

ISSN 2414-5858 (Print)

ISSN 2414-5866 (Online)

DOI: 10.5281/zenodo.4127239

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Серія "Державне управління"

Збірник наукових праць

Випуск 2 (13)

Харків 2020

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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

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

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

Відповідальний секретар – Помаза-Пономаренко А.Л., канд. наук держ. упр.

Члени редакційної колегії:

Дегтяр А.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Древаль Ю.Д., д-р. наук держ. упр., проф.

Іваницька О.М., д-р. наук держ. упр., проф.

Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Майстро С.В., д-р. наук держ. упр., проф.

Маліков В.В., д-р. наук держ. упр., доц.

Мороз В.М., д-р. наук держ. упр., доц.

Ромін А.В., д-р. наук держ. упр., доц.

Сиченко В.В., д-р. наук держ. упр., доц.

Стрельцов В.Ю., д-р. наук держ. упр., доц.

Кучабський Олександр, д-р. габіліт., проф. (Польща)

Міхальські Томаш, д-р. габіліт., проф. (Польща)

Урбанек Анджей, д-р. габіліт., проф. (Польща)

Засновник:

Національний університет цивільного захисту України

Свідоцтво Державної реєстраційної служби України про державну реєстрацію

друкованого засобу масової інформації

Серія КВ № 21020-10820р від 15.10.2014 р.

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

ISSN 2414-5858 (Print).

ISSN 2414-5866 (Online)

DOI: 10.5281/zenodo.4127239

УДК 351

ББК 67.99(2)116 Ф 43

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

Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. – Вип. 2 (13). – 677 с. – (Серія "Державне управління").

У статтях наукового збірника, згрупованих у тематичні розділи, висвітлено проблеми розвитку системи державного регулювання економічних і соціальних процесів, а також реагування на надзвичайні ситуації.

Призначений для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

The articles of the scientific journal are grouped in thematic sections; the problems of the state regulation system of economic and social processes are enlightened, as well as response to emergencies.

For scientists, civil servants, local government officials, and anyone who is interested in modern problems of public administration.

Вісник НУЦЗУ включено:

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

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

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

УДК 351.327.355

DOI: 10.5281/zenodo.4127225

Батур Ю.Г., к. ек. наук, доц. ННВЦ НУЦЗУ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ

В статті досліджено методологічні основи вироблення принципів і механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки країни. Загальний стан національної, а зокрема і соціально-економічної, безпеки України в даний час можна охарактеризувати, як проблемне і не має тенденції до покращення. За рівнем виробництва ВВП на душу населення Україна знаходиться на одному рівні з такими «розвиненими» країнами світу, як Гондурас, Папуа-Нова Гвінея, В'єтнам, Нікарагуа, Нігерія. Встановлено, що на рівень безпеки країни негативно впливає низька ефективність системи державного управління.

Ключові слова: національна безпека, соціально-економічна безпека, валовий внутрішній продукт (ВВП), ВВП на душу населення, система державного управління, тривалість життя.

The article is investigated the methodological bases of elaboration of principles and mechanisms of ensuring social and economic security of the country are investigated in the article. The general state of national, and in particular socio-economic, security of Ukraine can currently be described as problematic and has no tendency to improve. In terms of GDP per capita, Ukraine is on a par with such "developed" countries as Honduras, Papua New Guinea, Vietnam, Nicaragua, Nigeria. It is established that the level of security of the country is negatively affected by the low efficiency of the public administration system.

Keywords: *national security, socio-economic security, gross domestic product (GDP), GDP per person, system of public administration, life expectancy.*

Постановка проблеми. Історично Україна завжди мала складне геополітичне положення, багатонаціональний народ і жорстоких правителів. Дані фактори сприяли тому, що Україна протягом останнього тисячоліття піддавалася практично безперервним впливам безлічі внутрішніх і зовнішніх джерел небезпеки. Історія України унікальна за своєю трагічністю, героїзму і самовідданості народу. Однак, незважаючи на трагічність своєї історії, Україна нерідко демонструвала унікальні здібності до виживання, проявляла найпотужніші соціально-психологічні захисні механізми (особливо в критичні моменти), що забезпечують не лише її виживання, а й подальший розвиток [1].

Разом з тим, незважаючи на величезний досвід, великі потрясіння і втрати населення, Україна і до теперішнього часу не зуміла створити ефективного механізму захисту країни від небезпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чимало дослідників вивчали питання державного регулювання громадської безпеки, а саме: О. В. Барабаш, В. М. Березан, О. С. Доценко, М. В. Корнієнко, М. В. Лошицький, Є. Б. Ольховський, І. І. Плохий, В. М. Цикалевич. Окрему увагу методологічним питанням національної безпеки присвятили В. А. Ліпкан, Г. П. Ситник, Г. О. Пономаренко, В. П. Горбулін, А. Б. Качинський та інші вчені.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження методів та механізмів державного регулювання соціально-економічною безпекою України в період незалежності і визначення основних недоліків і перспектив її забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Дії щодо забезпечення безпеки та розвитку країни не є очевидними і однозначними. Так, наприклад, зростання економіки неминуче веде до зростання екологічної загрози, посилення силових структур виконавчої влади держави – до зниження рівня життя населення та

збільшення соціальної напруженості, а посилення позицій України на міжнародній арені - до збільшення протиріч з провідними державами світу.

Посилення протидії одного джерела небезпеки, як правило, призводить до зростання негативних впливів на країну з боку інших джерел небезпеки. При цьому обмеженість природних та інших ресурсів держави не дозволяє вирішити завдання одночасного протидії безлічі різних загроз традиційним (екстенсивним) шляхом, тобто за рахунок нарощування сил і засобів по всіх напрямках забезпечення безпеки [2].

Необхідний перехід на інтенсивний і якісно новий шлях організації забезпечення безпеки і розвитку країни. При цьому виникає проблема вибору найбільш безпечного шляху розвитку України з безлічі можливих і ведуть до поставленої мети. Рішення даної проблеми має здійснюватися на основі нових технологій вироблення захисних управляючих впливів з використанням принципів інтелектуального управління. З теорії управління відомо, що складність системи управління повинна бути адекватна складності керованого об'єкта. Тому і при виробленні принципів і механізмів забезпечення безпеки країни необхідно враховувати всю складність її організації.

Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду забезпечення безпеки соціальних систем показує:

1. Забезпечення безпеки не може бути одноразовим актом. Це безперервний процес розвитку систем забезпечення безпеки, вдосконалення методів, способів і механізмів моніторингу, виявлення потенційних небезпек і загроз, вироблення та реалізації ефективної протидії всьому спектру існуючих і прогнозованих загроз.

2. Безпека може бути забезпечена лише при комплексному використанні всього арсеналу наявних сил і засобів. Найбільший ефект досягається тоді, коли всі використані сили, засоби і методи об'єднуються в єдиний, цілісний механізм - систему забезпечення безпеки.

3. Одна система безпеки не може забезпечити необхідний рівень захищеності країни без належної підготовки та забезпеченості необхідними

силами і засобами, без участі відповідних органів управління і необхідних правових, організаційних і технічних заходів.

4. Важливу роль у створенні ефективної системи забезпечення безпеки відіграє своєчасна розробка та введення в дію якісно нових концептуальних і нормативних правових документів у сфері забезпечення безпеки країни [5].

Основними етапами розробки концептуального підходу до забезпечення безпеки України є:

- 1) аналіз стану безпеки України та світової цивілізації;
- 2) вибір основної системи та її елементів (об'єктів безпеки);
- 3) визначення основного завдання, мети і напрямів забезпечення безпеки України;
- 4) розробка принципів забезпечення безпеки України;
- 5) визначення загального алгоритму забезпечення безпеки України;
- 6) формування структури системи забезпечення безпеки України та складу суб'єктів забезпечення безпеки;
- 7) визначення рівнів управління і режимів функціонування системи забезпечення безпеки України [2].

Розробці концепцій, доктрин, програмних та інших подібних документів у галузі забезпечення безпеки будь-яких систем повинен передувати аналіз існуючого стану безпеки даної системи і навколишнього її світу.

Загальний стан національної, а зокрема і соціально-економічної, безпеки України в даний час можна охарактеризувати, як проблемне і не має тенденції до покращення. Стан і розвиток основних сфер життєдіяльності українського суспільства показує, що кризові явища перехідного періоду далеко не подолані. Безпека громадян (людини, особистості), стабільність суспільства і держави, їх захищеність від можливих небезпек різного (природного, техногенного і соціального) характеру оцінюється тривалістю і якістю життя її громадян, а також співвідношенням цих показників з аналогічними показниками в інших країнах світу [6].

В даний час тривалість життя громадян України найнижча у Європі і становить 65-68 років, що на 15-17 років менше, ніж у розвинених країнах світу. Стан безпеки українського суспільства характеризується порушенням основних суспільних зв'язків: сімейних, економічних, інформаційних, культурних, духовних, міжнаціональних та інших. Народжуваність стрімко скорочується (більш ніж у два рази) і вже досягла 308 тис. новонароджених у 2019 р. Усі роки незалежності смертність перевищує народжуваність, загальна кількість населення вже зменшилася на 10 млн. чоловік [11]. Під впливом ряду негативних факторів в Україні відбувається критичне зниження стійкості сім'ї, основного елемента українського суспільства. За останні 10 років кількість розлучень на 1000 осіб населення зростає більш ніж у 1,5 рази. Кількість розлучень складала 40 % від кількості одружень а у 2019 р. вже 58 % [8].

За останні 10 років реформ відбулося істотне розшарування українського суспільства на багатих і малозабезпечених громадян, як результат несправедливої приватизації основних галузей економіки. Співвідношення доходів 10% найбагатших і найбідніших громадян в Україні та становить 1 до 15, що в 3 рази перевищує значення аналогічних показників у розвинених країнах світу і є критичним [10].

Зниження рівня безпеки країни характеризується послабленням основних ознак її державності. Численність населення України зменшується небезпечними темпами. Незважаючи на стабільність останніх років, в Україні смертність досі вище народжуваності. Знижується частка економічно активного населення при збільшенні числа хворих, інвалідів, злочинців і наркоманів. Чисельність працездатного населення катастрофічно зменшується. Кількість інвалідів в країні продовжує зростати. Часткове заповнення ринку праці відбувається за рахунок міграції. Але частина міграції носить негативний характер і призводить до виникнення ряду проблем, які поглиблюють політичну та соціально-економічну ситуацію в країні [10].

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

Виробництво ВВП на душу населення в Україні в 2019 році склало рекордні 3687 доларів США. З іншого боку, ми тільки наблизилися до рівня розвитку 2008 р тобто відстали ще на 10 років. Ну а щоб досягти за показники 1990 р потрібно збільшувати виробництво ВВП ще в 1,5 рази. Нажаль за цим показником Україна займає 132 місце у світі, який нижче в порівнянні з Грузією (4660), Туркменістаном (7500), Росією (10680), Казахстаном (8840), Білорусією (5500), Польщею (13600 \$). І знаходиться на одному рівні з такими «розвиненими» країнами світу, як Гондурас, Папуа-Нова Гвінея, В'єтнам, Нікарагуа, Нігерія. [9].

Таблиця 1.

Номінальний ВВП України за роки незалежності [4]

Рік	ВВП		ВВП на душу населення, дол. США
	млрд. грн.	млрд.дол. США	
1990	-	293,2	5616
2000	175,8	32,3	670,1
2004	357,5	67,2	1367
2005	457,3	89,2	1829
2008	990,8	188,2	3892
2010	1079,3	136,0	2974
2013	1465,2	179,5	3824
2015	1988,5	90,9	2115
2018	3558,7	130,8	3095
2019	3974,5	155,2	3687

За підсумками минулого 2019 р. зростання реального ВВП за даними МВФ склав 3,3 %, що недостатньо для відновлення економіки країни. Якщо

збільшення триватиме такими маленькими кроками, то на рівень 2010 року Україна вийде до 2032 г. [7].

Сформувалася істотна неоднорідність економічного простору України. Надмірні відмінності в умовах життя населення центру і периферії, між різними регіонами країни сприймаються суспільством, як порушення принципів соціальної справедливості, збільшують небезпеку виникнення регіональних криз і міжрегіональних конфліктів, відцентрових тенденцій і сепаратизму, послаблення цілісності суспільства і держави.

На рівень безпеки країни негативно впливає низька ефективність системи державного управління, яка обумовлена:

- Відсутністю стратегії (або хоча б концепції) розвитку країни, зрозумілою більшості населення і підтримуваної їм;
- Хронічним невиконанням прийнятих цільових програм та поставлених завдань, часта зміна цілей;
- Неузгодженістю дій різних міністерств і відомств при вирішенні спільних завдань;
- Відсутністю наукового обґрунтування прийнятих рішень і структурно- організаційних перетворень;
- Низьким рівнем професійних, духовно-моральних якостей управлінських кадрів і застосуванням корпоративних принципів їх висування [6].

Економічну основу держави підриває недосконалість податкової системи та низький рівень збирання податків. За різними оцінками, частка тіньового сектора економіки країни становить від 30-50%. Руйнівний вплив на всі сфери життєдіяльності країни надає корупція. Вона підриває віру громадян у справедливість, породжує соціальну напруженість, перешкоджає розвитку країни.

З позицій системного підходу Україна розглядається, як складна цілеспрямована соціальна система, що має своє призначення. Усвідомлення власного призначення і прагнення до його виконання, має найважливіше

значення в забезпеченні безпеки кожної людини і всіх соціальних систем. Призначення України, як її історичної місії у світі, формувалося і трансформувалося з урахуванням умов природного середовища, устремлінь народу, культурної та духовної еліти, влади і капіталу, а також взаємодії з іншими країнами світу.

Висновки. Виходячи з даних трактувань виконуваних місій, можна зробити висновок, що призначення України пов'язане зі збереженням і розвитком позитивних процесів, що відбуваються не тільки на її території, але також на континенті. Тому збереження і розвиток України можна розглядати як важливий фактор, що сприяє виживанню і розвитку всього світу. Для успішного виживання і розвитку Україна повинна володіти комплексом захисних властивостей, значна частина яких визначається наявністю системи забезпечення безпеки. Вигляд (склад, структура, функції і характеристики) системи забезпечення безпеки України істотно залежить від вибору основної захищеної системи.

Комплексний аналіз різних точок зору на сутність поняття національної соціальної безпеки у контексті сучасних глибинних змін світового економічного, політичного та культурного простору, дозволяє також дійти висновку, що мають бути подовжені дослідження співвідношення національного й державного інтересу, міжнародного й національного інтересу у сучасній світовій політиці.

Список використаних джерел

1. Бендасюк О. О. Соціальні аспекти економічної безпеки України. Регіональна економіка. 2007. №3. С. 70–78.
2. Вавринчук М. П., Олуйко В. М., Ситник Г. П. Національна безпека України : навч. посіб. К. : Кондор, 2017. 616 с.
3. Валовой внутренний продукт: Минфин Украины. URL: <https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/2019/>

УДК 659

DOI: 10.5281/zenodo.4127228

Л.В. Борисова, к.ю.н., доцент, НУЦЗ України, м. Харків

О.В. Закора, к.т.н., старший викладач, НУЦЗ України, м. Харків

А. Б. Фещенко, к.т.н, доцент, НУЦЗ України, м. Харків

*Borysova L., Ph.D in Law sciences, Associate Professor,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*O.V. Zakora, Ph.D in Technical Sciences. senior lecturer,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*A.B. Feshchenko, Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF INFORMATION SECURITY

Показано, що зростаючий вплив сучасних інформаційних і комунікаційних чинників на розвиток суспільно-політичних відносин в суспільстві вимагає уніфікації норм з правового регулювання міжнародної інформаційної безпеки. Показано, що у сучасних умовах інформаційна безпека держави потребує комплексного осмислення

Ключові слова: *інформація, комунікації, інформаційні впливи, інформаційні загрози, інформаційна безпека.*

It is shown that the growing influence of modern information and communication factors on the development of socio-political relations in society requires the unification of norms on the legal regulation of international information security. It is shown that in modern conditions the information security of the state needs a comprehensive understanding

Keywords: *information, communications, information influences, information threats, information security.*

Постановка проблеми. Процеси, що відбуваються в суспільному житті, можна охарактеризувати як посилення ролі та значення інформації як у суспільстві в цілому, так і в житті кожної окремої людини зокрема. Інформація отримує реальне матеріально-енергетичне, соціально-економічне, політичне і вартісне вираження. За цих умов одним з першочергових завдань, що постають перед правовою державою, є вирішення протиріччя між реально існуючими і зростаючими потребами особистості, суспільства і держави в якісних інформаційних ресурсах, продуктах та послугах і необхідністю забезпечення їх інформаційної безпеки. Політика у сфері інформаційної безпеки спрямована на досягнення такого рівня духовного та інтелектуального потенціалів країн, який є достатнім для розвитку державності і соціального прогресу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При написанні статті використані праці українських науковців. Проблему інформаційної безпеки відображено у працях А. Марущака, В. Петрика, В. Ліпкана, Б. Кормича, В. Почепцова, Р. Лук'янчук та інші фахівці як складову національної безпеки, її невід'ємний компонент. Поза увагою науковців залишились проблеми побудови в державі інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариства.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз інформаційної безпеки на міжнародному рівні та створення умов для побудови в державі інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариств.

