-функціонального механізму та управлінської діяльності в сфері освіти. Показано, що таке оцінювання може здійснюватися, зокрема, з використанням методології збалансованої системи показників, для якої характерні логічна цілісність й системність, і довела свою ефективність у світі. Оцінювання на основі методології В8С за умов певної її адаптації дає змогу проводити оцінювання успішності управління та динаміки стратегічного розвитку не тільки комерційних компаній, а й організацій публічного управління. Оцінювання успішності управління ІРТГ запропоновано здійснювати на основі вимірювання стратегічних досягнень за двохаспектним підходом, у якому виокремлено функціональну та цільову складові. Функціональний аспект оцінювання полягає у визначенні рівня прирощення та ступеня використання потенціалу території через індикатори: показники прирощення освітнього потенціалу за напрямами ресурси, продукування освіти, інфраструктура; показники ступеня використання освітнього потенціалу, освітньої активності (проекція "внутрішні процеси"); показники задоволеності членів територіальної громади (проекція "студент"); показники динаміки зовнішніх та внутрішніх інвестицій (проекція "фінанси"); показники динаміки підвищення кваліфікації персоналу, динаміки навчання персоналу, динаміки навчально-освітніх заходів (проекція "підвищення кваліфікації"). За цільовим аспектом оцінювання визначають рівень основних показників сталого розвитку, які являють собою "квантифіковане" відображення комплексного результату будь-якого розвитку, у тому числі освітньому. Очевидно, що індикатори такого аспекту оцінювання перебувають не під прямим, а під опосередкованим впливом управління, тому до набору відповідних індикаторів обирають ті, які найбільше стосуються до становлення стратегічних пріоритетів.

Список використаної літератури:

1. Журавський В.С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні. – К.: Видавничий Дім „Ін Юре”, 2003. – 416 с.
2. Шевченко С.О. Державно–громадське управління якістю вищої освіти в Україні: теоретико–методологічні засади та механізми практичної реалізації: моногр. / С.О. Шевченко. – Д.: Національний гірничий університет, 2011. – 263с.
3. Сурмін Ю.П. Майстерня вченого: підручник для науковця / Ю.П. Сурмін. – К.: Навчально–методичний центр „Консорціум з удосконалення менеджмент освіти в Україні”, 2006. – 302с.
4. Воронина Т. Перспективы оброзования в информационном обществе // http: //www.for.ua.com/.
5. Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area: Bucharest Communique, Final Version // Интернет European Higher Education Area http://www.ehea.info/
6. Shaping the European Higher Education Area. – Salamanca Convention of European Higher Education Institutions, 30 March 2001 // Интернет http://www.eua.be/Home.aspx.
7. European Higher Education Area // http://www.ehea.info/

УДК: 351: 331.101.262:33
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-38

М. М. Шопша
старший викладач кафедри психології
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ІНСТИТУЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ЕКОНОМІКИ

У статті представлено концептуальні основи використання інституційних інструментів реалізації механізмів публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки, застосування яких підвищить якість вітчизняної освіти й інноваційний поступ відповідно до світових стандартів, сприятиме зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу суспільства й систематизації, розвитку інституту спеціалізованого законодавства. Встановлено, що об'єктивна потреба інноваційного розвитку держави вимагає нового механізму підготовки кадрів. В його основу повинні бути покладені такі принципи: розвиток і самореалізація творчої особистості; постійна націленість на генерацію перспективних науково-технічних нововведень, пошук шляхів і методів їх практичної реалізації; орієнтація на підготовку висококваліфікованих і високоінтелектуальних фахівців, системних менеджерів інноваційної діяльності та інші. Визначено, що ефективна реалізація механізмів публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки вимагає створення на державному рівні інституційного механізму стійкого відтворення кадрового потенціалу за допомогою проведення системної публічної політики у сферах, що формують інтелектуальний потенціал країни. Це передбачає осмислення та законодавче закріплення довгострокових цілей і системи пріоритетів держави, а також форм її участі у процесі розширеного відтворення кадрового потенціалу вітчизняних промислових підприємств. На наш погляд, механізм публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки повинен включати комплекс таких взаємопов'язаних заходів: 1) упровадження ефективних механізмів державного фінансування відтворення інтелектуального капіталу; 2) розробка моделей взаємодії держави, бізнесу та суспільства за допомогою залучення у сферу відтворення кадрового потенціалу недержавних підприємств та установ, створення сприятливих умов для їх діяльності; 3) розробка державних і регіональних прогнозів потреби в кадрах, що припускають формування держзамовлення на підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів; 4) удосконалення структури служби зайнятості, її функцій і системи фінансування.

Ключові слова: *інтелектуальні ресурси, публічне управління, розвиток, освіта, інновації, механізми, економіка.*

Постановка проблеми. У сучасному суспільстві інтелектуальні ресурси стають основою багатства. Саме вони визначають конкурентоспроможність економічних систем, виступають ключовим джерелом їх розвитку. У процесі створення, трансформації й використання інтелектуальних ресурсів беруть участь комерційні підприємства, державні й суспільні установи та організації, тобто всі суб'єкти ринкових відносин. Здатність держави створювати й ефективно використовувати інтелектуальні ресурси визначає силу нації, її добробут. Сучасний етап суспільного розвитку характеризується ключовою роллю інновацій і високих технологій в економіці. В умовах становлення постіндустріального суспільства здійснюється перехід від моделі економічного розвитку, заснованої на експорті природних ресурсів, до економіки знань, що є найпотужнішим відтворювальним ресурсом людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук напрямів та заходів щодо удосконалення управляння інтелектуальними ресурсами України представлено у наукових працях таких вітчизняних нуковців як: О. Амосова, В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергалюк, Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Л. Лазебник, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, В. Савчука, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

© Шопша М. М., 2019

Мета статті – обґрунтування науково-прикладних засад використання інституційних інструментів реалізації механізмів публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки.

Виклад основного матеріалу. Завдяки розвитку людського та інтелектуального капіталу відбувається задоволення інноваційних потреб. Інтелектуалізація суспільного життя є неодмінною умовою ефективного державного управління як визначального фактора конкурентоспроможності. Тому, знову ж таки, пріоритетом в інноваційному розвитку виступає інтелектуальний капітал, адже його політико-економічна сутність виражається в історично визначених відносинах з приводу формування й використання знань, які мають цінність інтелектуальних здібностей працівників і господарюючих суб'єктів, які забезпечують їх ефективне використання з метою додаткового доходу [1].

Розвиток публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки регіонів визначає рівень інноваційності економіки. Саме тому знаннєва, інтелектуальна, інноваційна компонента дедалі більше перетворюється на провідну на всіх етапах «життєвого циклу» нових товарів і послуг, домінує на стадії проектування, виробництва, управління матеріальними і нематеріальними активами [2].

У багатьох країнах визнана пріоритетність розвитку інноваційної економіки, розв'язання комплексу проблем освіти, науки та технологій, створення сприятливих умов для новаторів і підприємців у державній політиці. Методи реалізації такої стратегії визначили місце і роль більшості країн у світовій спільноті, забезпечили провідні позиції лідерів у принципово важливих напрямках державного управління.

Економіці знань як інституціональній системі притаманна всезагальна інтелектуалізація та інформатизація суспільно-економічних відносин. Визначальну роль у розвитку цього типу економіки як її первинна ланка відіграють інтелектуальні ресурси освіти й науки. Систематизуємо наступні ознаки базованої на знаннях постіндустріальної економіки (рис. 1).

Її особливості як способу виробництва, інтелектуалізованої інституціональної системи продукування благ полягають у швидкому зростанні науково-технічних можливостей учасників ринку; зростанні трансакційних витрат, які пов'язані з пошуком інформації про ринок, захистом прав власності, укладанням контрактів тощо; підвищенні ролі менеджменту інтелектуальних ресурсів [3].

Таким чином забезпечуються інституціональні умови, які сприяють максимальній, всебічній інтелектуалізації життєдіяльності людини, що зумовлює інноватиний характер відносин.

Розкриваючи інституціональні засади публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки необхідно зазначити, що одним із предметних покажчиків потрібно вважати еволюційну економіку. Дана концепція пов'язується з появою ярко виражених інститутів інформаційного суспільства. Предметом еволюційної економіки є динаміка технологічного процесу, причини, економічні наслідки інновацій, конкуренція в системі реалізації технологій [4].

Важливість еволюційного підходу полягає у позиціонуванні регіону як головного об'єкта проведення інновацій, який у свою чергу здійснює вибір раціональних інвестиційних рішень. Таким чином, в економіці знань регіон – головний інститут інноваційної діяльності. Разом із

1-ша стадія – втілене в продуктах і послугах знання формує більшу частину створеної суспільством вартості		
Шляхи проходження стадії (набуття ознаки)		
1-й шлях – інтелектуалізація використовуваних технологій	2-й шлях – підвищення наукоємності товарів і послуг	3-й шлях – домінування на ринку власне інтелектуальних товарів і послуг
2-га стадія – утвердження діяльності пов'язаної з виробництвом, зберіганням, передачею, використанням знань як визначальної в економіці		
Освіта і перепідготовка спеціалістів вважаються основним критерієм ефективності й продуктивності економічних систем		
3-тя стадія – перетворення «працівників знання» у домінуючу групу персоналу організацій		
«Працівники знання», які виконують інтелектуальну працю, є основою продуктивно зайнятих в економіці		

Рис. 1. Ознаки економіки знань постіндустріального суспільства

тим основними факторами розвитку залишаються знання і людський капітал, які продукують інновації, високі технології. Це вища форма постіндустріальної й інноваційної економік, яка є фундаментом побудови інформаційного суспільства. Їй притаманна всебічна інтелектуалізація суспільно-економічних відносин, високотехнологічний характер господарських взаємодій, а людський капітал стає основою національного багатства [5].

Економіка знань має відповідну інфраструктуру, до якої входять наступні складові та драйвери розвитку: ефективні державні інститути, які реалізують високу якість життя; високоякісна освіта; ефективна фундаментальна наука; ефективний науково-технічний венчурний бізнес; високоякісний людський капітал; виробництво знань і високих технологій; інформаційне суспільство; інфраструктура реалізації й трансферу ідей, винаходів і відкриттів від фундаментальної науки до виробництв [6].

Державна політика в Україні вимагає формування та функціонування нових механізмів і форм управління людськими ресурсами. Необхідне їхнє теоретичне обґрунтування, оскільки змінюються умови формування, розвитку та затребуваності кваліфікованих кадрів. Відбуваються суттєві зміни в плануванні, фінансуванні, організації процесу управління кадрами промислових підприємств, поширюються процеси регіоналізації, інтеграції, диверсифікованості виробництва [4].

Логічним шляхом виходу з критичної ситуації можна вважати взаємовигідне об'єднання зусиль сфер науки, економіки та освіти.

У період формування державної політики щодо розвитку публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки необхідно кардинально змінити відношення до головної продуктивної сили суспільства — високоінтелектуальної людини та її високопродуктивної праці.

Роль висококваліфікованого фахівця у створенні та реалізації високотехнологічних інноваційних проектів вирішальна і постійно зростатиме. Об'єктивна потреба інноваційного розвитку держави вимагає нового механізму підготовки кадрів. В його основу повинні бути покладені такі принципи:

– розвиток і самореалізація творчої особистості;

– постійна націленість на генерацію перспективних науково-технічних нововведень, пошук шляхів і методів їх практичної реалізації;

– орієнтація на підготовку висококваліфікованих і високоінтелектуальних фахівців, системних менеджерів інноваційної діяльності [6];

– відношення до процесу навчання та підготовки кадрів як до складової виробничого процесу, коли витрати на підготовку кадрів повинні сприйматися не як витрати на працівників, а як довгострокові інвестиції, необхідні для процвітання підприємства, регіонів і країни в цілому;

– забезпечення управління соціальними та психологічними аспектами процесу створення інновацій, використання творчого потенціалу колективу, прискореного широкомасштабного впровадження у практику інноваційних розробок;

– створення системи безперервного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інтегрованої у виробництво інноваційної продукції;

– співробітництво університетів та інших вищих навчальних закладів з передовими підприємствами будь-яких форм власності, що реалізують інноваційні проекти, та їх спільна діяльність щодо розробки спеціалізованих навчальних програм, видання підручників, монографій з метою підготовки фахівців вищої кваліфікації [5].

На наш погляд, механізми публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки повинні включати комплекс таких взаємопов'язаних заходів:

1) упровадження ефективних механізмів державного фінансування відтворення інтелектуального капіталу. Держава повинна прагнути до створення системи, що підвищує ймовірність одержання вищої освіти незаможними, але здібними громадянами, шляхом надання фінансової допомоги, що компенсують на пільговій, зворотній основі значну частину індивідуальних витрат;

2) розробки моделей взаємодії держави, бізнесу та суспільства за допомогою залучення у сферу відтворення кадрового потенціалу недержавних підприємств та установ, створення сприятливих умов для їх діяльності. Вітчизняна економіка має гостру потребу в життєздатних інститутах соціального партнерства у сфері зайнятості для координації діяльності населення, недержавних і державних підприємств, що представляють інтереси їх союзів та асоціацій. У нашій країні такі інститути тільки зароджуються;

3) розробки державних і регіональних прогнозів потреби в кадрах, що припускають формування держзамовлення на підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

4) удосконалення структури служби зайнятості, її функцій і системи фінансування.

Висновки. Досліджено інституціональні механізми публічного управління інтелектуальними ресурсами економіки. Складовими інституціонального середовища формування та функціонування інтелектуального капіталу є формальні та неформальні інститути. До формальних відносяться: Закони України, Постанови Уряду і Верховної Ради, установи з реєстрації права інтелектуальної власності, установи юстиції, міжнародні норми і конвенції. Неформальні включають в себе: ментальність, традиції, визнання власника, установки, правила (інституції), стереотипии, соціальний капітал. Встановлено, що об'єктивна потреба інноваційного розвитку держави вимагає нового механізму підготовки кадрів. В його основу повинні бути покладені такі принципи: розвиток і самореалізація творчої особистості; постійна націленість на генерацію перспективних науково-технічних нововведень, пошук шляхів і методів їх практичної реалізації; орієнтація на підготовку висококваліфікованих і високоінтелектуальних фахівців, системних менеджерів інноваційної діяльності; відношення до процесу навчання та підготовки кадрів як до складової виробничого процесу, коли витрати на підготовку кадрів повинні сприйматися не як витрати на працівників, а як довгострокові інвестиції, необхідні для процвітання підприємства, регіонів і країни в цілому; забезпечення управління соціальними та психологічними аспектами процесу створення інновацій, використання творчого потенціалу колективу, прискореного широкомасштабного впровадження у практику інноваційних розробок; створення системи безперервного навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інтегрованої у виробництво інноваційної продукції; співробітництво університетів та інших вищих навчальних закладів з передовими підприємствами будь-яких форм власності, що реалізують інноваційні проекти, та їх спільна діяльність щодо розробки спеціалізованих навчальних програм, видання підручників, монографій з метою підготовки фахівців вищої кваліфікації.

Список використаної літератури:

1. Кісь С. Я. Наукові основи інтелектуалізації діяльності підприємств: дис. докт. ек. наук : 08.00.04. / Кісь С. Я. Івано-Франківськ, 2016. 494 с.
2. Кравчук Н. О. Споживчий капітал як елемент інтелектуального капіталу: сутність та структура. Ефективна економіка. 2013. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2199.
3. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 277-286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ znpnadu_2012_1_30
4. Білоус І.М. Захист прав інтелектуальної власності: український і зарубіжний досвід. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 11. С. 20-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ pr_2016_11_4
5. Попело О.В. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66-78. URL: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14
6. Курило Л. І. Інтелектуальний капітал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm.

Shopsha M. M. Institutional instruments of implementation of mechanisms of public management of intellectual resources of economy

The article presents the conceptual bases of using institutional tools for implementing mechanisms of public management of intellectual resources of the economy, the use of which will improve the quality of domestic education and innovative progress in accordance with international standards, promote intellectual, cultural, spiritual and moral potential of society and systematization. It is established that the objective need for innovative development of the state requires a new training mechanism. It should be based on the following principles: development and self-realization of the creative personality; constant focus on the generation of promising scientific and technical innovations, the search for ways and methods of their practical implementation; focus on training highly qualified and highly intelligent professionals, system managers of innovation and others. It is determined that the effective implementation of mechanisms of public management of intellectual resources of the economy requires the creation of an institutional mechanism at the state level of sustainable reproduction of human resources through a systematic public policy in areas that shape the intellectual potential of the country. This provides for the understanding and legislative consolidation of long-term goals and priorities of the state, as well as forms of its participation in the process

of expanded reproduction of human resources of domestic industrial enterprises. In our opinion, the mechanism of public management of intellectual resources of the economy should include a set of the following interrelated measures: 1) introduction of effective mechanisms of state financing of intellectual capital reproduction; 2) development of models of interaction of the state, business and society by means of involvement in the sphere of reproduction of personnel potential of the non-state enterprises and establishments, creation of favorable conditions for their activity; 3) development of state and regional forecasts of staffing needs, which involve the formation of state orders for training, retraining and retraining; 4) improving the structure of the employment service, its functions and financing system.

Key words: *intellectual resources, public administration, development, education, innovations, mechanisms, economy.*

УДК: 351:83
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-39

Р. І. Міщенко
заступник начальника відділу публічних закупівель та постачання,
завідувач відділення планування та закупівель
Національної академії внутрішніх справ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В СУЧАСНИХ ГЕОЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

В статті розкрито особливості функціонування системи державного регулювання сфери публічних закупівель в Україні, що дозволило виділити такі ключові механізми: фінансово-економічний й інституціональний, які потребують реформування та мають ґрунтуватися на застосуванні таких базових показників як аналіз потреби, оцінка ефективності розміщення замовлення, оцінка економічного і соціального аспекту розміщення замовлення, контроль виконання публічних функцій за допомогою розміщення замовлень. Виокремлено мега-, макро-, мезо та мікрорівні функціонування механізму системи публічних закупівель й на основі функціонального та суб'єктного поділу організаційної структури регулювання сфери публічних закупівель. Розроблено функціональний підхід до розкриття сутності організаційно-структурного елементу інституціонального механізму державного регулювання сфери публічних закупівель. Під час аналізу чинної практики розміщення публічного замовлення нами було виділено важливу роль органів державної влади в організації та поширенні інформації (наприклад, державної статистичної звітності). Наявність подібної практики формує умови для реалізації одного із пріоритетних принципів системи публічних закупівель – відкритості. Ідентифіковані етапи державного регулювання розміщенням замовлень для потреб конкретного державного замовника: детальний аналіз розміщення замовлень минулих періодів; формування фінансового плану розміщення замовлення; укладання з переможцем процедури державний контракт; контроль за виконанням публічних контрактів, який здійснюється державним замовником протягом усього терміну дії контракту; оцінка діяльності з розміщення замовлення (зіставлення прогнозних розрахунків з поточними потребами та суми витрачених на розміщення коштів відповідного бюджету з сумами, які були закладені в прогнозі закупівель і фінансовому плані). Визначено, що процес побудови нової світової системи публічних закупівель ґрунтується на основоположних принципах прок'юремента: відкритість, рівність, справедливість, гласність.

Ключові слова: *публічні закупівлі, державне регулювання, замовлення, механізми, економіка.*

Постановка проблеми. В умовах глобальної економічної та фінансової кризи, друга хвиля якої находить на Україну, зростає роль державного регулювання процесу витрачання бюджетних коштів, що здійснюється через систему регулювання розміщенням замовлень на постачання товарів, надання послуг та виконання робіт й спрямоване на скорочення та оптимізацію видатків бюджетів усіх рівнів. Володіючи значними фінансовими ресурсами, держава є найбільшим і найвпливовішим суб'єктом ринкових відносин. Управлінські рішення про придбання певних товарів, робіт, послуг прийняті під час здійснення закупівель продукції органами влади та іншими замовниками впливають на функціонування відповідних ринків, особливо тих, де єдиним покупцем продукції є держава, – соціальні послуги, наукові дослідження, забезпечення безпеки держави. Отже, система публічних закупівель виступає як найважливіший елемент системи державного регулювання соціально-економічного розвитку. Потреба в підвищенні ефективності процесу забезпечення публічних потреб продиктована суттєвими обсягами закупівель продукції, що здійснюються за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів і позабюджетних джерел фінансування [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів регулювання системи публічних закупівель присвячено праці таких авторів, як Г. Вестрінг [2], І. Влялько [3], А. Галущак [4], Н. Дроздова [5], В. Зубар [6],

© Міщенко Р. І., 2019

І. Лопушинський [7], О. Міняйло [8], О. Турченко [9], І. Школьник [10] та ін.

Мета статті – обґрунтування науково-прикладних засад державного регулювання сфери публічних закупівель з урахуванням змін, що відбуваються в глобальній економіці та системних ризиків, що виникають при цьому.

Виклад основного матеріалу. Істотним інструментом впливу як на економіку держави в цілому, так і на підприємницьке середовище, є державне замовлення – система, за допомогою якої закуповуються товари, роботи й послуги для потреб держави. Державне замовлення –це фактор, що серйозно впливає на економічне зростання й розвиток, підвищення ділової активності. Державне замовлення виконує регулюючу роль у сфері структурних змін в економіці розвинених країн, стає гнучким інструментом бюджетно-податкової політики держави [5].

Створення сприятливих умов для участі держави в економіці через ефективну систему публічних закупівель – важливе завдання державної влади [1]. Особливо слід підкреслити важливість державної участі в регулюванні економічних процесів в умовах глобальної економічної кризи, яка торкнулася України.

Таким чином, позначивши вихідну методологічну посилку даного дослідження місця й ролі системи публічних закупівель у ринковій економіці та визначення головних напрямів удосконалення системи регулювання державними закупівлями, нами було визначено, що ефективна участь держави у функціонуванні економіки шляхом формування конкурентного середовища під час розміщення публічних замовлень є однією з необхідних умов для здійснення публічних функцій.

Нинішнього часу офіційні дані Державного комітету статистики України про практику розміщення державного замовлення, на жаль, не дозволяють повною мірою мати уявлення про систему публічних закупівель в Україні. Немає можливості отримати достовірні статистичні відомості, які дали б можливість з наукової точки зору об'єктивно оцінити працездатність та ефективність системи публічних закупівель. На нашу думку, це викликано низкою чинників, а саме:

– частина відомостей становить державну таємницю й не підлягає оприлюдненню;

– не досяг належного рівня контроль над розміщенням публічних замовлень суб'єктів України;

– недостатнє дотримання вимог законодавства в ході проведення публічних закупівель;

– помилки й неточності у відомостях про державні закупівлі, що спрямовуються державними замовниками до Державного комітету статистики України.

При цьому аналіз результатів функціонування системи публічних закупівель за матеріалами Державного комітету статистики України [6] свідчить про щорічне зростання державного замовлення, що робить його привабливішим для постачальників.

Нами виділено низку причин, через які впровадження конкурентних методів розміщення замовлення відбувається не досить ефективно. Серед них:

– неадаптованість контрактної системи до умов ринку;

– відсутність стимулів у публічних агентів до використання ефективних методик розміщення державного замовлення та досягнення економії бюджетних коштів;

– корупція;

– брак усталених правил функціонування ринків товарів, робіт, послуг.

За даних обставин, які значною мірою мають характер стійких тенденцій, одним зі способів підвищення ефективності ринкової поведінки публічних замовників є законодавче зобов'язання використовувати визначені маркетингові процедури вивчення ринку потенційних контрагентів для об'єктивного аналізу можливостей постачальників (підрядників) й віднаходження оптимальних варіантів та способів закупівель [3].

Проте в конкурентній системі розміщення замовлення виникає суперечність: конкуренція під час проведення закупівлі спричинить виживання найсильнішого постачальника, і в умовах вільної конкурентної боротьби кількість сильних гравців скорочується. Таким чином, досконала конкуренція переростає у двосторонню монополію, коли в результаті збільшення активів певних постачальників держави інші підприємства стають неконкурентоспроможними під час чергової процедурі розміщення замовлення. Крім того, постачальники, які не змогли здобути перемогу під час розміщення замовлення, як правило, не беруть повторної участі в процедурах розміщення [7]. Отже, політика держави в сфері публічних закупівель повинна відображати принципи рівності й відкритості, а також бути конкурентною і збалансованою.

Процеси глобалізації у світовій економіці сприяють видозміні конкуренції між державами. В умовах глобалізації роль і місце держави на міжнародній арені наряду з іншими факторами визначаються внеском у світові відтворення. Політичний вплив держави, її військова міць у сучасному світі визначаються рівнем розвитку національної економіки. Завдання з досягнення стабільного економічного зростання визначають посилення ролі держави в регулюванні економіки в сфері публічних закупівель як елементу безпосередньої державної участі в економіці, не використовуються інструменти підвищення ефективності та максимізації економії [10].

Зокрема, не визначено механізму використання таких інструментів, як планування публічних закупівель. Це негативно позначається на ефективності витрачання коштів державного бюджету і як наслідок викликає неповне виконання державою покладених на неї функцій; в даний час немає чіткого визначення порядку використання ринкових інструментів дослідження та маркетингу під час розміщення публічних замовлень – розв'язання даної проблеми є основою для ефективного функціонування держави-підприємця у сфері публічних замовлень [8].