Виклад основного матеріалу. Визнання проблеми інформаційної безпеки на міжнародному рівні обумовлюється такими чинниками глобалізації: у більшості розвинутих країн проводяться дослідження і розроблення нової інформаційної зброї, що дозволяє здійснювати безпосередній контроль над інформаційними ресурсами потенційного противника, а в необхідних випадках впливати на них; кардинально змінилася оцінка доктрини інформаційної безпеки в цілому і позиції більшості країн світу, які усвідомили потенціал інформаційних загроз і необхідність створення відповідного міжнародного механізму для контролю інформаційного протиборства. Політичні дискусії на Міжнародному семінарі з проблем інформаційної безпеки (Женева, 1999 р.), який відбувся під егідою Інституту ООН з дослідження проблем роззброєння (*UNIDIR – United Nations institute for disarmament research*) за участю департаменту з питань роззброєння Секретаріату ООН та представників понад 50 країн світу, підтвердили актуальність проблеми та своєчасність її розгляду в рамках ООН. У визначенні підходів до її вирішення виявилися різні позиції, котрі відповідали стратегічним інтересам учасників дискусії. Позиція розвинутих країн передбачала визнання проблеми міжнародної інформаційної безпеки як: гіпотетичного силового протистояння; перенесення концепції міжнародної інформаційної безпеки на регіональний або тематичний рівень; виділення з комплексної проблеми міжнародної інформаційної безпеки таких складових, як кримінальні та терористичні міжнародні інформаційні загрози і створення міжнародного механізму контролю подібних інформаційних злочинів.

Позиція країн, які не належать до західної моделі цивілізації, передбачала такі пропозиції: встановлення міжнародно-правової норми про заборону застосування засобів впливу на інформаційні ресурси та інформаційний потенціал міжнародного, регіонального та національного призначення; створення спеціального Міжнародного суду з інформаційної злочинності; спільне розроблення технології глобального захисту від інформаційної агресії.

Женевська зустріч виявила стратегічну проблему міжнародної інформаційної безпеки – проблему домінування в глобальній інформаційній сфері

із застосуванням інформаційних озброєнь, тобто прагнення до контролю значних територій та соціумів, проблему інформаційного дисбалансу сил міжнародного світопорядку.

Концепція міжнародної інформаційної безпеки визначає критичні структури, які у першу чергу зазнають впливу в умовах інформаційного протиборства. Найбільш вразливими вважаються політична, суспільна, економічна, військова, науково-технологічна, духовна сфери життєдіяльності суспільства, а саме:

- у політичній сфері інформаційна безпека стосується структур підготовки та прийняття політичних рішень, структур управління місцевої та регіональної влади, структур виборчих систем, інформаційно-телекомунікаційних урядових систем спеціального призначення;

- для економічної сфери критичними вважаються системи загальноекономічного аналізу та прогнозування економічного розвитку, структури прийняття рішень та координації управлінських дій в економічній сфері, зокрема, в умовах надзвичайного стану, інфраструктури банківських мереж і систем, системи управління в критично важливих для функціонування держави структурах (енергетика, транспортні комунікації, телекомунікаційні та інформаційні мережі);

- у військовій сфері вразливими в умовах інформаційного протиборства вважаються інформаційні ресурси збройних сил, військово-промисловий комплекс, системи управління військами, системи контролю і постійного спостереження, канали надходження інформації стратегічного, оперативного, тактичного, розвідувального характеру;

- глобальними загрозами в науково-технологічній сфері є феномен транскордонного переміщення інтелектуальних ресурсів, тобто вивезення інформації унікального науково-технологічного характеру на біологічних носіях до міжнародних систем спостереження, аналізу і прогнозування тенденцій науково-технологічного розвитку в різних країнах з метою доступу до об'єктів критичної інфраструктури, до конфіденційних баз і банків даних;

– суспільна сфера є найбільш вразливою для інформаційних впливів, оскільки включає системи формування громадської думки, структури засобів масової комунікації, інформаційно-організаційні структури політичних партій, громадських рухів, плюралізму і незалежності виявлення поглядів, вільного обміну думками, ідеями та інформацією;

– духовна сфера стає критичною в умовах конфесійного протистояння, релігійного фанатизму, трансформації духовних ідеалів та морально-етичних цінностей.

Інформація, як глобальне явище, утворює глобальні проблеми в міжнародній інформаційній сфері, складовим елементом якої є національна інформаційна сфера, яку кожна країна намагалася регулювати відповідно до своїх правових традицій, звичаїв та суспільної моралі. Інформаційна безпека як чинник міжнародних відносин, вплив якої має універсальний характер на поведінку багатьох акторів міжнародних відносин. До того ж трансформація самої сутності понять проблеми безпеки після закінчення «холодної війни» і розпаду біполярної міжнародної системи, потребує концептуального перегляду принципів функціонування міжнародних та національних інститутів, що відповідають за безпеку, а також врахування в нових доктринах інформаційної складової міжнародної безпеки.¹[1] Зважаючи на глобальність складових інформаційної безпеки, розвинуті країни світу розпочали реалізацію довгострокових державних програм, спрямованих на забезпечення захисту критично залежних від інформації структур.

У 1996 р. проблему міжнародної інформаційної безпеки було винесено на політичний та міжнародно-правовий рівень: Концепцію міжнародної інформаційної безпеки було обговорено на міжнародній конференції з проблем становлення інформаційного суспільства та глобальної цивілізації (ПАР, 1996 р.); у спільному комюніке зустрічі на найвищому рівні США-Російська Федерація у 1997 р. було підкреслено загрозу створення інформаційної зброї і визнано наявність воєнної складової глобального процесу інформатизації; на

¹ Міжнародна інформаційна безпека: Сучасні виклики та загрози. – К. : Центр вільної преси, 2006. – С. 9.

52-й сесії Генеральної Асамблеї ООН прийнято Резолюцію 53/70 від 4 грудня 1998 р., в якій зазначалося, що міжнародна спільнота визнає проблему інформаційної безпеки як багатоаспектний стратегічний напрям взаємодії держав у світі. Було запропоновано ООН розглянути конкретну типологію інформаційних загроз, визначити критерії цієї проблеми, включаючи розробку міжнародних принципів безпеки глобальних інформаційних систем та внести пропозиції до комплексної доповіді². [2]

*Міжнародна інформаційна безпека визначається як взаємодія акторів міжнародних відносин з операцій підтримання сталого миру на основі захисту міжнародної інфосфери, глобальної інфраструктури та суспільної свідомості світової спільноти від реальних і потенційних інформаційних загроз*³. [3]

Інформаційна безпека, як поняття в міжнародних відносинах залежно від його використання розглядається у декількох ракурсах. У найзагальнішому вигляді – інформаційна безпека – це стан захищеності інформаційного середовища суспільства, який забезпечує його формування, використання і розвиток в інтересах громадян, організацій, держави⁴. [4]

Інформаційна безпека включає в себе сукупність організаційних, соціально-економічних, правових заходів, спрямованих на забезпечення стабільності розвитку суспільства і держави та цивілізації.

Стратегії глобального інформаційного протиборства лежать в основі аналітичних розробок дослідницьких інституцій різних країн світу, метою яких є саме забезпечення інформаційного лідерства у сфері міжнародної безпеки. За результатами досліджень аналітики виділяють такі моделі системи глобальної інформаційної безпеки:

Модель А – створення абсолютної системи захисту країни-інформаційного лідера проти будь-якого виду наступальної інформаційної зброї, що обумовлює об'єктивні переваги в потенційній інформаційній війні,

² Міжнародна інформаційна безпека: Сучасні виклики та загрози. – К. : Центр вільної преси, 2006. – С. 13-14.

³ Раймон А. Мемауры: 50 лет размышления о политике / Раймон А. Memoires: 50 Ands de Reflexion Politique ; пер. с фр. Г.А. Абрамова, Л.Г. Лариновой.– М. : Ладомир, 2002.– 873с.

⁴ Юдін О.К. Інформаційна безпека держави : навч. посіб. / О.К.Юдін, В.М. Богуш. – Х. : Консум, 2005. – С. 38.

змушує інші країни шукати альянсу у військово-інформаційних діях з країною-інфолідером.

Модель В – створення значної переваги державами-потенційного ініціатора інформаційної війни в наступальних видах озброєнь, у знешкодженні систем захисту державами-протиника засобами інформаційного впливу, координація дій із союзними державами з використаннями визначених засобів інформаційної зброї для ідентифікації джерел і типів інформаційних загроз.

Модель С – наявність кількох країн-інфолідерів та потенційного протиборства між ними, визначення фактору стримування експансії інформаційних загроз, забезпечення в перспективі домінування однієї з держав у сфері міжнародної інформаційної безпеки з можливостями значного впливу на глобальну інфосферу та переважного права вирішення проблем глобального світопорядку.

Модель D – всі конфліктуючі сторони використовують транспорантність інформації для формування ситуативних альянсів, для досягнення переваг локальних рішень, які спроможні заблокувати технологічне лідерство, для використання можливостей інфоінфраструктури на окремих територіях з метою організації внутрішнього конфлікту між опозиційними силами (політичні, сепаратистські, міжнаціональні конфлікти) для проведення міжнародних антитерористичних інформаційних операцій.

Модель Е – протиборство світової спільноти та міжнародної організованої злочинності, здатної контролювати перебіг політичних, економічних, суспільних і, зрештою, цивілізаційних процесів. Можливість такої моделі передбачена в дослідженні Національної ради розвідки США «Mapping the global future»- 2020 у версії «Коло страху» («Cycle of fear»), яка є найбільш песимістичним сценарієм майбутнього світової спільноти⁵. [5]

Концепція міжнародної інформаційної безпеки визначає критичні структури, які зазнають впливу в умовах інформаційного протиборства.

⁵ Міжнародна інформаційна безпека: Сучасні виклики та загрози. — К.: Центр вільної преси, 2006. — С. 147.

Найбільш вразливими вважаються політична, суспільна, економічна, військова, інноваційна, науково-технологічна, духовна сфери життєдіяльності суспільства.

В економічній сфері критичними є системи загальноекономічного аналізу та прогнозування економічного розвитку, структури прийняття рішень та координації управлінських дій в економічній сфері, зокрема, в умовах надзвичайного стану, системи управління в критично важливих для держави структурах (енергетика, комунікації, інформаційні мережі).

Феномен інформаційної безпеки в міжнародних відносинах обумовлюється стратегічною спрямованістю інформаційних впливів проти критично важливих структур життєдіяльності і функціонування міжнародного співтовариства. Міжнародна інформаційна безпека – стан міжнародних відносин, який виключає порушення світової стабільності та створення загрози безпеці держав і світової спільноти в інформаційному просторі.

Усі питання забезпечення інформаційної безпеки держави, крім технічних засобів захисту інформації, повинні регулюватися нормами міжнародного права, так як засоби інформаційного впливу мають деструктивні наслідки не тільки для держави, проти якої вони спрямовані, а й для всієї світової спільноти.

Загрози інформаційній безпеці реалізуються через порушення критичної інфраструктури, вільного обігу інформації, неправомірні дії щодо інформації, через невідповідність інформаційної політики, засобів інформування громадськості. Відповідно до критичних сфер міжнародного співробітництва класифікуються загрози для інформаційної безпеки. Існують різні типології загроз, але, узагальнюючи, можна виділити такі види загроз: інформаційно-технологічні; інформаційно-комунікаційні; інформаційно-психологічні.

Відповідно міжнародна інформаційна безпека включає такі спрямування:

I. Глобальна інформаційна безпека: безпека розвитку міжнародної інформаційної сфери; захист міжнародного інформаційного ринку від незаконних посягань акторів міжнародних інформаційних відносин; захист та обмеження обігу інформації в цілях глобальної інформаційної безпеки; захист міжнародної інформаційної інфраструктури; захист міжнародних

інформаційних ресурсів; побудова глобального інформаційного суспільства тощо;

II. Інформаційна безпека окремих держав у міжнародному інформаційному просторі: безпека інформаційного простору держави від інформаційних загроз, інформаційних операцій, інформаційного тиску та інформаційних війн з боку інших акторів міжнародних інформаційних відносин; захист державного інформаційного ринку від незаконних посягань акторів міжнародних інформаційних відносин; захист та обмеження міжнародного обігу інформації в цілях державної інформаційної безпеки; побудова та забезпечення належного функціонування інформаційного суспільства;

III. Інформаційна безпека установ у міжнародному інформаційному просторі: захист інформації з обмеженим доступом, яка належить установі, від несанкціонованих дій з боку інших акторів міжнародної інформаційної сфери; доступ до загальнодоступної інформації та інформації, доступ до якої не може бути обмежено; захист від випадкового чи навмисного втручання в нормальний процес функціонування автоматизованої інформаційної системи організації (установи) з боку інших акторів міжнародної інформаційної сфери тощо;

IV. Інформаційна безпека людини в міжнародному інформаційному просторі: захист інформаційної і комунікаційної приватності (особливо персональних даних); вільний доступ до масової та суспільно-значущої інформації; захист від негативного інформаційного впливу; захист інформаційних і комунікаційних прав на міжнародному рівні тощо.

Основними пріоритетами державної політики в інформаційній сфері є забезпечення: захисту інформаційного суверенітету держави, особливо захисту національного інформаційного простору з інформаційним ресурсом і системи формування масової суспільної свідомості; рівня інформаційної достатності для прийняття рішень державними органами, підприємствами і громадянами. З метою забезпечення єдиного підходу щодо захисту державних інформаційних ресурсів створюється окрема підсистема для телекомунікаційного забезпечення функціонування Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади. Оптимізації

дій щодо недопущення реалізації загроз інформаційним ресурсам держави необхідно здійснювати проведення оцінювання (аудиту) стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, зокрема тих, що мають доступ до мережі Інтернет.

Висновки. 1. Міжнародна інформаційна безпека – стан міжнародних відносин, який виключає порушення світової стабільності та створення загрози безпеці держав і світової спільноти в інформаційному просторі. 2. Сьогодні світова спільнота приходить до думки про необхідність створення міжнародних актів, які містили б уніфіковані норми з правового регулювання міжнародної інформаційної безпеки. 3. Важливо підкреслити те, що метою інформаційної політики держави є створення умов для побудови в державі інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариства, забезпечення пріоритетного розвитку інформаційних ресурсів та інфраструктури, впровадження новітніх інформаційних технологій, захисту національних моральних і культурних цінностей, забезпечення конституційних прав на вільний доступ до інформації. 4. Державна політика визначається пріоритетністю національних інтересів і має на меті унеможливлення реалізації загроз для інформації.

Список використаних джерел

1. Міжнародна інформаційна безпека: Сучасні виклики та загрози. – К. : Центр вільної преси, 2006. – С. 9.

2. Міжнародна інформаційна безпека: Сучасні виклики та загрози. – К. : Центр вільної преси, 2006. – С. 13-14.

3. Раймон А. Мемауры: 50 лет размышления о политике / Раймон А. Memoires: 50 Ands de Reflexion Politique ; пер. с фр. Г.А. Абрамова, Л.Г. Лариновой.– М. : Ладомир, 2002.– 873с.

4. Юдін О.К. Інформаційна безпека держави : навч. посіб. / О.К.Юдін, В.М. Богуш. – Х. : Консум, 2005. – С. 38.

5. Міжнародна інформаційна безпека: Сучасні виклики та загрози. – К.: Центр вільної преси, 2006. – С. 147.

References

1. International Information Security: Current Challenges and Threats. – Kyiv: Center for Free Press, 2006. – P. 9.

2. International Information Security: Current Challenges and Threats. – Kyiv: Center for Free Press, 2006. – P. 13-14.

3. Raymond A. Memoirs: 50 years of thinking about politics / Raymond A. Memoires: 50 Anns de Reflexion Politique; lane. with fr. НА. Абрамова, Л.Г. Larinova. – М .: Ladomir, 2002.– 873 p.

4. Yudin OK Information security of the state: textbook. way. / OK Yudin, VM Bogush. – H.: Konsum, 2005. – P. 38.

5. International Information Security: Current Challenges and Threats. – Kyiv: Center for Free Press, 2006. – P. 147.

УДК 378.851

DOI: 10.5281/zenodo.4127230

*Вавренюк С. А., к.держупр., докторант навчально-науково-виробничого
центру НУЦЗУ, м. Харків*

*Vavreniuk S., PhD in Public Administration, Doctoral candidate of
Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil
Defense of Ukraine*

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM AT THE STATE LEVEL

Дана стаття присвячена визначенню підходів на державному рівні до підвищення ефективності системи вищої освіти в Україні в рамках інтеграції вітчизняної освіти до європейського освітнього простору. Автор вказує на існуючі аспекти досягнення ефективності в системі вищої освіти, відзначаючи їх особливості, характерні риси та способи впливу на освітню сферу.

Автор приходить до висновку, що ефективність вищої освіти багатостороння категорія, яка включає як економічну, так і соціальну складові.

Ключові слова: *система вищої освіти, ефективність державного управління, модернізація, стратегія розвитку, реформування системи вищої освіти, стратегія управління.*

This article is devoted to defining approaches at the state level to increase the efficiency of the higher education system in Ukraine in the framework of the integration of national education into the European educational space. The author

points out the existing aspects of achieving efficiency in the higher education system, noting their features, characteristics and ways of influencing the educational sphere.

The author concludes that the effectiveness of higher education is a multifaceted category that includes both economic and social components.

Keywords: *higher education system, efficiency of public administration, modernization, development strategy, reform of higher education system, management strategy.*

Постановка проблеми. Проблематика реформування системи вищої освіти в цілому й закладів вищої освіти, зокрема, - одна з найбільш цікавих та актуальних, як з точки зору змісту й структури освітньої діяльності, так і з точки зору її організаційно-економічних аспектів. Стратегія управління та функціонування більшості закладів вищої освіти, з одного боку, визначається державним механізмом затвердження контрольних цифр прийому, з іншого боку - з точки зору держави й суспільства, поведінкою установ вищої освіти, які намагаються максимізувати свій дохід в короткостроковому періоді. Такого роду система управління в сфері вищої освіти є виключно неефективною, особливо в умовах демографічного спаду та очікуваного в найближчому майбутньому скорочення чисельності трудових ресурсів в національній економіці.

Наукова проблема ефективності вищої школи досить давно є предметом досліджень вітчизняних вчених, в той же час її розуміння не може бути досягнуто без визначення суті й змісту самої категорії «ефективність». В умовах переходу до ринкових відносин, в тому числі в галузях соціальної сфери, до яких відноситься й вища освіта, поняття «ефективність» набуло особливої актуальності. В умовах ринку не тільки суспільству та державі, а й кожному індивідууму стає небайдуже, якими затратами праці досягається задоволення його потреб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика ефективності вищої школи отримала досить бурхливий розвиток в останнє десятиліття, так

як це обумовлено процесами реформування економіки й системи освіти, як одного з основних джерел формування трудового потенціалу. Методологічні підходи до визначення ефективності освіти формувалися й розвивалися в роботах таких авторів, як В. Буланова, Б. Генкіна, К. Коліна, П. Покатаєва, А. Тихонова та інших, а також зарубіжних дослідників: Е. Денісона, Ф.Т. Шульца. Оцінка ефективності освіти відноситься до числа найбільш складних з точки зору методології проблем.

Постановка завдання. Метою даної статті є висвітлення актуальних підходів на державному рівні до підвищення ефективності системи вищої освіти в Україні в рамках інтеграції вітчизняної освіти до європейського освітнього простору[1].

Виклад основного матеріалу. З розвитком ринкових відносин, в тому числі в соціальній сфері, акцент досліджень змістився в бік вивчення економічної ефективності вищої освіти. Розглядаючи економічну ефективність вищої освіти, багато авторів ділять її на дві категорії: внутрішню або внутрішньосистемну, що є «мірою того, наскільки інтенсивно працюють працівники системи освіти або її окремої установи, наскільки економно вони витрачають матеріальні й грошові ресурси, наскільки раціонально функціонує вся система освіти або її окремі ланки », і зовнішню або народногосподарську, яка відображає вплив освіти на зростання продуктивності праці й темпи розвитку суспільного виробництва в цілому, а також на збільшення внутрішньо-валового продукту й національного доходу. Внутрішня ефективність відображає саму вищу освіту як системний об'єкт, враховує економічну віддачу витрат в освітніх структурах й націлена на економію праці в сфері освіти; зовнішня ефективність виражає мету функціонування вищої освіти й визначає внесок освіти в економічне зростання. Мінімізація витрат на освіту взагалі і вищу освіту, в тому числі, є необхідною та об'єктивною умовою підвищення її ефективності. Зниження витрат на підготовку фахівців з вищою освітою може привести до зворотного ефекту, а саме зниження зовнішньої

ефективності освіти за рахунок погіршення якісних параметрів підготовки фахівців.

Проте, зовнішня ефективність характеризує ступінь досягнення поставлених перед системою глобальних кінцевих цілей, в той час як внутрішня - процес руху до мети.

Значне число науковців не зупинялися на вивченні внутрішньої ефективності вищої освіти, а основна увага приділялася питанням економічної ефективності. Аналізуючи їхні праці можна виділити три основні чинники зростання обсягів національного доходу:

- збільшення чисельності працівників матеріального виробництва;
- підвищення рівня їх кваліфікації за рахунок утворення;
- зростання фондоозброєності працівників.

Ефективність освіти визначалася через її внесок в приріст національного доходу пропорційно частці умовного приросту чисельності робочої сили, що є наслідком підвищення її кваліфікаційного рівня й визначається через зростання заробітної плати. Необхідно відзначити, що даний підхід не може вважатися об'єктивним по ряду причин. По-перше, рівнозначність ступеня впливу зазначених вище факторів є досить спірним твердженням. По-друге, приріст заробітної плати далеко не завжди й не у всіх сферах пов'язаний з підвищенням рівня освіти. По-третє, даний підхід з певним ступенем припущень може застосовуватися в умовах практично стабільної економіки, однак в умовах дестабілізації навряд чи можна говорити про його використання.

Також приріст національного доходу можна визначати через підвищення продуктивності праці, яка обумовлена підвищенням рівня освіти працівників й, відповідно, кваліфікації. Різниця між приростом національного доходу, обумовленого застосуванням отриманих знань, й витратами на навчання в даному випадку і є показником ефективності освіти. Однак, при такому підході не враховується попередній рівень кваліфікації працівника.

Кореляційні підходи до оцінки народногосподарської ефективності характерні й для західної економічної науки, так Е.Денісоном озвучувалася ідея

про економічну значимість освіти, що виявляється в якості робочої сили. На думку цього науковця, освіта збільшує ефективність живої праці за рахунок наступних чинників:

- в загальному й цілому, освічена частина робочої сили виконує свою роботу краще, ніж менш освічена;
- більш високий рівень освіти особистості сприяє кращому сприйняттю нових ідей й методів роботи;
- більш освічена робоча сила краще орієнтується в інформаційному висвітленні ринку праці та краще оптимізує вибір виду діяльності;
- потреба в більш високому рівні освіти робочої сили зумовлена індустріалізацією й автоматизацією виробництва.

Крім ефективності в масштабах національної економіки достатнє число науковців розглядали ефективність вищої освіти з точки зору економіки регіону [2]. Узагальнення досліджень в даному напрямі дозволяє зробити певні висновки про розуміння ефективності вищої освіти на рівні регіональної економіки.

Регіональна ефективність вищої освіти має більш широкий спектр проявів, ніж народногосподарська, так як враховує не тільки економічні, а й соціальні аспекти.

Економічна складова регіональної ефективності проявляється через сукупність накопичених корисних властивостей людини як носія робочої сили, в тому числі його «професійних й кваліфікаційних якостей, які в процесі безпосереднього застосування в сфері суспільного виробництва сприятимуть примноженню благ конкретної людини, підприємства або організації, в якій він буде працювати, й, в кінцевому підсумку, буде зростати добробут конкретної території та держави».

Соціальна складова регіональної ефективності вищої освіти проявляється в двох аспектах: соціокультурному та демографічному. Соціокультурний аспект обумовлений формуванням особистості, індивідуальної й суспільної свідомості, зростанням обсягів духовного багатства суспільства через надання

освітніх послуг. Результуючим показником в даному випадку є поліпшення якості життя, зниження рівня соціальної напруженості, активізація культурного життя населення регіону. Демографічний аспект пов'язаний з тим фактом, що наявність на території регіону закладів вищої освіти веде до приросту населення в його працездатної частини, збільшує мобільність населення[3].

Необхідно відзначити, що проаналізовані підходи можуть мати і негативні моменти. По-перше, щодо економічної складової можна привести ту ж аргументацію, що й з приводу економічної ефективності. Соціальна складова, як вже було зазначено раніше, досить складно вимірюється, так як виділення вкладу освіти в зазначені результати представляється ще більш складним, ніж вклад освіти в підвищення продуктивності праці.

Необхідно відзначити, що визначення народногосподарської ефективності через зростання прибутковості індивідуума, продуктивності праці й національного доходу є одним з напрямків оцінки людського капіталу. Саме тому такі зарубіжні вчені, як Шульц Т., Беккер Г., Денісон Е., про роботи яких йшлося вище, вважаються одними з родоначальників цієї теорії[7]. Однак сучасна теорія розглядає ефективність вищої освіти в більш широкому контексті. З точки зору даної теорії вища освіта - це ефективність яку визначає безпосередній споживач освітньої послуги - абітурієнт, студент, випускник; фактичний або потенційний роботодавець; держава, як роботодавець і як структура, яка здійснює контроль за якістю; різні суспільні інститути, в тому числі здійснюють консультативні, контрольні та інші функції, а також самі заклади вищої освіти. Під ефективністю вищої освіти в даному випадку розуміється досягнення максимального результату, що виражається в якості знань й навичок здобувачів, при найменших приватних і громадських витратах на отримання цих знань та навичок. Ефективність оцінюється як з точки зору потреб сьогодення, так й з точки зору запитів майбутнього.

З точки зору студента ефективний рівень отриманої освіти на індивідуальному рівні буде досягнутий при рівності граничних приватних вигод й граничних витрат на додатковий рік навчання у закладі вищої освіти, та

на рівні суспільства при рівності граничних соціальних вигод і граничних витрат на додатковий рік навчання в ЗВО. Приватні витрати студента, пов'язані із здобуттям вищої освіти, можна розділити на прямі (плата за навчання, придбання навчальної літератури, транспортні витрати та інші). І витрати втрачених можливостей (недоотримана заробітна плата, вигоди і невигоди майбутньої служби в армії, вигоди пов'язані з укладенням шлюбу і народженням дитини та інші). Приватні вигоди можна визначити як сучасну вартість майбутніх більш високих доходів індивідів, які мають вищу освіту, за вирахуванням майбутніх потоків доходів цих же осіб, якби вони не отримували вищої освіти.

Роботодавець оцінює ефективність освіти, порівнюючи граничний дохід, що отримується від найму фахівця з витратами на нього. В даний час витрати роботодавця обмежуються заробітною платою фахівця й не враховують додаткових витрат на підготовку фахівця певної кваліфікації. Підготовка фахівця аналогічна процесу життєвого циклу будь-якого товару - від зародження спеціальності (професії, кваліфікації) до її згасання і відмирання.

Роботодавець пред'являє високі вимоги на ринку праці до професійно підготовленого фахівця, але далеко не завжди в дійсності бажає брати участь в його підготовці. У даній ситуації цілком, можливо виникнення невиправданої економії коштів на перепідготовку й підвищення кваліфікації персоналу, в той же час підвищує економічну ефективність вищої освіти для роботодавця, витрати якого на підготовку фахівця стають практично нульовими. В цьому випадку, роботодавець перерозподіляє на свою користь позитивний зовнішній ефект від освіти, не оплачуючи його.

Держава розглядає й оцінює ефективність вищої освіти з точки зору впливу його на ефективність всієї економіки, про що вже говорилося вище при розгляді народногосподарського аспекту ефективності вищої освіти. Ефективна вища освіта з точки зору держави - це відповідність її поточним й перспективним потребам держави, тенденціям світового розвитку[4]. Це також отримання більш високої віддачі від вкладення бюджетних коштів в освіту, ніж

при вкладенні в інші сфери економіки, це зменшення втрат від державного перерозподілу коштів бюджету на користь освіти. У той же час економічна віддача від освіти може бути різною, знизити її можуть такі чинники:

- якість освіти може бути низькою, або знання та навички, набуті під час навчання, не відповідають вимогам ринку;
- при низьких темпах економічного зростання в державі знання, освіта й навички виявляються незатребуваними та кваліфіковані фахівці не отримують відповідної винагороди.

Суспільство зацікавлене в тому, щоб в процесі освіти людина формувалася як особистість, для якого праця це не тільки засіб отримання грошей, але і спосіб самовираження, самоствердження, соціального зростання. З точки зору суспільства ефективність вищої освіти передбачає, що в процесі навчання значна частина витрат часу відводиться на освоєння дисциплін гуманітарного та соціально-економічного циклу. Даний підхід може вступати в протиріччя з оцінкою ефективності з боку роботодавця, зацікавленого, перш за все, в вузькопрофесійних знаннях й навичках. Необхідно відзначити те, що протиріччя чи конфлікт інтересів усіх зацікавлених у підготовці фахівців з вищою освітою сторін - закономірне явище до певної міри знижує ефективність вищої школи.

З точки зору закладу вищої освіти ефективність його діяльності в сфері освіти є співвідношення витрат та вигод, отриманих від підготовки різних фахівців в умовах ринку[5]. Тут також проявляється конфлікт інтересів ЗВО, держави й роботодавця: якщо порівняти витрати на підготовку інженера та лікаря з одного боку, і юриста й економіста з іншого боку, то вони різняться в рази. Саме тому інтереси ЗВО й роботодавця при оцінці ефективності інвестицій в підготовку фахівців різних напрямків можуть не збігатися в короткостроковому періоді, перш за все через різну собівартості підготовки фахівців, а значить і внутрішньої економічної ефективності.

Таким чином, підбиваючи підсумок узагальнення теоретико-методологічних підходів до розуміння й оцінки ефективності вищої освіти, можна зробити наступні висновки.

Питанням ефективності вищої освіти раніше і в даний час присвячено достатню велику кількість наукових робіт й досліджень, які розглядають різні аспекти результативності, конкурентоспроможності і, безпосередньо ефективності освітньої послуги, освітнього закладу й системи вищої освіти в цілому[6]. Кожна наукова школа визначає свій підхід та свою точку зору на дане питання.

Теорія людського капіталу трактує вищу освіту як інвестиції в потенційну ринкову вартість індивідуума в якості агента ринку праці, де оцінюється як економічна ефективність вкладених в освіту коштів, так і соціальних наслідків, які мають характер зовнішніх екстерналій. З цих же позицій теорія людського капіталу розглядає ефективність вищої освіти з точки зору держави, суспільства й роботодавця.

Сучасні дослідження в галузі управління закладами вищої освіти все активніше розглядають їх в якості агентів ринкового середовища, а ефективність їх діяльності з позицій стратегічного управління як поєднання наявних можливостей та досягнутих результатів з поставленими стратегічними цілями. При цьому стратегічні цілі ЗВО зазвичай локалізуються в напрямку виконання державних завдань на підготовку кадрів й напряму підвищення власної конкурентоспроможності.

Таким чином, згідно з сучасними поглядами на ефективність вищої освіти, існує кілька напрямів, в яких вона проявляється. З точки зору держави економічна ефективність вищої освіти дає більш високу віддачу від вкладення бюджетних коштів в освіту, ніж від вкладень в інші сфери економіки за умови зниження втрат від державного перерозподілу коштів бюджету на користь освіти. Соціальна ефективність вищої освіти на державному рівні проявляється в соціальній стабілізації суспільства й загальне підвищення рівня життя населення. Економічна ефективність в масштабах національної економіки

визначається зміною якості трудового та наукового потенціалу, зростанням продуктивності праці і, в кінцевому рахунку, зростанням внутрішньо-валового продукту. На ринку освітніх послуг проявляється ефективність управління і функціонування закладу вищої освіти у формі його конкурентоспроможності та загального положення на ринку. Визначальними показниками економічної ефективності в даному випадку є обсяг сукупного (бюджетного і позабюджетного) доходу, рівень витрат, а також структура витрат ЗВО, яка розкриває його реальні можливості й конкурентну стійкість.

З позицій регіонального ринку праці можна говорити про соціальну ефективність вищої освіти при наявності позитивної динаміки показників зайнятості та безробіття, в тому числі молодих фахівців, економічна ж ефективність визначається скоріше на рівні регіональної економіки в цілому зростанням показників продуктивності праці. Економічна ефективність вищої освіти для роботодавця - це в першу чергу різниця між граничним доходом, отриманим підприємством в результаті найму відповідного фахівця, і витратами на його підготовку і оплату його праці. Відносно індивідуума про ефективність вищої освіти, як уже було відзначено вище, можна говорити в двох напрямках: економічна ефективність вкладень в освіту з урахуванням так званих витрат втрачених можливостей та соціальна ефективність в формі підвищення освітнього, професійного рівня і, як наслідок, статусного положення у суспільстві. Громадська ефективність вищої освіти має виключно соціальний характер і проявляється в підвищенні загального освітнього й культурного рівня населення. Крім того, є якась специфічна область прояви громадської соціальної ефективності вищої освіти в галузях соціальної сфери: підвищення рівня здоров'я, розвиток системи освіти в цілому.