На нашу думку, вищезазначені проблеми тісно пов'язані між собою і потребують розв'язаня. Наявна практика в сфері публічних закупівель свідчить, що підходи, які використовуються державними замовниками та уповноваженими розпорядниками бюджетних коштів до визначення власних потреб у товарах, роботах і послугах, не грунтуються на принципах планування та прогнозування. Крім того, під час розміщення публічних замовлень визначення початкової вартості державного контракту відбувається без урахування специфіки ринку на продукцію, роботи й послуги, які закуповуються, не використовуються інструменти маркетингу, наслідком чого стає неефективне дороге розміщення державного замовлення.

Механізм державного регулювання системи публічних закупівель – це сукупність організаційних і методичних основ, які перебувають під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів. Він виражається в практичній діяльності всіх елементів даної системи в досягненні певних цілей, тобто головним чином у забезпеченні публічних функцій [6].

Вважаємо, що механізм державного регулювання системи публічних закупівель залежить від узаємодії таких його рівнів:

– регулювання системи розміщення державного замовлення в Україні, як елементом економічної політики держави;

– регулювання процесом розміщення державного замовлення з боку державного замовника як основної ланки системи публічних закупівель.

У рамках здійснення державної економічної політики механізми державного регулювання системи публічних закупівель в Україні, на нашу думку, можна подати у вигляді схеми (рис. 1).

При цьому нині не враховується ще один основний сегмент – моніторинг та аналіз статистичних показників. Саме моніторинг та аналіз поточної ситуації в системі публічних закупівель слід покласти в основу заходів щодо розвитку системи державного замовлення.

Відсутність моніторингу та прийняття рішень на його підставі є передумовою низької ефективності заходів, що вживає держава щодо розвитку системи публічних закупівель.

Основна мета державного регулювання системи публічних закупівель – ефективне розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг, що дозволяє здійснювати державні функції. Розміщення замовлення ми вважаємо ефективним у тому разі, коли досягнуто оптимального співвідношення якості й вартості товарів, робіт або послуг, які закуповуються. При цьому поняття "якість" включає в себе всі споживчі властивості купованого суспільного товару (роботи, послуги): функціональні, ергономічні, надійності, естетичні, безпеки та ін. Поняття "ціна" включає в себе сукупність усіх витрат повного життєвого циклу суспільного блага, яке купується, а саме: одноразові витрати під час придбання, експлуатаційні витрати та витрати на утилізацію [11].

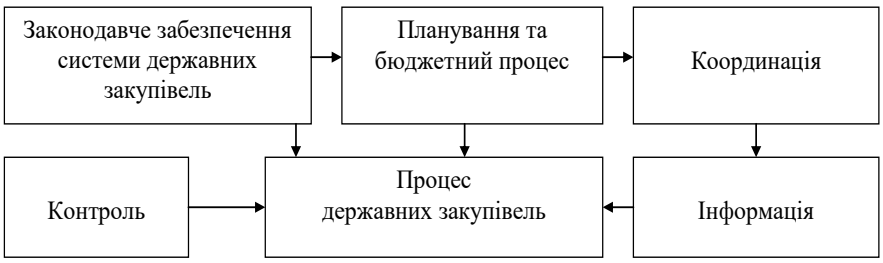

Рис. 1. Механізм державного регулювання системи публічних закупівель

Джерело: складено автором

Водночас, під час розміщення замовлень для публічних потреб визначення ефективності розміщення замовлення має здійснюватися з урахуванням такої важливої складової, як "суспільна корисність", тобто економічного або соціального ефекту, що виникає під час придбання державою тієї чи іншої продукції (робіт, послуг) та її використання кінцевим споживачем. Компонент "суспільна корисність" у поєднанні з двома попередніми дозволяє відобразити такий ступінь користі для реалізації державою своїх функцій, що виникає з використанням відповідних товарів, робіт і послуг [2].

Досягнення оптимального співвідношення ціни та якості відбувається в умовах відкритої конкуренції, вільного доступу на ринок публічних закупівель потенційних постачальників і запобігання монополії на поставки товарів, робіт і послуг. Ці умови виконуються за наявності відповідної нормативно-правової бази, під час здійснення контролю за її дотриманням та залучення найбільшої кількості потенційних постачальників, стимулювання до участі в розміщенні замовлення за допомогою взаємовигідних умов публічних контрактів, авансування, кредитування, субсидування.

Збільшення кількості потенційних постачальників, на наш погляд, дозволить створити умови для розміщення публічних замовлень з найбільшою ефективністю, тобто оптимальним співвідношенням ціни і якості закуповуваної продукції (робіт, послуг). Разом з тим, на нашу думку, досягнення ефективного використання бюджетних коштів – умова, яка сприяє як мінімізації бюджетних витрат, так і запобіганню корупції. Для формування таких умов законодавчо повинна встановлюватися чітка послідовність дій замовника від розміщення інформації про закупівлю до укладення державного контракту. Зазначається, що умови для застосування регламентованих процедур розміщення замовлення нині перебувають в стадії становлення.

Конкурсні торги в українському законодавстві встановлені як пріоритетний спосіб розміщення замовлення, що тягне за собою переваги відкритої конкуренції та ефективності розміщення замовлення. У єдиного постачальника розміщуються замовлення на надання комунальних послуг (водопостачання, водовідведення, газопостачання, електропостачання, постачання теплової енергії тощо). Таким чином, десь близько однієї чверті всіх витрат державного бюджету і бюджетів суб'єктів України на державні закупівлі припадає на оплату послуг суб'єктів природних монополій [4].

Проаналізувавши практику розміщення державного замовлення органів виконавчої влади замовниками регіонального і місцевого рівня, ми пропонуємо механізм державного регулювання розміщенням замовлень для потреб конкретного державного замовника (рис. 2), що дозволяє підвищити ефективність розміщення державного замовлення, сприяє формуванню найдоцільнішого, з погляду державного фінансування, державного замовлення.

На нашу думку, механізм державного регулювання розміщенням замовлень для потреб конкретного державного замовника має складатися з декількох етапів:

– першим етапом формування замовлення є детальний аналіз розміщення замовлень минулих періодів. Достовірні вихідні дані сприяють визначенню майбутніх потреб у товарах, роботах і послугах. Аналіз дозволяє вияви-

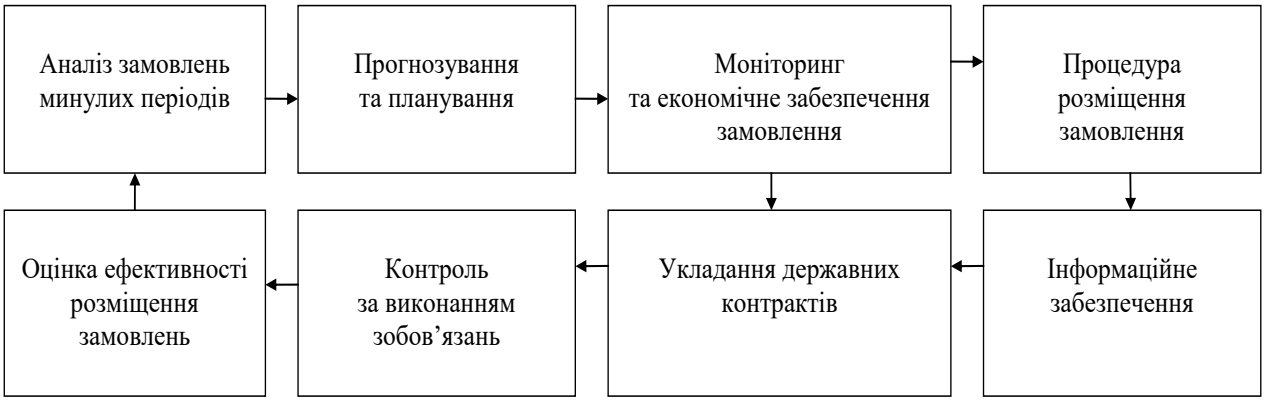

Рис. 2. Пропонований механізм державного регулювання процесом розміщення замовлень

Джерело: розроблено автором

ти структуру раніше розміщеного замовлення й визначити основні напрями розміщення замовлення на поточний період. Разом з тим на даному етапі замовник має можливість визначити суспільну корисність того чи іншого замовлення на поставку товарів, оцінити ефективність розміщення замовлення і ступінь задоволення суспільних потреб, а також повноту реалізації функцій органу державної влади (місцевого самоврядування), що забезпечуються за рахунок розміщення замовлень; за підсумками й на підставі аналізу розміщених замовлень державний замовник оцінює і прогнозує майбутню потребу в товарах, роботах і послугах. На даному етапі замовник має зіставити умови минулих і поточного періодів, оцінити вірогідну потребу в тих чи інших товарах, роботах або послугах, визначити, які першочергові категорії закупівель необхідні для здійснення державним замовником своїх безпосередніх функцій, скласти прогноз закупівель на поточний період;

– на другому етапі, за підсумками прогнозування, державний замовник формує фінансовий план розміщення замовлення. Фінансування запланованих витратних зобов'язань потребує економічного та фінансового обґрунтування. На даному етапі державний замовник зобов'язаний сформулювати обґрунтування розміщення зазначених у прогнозі закупівель і дати оцінку економічної (соціальної) ефективності тієї чи іншої закупівлі. Формуючи економічне обґрунтування закупівлі замовник водночас має здійснити моніторинг необхідного сегмента ринку й визначити ціновий інтервал закупівлі із застосуванням інструментів маркетингу; процедура розміщення повинна здійснюватися згідно з вимогами законодавства у сфері розміщення замовлення. Державний замовник відповідно до обсягу виділених з певного бюджету коштів і суспільної важливості закупівлі визначає спосіб розміщення замовлення. Під час розміщення замовлення державний замовник зобов'язаний забезпечити інформаційний супровід процедури закупівлі шляхом інформування зацікавлених осіб через інформаційні ресурси в мережі Інтернет та друковані засоби масової інформації [8];

– на третьому етапі, за підсумками процедури закупівлі, державний замовник укладає з переможцем процедури державний контракт. При цьому умовами державного контракту державний замовник має бути захищений від неправомірних дій постачальника, невиконання постачальником своїх зобов'язань – обов'язково встановлюється відповідальність сторін за неналежне дотримання умов державного контракту. Разом з тим державний контракт повинен містити чітко сформульовані вимоги до виконавця контракту, щоб уникнути зловживань з боку публічних замовників. Відомості про укладення публічних контрактів направляються державними замовниками в певний орган виконавчої влади для внесення до реєстру публічних (регіональних) контрактів – інформаційний ресурс, у якому відповідно до законодавства розміщується інформація про укладення публічних контрактів [5];

– контроль за виконанням публічних контрактів здійснюється державним замовником протягом усього терміну дії контракту, що дозволяє створити умови для повного виконання сторонами всіх зобов'язань за державним контрактом, або, в разі виявлення недобросовісних намірів виконавця за контрактом уникнути втрати коштів бюджету [10];

– на завершальному етапі державний замовник проводить оцінку діяльності з розміщення замовлення – зіставляє прогнозні розрахунки з поточними потребами та суми витрачених на розміщення коштів відповідного бюджету з сумами, які були закладені в прогнозі закупівель і фінансовому плані. За підсумками зіставлення, державний замовник оцінює економічний та соціальний ефект від розміщення замовлення, ступінь задоволення суспільних потреб і забезпечення публічних функцій, економію коштів бюджету під час розміщення замовлень [9].

Реалізація даного механізму, на нашу думку, дозволить державному замовнику сформувати оптимальну структуру замовлення, найбільш повно забезпечити реалізацію публічних функцій, здійснити розміщення замовлення з найбільшою економічною ефективністю і найкращим соціальним ефектом, при цьому до розміщення замовлення за рахунок широкого інформаційного забезпечення буде залучено найбільшу кількість потенційних постачальників, забезпечено умови відкритості та конкурентності розміщення замовлення.

Висновки. Визначено, що в умовах глобалізації світове співтовариство перебуває в процесі вироблення єдиних стандартів і механізмів здійснення публічних закупівель. Процес побудови нової світової системи публічних закупівель ґрунтується на основоположних принципах

прок'юремента: відкритість, рівність, справедливість, гласність. Разом з тим кожна держава має свої унікальні відмітні особливості і застосування єдиних стандартів має здійснюватися на основі міжнародного нормативно-правового акта, який повинен мати універсальний характер і проголошувати вищезазначені принципи з урахуванням збереження місцевої специфіки розміщення державного замовлення.