Висновки. Таким чином, ефективність вищої освіти - багатостороння категорія, яка включає як економічну, так і соціальну складові. Необхідно, однак, зауважити, що в даному розумінні мова, в першу чергу, йде саме про ефективність вищої освіти в рамках регіональної та національної соціально-економічних систем, або про ефективність конкретної освітньої послуги для

конкретного споживача-студента або ж випускника вищої школи. Лише деякі з розглянутих аспектів ефективності вищої освіти можуть бути безпосередньо співвіднесені з успішністю функціонування певного закладу вищої освіти: конкурентоспроможність ЗВО на ринку освітніх послуг як результат ефективного управління, а також ефективність для роботодавця, але тільки за умови його фінансової участі в підготовці або підвищенні кваліфікації фахівця, так як в протилежному випадку прив'язки освітньої послуги до конкретного ЗВО немає. Також важливим є і той факт, що при сукупному розгляді інтересів всіх учасників процесів підготовки у ЗВО, працевлаштування та подальша професійна діяльності фахівців з вищою освітою, викликає ряд протиріч в частині утримання та термінів отримання передбачуваної вигоди. У зв'язку з цим постає питання про розуміння категорії «ефективність діяльності» стосовно до закладу вищої освіти з врахуванням сучасних економічних й соціальних умов, котрі визначають необхідність його функціонування як ефективного суб'єкта національної економіки в широкому розумінні.

Список використаних джерел

1. Ажажа М. А. Державне управління модернізацією вищої освіти в Україні: монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 427 с.
2. Белова Л. О. Якісна освіта як запорука якості життя населення. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2016. Вип. 4 (54). С. 8–17*
3. Вавренюк С.А. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні : монографія / С.А. Вавренюк. – Харків : НУЦЗУ, 2020. – 284 с.
4. Вавренюк С.А. Проблеми та напрямки досягнення якості освіти на етапі реформування вищої освіти України / С.А. Вавренюк// *Інвестиції : практика та досвід: науково-практичний журнал, серія Державне управління.* – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2018. – Вип. 14. – С. 79-83.

5. Вавренюк С.А. Ефективність реалізації державної політики в сфері вищої освіти. / С.А. Вавренюк// Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2019. – Вип. 2 (11). – 482с. – (Серія "Державне управління"). – С. 273-280.

6. Devlin M., Nagy J. and A. Lichtenberg. Research and Development in Higher Education. *Reshaping Higher Education*(33). 2016. pp. 54-57.

7. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) K.: CS Ltd., 2015. 32 p.

References

1. Azhazha, M.A. (2019). Public administration of modernization of higher education in Ukraine. [Derzhavne upravlinnya modernizaciyeyu vyshhoyi osvity v Ukrayini]. Zaporizhzhya : Klasychnyj pryvatnyj universytet. 427 p.

2. Byelova, L.O. (2016). Quality education as a guarantee of quality of life. [Yakisna osvita yak zaporuka yakosti zhyttya naseleennya]. Xarkiv: Vyd-vo XarRI NADU. P. 8–17.

3. Vavrenyuk, S.A. (2020). State Administration of Higher Education Reform in Ukraine [Derzhavne upravlinnya reformuvanniam vy`shhoyi osvity` v Ukrayini]. Xarkiv : NUCzZU.284 p.

4. Vavrenyuk, S.A. (2018). Problems and directions of achieving the quality of education at the stage of reforming higher education in Ukraine. [Problemy ta napryamky dosyagnennya yakosti osvity na etapi reformuvannya vyshhoyi osvity Ukrayiny]. K. : TOV «DKS Centr». pp. 79-83.

5. Vavrenyuk, S.A. (2019). Effectiveness of state policy implementation in the field of higher education. [Efektyvnist` realizaciyi derzhavnoyi polityky v sferi vyshhoyi osvity]. X. : Vyd-vo NUCzZU. pp. 273-280.

6. Devlin, M., Nagy, J. and Lichtenberg, A. (2016). Research and Development in Higher Education. *Reshaping Higher Education*, (33), pp. 54-57.

7. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. (2016). (ESG) K.: CS Ltd.,. 32 p.

УДК 338

DOI: 10.5281/zenodo.4127234

Єлізаров О.В., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

Рагвмов С.Ю., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

*Elizarov A., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor, National University of
Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*Ragimov S., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor, National University of
Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ЩОДО ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

ON ISSUES OF MANAGEMENT OF PROTECTION OF RIGHTS TO INTELLECTUAL PROPERTY OBJECTS

У статті проаналізовано режими охорони і захисту авторських прав, права інтелектуальної власності, визначено сутність поняття «управління інтелектуальною власністю», управління охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, розкрито основні методи управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Ключові слова: інтелектуальна власність, права інтелектуальної власності, інформація про управління правами, управління охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності.

The article analyzes the regimes of protection and protection of copyright, intellectual property rights, defines the essence of the concept of "intellectual

property management", management of protection of intellectual property rights, reveals the main management methods in the field of intellectual property rights.

Keywords: *intellectual property, intellectual property rights, information on rights management, management of protection of intellectual property rights.*

Постановка проблеми. Всесвітня конвенція про авторське право була розроблена і прийнята на спеціальній конференції, що відбулася під егідою ЮНЕСКО 6 вересня 1952 р. у Женеві. Головна мета Конвенції – створення універсального режиму для охорони і захисту авторських прав на літературні, наукові і художні твори на міжнародному рівні. У Конвенції досить чітко регламентується порядок публікації творів, оформлення авторства, конкретні гарантії матеріальних і нематеріальних прав авторів.

Аналіз останніх публікацій. Аналіз існуючих наукових досліджень присвячених управлінню інтелектуальною власністю П. Цибульова, В. Чеботарьова, В. Зінова, Г. Сміт, В. Дергачової, Н. Шелехової, З. Мазур, А. Булатецької, А. Цапенко, А. Мерисіянова, К. Чуксіна дозволив зробити висновки, що в науковій літературі не існує єдиного методологічного підходу щодо дослідження, процесів управління інтелектуальною власністю, відповідно питання щодо методів управління інтелектуальною власністю є актуальними.

Постановка завдання. Метою дослідження є розкриття комплексного сприймання організаційного забезпечення управління інтелектуальною власністю.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка договірна держава, за внутрішнім законодавством якої неодмінною умовою охорони авторського права є дотримання формальностей, як-от: депонування примірників, реєстрація, застереження про збереження авторського права, нотаріальні посвідчення, сплата зборів, виготовлення або випуск у світ примірників твору на території цієї держави, – має вважати ці вимоги виконаними щодо тих творів, які охороняються на підставі цієї Конвенції і які вперше випущені у світ поза територією цієї держави і автори яких не є її громадянами, якщо, починаючи з

першого випуску у світ цих творів, усі їхні примірники, випущені з дозволу автора або будь-якого іншого власника його прав, носитимуть знак © із зазначенням імені володаря авторського права і року першого випуску у світ; цей знак, ім'я і рік випуску мають бути розташовані таким чином і на такому місці, які б ясно показували, що авторське право зберігається. У Конвенції передбачається також, що період охорони авторського права не може бути коротшим за життя автора і 25 років після його смерті.

Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ) підписана в Стокгольмі 14 липня 1967 р. та змінена 2 жовтня 1979 р. Цілями організації є сприяння охороні інтелектуальної власності в усьому світі шляхом співробітництва держав і у відповідних випадках через взаємодію з будь-якою іншою міжнародною організацією.

ВОІВ сприяє охороні інтелектуальної власності в усьому світі, гармонізації певних норм міжнародного права у сфері інтелектуальної власності та адміністративного управління окремими глобальними договорами, становленню і підтримці законності прав промислової власності.

Інтелектуальна власність включає права, які стосуються: літературних, художніх і наукових творів; виконавчої діяльності артистів, звукозапису; радіо- і телевізійних передач; винаходів у всіх галузях людської діяльності; наукових відкриттів; промислових зразків, знаків обслуговування, фірмових найменувань і комерційних позначень; захисту проти недобросовісної конкуренції; а також усі інші права, що відносяться до інтелектуальної діяльності в промисловій, науковій, літературній і художній сфері.

Закони України «Про приєднання України до Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів (Паризького акта від 24 липня 1971 року, зміненого 2 жовтня 1979 року)» від 31 травня 1995 р. № 189/95-ВР і «Про приєднання України до Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право» від 20 вересня 2001 р. № 2733-III є правовою підставою для продовження охорони прав українських авторів, сприяють розширенню співробітництва України із зарубіжними країнами в цій сфері.

Протягом останнього десятиліття з розвитком подій у галузі економіки, техніки і права посилюється інтерес міжнародних організацій до інтелектуальної власності. Інтелектуальна власність стала невід'ємною частиною системи багатосторонньої торгівлі, що відображено в Угоді про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (Угода ТРІПС), підписаній 15 квітня 1994 р. Цілями цієї Угоди є охорона і реалізація прав інтелектуальної власності. Дана Угода повинна сприяти технічному прогресу та переданню і розповсюдженню технології для взаємної вигоди виробників і користувачів технологічних знань, сприяючи соціально-економічному добробуту, і для досягнення балансу прав і обов'язків. У даному документі термін «інтелектуальна власність» поширюється на всі категорії інтелектуальної власності: товарні знаки, географічні назви, промислові зразки, патенти, топології (топографії) інтегральних мікросхем, охорону закритої інформації.

Принципи Угоди визначають, що при формуванні або вдосконаленні своїх національних законів і правил члени можуть здійснювати заходи, необхідні для захисту здоров'я та харчування населення, а також спонукати суспільний інтерес у секторах, життєво важливих для їх соціально-економічного та технологічного розвитку, за умови, що такі заходи відповідають положенням цієї Угоди.

У розд. 7 «Захист нерозголошеної інформації» зазначається, що в процесі забезпечення ефективного захисту проти недобросовісної конкуренції, як передбачено в ст. 10-bis Паризької конвенції (1967 р.), члени повинні надавати захист нерозголошеної інформації. Фізичні і юридичні особи повинні мати можливість перешкоджати тому, щоб інформація, яка законно знаходиться під їх контролем, розголошувалась, збиралась або використовувалась іншими особами без їхньої згоди у такий спосіб, який суперечить чесній комерційній практиці, якщо така інформація: є секретною у тому розумінні, що вона як єдине ціле або у точній сукупності та поєднанні її компонентів не є загальновідомою або доступною для осіб у тих колах, що звичайно мають справу з інформацією, про яку йдеться; має комерційну цінність через те, що вона є секретною; зберігається у секреті внаслідок

вжиття за відповідних обставин певних заходів особою, яка законно здійснює контроль за цією інформацією.

Для цього положення вислів «спосіб, який суперечить чесній комерційній практиці» означає принаймні таку практику, як порушення контракту, порушення довіри та спонукання до порушення довіри, і включає придбання інформації, що не підлягає розкриттю, третіми особами, які знали або не могли не знати, що з цим придбанням пов'язана така практика.

Договір Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право, прийнятий Дипломатичною конференцією 20 грудня 1996 р., передбачає, що охорона авторських прав поширюється на форму вираження, а не на ідеї, процеси, методи діяльності або математичні концепції як такі.

Інформація про управління правами означає інформацію, яка ідентифікує твір, автора твору, володаря будь-якого права на твір або інформацію про умови використання твору, а також будь-які цифри або коди, у яких подана така інформація, якщо будь-яка з цих складових інформації додана до примірника твору або фігурує у зв'язку із розповсюдженням твору серед широкої публіки.

Управління охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності є важливим напрямом публічного управління, оскільки від результативності його здійснення залежать: рівень забезпечення прав фізичних осіб, які мають у своєму користуванні, володінні або розпорядженні об'єкти інтелектуальної власності; рівень економічного зростання держави; престиж країни у світі.

У загальному розумінні метод управління становить правовий засіб досягнення поставленої мети, розв'язань завдань, що виникли. По суті, методи – це способи впливу, звернені до поведінки суб'єктів соціального життя. Вирішення завдань щодо охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності здійснюється суб'єктами управління через використання методів управлінського впливу.

Для методів управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності характерним є: використання суб'єктами управління в зазначеній

сфері для вирішення завдань, що стоять перед ними; забезпечення режиму законності у володінні, користуванні, розпорядженні правами на об'єкти інтелектуальної власності; запобігання, припинення порушень режиму володіння, користування, розпорядження правами на об'єкти інтелектуальної власності; притягнення осіб, котрі скоїли правопорушення, пов'язані з порушенням встановленого режиму володіння, користування або розпорядження правами на об'єкти інтелектуальної власності, до юридичної відповідальності; застосування повсякденно та вибірково залежно від необхідності вирішення того або іншого завдання; вираження у взаємодії суб'єкта управління з об'єктом управління; найбільш повне та всебічне встановлення меж владних повноважень суб'єктів управління.

Зобов'язання стосовно інформації про управління правами передбачають відповідні ефективні засоби юридичної відповідальності по відношенню до будь-якої особи, яка свідомо чинить недозволене поширення, імпортування для розповсюдження, передання в ефір або розповсюдження серед широкої публіки творів або примірників творів, знаючи, що має місце недозволене усунення або зміна будь-якої електронної інформації про управління правами.

Відповідно до ст. 14 Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право, прийнятого Дипломатичною конференцією 20 грудня 1996 р., визначено, що договірні сторони передбачають наявність у їх законах заходів щодо забезпечення прав, які дозволяють ефективно протидіяти будь-яким актам порушення прав, передбачених цим Договором, включаючи термінові заходи для запобігання порушень та заходи як стримуючий засіб від подальших порушень. У 2001 р. міжнародні відносини у сфері інтелектуальної власності зазнали змін, котрі дають змогу винахідникам і авторам усього світу користуватися більш надійною охороною, більш широкими і ефективними засобами захисту своїх творів на сьогоднішньому глобальному ринку, який, у свою чергу, характеризується високим суперництвом.

Об'єктами охорони промислової власності є патенти на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, товарні знаки, знаки обслуговування, фірмові

найменування та вказівки про походження чи найменування місця походження, а також припинення недобросовісної конкуренції.

Договір про патентне право, прийнятий 15 січня 2002 р., спрощує формальності й раціоналізує процедури по відношенню до національних і регіональних патентних заявок [1], а також положення та інструкції цього Договору застосовуються до виданих національних і регіональних патентів на винаходи та до національних і регіональних додаткових патентів, які є чинними для будь-якої договірної сторони (ст. 3), спрощує вимоги до дати подання заявки, визначає стандартний набір формальних вимог, передбачених Договором про патентне право, передбачає стандартні бланки, спрощені процедури у відомостях, засоби для попередження випадкової втрати прав і основні принципи електронного подання заявок. Таким чином, користувачі патентної системи можуть спиратися на спрощені процедури подання національних заявок і підтримку в силі патентів у всіх державах-учасниках. Для гармонізації патентного права, що виходить за рамки формальних вимог, Постійний комітет ВОІВ з патентного права прийняв рішення про початок роботи над гармонізацією матеріальних норм патентного права. Комітет сконцентрував увагу на питаннях, що безпосередньо пов'язані з виданням патентів, на питаннях патентоспроможності, включаючи визначення рівня визначеності, новизни, винахідницького рівня (неочевидності і промислового застосування), корисності, складання і тлумачення пунктів формули з вимогами достатнього розкриття [2].

Більш довгостроковою метою розвитку міжнародної патентної системи є забезпечення механізмів і програм, за допомогою яких винахідники матимуть доступ до національних, регіональних і ефективних міжнародних систем правової охорони, які дозволили б отримувати, підтримувати і захищати свої патенти, котрі: являються простими, недорогими, своєчасними і надійними, тобто такими, що відповідають вимогам надання ефективної охорони; сприяють використанню запатентованої технології у формі впровадження у виробництво, створення стимулів для інвестицій, міжнародного ліцензування чи комерційних угод або інших способів передання технологій.

Необхідність створення в Україні ефективної системи охорони прав інтелектуальної власності викликана вимогою часу: незалежною країна не може бути без економічного розвитку, а розвинута незалежна економічна структура держави неможлива без політики захисту права інтелектуальної власності.

Правовідносини у сфері інтелектуальної власності регулюються нормами Конституції України, Цивільного, Кримінального, Митного, Господарського кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, спеціальними законами і підзаконними нормативними актами. 26 квітня 1970 р. Україна (УРСР) приєдналася до Всесвітньої організації інтелектуальної власності і в нинішній час є учасницею Міжнародного (Паризького) союзу з охорони промислової власності та Міжнародного (Бернського) союзу з охорони літературних і художніх творів.