Список використаної літератури:

1. Прядко В. В. Фінансово-економічні механізми формування ринку державних закупівель. *Ефективна економіка*. 2013. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?p=40&w=&op=8
2. Westring G., Jadoun G. Public Procurement Manual. International Training Centre of the ILO Turin – Italy, 1996. 302 p.
3. Влялько І. В. Правове регулювання державних закупівель в ЄС : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 "Міжнародне право" / І. В. Влялько. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2009. 20 с.
4. Галущак М. Практичні проблеми, породжені недосконалістю законодавчого регулювання закупівель за державні кошти в Україні. *Галицький економічний вісник.* 2012. № 2 (35). С. 41–52.
5. Дроздова Н. Г. Державна політика у сфері державних закупівель: стан та перспективи реалізації. URL: http://archive.nbuv.gov.uЯІа/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_5/Drozdova.pdf
6. Зубар В. В. Формування механізму управління системою державних закупівель в Україні : автореф. дис. … канд. наук держ. упр. : 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. В. Зубар. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 25 с.
7. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2013. № 1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm
8. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур державних закупівель. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2009. № 647. С. 125–129.
9. Турченко О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства з правом ЄС): автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 "Міжнародне право" / О. Г. Турченко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 20 с.
10. Школьник І. О. Проблеми організації системи державних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України* : зб. наук. праць / ДВНЗ "УАБС НБУ". Суми, 2009. Вип. 27. С. 21-29.
11. Лайко О. І. Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. № 2. С. 35–40.

Mishchenko R. I. State regulation of public procurement in the modern geoeconomic context

The article reveals the peculiarities of the system of state regulation of public procurement in Ukraine, which allowed to identify the following key mechanisms: financial, economic and institutional, which need reform and should be based on the use of such basic indicators as needs analysis, evaluation of order efficiency, evaluation of economic and social aspect of order placement, control over the performance of public functions through the placement of orders. The mega-, macro-, meso- and micro-levels of functioning of the mechanism of the public procurement system and on the basis of functional and subjective division of the organizational structure of public procurement regulation are singled out. A functional approach to revealing the essence of the organizational and structural element of the institutional mechanism of state regulation of public procurement has been developed. During the analysis of the current practice of public procurement, we highlighted the important role of public authorities in the organization and dissemination of information (for example, state statistical reporting). The existence of such a practice creates the conditions for the implementation of one of the priority principles of the public procurement system – openness. The stages of state regulation by placing orders for the needs of a specific state customer are identified: a detailed analysis of placing orders of previous periods; formation of a financial plan for placing an order; concluding a state contract with the winner of the procedure; control over the implementation of public contracts, which is carried out by the state customer throughout the term of the contract; assessment of the ordering activity (comparison of forecast calculations with current needs and the amount spent on the placement of the relevant budget with the amounts that were laid down in the procurement forecast and financial plan). It is determined that the process of building a new world system of public procurement is based on the fundamental principles of procuracy: openness, equality, fairness, transparency.

Key words: *public procurement, state regulation, orders, mechanisms, economy.*

УДК 352:504+008
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-40

І. А. Кононенко
кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕКОЛОГІЧНА ЗБАЛАНСОВАНІСТЬ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ

У статті окреслено актуальні питання збалансованого (сталого) розвитку загалом та на рівні територіальних громад. Встановлено, що до економічних викликів відносять фінансові кризи, до соціальних зараховують нерівність доходів громадян, відмінний рівень доступу до різних благ тощо, екологічні включають вагомий рівень забруднення вичерпаності природних ресурсів та навколишнього середовища. Наголошено на важливості формування нового світогляду не лише суб'єктів господарювання, а й населення. Встановлено, що концепція сталого розвитку включає вимогу гармонійного узгодження всіх трьох складових з метою досягнення балансу між задоволенням наявних потреб розвитку суспільства та формуванням системи захисту інтересів майбутніх поколінь. Зазначено, що використання терміна «збалансований розвиток» відповідає розвитку як процесу змін з утриманням еколого-економічного та соціального балансу. Охарактеризовано стійкість як універсальну властивість різних типів систем, що полягає в їхній здатності ефективно виконувати свої функції, незважаючи на негативний вплив екзогенних чи ендогенних факторів. Наведено хронологію формування поняття «сталий розвиток». З'ясовано, що сталий розвиток передбачає скорочення споживання ресурсів, перехід на екологічні види енергоджерел, впровадження безвідходних технологій, а результатом має бути зменшення навантаження на здоров'я людини та довкілля. Встановлено, що основою сталого розвитку суспільства можна вважати екологічну безпеку країни та представлено логічний ланцюг побудови його інституційного середовища. Окреслено взаємозв'язок культури та природи у процесі розвитку суспільства. Розкрито практичні аспекти збалансованого розвитку громад та рівні участі громадськості в цьому процесі. Запропоновано послідовні кроки підвищення рівня поінформованості громадськості щодо екологічних проблем та шляхів їх вирішення.

Постановка проблеми. Осмислення ключових положень щодо економічної, соціальної та екологічної складових розвитку держави вже вийшло за межі суто теоретичних досліджень. Збалансований (сталий) розвиток сьогодні вже є міждисциплінарним поняттям, оскільки деструктивні процеси різного характеру позначаються на всіх сферах господарювання в державі. Безліч поглядів щодо практичної реалізації ефективних шляхів такого розвитку сьогодні формуються і в межах управлінської науки. До потужних економічних викликів відносять фінансові кризи, до соціальних науковці справедливо зараховують такі, як нерівність доходів громадян, відмінний рівень доступу до різних благ тощо. Водночас екологічні виклики сьогодення включають вагомий рівень забруднення вичерпаності природних ресурсів та навколишнього середовища. Отже, беззаперечною є необхідність формування новітнього світогляду в усіх без винятку сферах діяльності не лише суб'єктів господарювання, а й населення.

Аналіз актуальних досліджень і публікацій. Обґрунтування теоретичних основ забезпечення збалансованого розвитку є предметом наукових інтересів широкого кола вітчизняних і закордонних дослідників, серед яких: В. Амбросов, М. Кропивка, П. Макаренко, В. Юрчишин та інші. Питанням збалансованого розвитку на рівні територіальних громад свої праці присвятили, зокрема: В. Бабаєва, О. Коротич, Ю. Куц, О. Лазор та інші. Підтримуючи погляди провідних теоретиків та практиків, зазначимо, що концепція сталого розвитку є дієвим способом поступального досягнення глобального розвитку людства. Ця концепція включає вимогу гармонійного узгодження всіх трьох складових з метою досягнення балансу між задоволенням наявних потреб розвитку суспільства та формуванні системи захисту інтересів майбутніх поко-

© Кононенко І. А., 2019

лінь. Однак у процесі пошуку найкращих шляхів подальшого збалансованого розвитку територіальних громад доцільно детальніше розглянути додаткові можливості його досягнення.

Мета статті полягає в дослідженні актуальних аспектів екологічної збалансованості розвитку територіальних громад та формуванні послідовних кроків щодо підвищення рівня поінформованості мешканців громад з екологічних питань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція сталого розвитку (англ. *sustainable* – підтримуючий, тривалий, безперервний; *development* – розвиток) передбачає: задоволення потреб сучасного покоління без шкоди для майбутніх поколінь; розвиток країн і регіонів, коли різні види діяльності суспільства (економічне зростання, матеріальне виробництво тощо) відбуваються в межах, що дозволяє екосистем відновлюватися, поглинати забруднення і підтримувати життєдіяльність теперішніх та майбутніх поколінь. Хоча переклад на українську мову має декілька варіантів, в Україні термін сталий розвиток є офіційно визнаним відповідником англійського терміна. Також науковці використовують термін «збалансований розвиток» як такий, що більш відповідає суттєвості розвитку як процесу змін з утриманням еколого-економічного та соціального балансу [1].

Універсальною властивістю різних типів систем (включно з територіальними) є стійкість, що полягає в їхній здатності ефективно виконувати свої функції, незважаючи на негативний вплив екзогенних чи ендогенних факторів. Водночас збереження стійкості системи має межі й коли умови середовища виходять за них – відбувається порушення функціонування системи, або навіть структурні зміни. Положення області стійкості кордонів змінюється разом з еволюцією системи [2]. Так, В. Вернадський зробив фундаментальний висновок про те, що між усіма живими і неживими частинами Земної кулі йде безперервний матеріальний і енергетичний обмін, який у процесі часу виражається закономірними змінами та безперервно прагне до стійкості та рівноваги [3]. На думку деяких науковців, поняття «стійкість» і «розвиток» суперечать одне одному, оскільки «розвиток у принципі не може бути стійким» [4]. Л. Пемірова вказує, що розвиток (країни, території, соціальної групи тощо) у певний період є стійким, якщо він зберігає певний інваріант, тобто не змінює, не ставить під загрозу будь-яку властивість, об'єкт, ставлення [5]. В. Данилов-Данильян підкреслює, що «скільки б не претендували на нього економісти, соціологи, культурологи та фахівці різних інших областей, «сталий розвиток має і походження, і зміст переважно екологічний» [6].

Водночас від самого початку розвиток пов'язували лише з економічним прогресом (50–60-і рр.). З часом (70-і рр.) на тлі зростання кількості бідних країн почали розглядати питання соціальної справедливості. Майже одразу загострились і питання споживання природних ресурсів, що призводять до деградації довкілля та негативного впливу на здоров'я людей. У 1972 Римський клуб звертає увагу всього світу на «межі зростання», чим акцентує увагу на необхідності включення «збереження довкілля» до концепції розвитку для уникнення екологічної кризи. У 1980 р. з'являється термін «збалансований розвиток» («Всесвітня стратегія охорони природи» (ВСОП)) та висувається положення про те, що збереження природи тісно пов'язане з розвитком, який має відбуватися за умови збереження природи. Як відомо, Концепція збалансованого розвитку набула важливого статусу після Конференції ООН з довкілля та розвитку (1992 р). Глобальні цілі сталого розвитку були затверджені у 2015 році на саміті ООН, а 15 вересня 2017 року Уряд України представив Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», і якій виокремлюються базові показники для досягнення цілей з урахуванням національних аспектів розвитку.

Сталий розвиток передбачає скорочення споживання ресурсів, перехід на екологічні види енергоджерел, впровадження безвідходних технологій, а результатом має бути зменшення навантаження на здоров'я людини та довкілля. Сьогодні науковці підтверджують, що найбільш точне визначення курсу сталості представлено в доповіді Г.-Х. Брутланд: «сталим можна назвати такий розвиток, який веде до мінімізації негативних наслідків виснаження природних ресурсів і забруднення навколишнього природного середовища для майбутніх поколінь у результаті соціально-економічного розвитку покоління, яке зараз проживає на планеті» [2]. Науковці наголошують, що сучасний розвиток світового суспільства, спрямований на вирішення глобальних проблем людства, визначає стратегічні пріоритети для розвитку країн у третьому тисячолітті. Основні положення таких пріоритетів узагальнені в розумінні сталого розвитку, що включає потребу в безпечному та здоровому

довкіллі [7]. Отже, стержнем сталого розвитку суспільства можна вважати екологічну безпеку країни. На рис. 1 представлено логічний ланцюг побудови його інституційного середовища.

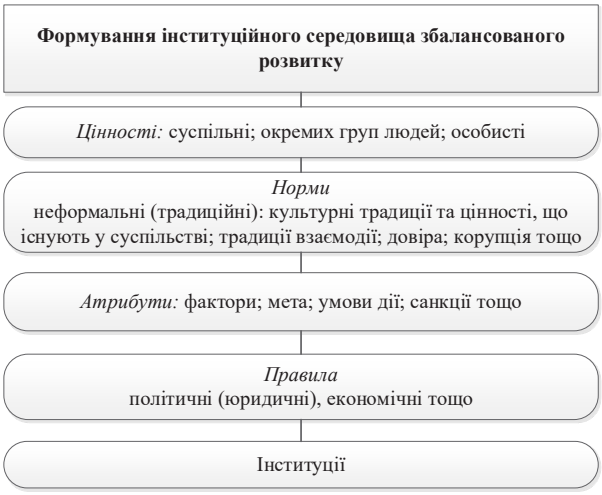

Рис. 1. Процес розбудови інституційного середовища сталого розвитку

Джерело: побудовано на основі [8]

Екологічна криза багатьма вченими різних наукових напрямів (соціологами, філософами, екологами, політиками та іншими) пов'язується із залежністю природи від соціокультурної практики та розвитку науки та техніки. У табл. 1 представлено характеристики взаємозв'язку культури та природи у процесі розвитку суспільства

Сьогодні пропонується велика кількість різних шляхів щодо збереження природи відповідно до причин екологічної кризи, які виявлені на основі різних аналітичних даних. Однак культурологічний напрям, що зачіпає духовні та морально-етичні аспекти ставлення людського суспільства до природи, досі залишається малодослідженим. Раніше головною метою культури було створення матеріальних і духовних благ заради виживання людини, сьогодні ж культурологія підвищує статус екологічної культури. Тобто відбувається пошук шляхів гармонійного узгодження культури і природи, які утворюють єдину біосоціотехногенну систему [9].

Стосовно практичних аспектів збалансованого розвитку громад, варто зазначити, що відповідно до Стратегії з питань екологічної збалансованості розвитку територіальних громад Асоціації міст України (допомагає містам та громадам проєктувати власні стратегії у сфері екологічного захисту) на період до 2030 року участь громадськості у процесі прийняття рішень (інформування, консультації, залучення (Організація з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР); інформування, консультації, діалог, партнерство (Рада Європи), що деталізовано в табл. 2) є необхідною з огляду на пріоритети громадськості у процесі прийняття рішень належного демократичного врядування.

Отже, для досягнення збалансованого розвитку на рівні територіальних громад необхідно залучати найкращі практики участі громадськості. Очікуваними результатами Стратегії з питань екологічної збалансованості розвитку територіальних громад є: 1) зміцнення спроможності місцевого самоврядування у процесі реалізації заходів із вирішення екологічних проблем, запобігання зміні клімату та адаптації до неї; 2) розширити можливості Асоціації міст України і її членів реагувати та відповідати на часті зміни у правових рамках, які стосуються екологічної збалансованості розвитку; 3) сприяти вирішенню екологічних проблем міст і територій; 4) зміцнити потенціал територіальних громад; 5) сприяти розвитку екологічно орієнтованого малого і середнього підприємництва; 6) сприяти дотриманню міжнародних зобов'язань в частині охорони і збереження довкілля, а також запобігання зміні клімату. Тобто, зба-

Таблиця 1

Взаємозв'язок культури та природи в процесі розвитку суспільства

Автор	Характеристика взаємозв'язку
І. Гердер	гуманістичні основи розуму і культури в людині заклала природа;
Е. Кант	головне призначення природи щодо культури вбачав у підготовці людей до свободи;
Л. Гумельов	розвиток культури розглядав як наслідок дії космічних сил, а поява нових етносів пов'язував з пасіонарністю індивідів (описує історичний процес як взаємодію та розвиток етносів з утворюючим ландшафтом та іншими етносами);
В. Вернадський	виникнення культури пояснював проблемами природи і космосу;
О. Чижевський	підкреслював нерозривний зв'язок соціокультурних процесів на Землі з фізичними явищами, які відбуваються на Сонці, заклав основу біосферної концепції культури;
Л. Кейсевич, І. Олексієнко	завдання людства вбачали у досягненні необхідної рівноваги між природними та цивілізаційними чинниками для продовження життя на планеті

Джерело: складено на основі [9]

Таблиця 2

Характеристика рівнів взаємодії громадськості в процесі прийняття рішень

Рівні взаємодії	Характеристика
Інформування	надання інформації громадськості (зацікавленим групам, організаціям) на які потенційно впливає відповідна політика. Цей процес є однобічним, тобто наслідками сприйняття інформації і думкою щодо предмета інформування не цікавляться. Водночас без результативного інформування справжня громадська участь є неможливою;
Консультації	консультації з громадськістю під час прийняття рішень та в процесі вироблення і реалізації політики (електронні консультації, публічні громадські обговорення, вивчення громадської думки). Процес також однобічний (органами влади не лише окреслюється коло питань, а й визначається ступінь врахування пропозицій від громадськості. На практиці консультації часто використовують формально (для легітимізації владних рішень);
Залучення	участь громадян (їх об'єднань) за власною ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації, експертизі, моніторингу та оцінці. Такий тип передбачає двобічність, а пропозиції мають розглядатися та враховуватися за певною процедурою;
Діалог	концепція діалогу передбачає, що кожна сторона комунікації може бути ініціатором. Розрізняють два види діалогу: необмежений (формат варіюється від громадських слухань до спеціалізованих нарад між НУО та органами державної влади, а на обговорення може бути винесено будь-яке політичне питання) та конкретний (для вироблення спільної рекомендації, стратегії або законопроєкту стосовно окремого політичного процесу);
Партнерство	передбачає спільну відповідальність суб'єктів взаємодії на кожному етапі прийняття політичних рішень, спільні зустрічі представників НУО та органів державної влади для тісної співпраці. НУО можуть бути наділеними конкретними завданнями, передбачається створення органів для прийняття спільних рішень.

Джерело: складено авторкою на основі [10]

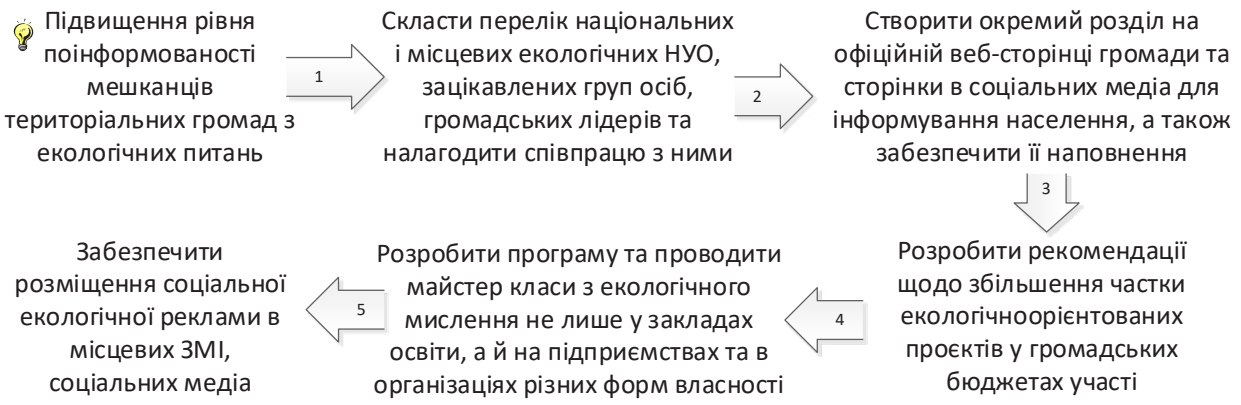

Рис. 2. Основні кроки щодо підвищення рівня поінформованості мешканців громад з екологічних питань

Джерело: запропоновано авторкою на основі [12]

лансований розвиток вже не є суто науковою проблемою, а реалізація його основ на територіальному рівні відіграє серйозну роль в системі проблем нашої держави. [11]. План реалізації цієї Стратегії на 2017-2019 рр. також деталізує основні цілі: 1) сприяння врахуванню пріоритетів екологічної збалансованості розвитку в національному законодавстві; 2) допомога територіальним громадам та їх органам самоврядування у впровадженні інструментів екологічної збалансованості розвитку; 3) залучення ресурсів для вирішення екологічних проблем територіальних громад; 4) підвищення рівня поінформованості мешканців міст і територіальних громад з екологічних питань [12].

З огляду на зазначене сьогодні одним з актуальних питань розвитку екологічної культури на рівні територіальних громад у контексті екологічної збалансованості розвитку є питання поінформованості мешканців щодо екологічних проблем та шляхів їх вирішення. Тож, певні кроки можна представити у вигляді рис 2.

Отже, сприяти досягненню екологічної збалансованості розвитку на рівні територіальних громад можна за рахунок поширення екологічної культури серед населення, що включає такі умови: ефективну екологічну орієнтацію органів місцевого самоврядування, бізнес-структур, інститутів громадянського суспільства тощо; активне стимулювання попиту на екологічні товари; діє-

вість інституційної системи; активізацію еколого орієнтованої інноваційної складової; побудову безперервної системи інформування населення щодо екологічних питань тощо.

Висновки. Науковці схильні до думки, яку підтримує і авторка, що забезпечення збалансованого розвитку не є технічною проблемою, а є проблемою трансформації суспільних відносин у напрямі формування суспільства, яке не буде руйнувати середовище власного існування. У такому випадку концепція збалансованого розвитку слугує дороговказом. Ключовою ідеєю такого розвитку є однакова важливість екологічних та соціальних проблем. Відповідно, екологічні проблеми можна вирішити лише у зв'язку із соціальними проблемами за рахунок зміни суспільних відносин чи соціально-політичних систем. Отже, соціальна організація суспільства має забезпечувати гармонійне ставлення до природи, чого не можна досягти без підвищення екологічної культури суспільства. Для вирішення проблеми збалансованого розвитку необхідна дієва національна політика політична воля, а сам процес реалізація потребує стратегічного підходу, який також є об'єктом досліджень авторки.

Список використаної літератури:

1. Чайківський І. А. Механізми забезпечення сталого розвитку сільськогосподарських підприємств. Інноваційна економіка. 2014. № 6 [55]. С. 108-114
2. Жученко А.М. Поняття сталого розвитку в сучасній економіці. *Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка.* URL: http://global-national.in.ua/archive/13-2016/86.pdf
3. Вільна енциклопедія. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org
4. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. М. : Экономика, 1989. 526 с
5. Немирод Л.А., Боженко С.В. Управление функционированием и развитием региональной экономической системы. Кострома, 2000. 260 с.
6. Данилов-Данильян В.И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ). Экономика и математические методы. 2003. Т. 39. С. 123–135
7. Буринська О. І. Особливості сталого розвитку та його складників в агарному секторі національної економіки: вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. 2016. Т. 21. Вип. 7-1(49) . С. 30-34
8. Васільєва Л.М. Державне регулювання аграрного сектора України в умовах системної модернізації концептуальні теоретичні положення та напрями подальшого розвитку: [монографія]. Донецьк : Юго-Восток, 2011. 392 с
9. Верестун Н.О. Роль екологічної культури у збалансованому розвитку суспільства Збірник матеріалів ІІ-го Всеукраїнського з'їзду екологів з міжнародною участю. URL: http://eco.com.ua/sites/eco.com.ua/files/lib1/konf/2vze/zb_m/0156_zb_m_2VZE.pdf
10. Участь громадськості у законодавчому процесі. *Науково-популярний журнал «Часопис Парламент»*. 2015. № 3. С. 3-4. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CHasopys_2015_3.pdf
11. Стратегія з питань екологічної збалансованості розвитку територіальних громад Асоціації міст України на період до 2030 року. URL: https://2.auc.org.ua/sites/default/files/strategiya_ekologichnoyi_zbalansovanosti.pdf
12. План реалізації на 2017-2019 роки Стратегії з питань екологічної збалансованості розвитку територіальних громад Асоціації міст України на період до 2030 року. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/plan_realizac_strateg_ekolog.pdf

Kononenko I. A. ECOLOGICAL BALANCE OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES: CURRENT ASPECTS

The article outlines topical issues of balanced (sustainable) development in general and at the level of territorial communities. It is established that economic challenges include financial crises, social ones include income inequality of citizens, an excellent level of access to various benefits, and the like, environmental ones include a significant level of pollution of depletion of natural resources and the environment. The importance of forming a new worldview not only of economic entities but also of the population is noted. It is established that the concept of sustainable development includes the requirement of harmonious coordination of all three components to achieve a balance between meeting the existing needs of the development of society and the formation of a system to protect the interests of future generations. It is noted that the use of the term "sustainable development" corresponds to the materiality of development as a process of change with the content of ecological, economic, and social balance. Stability is characterized as a universal property of various types of systems, consisting in their ability to effectively perform their functions, despite the negative impact of exogenous or endogenous factors. The chronology of the formation of the concept of "sustainable development" is given. It was found out that sustainable development involves reducing resource

consumption, switching to ecological types of energy sources, the introduction of waste-free technologies, and the result should be a reduction in the burden on human health and the environment. It is established that the basis of sustainable development of society can be considered the ecological security of the country and the logical chain of building its institutional environment is presented. The interrelation of culture and nature in the process of social development is outlined. Practical aspects of balanced community development and levels of public participation in this process are revealed. Consistent steps are proposed to raise public awareness of environmental problems and ways to solve them.

Key words: *ecological culture, public participation, development strategy, environmental problems, sustainable development.*

УДК 351.82
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-41

Ю. В. Крутік
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

Ю. А. Столяр
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Активна зовнішньоторговельна діяльність набуває в державі пріоритетне значення та багато в чому визначає характер розвитку господарського комплексу Міжнародна торгівля є головною формою економічного співробітництва між різними країнами. І її регулювання у тій чи іншій мірі відбувається залежно від того, які соціальні, економічні, політичні завдання у самій країні та обстановки у всьому світі. У сучасному світі постійно відбуваються зміни кон'юнктури на ринку, які безпосередньо пов'язані зі стратегічними орієнтирами та конкретними умовами ринкового середовища. Розвиток зовнішньоекономічних зв'язків та підвищення їх ефективності є пріоритетними напрямками національної економічної політики. У статті розглянули основні напрями державного регулювання зовнішньоторговельної політики України. Враховуючи активізацію сучасних міжнародних торговельних відносин, зокрема, через розвиток технологій та можливості прискореного обміну інформацією зміна нормативного впливу на зовнішньоекономічні відносини відходять від заборон, які стають все менш ефективними, до розширення кола дозволених операцій з одночасним посиленням нагляду держави. Дослідили, що державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності є системою заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, покликаних удосконалити зовнішньоекономічну діяльність на користь національної економіки. Для досягнення цілей і рішення завдань управління зовнішньоторговельної політики сучасні держави мають різноманітні способи і великі можливості. За своїм змістом способи державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю представляють велику сукупність використовуваних державними органами і службами інститутів, методів і інструментів дії на економічні стосунки між країнами відповідно до державних і національних інтересів. Регулююча дія держави здійснюється за допомогою ухвалення законів і інших державних актів, постанов і рішень уряду. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності передбачає створення певних умов та механізмів для ефективного розвитку відносин господарюючих суб'єктів у різних країнах.