Найважливішими міжнародними договорами, що діють у рамках ВОІВ, є:

- Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. (у редакції від 2 жовтня 1979 р.), для України набула чинності 25 грудня 1991 р.;
- Всесвітня конвенція про авторське право від 6 вересня 1952 р., ратифікована Україною 23 грудня 1993 р., набрала чинності 3 листопада 1995 р.;
- Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів від 9 вересня 1886 р., якою передбачено правову охорону авторських прав на кожний літературний, науковий чи художній твір, незалежно від форми його вираження. Україна 31 травня 1995 р. приєдналася до Паризького акта від 24 липня 1971 р., який практично є новою редакцією Бернської конвенції;
- Міжнародна (Римська) конвенція про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення від 26 жовтня 1961 р., дата приєднання України – 20 вересня 2001 р.;
- Конвенція (Женевська) про охорону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їхніх фонограм від 29 жовтня 1971 р., дата приєднання України – 15 червня 1999 р. Країни – учасниці підписаних конвенцій погодилися прийняти на себе зобов'язання здійснити всі передбачені цими міжнародними

документами заходи, проте з урахуванням положень чинного національного законодавства.

Захист прав інтелектуальної власності здійснюється також у рамках антимонопольного законодавства України. Згідно з нормами Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» Антимонопольний комітет України, який має розгалужену систему регіональних представництв, здійснює захист прав інтелектуальної власності в адміністративному порядку. З метою забезпечення контролю за дотриманням законодавства у сфері інтелектуальної власності та забезпечення механізмів його реалізації у складі Держдепартаменту створено підрозділ контролю за дотриманням законодавства у сфері інтелектуальної власності – підрозділ державних інспекторів та державне підприємство «Інтелзахист», яке забезпечує видачу контрольних марок [3].

Висновки. Управління інтелектуальною власністю є першорядним інструментом для забезпечення підняття інноваційної активності національної економіки на всіх рівнях в процесі розвитку наукоємних підприємств у сучасних умовах. Для ефективного управління інтелектуальною власністю є впровадження ефективних методів управління як правовий засіб досягнення поставленої мети, розв'язань завдань, що виникли.

Якщо міжнародним договором, учасником якого є Україна, встановлено інші правила охорони, ніж ті, котрі містяться в Законі України «Про авторське право і суміжні права», то застосовуються норми міжнародного договору.

Список використаних джерел

1. Конвенція про уніфікацію деяких положень патентного права (ETS № 47) від 27 листоп. 1963 р., Європейська конвенція про міжнародну патентну класифікацію від 19 груд. 1954 р.

2. Про приєднання України до Договору про патентне право : закон України від 22 листоп. 2002 р. № 245-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 20.

3.Рішення Колегії Міністерства освіти та науки України «Про проблеми захисту прав інтелектуальної власності та шляхи їх вирішення» від 4 грудня 2003 р. № 12/2-16. За порушення порядку розповсюдження, а саме: у разі продажу примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних без маркування контрольними марками або з маркуванням контрольними марками, що мають серію чи містять інформацію, які не відповідають носію цього примірника, або номер, який не відповідає даним Єдиного реєстру одержувачів контрольних марок, настає адміністративна відповідальність за ст. 164-9 КУпАП.

References

1. Convention for the Unification of Certain Provisions of Patent Law (ETS № 47) of 27 November. 1963, European Convention on International Patent Classification of 19 December. 1954

2. On Ukraine's accession to the Patent Law Treaty: Law of Ukraine of November 22. 2002 № 245-IV // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. – 2003. - № 3. - Ст. 20.

3. Decision of the Board of the Ministry of Education and Science of Ukraine "On problems of protection of intellectual property rights and ways to solve them" of December 4, 2003 № 12 / 2-16. For violation of the order of distribution, namely: in case of sale of copies of audiovisual works, phonograms, videograms, computer programs, databases without marking by control marks or with marking by control marks having a series or containing information which do not correspond to the carrier of this copy, or a number that does not correspond to the Unified Register of recipients of control marks, there is an administrative liability under Art.

УДК 351

DOI: 10.5281/zenodo.4127243

Клочко А.М., д.ю.н., доц., ХНУВС, м. Харків

Борисова Л.В., к.ю.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

Собина В.О., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector, Kharkiv
National University of Internal Affairs, Kharkiv,*

*Borysova L., Ph.D in Law sciences, Associate Professor,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*Sobina V., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor, National University of
Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**ІСТОРІОГРАФІЯ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-
КОМУНІКАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ЗНАНЬ ЯК ПРОЦЕСУ
УПРАВЛІННЯ І РОЗВИТКУ**

**HISTORIOGRAPHY OF FORMATION OF INFORMATION AND
COMMUNICATION SOCIETY OF KNOWLEDGE AS A PROCESS OF
MANAGEMENT AND DEVELOPMENT**

У статті здійснено аналіз концептуальних підходів щодо розуміння сутності інформаційного суспільства як суспільства знань, а саме наявність інформаційної інфраструктури, що складається з телекомунікаційних мереж та розподілених у них інформаційних ресурсів як запасів знань, нові форми і види

діяльності в телекомунікаційних мережах чи у віртуальному просторі, відсутність географічних і геополітичних границь держав – учасників телекомунікаційних мереж, можливість кожному практично миттєво отримувати з телекомунікаційних мереж повну, точну і достовірну інформацію. Широке впровадження досягнень науково-технічного прогресу в усі соціально-економічні і виробничі процеси обумовило переведення інформації в розряд економічних і політичних категорій. Процес цей об'єктивно-суб'єктивний, оскільки відбувається підвищення ролі інформації не тільки в житті людини, а й у процесах прийняття державних управлінських рішень.

Ключові слова: інформаційне суспільство, суспільство знань, телекомунікації, державні управлінські рішення.

The article analyzes the conceptual approaches to understanding the essence of the information society as a knowledge society, namely the availability of information infrastructure, consisting of telecommunications networks and information resources distributed in them as stocks of knowledge, new forms and activities in telecommunications networks. or in cyberspace, the absence of geographical and geopolitical borders of the states - participants of telecommunication networks, the possibility for everyone to receive almost instantly from telecommunication networks complete, accurate and reliable information. Widespread implementation of scientific and technological progress in all socio-economic and production processes has led to the transfer of information in the category of economic and political categories. This process is objective and subjective, as there is an increasing role of information not only in human life, but also in the processes of public administration decisions.

Keywords: *information society, knowledge society, telecommunications, state management decisions.*

Постановка проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології є одними з найважливіших чинників, які впливають на формування пріоритетних напрямів розвитку ХХІ ст.: їх вплив стосується способу життя людей, освіти та роботи,

взаємодії уряду і громадської спільноти. У Декларації про використання науково-технічного прогресу в інтересах миру і для добробуту людства, яка проголошена Резолюцією 3384 (XXX) Генеральної Асамблеї ООН від 10 листопада 1975 р., зазначається, що всі держави сприяють міжнародному співробітництву в цілях використання результатів науково-технічного прогресу в інтересах укріплення міжнародного миру і безпеки, свободи і незалежності з метою економічного і соціального розвитку народів та забезпечення прав і свобод людини у відповідності з Уставом ООН [1]. Завдяки надзвичайно могутнім інформаційним технологіям почався процес переходу від індустріальної епохи, цифрового інформаційного суспільства до суспільства знань, яке характеризується значною кількістю циркулюючої комунікаційними каналами зв'язку інформації, наявністю необхідних засобів її збереження, передання, оброблення, використання та захисту, обчислювальної техніки, програмного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Перші ознаки виникнення інформаційного суспільства були зафіксовані американським професором Дж. Мартіном і японським професором І. Масудою на початку 80-х рр. XX ст.. П. Друкера, М. Кастельса, М. Маклюена, Ф. Уебстера вважали процес встановлення інформаційного суспільства глобальною революцією. Вивчення процесу становлення сучасного інформаційного суспільства відображено в дослідженнях В. Г. Афанасьєва, А. П. Єршова, С. Л. Гнатюка, О. Г. Данильяна, Д. В. Дюжева, В. П. Колісника, А. В. Колодюка та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз основних концептуальних підходів до формування інформаційно-комунікаційного суспільства як суспільства знань у процесі управління та розвитку.

Виклад основного матеріалу. Концепція постіндустріального суспільства як загально-соціологічна та філософська теорія розвитку розроблена закордонними дослідниками. Термін «постіндустріалізм» появився на початку XX століття в роботах англійського ученого А. Пенті як «стан суспільства, яке постане після розвалу індустріалізму» [2]. Термін

«постіндустріальне суспільство» уперше застосував у 1958 році Д. Рисмэн. [3] Основоположником постіндустріалізма є американський соціолог Деніел Белл, який розробив цілісну теорію постіндустріального суспільства («Майбутнє постіндустріальне суспільство. Досвід соціального прогнозування»). [4] До постіндустріального напрямку в соціології відносять фундаментальну роботу Мануеля Кастельса «Інформаційна епоха. Економіка, суспільство й культура» [5]. Предмет досліджень М. Кастельса – це осмислення і визначення новітніх тенденцій розвитку суспільства, пов'язаних з інформаційно-технологічною революцією і глобалізацією, в інформаційному способі розвитку джерело продуктивності укладається в технології генерування знань, обробки інформації й символічної комунікації. Зрозуміло, знання й інформація є критично важливими елементами у всіх способах розвитку... Однак специфічним для інформаційного способу розвитку є вплив знання на саме знання як головне джерело продуктивності.

Розбудовуючи ідеї Д. Белла, Кастельс відзначає, що в інформаційному суспільстві виникає особлива соціальна організація, у якій операції з інформацією стають базовими джерелами продуктивності й влади. Іншою ключовою рисою інформаційного суспільства є його мережева структура, що заміняє колишні ієрархії: «Усі суспільства інформаційної епохи пронизані – з різною інтенсивністю – повсюдною логікою мережного суспільства, чия динамічна експансія поступово абсорбує й підкорює попередні соціальні форми, чия динамічна експансія поступово абсорбує й підкорює попередні соціальні форми». [5] Окремі дослідники пов'язують нове суспільство з розвитком комунікаційних мереж: з'являються концепції суспільства мережевого інтелекту (Д. Тапскотт), підкреслюється мережевий характер майбутніх соціальних структур (М. Кастельс) та ін. У 1959 р. Професор Гарвардського університету Д. Белл під час виступу на міжнародному соціологічному семінарі в Зальцбурзі (Австрія) вперше використав термін «постіндустріальне суспільство». Це визначення і сьогодні повністю відповідає реаліям – його

можна вважати класичним. [6] Префікс *post-* допускає неоднозначність при тлумаченні основної сутності суспільства.

Народившись завдяки роботі Д. Белла «Настання постіндустріального суспільства» (1973 р.) [7], концепція «інформаційного суспільства» розкрила важливі риси постіндустріального суспільства і збагатила його розуміння, підкресливши значущу роль інформації. [8] Появу терміну датують дещо раніше, акцентуючи увагу на тому, що фактично одночасно було введено в науковий обіг термін «інформаційне суспільство» на початку 60-х років Ф. Махлупом у США і Т.Умесао в Японії, поклавши тим самим початок теорії за цією назвою. [9]

У Білій книзі Делора, документі Комісії ЄС (Брюссель, від 5 грудня 1993 р.), який визначає завдання і шляхи розвитку інформатизації на ХХІ ст., уперше введено термін «інформаційне суспільство» і відмічено: «Інформаційне суспільство – це суспільство, у якому підґрунтям діяльності людей є використання послуг, які надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку». Ф. Уебстер вважає, що в такому соціумі ключовими стають гуманістичні принципи управління суспільством, що ґрунтуються на прозорості влади, загальному доступі до інформації, демократичності прийняття суспільних рішень. [10]

Широке впровадження досягнень науково-технічного прогресу в усі соціально-економічні і виробничі процеси обумовило переведення інформації в розряд економічних і політичних категорій. Процес цей об'єктивно-суб'єктивний, оскільки: *відбувається підвищення ролі інформації не тільки в житті людини, а й у процесах прийняття державних управлінських рішень, що визначається її головним чинником – одержанням економічних переваг; спостерігаються якісно-кількісні зміни інформаційних потреб суспільства, збільшення частки людських ресурсів у роботі з інформацією, що підтверджує необхідність і реалії побудови інформаційної економіки інформація вносить суттєві зміни в характер розроблення стратегії розбудови державності.*

П. Друкер, професор американських університетів і консультант найбільших фірм США, який у 1966 р. увів у науковий обіг термін «суспільство

знань» (knowledge society), що визначає тип економіки, в якій знання відіграють вирішальну роль, а їх виробництво стає джерелом розвитку. [11] На думку Е. Тоффлера вся структура суспільства змінюється, коли однорідність суспільства Другої Хвилі замінюється різномірністю цивілізації Третьої Хвилі. Взагалі, в економіці Третьої Хвилі знання замінюють і ресурси, і транспортування, те ж можна сказати і про енергію. Знання зменшують потребу в сировині, роботі, часі, просторі, капіталі, та інших ресурсах. Вони стають незамінним засобом – основним ресурсом сучасної економіки, цінність якого постійно зростає. [12]

Знання – єдине, що взагалі являє цінність в умовах «кіберпросторової економіки». Людям необхідно одержувати інформацію тоді, коли вона їм знадобиться, причому без відриву від виробництва. Тепер, це навчання, що є невід’ємною частиною виробництва. [12] Беручи до уваги сформовані ідеї та концепції інформаційного суспільства, ЮНЕСКО висловило стурбованість обмеженістю та односторонністю концепцій інформаційного суспільства, прийнявши на 32-й Генеральній конференції ЮНЕСКО (Париж, 2003 р.) рекомендації щодо використання терміну «суспільство знань», а не «інформаційне суспільство». [13] ЮНЕСКО стоїть на позиції просування та розвитку концепції «суспільства знань», яка ґрунтується на врахуванні змін у суспільстві, що постійно зростають та на динамічності навколишнього світу. Цю концепцію умовно називають «стратегією випереджаючого розвитку». Позиція ЮНЕСКО з питань співвідношення інформаційного суспільства та суспільства знань представлена в інтерв’ю заступника Генерального директора ЮНЕСКО з питань комунікації та інформації А.В. Хана, в якому він зазначив, що ці два поняття доповнюють один одного: інформаційне суспільство є функціональним блоком суспільства знань. [14]

Ідея про те, що інформацію можна розглядати як щось самостійне, виникла разом з новою наукою – кібернетикою, яка вивчає закономірності управління системами з перероблення інформації (кібернетичними системами), довівши, що інформація має безпосереднє відношення до процесів управління і розвитку, забезпечуючи стійкість і виживання будь-яких систем. На стадії

розвитку інформаційного суспільства інформація перетворюється на ключовий фактор виробництва і стає базовим елементом сучасного суспільства. Інформація – один із найважливіших феноменів, органічно і фундаментально «вбудованих» у сучасні парадигми наукового пізнання людини, суспільства, світу.

Першим сформулював поняття «інформація» математик Н. Вінер: «Інформація – це визначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів. Процес отримання та використання інформації є процесом нашого пристосування до випадковостей зовнішнього середовища нашої життєдіяльності в цьому середовищі» [15]. У свою чергу, Л. М. Беккер, як і Н. Вінер, підкреслює в цьому понятті ознаку впорядкованості та зазначає, що інформація може бути охарактеризована як збереження і відновлення її носієм упорядкованості станів і її джерела, яке впливає на цього носія. У. Р. Ешбі та А. Д. Урсул пов'язують інформацію з різноманітністю, а також з процесами відображення, котрі завжди супроводжують будь-які взаємодії матеріальних систем; це є підґрунтям уважати, що інформація може існувати там, де є різноманіття.