Ключові слова: *зовнішня торгівля, державне регулювання, механізм регулювання, зовнішньоторговельна політика, напрями державного регулювання.*

Постановка проблеми. В умовах глобального світового економічного простору від сучасної держави вимагається застосування відповідних регуляторних засобів, що мають поєднувати у собі як інтеграційний, так і захисний складники. Якщо інтеграційний складник спрямовує економічну політику на підтримання і розвиток участі держави та її резидентів – господарюючих суб'єктів – у якомога ширшому колі міжнародних торговельних відносин, то захисний складник покликаний забезпечувати економічну стабільність всередині держави, відстоювання національних економічних інтересів та добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми правових засад регулювання зовнішньоекономічних відносин країн знаходяться на стику теоретичних досліджень сучасної економічної теорії, теорії міжнародних економічних відносини та прав. Основними науковцями у цій сфері були: ЩербатюкН.В., Чечель О.М., Алексеев С. С., Осадчий В. І., Валевський О.Л., Георгіаді Н.Г., Князь С. В. та інші.

© Крутік Ю. В., Столяр Ю. А., 2019

Мета статті – визначити основні напрями державного регулювання зовнішньоторговельної політики України.

Викладення основного матеріалу. В односторонньому порядку держава регулює міжнародну торгівлю, тобто, інструменти такого регулювання застосовуються урядом без погоджень та консультацій з торговими партнерами. Регулювання також може здійснюватися і у двосторонньому порядку. Є і багатостороннє регулювання, тобто торговельна політика регулюватиметься різними багатосторонніми угодами.

Міжнародна торгова політика – політика багатьох країн-учасників міжнародних економічних відносин, що втілюється за допомогою встановлених міжнародних правил торгівлі, традицій та звичаїв.

Зовнішньоекономічна політика держави є цілеспрямованою діяльністю держави з формування та використання всіх закордонних господарських цілісних зв'язків для того, щоб зміцнювати свій національний торговий потенціал і ефективно брати участь в процесах міжнародного об'єктивного поділу праці. Практична реалізація цих завдань залежить від подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення зовнішньоторговельної експортної діяльності, скорочення адміністративних та ефективного застосування економічних методів державного регулювання зовнішньої торгівлі.

У процес реформування законодавчої бази регулювання зовнішньоторговельної діяльності залучено безліч державних органів. Нерідко це призводить до того, що нормативні правові акти, що видаються ними, діють фрагментарно, ізольовано один від одного (без взаємного зв'язку чи доповнення). Чимало і правових прогалин. Тому одним із першочергових завдань у реформуванні законодавства є створення комплексної нормативно-правової бази зовнішньоторговельної діяльності.

Для забезпечення ефективного функціонування ринку та досягнення поставлених цілей в сфері зовнішньоторговельної діяльності, необхідно створити національну систему, що в свою чергу буде відповідати основним вимогам міжнародного правового простору. Варто додати, що існує необхідність створення ефективного механізму та інституцій системи для забезпечення належного виконання поставлених завдань.

Протягом тривалого часу у вітчизняних науковців переважає позиція, що в ринкових умовах усі процеси руху товарів і капіталів регулюються ринком, а роль державного регулювання мінімізується. З огляду на форми та методи, які використовується в системі міжнародних економічних відносин розвиненими країнами, виникає необхідність вивчення реального стану державного впливу на ці процеси.

Під державним регулюванням зовнішньоторговельної політики розуміємо систему заходів, яка має законодавчий, виконавчий і контролюючий характер, що має забезпечити ефективну експортно-імпортну діяльність в інтересах національної економіки.

До завдань державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності відноситься створення відповідних умов та механізмів, що забезпечать ефективний розвиток відносин суб'єктів господарювання в різних країнах.

Поняття механізму правового регулювання дозволяє систематизувати юридичні засоби правового впливу на суспільні відносини, визначити місце і роль того чи іншого юридичного засобу у правовому житті суспільства [10]. Все це на тлі відсутності законодавчого закріплення поняття механізму правового регулювання, а отже, провідним чинником його розуміння є доктринальні позиції вчених, які торкнулися цього питання у своїх наукових роботах. Саме тому, ґрунтовне вивчення такої правової категорії, як механізм правового регулювання, нині є цілком доречним і доцільним.

Уперше дефініцію «механізм правового регулювання» визначив С. С. Алексєєв. Під механізмом правового регулювання науковець пропонує розуміти сукупність юридичних засобів, які забезпечують правовий вплив на суспільні відносини [1,ст. 24].

Питаннями механізму правового регулювання займався Т. П. Мінка та у своїй роботі науковець зазначає, що механізм правового регулювання – це юридична категорія, що показує як здійснюється правове регулювання і є загальним порядком, процесом дії та реалізації права [7].

Цікавим є погляд В. І. Осадчого на визначення поняття «механізм правового регулювання – це засоби функціонування єдиної системи правового регулювання в сучасному українському суспільстві з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [8].

З метою формування комплексного, цілеспрямованого та ефективного механізму пра-

вового регулювання зовнішньоторговельної діяльності вважаємо за необхідне розглянути визначення його сутності.

Сучасний механізм регулювання експортно-імпортними операціями — це сукупність взаємодоповнюючих тарифних та нетарифних силових заходів, які можуть постійно змінюватися під впливом виробничого розвитку, механізмів міжнародно-правового та національного регулювання, а також інтересів виробників і споживачів. Використання обох цих методів відповідає світовій практиці. За допомогою митно-тарифного регулювання країни світу забезпечують не тільки захист національного виробника та поповнення бюджету, а й відповідний рівень економічної безпеки країни [13].

Правове регулювання зовнішньоторговельної діяльності країни є складним процесом, що має на меті досягнення певних результатів. А саме, досягнення певного соціально-економічного розвитку країни за допомогою правових заходів, які можуть впливати на суб'єкти господарювання та забезпечувати встановлення господарського правопорядку [5]. У зв'язку з цим участь України у правовому регулюванню зовнішньоторговельної діяльності країни повинно здійснюватися в рамках, що чітко визначені на основі законодавства держави з дотриманням певних меж державного втручання у процес господарської діяльності.

Основними цілями при формуванні механізму державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності є визначення необхідних заходів для: стимулювання збільшення обсягів і ефективності експорту, а також зміни його структури на користь конкурентоспроможних у перспективі видів діяльності (машинобудування, приладобудування тощо); сприяння підвищенню рівня міжнародної конкурентоспроможності продукції на основі впровадження інновацій; збільшення частки доданої вартості у експортній продукції; створення передумов для акумуляції промисловими підприємствами коштів інвестиційного призначення, зокрема, за рахунок прибутку; заохочення залученню іноземних інвестицій як важливого фактора підвищення фінансових можливостей промислових підприємств в умовах перехідної економіки; спрощення процедур ввезення та мінімізація тарифних бар'єрів стосовно імпорту основних виробничих фондів, виробництво аналогів яких не налагоджено в Україні; застосування експортного мита стосовно сировини та ресурсів; сприяння мінімізації тарифних бар'єрів та ліквідації нетарифних бар'єрів зі сторони країн-імпортерів вітчизняної продукції; мінімізації передумов і можливостей підприємств до зловживання стимулюючими засобами, здійснення діяльності у тіньовому секторі економіки, оподаткування прибутків у офшорних зонах тощо [4].

Державному регулюванню зовнішньоторговельної діяльності притаманні такі напрями: забезпечення стабільного розвитку економіки. Зокрема, держава складає прогнози обсягів і структури експортно-імпортних операцій, здійснює митний та валютний контроль, забезпечуючи репатріацію валютної виручки з тим, щоб не допустити експорту товарів і ресурсів за заниженими цінами і відтоку капіталу з країни, а отже – захищає свої економічні інтереси; забезпечення безпеки здоров'я громадян та захист навколишнього середовища [6].

Важливим завданням при створенні механізму державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності є:

– Опис складових елементів механізму, які прямо чи опосередковано впливають на зовнішньоекономічну діяльність регіональних виробничих систем;

– Визначення зв'язків та залежностей між складовими;

– Окреслення можливих змін зв'язків та елементів, які потрібні для досягнення впливу на регулювання та стимулювання;

– Виділення суб'єктів регулювання зовнішньоторговельної діяльності, що прямо чи опосередковано впливатимуть на введення елементів механізму регулювання в дію;

– Створення списку нормативно-правових документів та окреслення відповідних змін, які необхідно впровадити з метою створення механізму.

Під методами державного регулювання економіки розуміємо різні способи державного впливу на сферу бізнесу, інфраструктуру ринку, а також некомерційний сектор економіки, головним завданням яких є створення умов ефективного функціонування всіх суб'єктів відповідно до напрямків державної економічної політики.

В цілому, з урахуванням проведеного вище аналізу наукових думок з питання державного регулювання зовнішньоторговельної політики, вважаємо необхідним надати уточнення його визначення. Так, державне регулювання зовнішньоторговельної діяльності – це комплекс заходів, що застосовуються в межах складових зовнішньоторговельної політики держави щодо

різнохарактерних операцій суб'єктів господарювання на зовнішньому ринку, спрямованих на підтримання зовнішньоекономічних зв'язків та ефективної участі країни у процесах міжнародного поділу праці відповідно до національні інтереси.

Вплив держави на суб'єкти зовнішньоторговельної діяльності може бути прямим або непрямим. Прямі та непрямі методи впливу на державне регулювання реалізуються на підставі прийняття законодавчих та нормативних актів, що в свою чергу регулюють відносини, що виникають при веденні зовнішньоторговельної діяльності. Такий вплив з боку держави має на меті захист громадських та приватних інтересів суб'єктів діяльності [11].

На безпосереднє функціонування різних суб'єктів впливу впливають прямі методи впливу. Безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів та інструментів зовнішньоторговельної діяльності. Останні регулюють темпи зростання і структури економіки, об'єми споживання, як виробничого, так і невиробничого та масштаби громадської діяльності [12].

Завданням методів непрямого регулювання є регламентація поведінки суб'єктів ринку не прямо, а опосередковано. Тобто держава регулює експортно-імпортну діяльність через створення певного економічного середовища, яке змушує діяти суб'єкти в потрібному державі напрямку. Всі свої рішення держава реалізує завдяки методам мотивування. У даному контексті мотивація - це процес спонукання суб'єктів ринку до діяльності в напрямку державних пріоритетів.

До ресурсного забезпечення державного регулювання зовнішньоторговельної діяльності належать нормативно-правові акти, інформаційні, фінансові, економічні та кадрові ресурси.

Важливим методом державного регулювання зовнішньоекономічними відносинами є комплекс тарифних та нетарифних заходів, які належать до важелів управлінського впливу на зовнішньоекономічну діяльність. В статті 7 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначається, що регулювання зовнішньоторговельної діяльності в Україні здійснюється за допомогою передбачених в законах України актів тарифного і нетарифного регулювання, які видаються державними органами України в межах їх компетенції [9].

Державні методи регулювання (тарифні та нетарифні) є історично першим інструментом протекціонізму та регулювання зовнішньої торгівлі. Вони займають центральне місце у системі реалізації державного регулювання експортно-імпортних операцій. Тарифні методи розроблені досить досконало та зведені до системи єдиних митних тарифів.

На рис. 1. зазначені держані органи регулювання експортно-імпортних операцій. Кожен орган відповідає за ухвалення відповідних управлінських рішень, включаючи вибір стратегії розвитку зовнішньоторговельної діяльності, вироблення тактики досягнення цілей, створення правил та процедур трудової поведінки у структурних підрозділах, що в свою чергу спеціалізується на експортно-імпортних операціях, побудови систем мотивації, внутрішнього контролю, аудиту тощо. Після того, як органи державного регулювання приймають відповідні рішення, вони доводять їх до виконання підлеглим та здійснюють контроль та регулювання поточного стану їх виконання [2].

Верховна Рада Україна забезпечує на законодавчому рівні ефективну експортно-імпортну діяльність, а саме: приймає та регулює закони, що стосуються експортно-імпортних операцій. Також, до повноважень ВРУ належить встановлення спеціальних режимів зовнішньоторговельної діяльності, затвердження митних тарифів та зборів та укладання договорів на міжнародному рівні.

Кабінет Міністрів України у свою чергу займається затвердженням нормативних актів в межах своїх повноважень, які координують експортно-імпортну діяльність країни.

До повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі України відноситься управління процесом реалізації державної зовнішньоторговельної політики.

Головним завданням Держаної митної служби є забезпечення, координування та контролювання ефективної діяльності митних органів та організацій щодо виконання митного законодавства [28].

До завдань Національного Банку України у сфері реалізації зовнішньоторговельної політики країни є регулювання валютних та міжнародних питань зовнішньоторговельної діяльності, також, регулювання національного курсу валют.

Міністерство закордонних справ є провідним органом виконавчої влади щодо реалізації зовнішньої державної політики, завданням якого

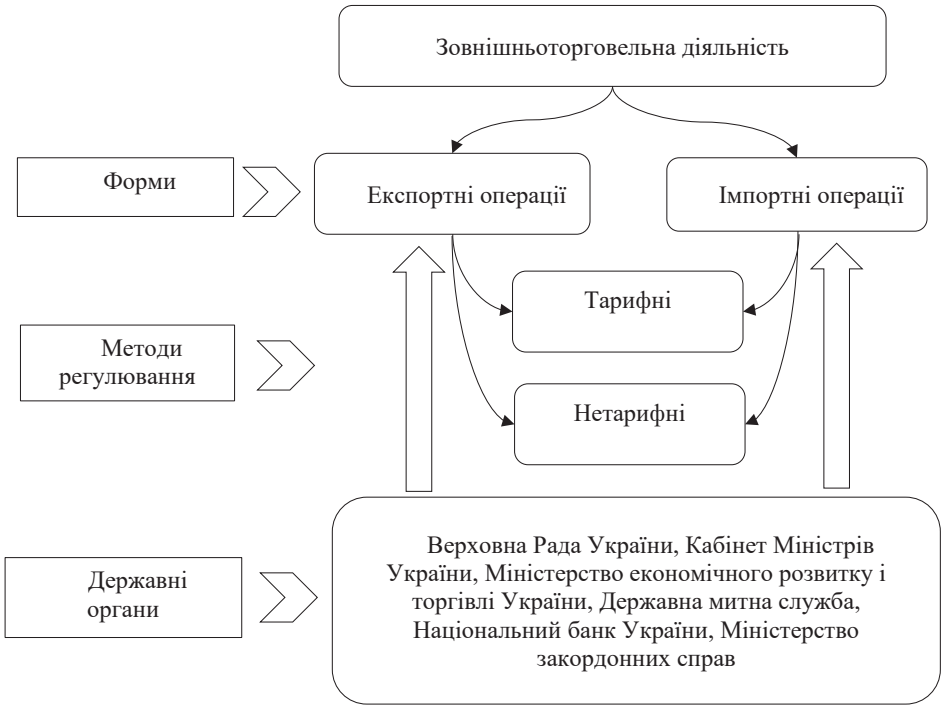

Рис. 1. Державне регулювання зовнішньоторговельною діяльністю

є реалізація стратегічних цілей зовнішньоторговельної політики.

Відтак, головною метою зазначених органів управління у сфері регулювання зовнішньоторговельної діяльності є забезпечення збалансованості економіки та рівноваги внутрішнього ринку України, стимулювання прогресивних структурних змін в економіці та створення найсприятливіших умов для залучення економіки нашої держави до системи світового поділу праці та наближення її до ринкових структур розвинених країн світу.

За допомогою низки актів господарського законодавства, які мають загальний та спеціальний характер сфери дії, здійснюється нормативно-правове регулювання зовнішньоторговельної діяльності

Законодавство спеціальної сфери складається з актів різноманітної юридичної сили, які призначені для регулювання цієї діяльності та інших норм, що присутні в нормативно-правових актах загального характеру дії, що може поєднуватись із зовнішньоекономічною діяльністю. Зважаючи на це, систему законодавчих актів про зовнішньоекономічну діяльність можна поділити на загальні, до яких відносяться нормативно-правові акти загального характеру, та спеціальні, які містять акти, що визначають специфіку зовнішньо-економічної діяльності в певних сферах економіки, на окремих регіонах та за участю певних суб'єктів.

Вважаємо за необхідне далі провести аналіз нормативно-правової бази регулювання експортно-імпортних операцій, виокремити проблемні питання у досліджуваній сфері. Регулювання здійснюється на підставі законів України, актів тарифного та нетарифного регулювання, постанов Кабінету Міністрів України.

Конституція України чітко регламентує права та обов'язки громадянина, право на підприємницьку діяльність, право приватної власності, визначає повноваження органів влади щодо зовнішньоторговельної діяльності.

Серед головних засад зовнішньоторговельної політики України у законодавчій базі необхідно виділити моменти, які охоплюють аспекти забезпечення зовнішньоторговельної безпеки, а саме інтересів, використання міжнародного потенціалу для забезпечення та розвитку суверенної, демократичної та незалежної держави, її постійного економічного розвитку, забезпечення розвитку науково-технічної та інтелектуальної співпраці з іншими державами, розширення меж міжнародної співпраці, залучення міжнародних інвестицій, інтеграція міжнародного досвіду в діяльність України та створення умов для розвитку новітніх технологій та торгівельної сфери.

Головним законодавчим актом, який закріплює правові засади провадження зовнішньоторговельної діяльності суб'єктами господарювання на території України є Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність", який визначає принципи даної діяльності, головні правові та організаційні засади провадження зовнішньоторговельної діяльності та встановлює специфічні правові режими зовнішньоторговельної діяльності на території України, окреслює відповідальність всіх суб'єктів даного виду діяльності та захист прав і інтересів. Даний закон спрямований на вдосконалення регулювання всіх видів зовнішньоторговельної діяльності, а саме торгівлю, науково- технічне та економічне співробітництво, надання послуг згідно норм, правил та принципів міжнародної торгівлі в рамках міжнародних угод.

Висновки. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності передбачає створення певних умов та механізмів для ефективного розвитку відносин господарюючих суб'єктів у різних країнах. За роки незалежності України, розроблено систему законодавства, яка забезпечує правове регулювання зовнішньоекономічних процесів та відносин. Основою даного законодавства є положення Конституції про те, що зовнішня політична діяльність України забезпечує національні інтереси і безпеку держави за допомогою ефективної та взаємовигідної співпраці з суб'єктами міжнародного співтовариства за прийнятими принципами і нормами міжнародного права.

Список використаної літератури:

1. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. М.: Юр. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
2. Бережнюк І. Митне регулювання в системі економічної безпеки національної економіки: дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством». Ірпінь, 2019. С. 168-169.
3. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. Київ : НІСД, 2001. 240 с.
4. Васечко Л. Співвідношення понять «фінансовий механізм», «механізм фінансування», «фінансове забезпечення», «фінансове регулювання». Вісн. Львів. ун-ту. Серія: Екон. 2009. № 41. С. 103–107.
5. Георгіаді Н. Г., Князь С. В. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності: Навч. посібник. Л.: Львівська політехніка, 2004. 196с.
6. Мацьків В. Теоретичні основи фінансового регулювання зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. 2012. Вип. 8 (1). С. 279–290. 110
7. Мінка Т. П. Онтологічна характеристика правового режиму [Електронний ресурс]. URL: http: // www.ua.z-pdf.ru/7yuridicheskie/964450-2-administrativne-pravo-administrativna-diyalnist-minkadoktor-yuridichnih-nauk-docent-dnipropetrovskiy-derzhavniy-univers.php
8. Осадчий В. І. Механізм правового регулювання. Митна справа. 2013. № 5(2.2). –С. 336-340.
9. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text
10. Теорія держави і права: навчальний посібник / [авт. упоряд. В. В. Галунько, В. К. Шкарупа; За заг. ред. В. К. Шкарупи]. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 280 с.
11. Тютюник І. В. Експортно-імпортні операції та їх зв'язок з тіньовими фінансовими потоками країни. Сучасні наукові погляди на економічні механізми стимулювання соціально-економічного розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 16 лютого 2019 р. Ужгород, 2019. С. 85–88.
12. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. Демократичне врядування. 2014. Вип. 13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_8
13. Щербатюк Н. В. Класифікація заходів нетарифного регулювання. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 111–116.

Krutik Iu. V., Stoliar Yu. A. DIRECTIONS OF STATE REGULATION OF UKRAINIAN FOREIGN TRADE POLICY

While strengthening state supervision. They studied that state regulation of foreign trade is a system of legislative, executive and regulatory measures aimed at improving foreign economic activity in favor of the national economy. To achieve the goals and objectives of foreign trade policy management, modern states have a variety of ways and great opportunities. In their content, the methods of state regulation of foreign economic activity represent a large set of institutions, methods and tools used by state bodies and services to act on economic relations between countries in accordance with state and national interests. The regulatory action of the state is carried out through the adoption of laws and other state acts, decrees and decisions of the government. State regulation of foreign economic activity involves the creation of certain conditions and mechanisms for the effective development of relations between economic entities in different countries.

Key words: *foreign trade; state regulation, regulatory mechanism; foreign trade policy; directions of state regulation.*

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-42

К. В. Малишев
кандидат юридичних наук, асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»

О. О. Хробуст
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

СУТНІСТЬ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Забезпечення національної безпеки кожної держави є однією із основних проблем сучасності. Центральне місце у забезпеченні національної безпеки займає охорона громадського порядку. Провідна роль охорони громадського порядку відводиться правоохоронній діяльності, метою якої є охорона суспільних відносин. Правоохоронна системи держави є особливим напрямком державного управління, адже від ефективності та результативності першої залежить безпека соціальних систем та рівень громадського порядку в суспільстві. У сучасному світу правоохоронну діяльність вважають особливим видом соціальної діяльності держави, який в першу чергу визначений об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини та є втілений у процесі функціонування правоохоронних органів, робота яких спрямована на попередження, запобігання правопорушенням, а також застосовування до осіб, котрі порушили законодавство, громадського впливу або державного примусу. Виконання державних функцій стосовно свого народу, є основним напрямом діяльності, спрямованої на просування соціальних прав суб'єктів суспільства. Тому перед державою стоїть одне з основних завдань: забезпечення реалізації прав громадян на свободу, безпеку та власність. Тематика, пов'язана з правоохоронною діяльністю, була і є предметом численних наукових досліджень у вітчизняній та закордонної юриспруденції, що зумовлено її актуальністю, пов'язаністю з безпекою індивіда, а також практичною значимістю. Застосувавши системний підхід до дослідження проблем державного управління в сфері правоохоронної діяльності комплексно підійшли до складових правоохоронної системи. У статті було досліджено мету, функції, ознаки та суб'єкти правоохоронної діяльності, оскільки вони є теоретичним підґрунтям розвитку державного управління в сфері правоохоронної діяльності. Детальний аналіз зазначених складових правоохоронної системи дав можливість визначити порядок здійснення, ефективність, спрямованість та причинність правоохоронної діяльності. Було визначено сутність правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління.

Ключові слова: *правоохоронна діяльність, державне управління, мета правоохоронної діяльності, функції правоохоронної діяльності, ознаки правоохоронної діяльності.*

Постановка проблеми. Для забезпечення та зміцнення правопорядку та законності в державі необхідно з'ясувати сутність правоохоронної діяльності та вийти за межі нормативного підходу праворозуміння. Така необхідність зумовлена сучасним етапом розвитку національної державності та досягненнями юридичної науки у сфері правоохоронної діяльності. Дане поняття на сьогодні перебуває у стадії наукової розробки. Тому аналіз поняття та сутності правоохоронної діяльності, механізмів її здійснення, визначення перспективних напрямів її вдосконалення є актуальним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній юридичній літературі можна знайти чимало точок зору на визначення сутності та змісту правоохоронної діяльності. Варто звернути увагу на дослідження таких вітчизняних вчених як О.Л. Соколенко, Т.М. Шамба, Б.М. Гук, Й.І. Горінецький, М.І. Копетюк, В.М. Дубінчак, О.В.Негодченко, О.В. Тюріна, О.С.Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський , В.Т. Маляренко та ін. Варто зауважити,

© Малишев К. В., Хробуст О. О., 2019

що сьогодні перед науковцями постають якісно нові виклики та завдання, які в свою чергу вимагають системного та комплексного вивчення проблеми.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення сутності правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління.

Виклад основного матеріалу. Визначення терміна «правоохоронні діяльність» досі залишається дискусійним моментом. Вчені не прийшли до єдиної думки щодо переліку елементів системи правоохоронних органів, що, на нашу думку, вимагає самостійного наукового розв'язання цієї проблеми.

Щоб дати характеристику терміну «правоохоронна діяльність», слід пам'ятати, що вчені вкладають у цей термін різне значення. Ці значення містять досить часто обмежений зміст.