Отже, інформація пов'язана з існуванням людства, і тому все, що народжене діяльністю людини, так чи інакше має свою інформаційну сторону. [16]

Інформація відповідає на питання *що трапилось?*. Знання перетворюють інформацію на ресурс і відповідає на запитання *що це означає?*. Таким чином, з позиції єдиного спостерігача з його особистими інтересами та підходами інформація – це потужний продукт сучасної реальності. Значимість інформації визначається через імовірність досягнення деякої мети після отримання інформації. Для людини зміст інформації є важливішим за її об'єм. [16]

На думку А. П. Єршова, інформація як сукупність знань про фактичні дані та залежність між ними стає стратегічним ресурсом суспільства в цілому і в більшості зумовлює його здатність до успішного розвитку. [17] Процеси перетворення та реалізації знань через матеріалізацію інформаційного ресурсу

отримують розвиток за рахунок високих інформаційних технологій, а для отримання і збереження переваг в умовах конкуренції кожна дія в інформаційному середовищі буде мати значний вплив у світі фізичних ресурсів: предметних, фінансових – і в різних абстрактних галузях. [16]

Державна політика визначається пріоритетністю національних інтересів і має на меті унеможливлення реалізації загроз для інформації. Подальшим кроком у напрямку організації та здійснення оцінювання стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах має стати розроблення та видання відповідних нормативно-правових актів та нормативних документів, які б, з урахуванням міжнародного досвіду, дозволили оптимізувати вироблення єдиних критеріїв та порядку такого оцінювання. Важливо підкреслити те, що метою інформаційної політики держави є створення умов для побудови в державі інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариства, забезпечення пріоритетного розвитку інформаційних ресурсів та інфраструктури, впровадження новітніх інформаційних технологій, захисту національних моральних і культурних цінностей, забезпечення конституційних прав на вільний доступ до інформації. На сьогодні з метою застосування упереджувальних заходів та розвитку методології запобігання порушенню цілісності, доступності та конфіденційності державних інформаційних ресурсів здійснюються заходи, спрямовані на підготовку до ліквідації наслідків несанкціонованих дій, що порушили безперебійне функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади, поширюється інформація щодо наявних та ймовірних загроз, інструментів і засобів забезпечення безпеки інформації тощо.

Висновки. Реалізація ефективної національної інформаційної політики як пріоритетної задачі державного управління щодо забезпечення переходу до суспільства знань, використання інформаційно-комунікаційних технологій для вдосконалення державного управління, електронного управління взаємодії між

органами державної влади й органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами.

Список використаних джерел

1. Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Тридцатая сессия. – Дополнение № 34(A/10034). – С. 111-112.
2. Penty A. Old Worlds for New: A Study of Post-Industrial State / A. Penty. – L., 1917. 5. Penty A. Post-Industrialism / A. Penty. – L., 1922.
- Белл Д. Майбутнє постіндустріальне суспільство. Досвід соціального прогнозування. М.: Academia, 2004. URL: portal.fa.ru/Www/Kbhiab/data/store/ebe83253-9644-4f76-821c-1125273ba0ca/Bell_D_Gryaduschee_postindustrialjnoe_obschestvo.pdf
3. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Мануэль Кастельс; пер. с англ. под науч. ред. О.И. Шкаратана. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
4. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / В.Л. Иноземцев (пер. с англ.). – М.: Academia, 1999. – 787с.
5. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество / Д. Белл. – М.: Наука, 1999. – 221с.
6. Иноземцев В. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. – М.: Логос, 2000. – 302 с.
7. Мельник О.Л. Інформаційне суспільство та суспільство знань – становлення та розвиток понять. / О.Л. Мельник // Вісник НТУУ «КПІ». Філософія. Психологія. Педагогіка: збірник наукових праць. –2007. – № 2 (20). – ч.2. – С.57-60.
8. Уэбстер Ф. Теории информационного общества / Ф. Уэбстер ; пер. с англ. М. В. Арапова, Н. В. Малыхиной. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 400 с.

9. Друкер П. Энциклопедия менеджмента: Весь Питер Друкер в одной книге: лучшие работы по менеджменту, написанные за 60 лет / О.Л. Пелявский (пер. с англ.). – М.; СПб.; К.: Издательский дом «Вильямс», 2004. – 421с.
10. Тоффлер Е. Третья хвиля / Пер. з англ. А. Євси. – К.: Всесвіт, 2000. – 453 с.
11. От информационного общества – к обществам знания. ЮНЕСКО // Всемирный саммит по информационному обществу: Информационное издание/ Сост. Е.И. Кузьмин, В.Р. Фирсов. – СПб., 2004. – С.82-84.
12. На пути к обществам знаний: Интервью с заместителем Генерального директора ЮНЕСКО по вопросам коммуникации и информации г-ном А.В. Ханом // Наука в информационном обществе: Информационное издание / Сост. Е.И. Кузьмин, В.Р. Фирсов. – СПб., 2004. – С.22-26.
13. Винер Н. Кибернетика и общество/пер. Е. Г. Панфилова ; общ. ред. и предисл. Э. Я. Кальмана. – М. : Сов. радио, 1958. – С. 31.
14. Борисова Л. В. Транснаціональні комп'ютерні злочини як об'єкт криміналістичного дослідження : дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2007. – 217 арк.
15. Ершов А.П. Информация: от информационной грамотности учащихся к информационной культуре общества // Коммунист, 1988. – № 2. – С. 82-92.

References

1. United Nations Organization. General Assembly. Official records. Thirtieth Session. - Supplement No. 34 (A / 10034). – P. 111-112.
2. Penty A. Old Worlds for New: A Study of Post-Industrial State / A. Penty. – L., 1917. 5. Penty A. Post-Industrialism / A. Penty. – L., 1922.
3. Bell D. Maybutne postindustrial suspension. Dosvid social forecast. M.: Academia, 2004. URL: portal.fa.ru/Www/Kbhiab/data/store/ebe83253-9644-4f76-821c-1125273ba0ca/Bell_D._Gryaduschee_postindustrialjnoe_obschestvo.pdf

4. Castells M. Information age: economy, society and culture / Manuel Castells; per. from English. under scientific. ed. O.I. Shkaratan. – M.: GU HSE, 2000. – 608 p.
5. Bell D. The coming post-industrial society. Experience of social forecasting / V.L. Inozemtsev (translated from English). – M.: Academia, 1999. – 787 p.
6. Bell D. The coming post-industrial society / D. Bell. – M.: Nauka, 1999. – 221p.
7. Inozemtsev V. Modern post-industrial society: nature, contradictions, prospects. – M.: Logos, 2000. – 302 p.
8. Miller O. L. Information suspension that suspension of knowledge - becoming and development to understand. / O.L. Miller // Visnik NTUU "KPI". Philosophy. Psychology. Pedagogy: collection of scientific works. – 2007. – No. 2 (20). – part 2. – P. 57-60.
9. Webster F. Theories of the Information Society / F. Webster; per. from English. M.V. Arapova, N.V. Malykhina. – M.: Aspect Press, 2004. – 400 p.
10. Drucker P. Encyclopedia of Management: All Peter Drucker in One Book: The Best Management Work Written in 60 Years / O. L. Pelyavsky (translated from English). – M.; SPb.; K.: Williams Publishing House, 2004. – 421p.
11. Toffler E. The third hvilya / Per. from eng. A. Ćvsi. – K.: Vsesvit, 2000. – 453 p.
12. From the Information Society to Knowledge Societies. UNESCO // World Summit on the Information Society: Information publication / Comp. E.I. Kuzmin, V.R. – SPb., 2004. – P. 82-84.
13. Towards Knowledge Societies: Interview with UNESCO Assistant Director-General for Communication and Information, Mr. A.V. Khan // Science in the information society: Information publication / Comp. E.I. Kuzmin, V.R. Firsov. – SPb., 2004. – P. 22-26.
14. Viner N. Cybernetics and Society / per. E. G. Panfilova; total ed. and foreword. E. Ya. Kalman. – M.: Sov. radio, – P. 31.
15. Borisova L. V. Transnational computers of malignancy yak ob'ekt of criminalistic doslidzhennya: dis. cand. jurid. Sciences: 12.00.09 / Kiev National University of Internal Affairs. – K., 2007. – 217 arch.
16. Ershov A.P. Information: from information literacy of students to information culture of society // Communist, 1988. – No. 2. – P. 82-92.

УДК 351

DOI: 10.5281/zenodo.4127247

Клочко А.М., д.ю.н., доц., ХНУВС, м. Харків

Неклонський І.М., к.військ.н., доцент, НУЦЗ України, м. Харків

Коханенко В.Б., к.т.н, доцент, НУЦЗ України, м. Харків

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector, Kharkiv
National University of Internal Affairs, Kharkiv*

*Neklonsky I., Ph.D of Military Sciences, Associate Professor,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*Kohanenko V., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ХАРАКТЕРИСТИКА

NATIONAL SECURITY: CONCEPT, ESSENCE, CHARACTERISTICS

У статті розглядають базові системні утворення у сфері національної безпеки – система національної безпеки та система забезпечення національної безпеки сучасної держави з урахуванням стрімких і постійних змін, їх взаємне підпорядкування, суб'єктна та об'єктна складові, соціально-політична роль.

Ключові слова: *національна безпека, система національної безпеки, система забезпечення національної безпеки, виклики, загрози, небезпеки.*

The article considers the basic systemic formations in the field of national security - the system of national security and the system of national security of the modern state, taking into account rapid and constant changes, their mutual subordination, subjective and object components, socio-political role.

Keywords: *national security, national security system, national security system, challenges, threats, dangers.*

Постановка проблеми. Безпека звичайно пов'язується зі станом нормального функціонування суспільних інститутів та інших форм соціальної діяльності, зі станом захищеності об'єкта (системи) від зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, загроз, небезпек тощо. При цьому основними об'єктами, на які направлені заходи із забезпечення безпеки, тобто передусім захисні заходи, є людина і громадянин, суспільство і держава.

У наш час небезпека є об'єктивною і очевидною субстанцією, що має місце в реальній дійсності. Прагнення людини убезпечитися від загрожуючих чинників, явищ і процесів є природним і надзвичайно актуальним. Безпека повинна створювати гармонію і переборювати протиріччя у відносинах «людина – техніка», «техніка-техніка», «людина – навколишнє середовище», у взаєминах між людьми, особою і державою, суспільством, між націями і державами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання визначення змісту поняття національної безпеки держави, форм і методів її забезпечення досліджували вітчизняні вчені О. Белов, О. Вовк, В. Горбулін, Ю. Даник, Г. Дробаха, А. Качинський, П. Коршиков, В. Ліпкан, І. Романченко, Г. Ситник, Є. Смірнов, В. Телелим, В. Ткаченко, В. Шемаєв та інші науковці. Разом з тим, доцільним є поглиблений аналіз положень національної безпеки та виокремлення окремих питань, що стосуються її складових.

Постановка завдання. Метою статті є проведення загального аналізу різних аспектів національної безпеки України як поняття в сучасних наукових дослідженнях.

Виклад основного матеріалу. Усі соціальні науки, у тому числі філософія, соціологія, культурологія, політологія, правознавство тощо, розробляючи проблеми гуманної безпеки або забезпечення безпеки людини, держави, народів, повинні спиратися у своїх дослідженнях на загальнонаукову категорію «безпека».

Категорію «безпека» у правознавстві (правову безпеку) доцільно трактувати як суспільну безпеку, безвідносно до того, чи забезпечує безпека захист публічного або приватного права. Право може розглядатися в системі управління як засіб (інструмент) забезпечення безпеки (безпечного існування) особистості, суспільства і держави, тобто застосовується нормативно-інструментальний підхід у тлумаченні співвідношення категорій «суспільна безпека» і «правова безпека».

Правову безпеку потрібно розглядати як фундаментальну категорію: категорія «суспільна безпека» важлива для розуміння права і багато в чому визначає його сутність та основні риси, значною мірою впливає на зміст і сутність праворозуміння, нормотворчості та правозастосування. Правову безпеку варто розглядати як загальну людську цінність, оскільки вона є однією з постійних потреб, яка детермінована природними умовами життя людини, суспільства, людства, а також як суспільне благо, котре покликане забезпечити існування інших благ.

Вплив суспільної безпеки на форму та зміст права повинен знаходити найбільш повне відображення у правотворчості, котра передбачає:

високу якість нормативних актів правових систем, що виявляється у високому рівні техніки нормотворчості, однозначності, простоті та єдності термінології;

логічність, чіткість та доступність текстів законів та нормативних актів, що виключає неоднозначне їх тлумачення;

зведення до мінімуму оціночних компонентів права (оціночних термінів);

виключення неясності і розпливчатості правових приписів.

Розглядаючи фактор безпеки у сучасній політиці Української держави, важливо окреслити значення відповідних термінів, більшість з яких охарактеризовані у чинній Конституції України:

визначення поняття екологічної безпеки, економічної, інформаційної та державної безпеки, інтересів національної безпеки (ст. 32, 34, 36, 39);

забезпечення національної безпеки (ст. 44);

основ національної безпеки (ст. 92);

національної безпеки, сфери національної безпеки, небезпеки (ст. 106);

особистої безпеки (ст. 126);

громадської безпеки (ст. 138).

У сучасній світоглядно-філософській думці існують два основні підходи до розуміння поняття «національна безпека». Фундатором першого, реалістичного підходу до розуміння даного поняття, є американський фахівець у галузі політичних наук Г. Моргентау, який визначив національну безпеку як недоторканність території та інститутів держави, зробивши наголос на воєнну і політичну безпеку, що складає традиційне розуміння. Другий підхід – *Human Security* – розвивався в межах ідеалістичної теорії міжнародних відносин і позначався аналізом воєнних, політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних проблем. [1]

Український законодавець виходячи з другого підходу за роки державної незалежності сформував повносилу правову базу політики національної безпеки, основою для якої є чинна Конституція України. Зокрема, в ст. 3 Конституції України сформульовані концептуальні засади забезпечення безпеки людини, в якій зазначено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою цінністю». А в ст. 17 чітко передбачено, що: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Основними категоріями, які становлять зміст національної безпеки, є: «національна безпека»; «національні інтереси»; «об'єкти національної безпеки»;

«суб'єкти національної безпеки»; «принципи національної безпеки»; «функції національної безпеки»; «система (складові) національної безпеки»; «загрози, ризики і небезпеки національній безпеці»; «характеристика національної безпеки»; «фактори забезпечення національної безпеки»; «форми, засоби, методи та технології забезпечення національної безпеки» та ін.

Національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, запобігання і протидії корупції, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної та інноваційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних цифрових технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та в інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам (див. рис. 1).

Атрибутивними рисами національної безпеки, які характеризують її як систему, є незалежність, стійкість і стабільність та здатність до удосконалення саморозвитку і прогресу.

Антиподом системи національної безпеки є система дестабілізації національної безпеки, діяльність якої може призвести до деструктивних дій, а

то і загибелі нації та держави, або слугувати стимулом їх розвитку та самовдосконалення.

Принципова різниця між цими двома визначеннями полягає у різних рівнях співпраці, партнерства, взаємодії по лінії «людина – громадянин – суспільство – держава».

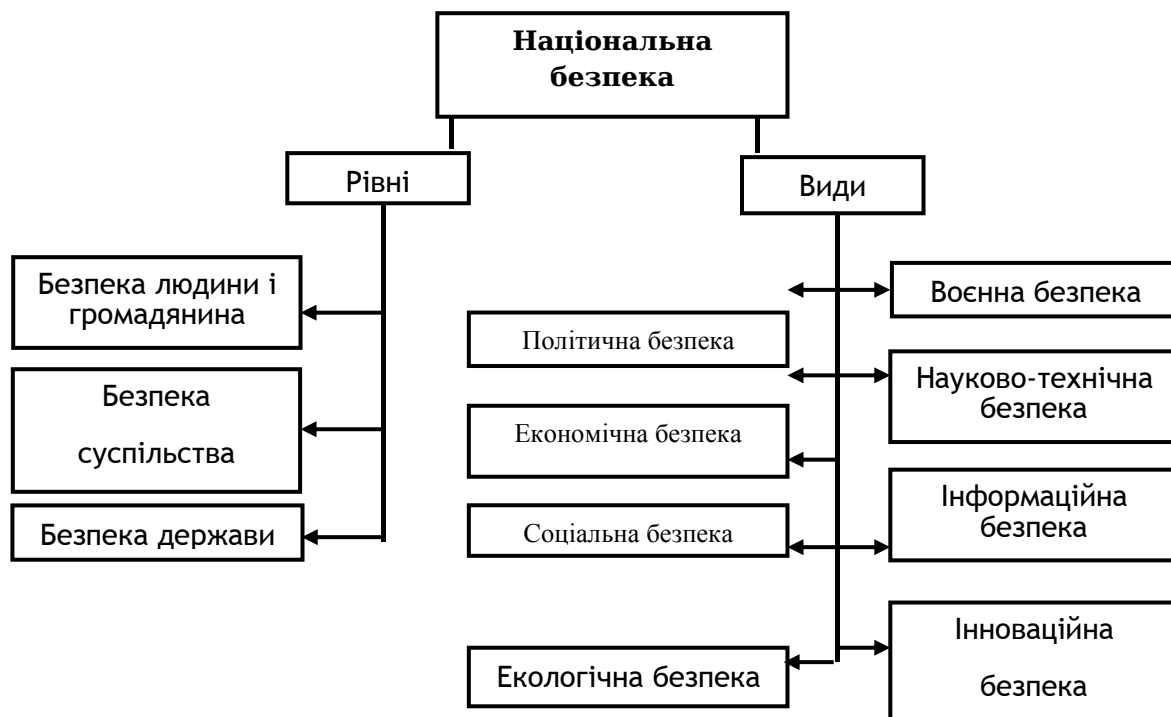


Рис. 1. Рівні та види національної безпеки

Правовою основою функціонування системи національної безпеки України є «Загальна декларація прав людини», Конституція України, закони, які безпосередньо стосуються регулювання відносин у сфері національної безпеки.