І хоча термін «правоохоронна діяльність» досить часто зустрічається в сучасній юридичній літературі, втім, у правовій науці не вироблено єдиного підходу до визначення цього поняття та його ознак, що призводить до численних дискусій із цього приводу. Ускладнюється ситуація із відсутністю законодавчо затвердженого поняття «правоохоронна діяльність».

Слід констатувати, що термін «правоохоронна діяльність» і поняття, що ним позначається є порівняно молодими. Вони введені в юридичний обіг всього лише наприкінці 50-х - початку 60-х рр. минулого століття. Виходячи з цього, на думку К.Ф. Гуценка, можна пояснити той факт, що поняття «правоохоронна діяльність» ще не досконало вивчене й на сьогоднішній день у правовій науці не вироблено єдиного підходу до визначення терміну «правоохоронна діяльність» [3].

Для вирішення поставленого завдання необхідно уточнити поняття «правоохоронна діяльність». У досліджуваному понятті виокремимо наступні складові: «діяльність», «охорона» та «право».

У Словнику української мови– охорона визначається як дія за значенням охороняти; спеціальна служба, що охороняє, оберігає що-небудь [9].

Закон України «Про охоронну діяльність» визначає охоронну діяльність як надання послуг з охорони власності та громадян [5].

Слово «діяльність» визначається як застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь галузі; робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини і т. ін.; виявлення сили, енергії чого-небудь [9].

Ключовим показником є визначення поняття «право». Згідно законодавства право визначається як здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни. Визначеннями поняття «право» згідно словника є система встановлених, або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю пануючого класу (в експлуататорському суспільстві) або всього народу (в соціалістичному суспільстві); обумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь [9].

У сучасній юридичній літературі можна знайти дуже багато точок зору визначення сутності та змісту правоохоронної діяльності. Так, професор Т.М. Шамба розглядає цей вид діяльності у вузькому і широкому розумінні. У вузькому значенні правоохоронна діяльність тлумачиться як безпосередня охорона встановленого законом порядку суспільних відносин, тобто боротьба з правопорушниками шляхом притягнення винних до юридичної відповідальності. У широкому розумінні – не тільки безпосередня охорона сформованих суспільних відносин, але й підтримка та зміцнення правопорядку, створення позитивних умов для безперешкодної реалізації всіма суб'єктами своїх прав і обов'язків [11].

На думку Й.І. Горінецького доцільно виділити видову класифікацію правоохоронної діяльності на онові суб'єктивно-об'єктивного критерію, що поділяє на такі види, як: правосуддя; забезпечення конституційної законності; прокурорська діяльність, у тому числі нагляд за додержанням законів; поліцейська діяльність (виявлення і розслідування злочинів, кримінальне переслідування); адміністративно-юрисдикційний контроль (контроль виконавчої влади); надання юридичної допомоги індивідам та організаціям; надання охоронних послуг населенню [2]. Виходячи з результатів дослідження, науковець вважає поліцейську діяльність частиною правоохоронної діяльності та зводить до виявлення і розслідування злочинів, що є виключно компетенцією державних органів.

Так, С.Л. Лонь вважає, що «правоохоронна діяльність — це така, передбачена чинним законодавством, державна або санкціонована державою діяльність, спрямована на охорону та захист прав громадян, юридичних осіб та держави та забезпечення виконання ними своїх обов'язків, що здійснюється, як правило, у певному процесуальному порядку спеціально

уповноваженими на те особами та пов'язана із застосуванням законних заходів державного примусу» [8].

У свою чергу, В.М. Дубінчак стверджує, що правоохоронна діяльність є активною формою поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави [4].

Дослідивши думки багатьох науковців, ми виявили, що в основі більшості визначень закладено наявність державних і недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності. Більшість авторів переконують, що правоохоронна діяльність може здійснюватися як державою, її органами і посадовими особами, державними організаціями, так і недержавними структурами.

Для того, щоб дати власне визначення поняттю «правоохоронна діяльність» необхідно детальніше дослідити її мету, функції та суб'єкти.

Зазначені вище компоненти більшою мірою визначають порядок здійснення, ефективність, спрямованість та причинність правоохоронної діяльності, а також дозволяють говорити про існування певної правоохоронної системи, що нагадує цілий комплекс різних теоретичних напрямів осмислення явища, є комплексним уявленням про предмет розгляду.

Варто звернути увагу на ч. 2 ст. 3 Конституції України, яка закріплює: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [6]. Іншими словами у зазначеній статті наголошується на беззаперечному та неухильному виконанні приписів усіма державними органами.

Погоджуємося з думкою Ю. Ведєрнікова, що завдяки реалізації мети правоохоронної діяльності досягається відповідний соціальний ефект, забезпечуються суспільні та державні інтереси. Ця теза підтверджується міжнародними процесами, що відбуваються в сучасному світі і носять чітко виражений антропоцентричний характер. Крім цього, для ефективної охорони прав та свобод, безпеки людини в державі мають бути забезпечені конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність, економічна та інформаційна безпека країни в цілому. Вказані положення слід вважати основними орієнтирами при з'ясуванні мети та завдань правоохоронної діяльності, оскільки в них чітко позначені ті цінності, що повинні охоронятися. Автор вбачає мету правоохоронної діяльності в реалізації:

– охороні прав і свобод людини й громадянина;

– забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки;

– підтриманні правопорядку;

– втіленні в життя принципу верховенства права [1].

Загалом, метою правоохоронної діяльності є забезпечення та підтримання правопорядку у суспільстві та державі, а також охорона прав, свобод та законних інтересів громадян. Іншими словами, аксіологічна цінність правоохоронної діяльності полягає у забезпеченні реалізації розпоряджень норм права всіма суб'єктами права, охороні права, забезпеченні верховенства права в суспільстві.

Крім того, для досягнення мети правоохоронної діяльності слід згадати і її об'єкти. Як об'єкт виділяється правопорядок, який являє собою якесь поле, на якому відбуваються основні правові події: формуються, застосовуються правові норми, зазнають зміни тощо. Це, по суті, те, на що спрямовані конкретні дії правоохоронців у повсякденному житті.

Об'єктами правоохоронної діяльності держави є багато різновидів життєвого устрою суспільства та держави на базі осмислено встановленого правопорядку: світовий та регіональний порядок, державний порядок, громадський порядок, порядок управління.

На нашу думку, доцільно окремо звернути увагу на головні ознаки правоохоронної діяльності. Кучук А.М. визначає ознаки правоохоронної діяльності і розкриває їх зміст. Автор акцентує, що вказані ознаки правоохоронної діяльності слід розглядати в їх сукупності, й лише тоді, коли вони всі притаманні певному виду діяльності, діяльність можна вважати правоохоронною. Вказується, що до ознак правоохоронної діяльності слід віднести такі:

1) спрямованість на охорону прав і свобод людини, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин;

2) реалізується на підставі та відповідно до закону і, переважно, у відповідній процесуальній формі;

3) при її здійсненні застосовуються, як правило, правові засоби;

4) здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами на професійній основі [7].

Відомий науковець Р.Я. Шай виділяє наступні ознаки правоохоронної діяльності:

– це діяльність, спрямована на охорону права від буд-яких порушень;

– вона може здійснюватися не в будь-який спосіб, а лише через застосування нормативно-правових актів;

– ця діяльність має відповідати приписам матеріального закону, відхилення від цієї норми вважається незаконним;

– реалізується з дотриманням законодавчо встановлених процедур, порушення яких тягне за собою визнання рішення незаконним;

– безпосередньо пов'язана із застосуванням примусу стосовно осіб, які порушують право;

– реалізується спеціально уповноваженими на те органами, основу яких становлять професійно підготовлені службовці [10].

Юзікова Н.С. вказує на наступні ознаки правоохоронної діяльності:

– владний характер захисту суспільних відносин компетентними органами;

– визначеність діяльності у регламентованих законом процедурних межах і формах;

– можливість застосування заходів державного примусу;

– здійснення правоохоронної діяльності спеціально уповноваженими державою органами, які комплектуються кваліфікованими фахівцями, переважно юристами [12].

Автор особливо акцентує увагу на першій ознаці правоохоронної діяльності. Ми погоджуємось з думкою науковця, що правоохоронна діяльність виходить за межі охоронних норм права та охоронних правовідносин на що вказують й інші науковці. Варто відмітити, що в більшості випадках діяльність правоохоронних суб'єктів спрямована на припинення правопорушень та притягнення винних до юридичної відповідальності за свої протиправні дії. Вважаємо, що одним з основних напрямів правоохоронної діяльності має бути профілактика протиправної поведінки особи, що не може бути обмежена лише правоохоронними відносинами.

Суб'єктами правоохоронної діяльності держави виступають багато різних структур державного апарату, що належать до різних гілок влади та видів державної діяльності.

Функціями правоохоронної діяльності вважаємо основні напрями діяльності правоохоронних органів. Дані функції характеризуються чітким розподілом компетенції правоохоронних органів. Діяльність останніх відбувається за основними напрямками, що визначаються функціональним розподілом та наявністю спеціалізації правоохоронних органів. Усі функції є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

До функцій правоохоронної діяльності можемо віднести наступні:

– оперативно-розшукова діяльність;

– розслідування кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення;

– охорона громадського порядку та громадської безпеки;

– надання правової допомоги;

– контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордони; нагляд і контроль за виконанням законів.

– розвідувальна діяльність; виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов та приписів органів досудового слідства й прокуратури.

На основі проведеного дослідження, під правоохоронною діяльністю пропонуємо розуміти правомірну діяльність держави, що має за мету забезпечення правопорядку у суспільстві, а також охорону прав, свобод та законних інтересів громадян.

Висновки. В результаті реалізації правоохоронної діяльності досягаються суспільна згода та стабільність у цивільному суспільстві, створюються необхідні умови для забезпечення гідного та безпечного існування кожної конкретної особи у тому числі і громадянського суспільства загалом. Ідентифікація сутності правоохоронної діяльності є основою розробки результативних та суспільно-значимих реформ, які дозволять підвищити ефективність правоохоронної діяльності та забезпечити довіру до правоохоронних органів з боку суспільства.

Список використаної літератури:

1. Ведєрніков Ю.А. Правоохоронна діяльність в Україні: теретико-правовий аспект: монограф. / Ю.А. Ведєрніков, А.М. Кучук. К., 2009. С. 81.
2. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні та практині аспекти: дис… канд.юр.наук. Національна Академія внутрішніх справ України.2005 р. 203 с.
3. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: учеб. для студ. юрид. вузов и фак. / под ред. К.Ф. Гуценко; изд. 5-е, перераб. и доп. Москва: Издательство «Зерцало», 2000. 400 с.

4. Дубінчак В.М. Сутність правоохоронної діяльності. Правова держава. 2007. Вип.18. С.577-583.
5. Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI.
6. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кучук А.М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2006. 22 с.
8. Правоохоронні органи: підручник для вузів/за ред. В.П. Божьова. 4-те вид., перероб. та дод. М: Юрайт, 2012. С. 24.
9. Словник української мови: в 11 томах. — То– м 5, 1974. — Стор. 824.
10. Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави : теоретикопрактичні аспекти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т «Львів. політехніка». Львів, 2012. 18 с.
11. Шай Р.Я. Природа та сутність правоохоронної діяльності. Наше право. 2014. № 5.С. 10-16.
12. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник. Вид. четверте, пєреоб. і допов. К.: Істина, 2006. 320 с.

Malyshev K. V., Hrobust O. O. The essence of law enforcement activity as an object of public administration

Ensuring the national security of each state is one of the main problems of our time. Central to ensuring national security is the protection of public order. The leading role in the protection of public order is given to law enforcement activities, the purpose of which is to protect public relations. Law enforcement of the state is a special area of public administration, because the effectiveness and efficiency of the first depends on the security of social systems and the level of public order in society. In the modern world, law enforcement is considered a special type of social activity of the state, which is primarily determined by the objective need to influence public relations and is embodied in the functioning of law enforcement agencies, whose work is aimed at preventing, preventing crime and applying to violated the law, public influence or state coercion. Performing state functions in relation to its people is the main direction of activities aimed at promoting the social rights of society. Therefore, the state faces one of the main tasks: ensuring the realization of citizens' rights to freedom, security and property. Topics related to law enforcement have been and are the subject of numerous scientific studies in domestic and foreign jurisprudence, due to its relevance, related to the security of the individual, as well as practical significance. Applying a systematic approach to the study of public administration problems in the field of law enforcement comprehensively approached the components of the law enforcement system. The article examines the purpose, functions, features and subjects of law enforcement, as they are the theoretical basis for the development of public administration in the field of law enforcement. A detailed analysis of these components of the law enforcement system made it possible to determine the procedure, effectiveness, direction and causality of law enforcement activities. The essence of law enforcement as an object of public administration was defined.

Key words: *law enforcement activity, public administration, the purpose of law enforcement, law enforcement functions, signs of law enforcement.*