Загрози національній безпеці – наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам України.

Даючи визначення держави, як правило, цитують Конвенцію про права і обов'язки держав, яка прийнята на VII Міжнародній конференції американських країн у 1933 році в Монтевідео, в якій йдеться мова про права і обов'язки держав: держава, будучи представником міжнародного права, має

право видавати свої закони, управляти, визначати юрисдикцію й компетентність власних служб і організацій та закони, що прийняті в цій державі, є обов'язковими для всіх, хто мешкає на території цієї держави. [2]

Уперше поняття «*державна безпека*» на теренах України згадується в ухваленому в серпні 1881 р. Височайше затвердженому Положенні про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою. При цьому поняття трактувалося як рівноправне з терміном «суспільна безпека». [3]

Держава характеризується об'єктивно притаманною їй політико-юридичною властивістю – суверенітетом і «кожна держава зобов'язана поважати суверенітет інших учасників системи, тобто їхнє право в межах власної території здійснювати законодавчу, виконавчу, адміністративну й судову владу без будь-якого втручання з боку інших держав» [4].

Сьогодні поняття «*державна безпека*», «*національна безпека*», «*національні інтереси*», «*загрози національній безпеці*» і «*забезпечення державної безпеки*» визначаються в Конституції України (ст. 17), законах «Про основи національної безпеки України» (статті 7, 8), «Про Службу безпеки України» (ст. 24), «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» (статті 1,3,4,6,8).

За результатами досліджень сектора безпеки України, що здійснювалися у 2005–2007 рр. Службою безпеки України, було запропоновано такі визначення понятійно-категоріального апарату у сфері державної безпеки:

Державна безпека – це захищеність державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності і недоторканності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, інформаційної сфери та державної таємниці від зовнішніх і внутрішніх загроз, а також розвідувальних, терористичних та інших протиправних посягань спеціальних служб іноземних держав, організацій, окремих груп та осіб.

Забезпечення державної безпеки – спеціальний вид діяльності у сфері національної безпеки, яка здійснюється системою державних органів та військових формувань з використанням комплексу правових, організаційних,

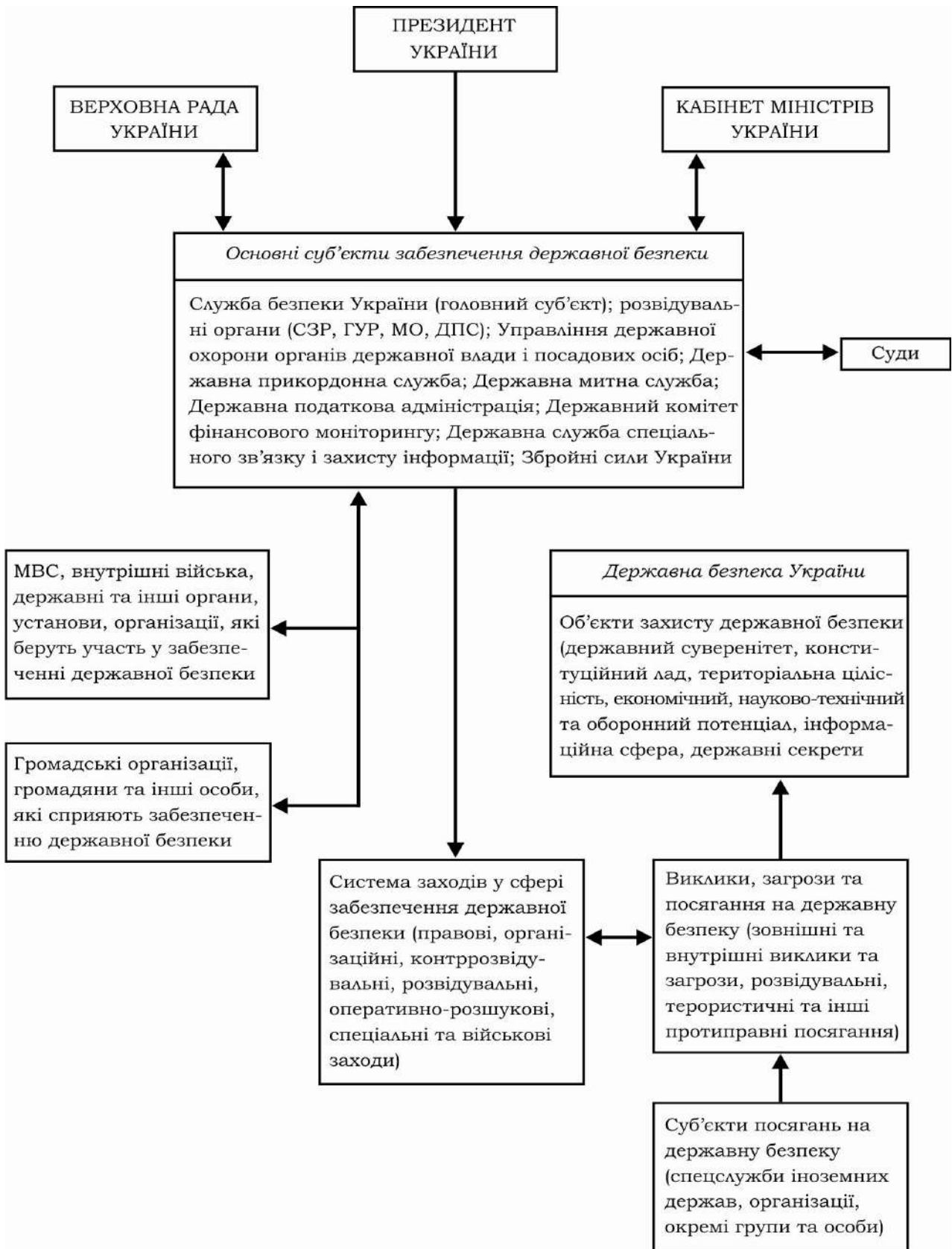


Рис. 2. Система забезпечення державної безпеки України

режимних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, службово-бойових та військових заходів, спрямованих на захист об'єктів державної безпеки.

Об'єкти державної безпеки – державний суверенітет, конституційний лад, територіальна цілісність, економічний та оборонний потенціал, інформаційна сфера та державна таємниця, які обумовлені існуванням держави.

Суб'єкти забезпечення державної безпеки – державні органи та військові формування, які забезпечують або обумовлюють існування держави.

Безпека завжди пов'язана з певними обмеженнями динаміки системи, зниженням її ступенів свободи в навколишньому середовищі. Це обумовлено тим, що збереження системи безпеки гарантується її певним інформаційно-комунікаційним змістом.

Для забезпечення безпеки в суспільстві створюються відповідні органи, служби та інші засоби забезпечення національної безпеки, передусім органи законодавчої, виконавчої та судової влад, силові структури і спецслужби тощо (рис. 2).

Висновки.

1. Сфера забезпечення національної безпеки сучасної держави перебуває у стані стрімких та постійних змін, і в ній переплітаються практично всі сторони життєдіяльності суспільства та функціонування держави.

2. Національна безпека як правова категорія є визначальною у сучасному державотворенні.

3. Забезпечення національної безпеки має свої особливості, що залежить від державних завдань та функцій безпеки, системи органів, що її забезпечують, їхніх повноважень, форм і методів професійної діяльності, що зумовлює доцільність його розгляду як окремого виду управління.

Список використаних джерел

1. Блюменау Д. И. Информация: миф или реальность? (О состоянии понятий «знание» и «социальная информация») / Д. И. Блюменау // НТИ. Сер. 2. – 1985. – № 2. – С. 1-4.

2.Туском Жан.Міжнародне право: Підручник. Пер. з франц. – К.: «АртЕк», 1998. – 416 с.

3.Собрание указов 1881 г., 9 сент., ст. 646 // Полное собрание законов Российской империи : собрание третье, т. 1 со дня восшествия на престол государя императора Александра Александровича по 31 дек. 1881 г. от № 1–385и дополнения. – СПб., 1885. – С. 261. При цьому поняття трактувалося як рівноправне з терміном «суспільна безпека».

4.Международное право: Учебник / Отв.ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. (Диплом. акад. МИД РФ, МГИ МО МИД РФ). – М.: Международныеотношения, 1996. – 608 с.

References

1. Blumenau DI Information: myth or reality? (On the state of the concepts of "knowledge" and "social information") / DI Blumenau // NTI. Ser. 2. – 1985. – No. 2. – P. 1-4.

2. Tuskom Jean. International law: Pidruchnik. Per. s French – K .: "Artek", 1998. – 416 p.

3. Collection of decrees of 1881, 9 Sept., Art. 646 // Complete collection of laws of the Russian Empire: third collection, v. 1 from the day of the accession to the throne of Emperor Alexander Alexandrovich to 31 December. 1881 from No. 1–385 and additions. – SPb., 1885. – P. 261. At the time of the understanding, he interpreted yak rivno–rightly with the term "suspension bezpeka".

4. International law: Textbook / Ed. Yu.M. Kolosov, V.I. Kuznetsov. (Diploma acad. MFA RF, MGI MO MFA RF). – M .: International relations, 1996. –608 p.

УДК 351.75

DOI: 10.5281/zenodo.4127249

Крюков О. І., д.держ.упр., проф., професор ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

*Радченко О. В., д.держ.упр., проф., професор національного авіаційного
університету, м. Київ*

*Kriukov O. I., Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Professor of National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

*Radchenko O. V., Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,
Professor of National Aviation University, Kyiv*

ДЕМОКРАТІЯ В СУЧАСНОМУ СВІТІ ЯК ФАКТОР ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

DEMOCRACY IN THE MODERN WORLD AS A FACTOR OF PUBLIC GOVERNANCE: PECULIARITIES OF MANIFESTATION IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

У статті розглянуто роль та місце демократії як явища в публічному управлінні. Проаналізовано основні підходи щодо проявів демократії в умовах сучасного світу, який швидко змінюється. Підкреслено, що сучасна демократія, як важливий принцип управління, не позбавлена серйозних недоліків. Зроблено висновок, що в умовах сучасних глобалізаційних викликів, демократія як важливе суспільне явище все більше набуває своєї протилежності.

Ключові слова: демократія, політичні системи, публічне управління, глобалізація, «неототалітаризм», керована демократія.

In the article a role and place of democracy as the phenomena are considered in a public management. Basic approaches are analysed in relation to the displays of democracy in the conditions of the modern world that changes quickly. Underline, that modern democracy, as important principle of management, not confined serious defects. Drawn conclusion, that in the conditions of modern calls of globalization, democracy as the important public phenomenon acquires the all more opposition.

Keywords: *democracy, political systems, public management, globalization, "neototalitarianism", guided democracy.*

Постановка проблеми. Сьогодні прийнято вважати, що демократія як суспільне явище є найбільш оптимальним варіантом управління сучасними державами. Впродовж багатьох тисячоліть людство виробляло принципи публічного управління, які могли б задовольнити, якщо не всіх, то принаймні більшість громадян. У результаті спочатку філософи давнини, а потім й інші мислителі більш пізніх періодів цивілізаційного поступу людства, дійшли висновку, що саме демократія є якщо не ідеальним, то найбільш привабливим способом публічного управління. У ХХ ст. широко розповсюджуються теорії «партіципаторної», «деліберативної» «ліберальної» тощо демократії, які хоча й підкреслювали недоліки демократії як суспільного явища, все ж в основному виходили з тези про відсутність кращого за демократію суспільного ладу.

Разом з тим, на нашу думку, вступ людства в інформаційну еру на переломі ХХ й ХХІ століть, поява нових технологічних можливостей у розвитку комунікацій, нових викликів, що постали перед людською цивілізацією, а саме: пандемії Covid-19, виснаження сировинних ресурсів планети, кліматичні зміни, нарешті глобальні геополітичні катаклізми, кризи публічного управління багатьох країн світу, в тому числі й європейських, обумовлюють необхідність переосмислення традиційних парадигм демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою демократії займалися різні, насамперед західні науковці, серед яких можна виділити

Ж. Бешлера, Д. Горовиця, Б. Ф. Гуггенбергера, Л. Даймонда, Р. Даля, Дж. Кіна, А. Лейпхарта, Х. Лінця, С. Ліпсета, Г. О'Доннелла, А. Пшеворського, Д. Растоу, Дж. Сарторі, С. Хантінгтона, Г. Хейвуда, І. Шапіро, Ф. Шміттєра, О. Енкарнасон, Г. Ерме і деяких інших.

Метою статті є узагальнення теоретичних і прикладних підходів до феномену демократії як суспільно-політичного явища, її ролі в публічному управлінні сучасними державами в умовах нових глобалізаційних викликів.

Виклад основного матеріалу. Досвід функціонування демократичних режимів сучасності свідчить про те, що в демократії існують серйозні проблеми, вирішення яких є необхідною умовою її ефективного функціонування.

Перша з таких проблем – нерівність, яка тягне за собою серйозний перекис балансу можливості доступу до публічної влади на користь невеликого прошарку фінансово-політичних еліт. Зокрема, авторитетний американський дослідник Р. Даль визначає нерівність громадян як фундаментальну проблему в усіх демократичних країнах. Перспектива розвитку демократії, на його думку, залежить від ступеня наближення демосу (народу) до еліти, яка приймає рішення. Вдосконалення громадян, їх активна участь у житті суспільства і держави є необхідною умовою розвитку демократії. І чим вище рівень політичної участі, чим ближче громадяни до постійно зростаючого рівня вимог до учасників політичного процесу, тим ближче демократія до свого ідеалу, до якого можна й потрібно прагнути, але якого досягти неможливо [1, с. 505].

Друга проблема – демократія створює процедурні можливості як для «тиранії більшості», так і для «тиранії меншості». Дж. Сарторі істинним ворогом, який загрожує демократії, вважає вимогу більш «чистої» й досконалої демократії. Демократія не може не викликати створення міфів, сприятливих для неї, але міфи, що виявилися вчасно не реалізованими, перетворюються на утопію, що руйнує демократію. На думку дослідника, демократія здатна призвести до тиранії, але носієм цієї загрози є не більшість, здатна послабити центри влади, а меншість, яка може скористатися цим [2, с. 46, 96].

Третя проблема – невизначеності. А. Пшеворський називає демократію

системою впорядкованої необмеженість або організованою невизначеності. Ця невизначеність також є тією загрозою, яка може стати вирішальною при визначенні долі демократії. При авторитаризмі, особливо при тоталітарному режимі, людям все зрозуміло: хто здійснює владу, від кого очікувати тих чи інших щедрот. В умовах же невизначеності, до яких люди не відразу можуть адаптуватися, а деякі взагалі ніколи не зможуть цього зробити, виникає спокуса повернення до тієї простої схеми, до якої всі звикли: лідер (вождь) – партія – народ. Система проста й зрозуміла, і це є найголовнішою небезпекою для демократії у країнах, що стали на новий для себе шлях розвитку [3, с. 31].

Проблема невизначеності призводить до все більшої кількості думок, в тому числі експертів і політиків, що спочатку після теракту 11 вересня й прийняття за його наслідками «Патріотичного Акту» в США, а тепер після оголошення світової пандемії корона вірусу демократія навіть в найбільш розвинутих країнах перетворюється на легітимний авторитаризм, оскільки уряди цих країн вдаються до все більшого обмеження свобод людини та контролю за суспільством.

Чи зможе демократія і надалі в умовах інформаційного суспільства бути «корисною» для людини, відповідати її інтересам і бути підконтрольною суспільству чи вона все більше перероджується у свою протилежність – це питання, над вирішенням яких працюють вчені та політики багатьох країн.

На думку відомого вченого А. Мельвіля, саме невизначеність результатів демократичного процесу при визначеності його процедур як базової риси демократії є поясненням того, що в реальному політичному житті ми стикаємося з дуже різними типами і формами демократії й цілим спектром різних політичних систем і режимів (напівдемократичних або, як їх ще називають, режимів т.зв. «керованої демократії», або т.зв. напівавторитарних режимів), які можна розмістити в континуумі між демократією і авторитаризмом [4, с. 18].

Відомий ізраїльський учений Ш. Ейзенштадт вважає, що сучасній демократії притаманні крихкість і нестійкість, витоки яких визначаються не

конкретними причинами, здатними викликати нестабільність при будь-якій соціальній структурі або політичному ладі, а кореняться в ідеологічній та інституційній історії сучасних політичних формацій, так само як і в культурній і політичній програмі сучасності. Політолог вважає, що підставою для таких тверджень є відкритість політичного процесу в конституційних демократіях і супутня цьому тенденція до постійної переоцінки сфери політичного. «Ця відкритість, – пише Ш. Ейзенштадт, – головна причина крихкості сучасних демократичних режимів, але парадокс у тому, що вона забезпечує безперервність їх існування». Відкритість політичних систем свідчить про можливість їх адаптації до дійсності, що постійно змінюється, сприйняттю необхідних змін, що призводить, за висловом Ш. Ейзенштадта, до формування уявлення про політику як про «гру» не з нульовою сумою, коли виграш однієї сторони не рівнозначний програшу іншої [5, с. 67].

Поділяючи в цілому думку відомих західних учених про роль демократії в сучасних системах публічного управління, дозволимо собі висловити деякі критичні міркування з приводу сучасної демократії та її перспектив у XXI ст. Сьогодні прийнято вважати, що тільки демократія може бути найбільш оптимальною формою сучасного публічного управління, що тільки за демократії в повній мірі може розкритися особистість, що демократія дає можливість формувати владу з урахуванням думки більшості, що тільки в демократичному суспільстві кожний громадянин може мати право на висловлювання й відстоювання своєї точки зору, що взірцем демократичної моделі управління може виступати, насамперед, у широкому сенсі західна цивілізація, у вузькому сенсі – європейська система організації влади, заснована на демократичних цінностях та принципах.

Однією з форм обмеження ключових свобод людини в сучасній демократії є існування так званого «вікна Овертона», яке в задуму автора – Джона Овертона – являє собою прийнятні для громадянського суспільства рамки урядової політики в будь-якій сфері публічного врядування від мінімального до максимального втручання держави [6]. Якщо сам Овертон

вважав, що державна політика має будуватися лише в рамках того, що буде схвально сприйняте суспільством, тобто того, що знаходиться в рамках «вікна можливостей» (пізніше його було названо «вікном Овертона»), то з часом стало зрозуміло, що зазначена модель може бути повернутою у зворотній бік і використовуватися з метою маніпулювання суспільною свідомістю.

Це проявляється в тому, що політикум свідомо або вводить в прийнятний політичний дискурс певні ідеї, думки, або такі ж ідеї та думки виводить за рамки прийнятного і навіть забороненого. В такому разі право на висловлювання власної точки зору стає можливим лише у випадку, якщо така точка зору не суперечить сучасному «мейстріму» та лежить у руслі позиції, яку поділяють правлячі політико-управлінські еліти, які через широкі комунікаційні можливості й часто «проплачену» журналістику нав'язують суспільству т.зв. «правильну» точку зору.

Проілюструвати зазначений парадокс на прикладі України легше за все на прикладі федералізму. Якщо для США та Європи це не тільки класична політична теорія, але й успішна демократична модель реального врядування, то в Україні навіть сам термін є виведений за рамки «вікна Овертона» та знаходиться під забороною, а спроби науковців чи політиків розвивати ідеї В'ячеслава Чорновола, Михайла Грушевського, Михайла Драгоманова щодо федеративного устрою України або просто висловлювати їх публічно одразу можуть бути кваліфіковані як сепаратизм, посягання на конституційний лад і викликати відкриття справи з боку Служби безпеки України.

Подібних тем, виведених за рамки «вікна Овертона» й фактично заборонених для публічного дискурсу, отже – обмежуючих свободу людини на висловлювання й поширення власної думки – дуже багато як в Україні, так і в країнах західної демократії, не говорячи вже про автократичні режими, в яких вікно допустимих висловлювань думок жорстко обмежується державою та формується її пропагандистським апаратом.

У зв'язку з цим хотілося б висловити деякі сумніви в тому, що сучасна демократія повною мірою виконує перелічені вище функції. На наш погляд,

сучасний світ у сучасних умовах змінює парадигму свого розвитку. І якщо в 70-80-90-их роках минулого століття здавалося, що в цілому є напрям розвитку світу, то зараз занадто багато сумнівів в тому, що взагалі хто-небудь зі світової еліти виразно віддає собі звіт у тому, що відбувається.

А події, пов'язані зі світовою пандемією з приводу COVID-19, реальне падіння показників рівня життя в країнах Західної Європи і Північної Америки, політико-управлінська криза, глобальна за своїми масштабами, не йде на спад, а набирає обертів.

На нашу думку, сьогодні можна говорити не тільки про серйозну економічну кризу, але й про глибоку глобальну кризу публічного управління, яка проявляється в падінні інтелектуального рівня політико-управлінської еліти, дезорганізації громадянського суспільства, розмиванні цінностей, на яких воно ґрунтується.

Тому, на нашу думку, те, що відбувається сьогодні у світі, вимагає осмислення та оновлення мови опису. З другої половини 90-х і початку 2000-х років минулого й початку нового століття в ужиток увійшов термін «неототалітаризм». Він, як нам видається, не отримав широкого поширення, проте в сучасних умовах цей термін набагато краще підходить для опису тієї моделі публічного управління, що є характерною для Латинської Америки, Азії та все більше проявляється в практиці європейського врядування.

Одним із перших, хто використовував дане поняття, був сербський дослідник З. Відоевіч, який у 2005 р. узагальнив як ключові кілька ознак постмодерністського або неоліберального тоталітаризму, що відрізняє його від «класичних» видів тоталітаризму. Вони такі [7, с. 42-44]:

1. Найважливішою опорою нового тоталітаризму є модель життя «щасливого робота», добре оплачуваного, наведеного в першу чергу на набуття речей і грошей, живого «гомоїда», який підтримує будь-який вид насильства з боку своєї держави, щоб зберегти свій матеріальний рівень, глибоко апатичного політично і готового представити прийняття рішень тим, «кому за це платять».

2. Головною характеристикою неототалітаризму є ідеологія неолібералізму, яка привласнила собі «місіонерський» характер. Впевненість її «проповідників» в тому, що вони покликані всіма доступними засобами створювати світ за мірками своїх інтересів і цінностей.

3. Перетворення ліберальної демократії внаслідок «імперської редукції вихідної демократичної думки» на своєрідну тоталітарну демократію з тенденціями «демократичного фашизму». Коли олігархії та великий «бізнес» не тільки втручаються, але й визначають політичні процеси. Коли поширюється «клонувана» політична свідомість.

4. Основна частина передумов ліберального тоталітаризму знаходиться в типі політичної економії надрозвиненого капіталізму, при якому різко зростає роль глобоцентричних корпорацій у розвинених країнах і в сукупній світовій економіці, їх прагнення діяти як фактична планетарна влада, монополістично направляти розвиток світової економіки і політики.

5. Неоліберальний тоталітаризм формується на основі зв'язку і взаємодії трьох ключових факторів: неоліберального капіталізму, планетарного насильства і надсучасних технологій. На цій основі створюється економічна, політична та військова перевага, за допомогою якої «новий порядок» або править світом, або прагне їм правити.

6. Наявність безпосереднього зв'язку між неоліберальним тоталітаризмом і політичним змістом глобалізації. На відміну від «класичних» типів тоталітаризму, новий тип має планетарний масштаб, в його розпорядженні величезна економічна, технологічна, військова, політична і пропагандистська міць, яка підкріплює амбіції на тотальну владу більше, ніж будь-коли раніше.

7. Наявність небачених до останнього часу можливостей індустрії свідомості та створення помилкової думки, в якій масово виробляються функціональні напівістини та фейки. Ті, хто володіють цією індустрією, контролюють межі «вікна Овертона» як вікна дозволеного публічного дискурсу та внаслідок цього можуть формувати й руйнувати не тільки свідомість, але й підсвідомість. Широке поширення отримують нав'язування згоди за допомогою

маніпуляцій погрозами для свободи, що виходять від будь-якого внутрішнього або зовнішнього ворога.

При цьому варто додати, що сучасні технології, такі як мобільний зв'язок, Інтернет, масові комунікації, надають все більшу можливість сучасним демократичним державам здійснювати тотальний контроль над власними громадянами.

У праці «Одновимірна людина» Г. Маркузе відзначає, що в розвиненій індустріальній цивілізації панує комфортабельна, помірна, демократична несвобода. Створено найпотужніші механізми придушення скептицизму і протесту у своєму зародку – телебачення, радіо, газети, шоу, реклама, лотерея. Всюди панує лояльна «щаслива Свідомість», яка задоволена контрольованим комфортом, заколисана помилковою свободою і не бажає користуватися навіть доступними їй критичними інститутами [8].

Інший західний учений Гі Дебор назвав сучасне західне суспільство «суспільством Вистави», де панують видовище і «Вистава». На «Виставу» тут перетворюється все – політичні дебати, терористичні акти, продаж товарів за зниженими цінами. «Вистава» владно вторгається у приватне життя, деформує його, наповнюючи своїм смислом, тобто ідеологією, і починає видавати себе за саме життя. Людина в суспільстві «Вистави» вже не розрізняє, де закінчується «Вистава» і починається реальність. «Вистава» настільки тотальна, що в неї починають вірити навіть ті, хто її створюють. Людина під впливом «Вистави» втрачає саму себе, свою творчу суть, що робить її людиною.

«Вистава» перетворює людину на пасивний, слухняний об'єкт маніпуляції, в річ, товар. Знищивши людину, перетворивши її на один зі своїх персонажів, «Вистава» досягає своєї істинної мети – самотворення і самозбереження [9, с. 13].

На початку 2020 р. світ зіткнувся з абсолютно новою для себе проблемою, яка зачепила всі сфери суспільного життя та системи публічного управління зокрема. Йдеться про світову пандемію, пов'язану з поширенням вірусної інфекції COVID-19, яка на кінець вересня 2020 р. забрала один мільйон

людських життів у всьому світу, завдала багатомільярдних збитків глобалізованій економіці, та, як засвідчує практика, вносить серйозні зміни в механізми демократичного управління в усьому світу. І можна навіть припустити, що ці зміни не зникнуть зі зникненням пандемії.

До таких змін ми б віднесли:

По-перше, появу так званої «цифрової» диктатури.

По-друге, встановлення контролю соціальних мереж і всіх комунікацій.

По-третє, створення жорсткої та ефективної системи контролю соціальних зв'язків індивідуумів.

По-четверте, відпрацювання через пандемію механізму масового блокування всієї держави. Активне впровадження електронних засобів стеження за громадянами, включаючи дрони, тепловізори й т. ін., впровадження нових алгоритмів роботи відеокамер з розпізнаванням осіб з огляду на носіння людьми масок.

По-п'яте, необхідність електронного «чіпування» громадян для виявлення тих чи інших відхилень організму конкретного індивіда. І низка деяких інших чинників.

Висновки. Все викладене вище змушує замислитися над тим, а чи не є ми свідками серйозних змін, які стосуються всього світу, коли під поняттями «демократія» і «демократичні принципи» криється їх протилежність? У даній статті ми висловили лише деякі припущення та гіпотези, але вважаємо, що світ сьогодні змінюється, змінюються й підходи та принципи публічного управління, і, можливо, те, що раніше вважалося аксіомою, сьогодні вже вимагає інших підходів.

Список використаних джерел

1. Даль Р. Демократия и ее критики. Москва: РОССПЕН, 2003. 574 с.
2. Sartori G. Democrazia e definizioni. Bologna, 1972. P. 46, 96.
3. Пшеворский А. Демократия рынок. Политические экономические

реформы Восточной Европе Латинской Америке : пер англ. / под ред. проф. В. А. Бажанова. Москва : Российская политическая энциклопедия, 2000. 319 с.

4. Мельвиль А. Демократические транзиты (теоретико-методологические и прикладные аспекты). Москва, 1999. С. 18.

5. Эйзенштадт Ш. Парадокс демократических режимов: хрупкость и изменчивость (I). *Полис*. 2002. № 2. С. 67.

6. Lehman, J. The Overton Window. Mackinac Center for Public Policy, 2010. URL: <https://www.mackinac.org/12887>.

7. Видоевич, З. Либеральный тоталитаризм. *Социс*, 2007. No 12. С. 39-49.

8. Маркузе Г. Одномерный человек. Киберленинка: научная электронная библиотека. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gerbert-markuze-odnomernyy-chelovek/viewer>

9. Raynaud, Y. Ajouts aux Commentaires sur la Société du Spectacle de Guy Debord. Lulu.com, 2014. 126 p.

10. Миронов О. Толерантность: разнообразие по заранее утверждённой модели. *Родительский комитет Украины*. 14.06.2013. URL: rodkom.org/2013/2948.html.

References

1. Dal', R. (2003). *Demokratija i ee kritiki*. Moscow, 505 [in Russian].

2. Sartori, G. (1972). *Democrazia e definizioni*. Bologna, 46, 96.

3. Pshevorskij, A. (2000). *Demokratija rynek*. Politicheskie jekonomicheskie reformy Vostochnoj Evrope Latinskoj Amerike. V.A. Bazhanova (Ed.). Moscow: Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija, 31 [in Russian].

4. Mel'vil', A. (1999). *Demokraticheskie tranzity (teoretiko-metodologicheskie i prikladnye aspekty)*. Moscow, 18 [in Russian].

5. Jeizenshtadt, Sh. (2002). *Paradoks demokraticeskikh rezhimov: hrupkost' i izmenjaemost' (I)*. *Polis*, 2, 67 [in Russian].

6. Lehman, J. (2010). *The Overton Window*. Mackinac Center for Public

Policy,. URL: <https://www.mackinac.org/12887>

7. Vidojevic, Z. (2007). Liberal'nyy totalitarizm [Liberal totalitarianism]. *Sotsis*, No 12.P. 39-49. [in Russian].

8. Marcuse G. (2017). One-dimensional man. Cyberleninka: scientific electronic library. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gerbert-markuze-odnomernyy-chelovek/viewer>

9. Raynaud, Y. (2014). Ajouts aux Commentaires sur la Société du Spectacle de Guy Debord. Lulu.com, 126 p.

10. Mironov, O. (2013). Tolerantnost': raznoobrazie po zaranee utverzhdjonnoj modeli. Roditel'skij komitet Ukrainy. 14.06. URL: rodkom.org/2013/2948.html [in Russian].

Лопатченко І. М., к. держ. упр., ННВЦ НУЦЗУ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНСТИТУТУ СІМ'Ї В УКРАЇНІ

STATE DEPARTMENT OF FAMILY INSTITUTE DEVELOPMENT IN UKRAINE

В роботі розкрито основні напрями удосконалення механізмів державного управління розвитку інституту сім'ї в Україні. Основною складовою державного управління розвитку інституту сім'ї є механізм правового забезпечення. Визначено, що державна сімейна політика має бути одним із пріоритетних напрямків діяльності держави. Було здійснено аналіз стану державного регулювання сфери сімейних відносин. Запропоновано шляхи удосконалення державного управління щодо підготовки молоді до сімейного життя.

Ключові слова: *державне управління, молодь, сімейна політика, інститут сім'ї.*

The main directions of improving the mechanisms of state management of the development of the family in Ukraine have been revealed. The main component of the state management of the development of the family is the mechanism of legal support. It is determined that the state family policy should be one of the priority areas of the state. The analysis of the state of state regulation of family relations has been carried out. Ways to improve public administration to prepare young people for family life have been suggested.

Keywords: *public administration, youth, family policy, family institution.*

Постановка проблеми В усьому світі визнано, що сім'я є інтегральним показником суспільного розвитку, який відображає моральний стан суспільства і є могутнім фактором формування демографічного потенціалу. В умовах політичної нестабільності держави, погіршення соціально-економічного становища країни, спостерігається негативна тенденція щодо розвитку інституту сім'ї в Україні, адже державні інституції не в повній мірі виконують покладені на них функції та завдання в частині реалізації державної сімейної політики. Необхідними на сучасному етапі є гарантування та реалізація конституційних положень щодо побудови соціальної державності в Україні, невід'ємною складовою якої є увага до інституту сім'ї, зважена, продумана сімейна політика, охорона дитинства, материнства і батьківства. Разом з тим ця сфера на сьогодні характеризується низкою складних явищ. Як зазначається в Концепції державної сімейної політики України, сьогодні відповідальність за утримання й виховання дітей покладено на батьків значно більшою мірою, ніж на державу. Зростає роль сім'ї в життєзабезпеченні та вихованні дітей, їх оздоровленні й лікуванні, отриманні освіти і спеціальності. Така переорієнтація відбувається й на функціонуванні та розвитку сім'ї, впливає на її репродуктивність. Саме цими факторами й зумовлена актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного управління щодо розвитку інституту сім'ї присвячено праці як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців та учених. Серед них Т. Кондратюк, І. Чеховська, К. Арабаджи, В. Дерєга, О. Кулик, О. Михайленко, О. Аверін, М. Ганслі Теренса, Д. Ван де Каа та ін. Пошуку шляхів вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї присвятили свої наукові праці Л. Мельничук, Л. Пасєка та ін. Вивчення важливих аспектів сімейної політики як специфічного напрямку діяльності держави та наукового пошуку здійснювали зарубіжні дослідники А. Антонов, О. Богаєвська, А. Вишневський, М. Вінген, Г. Клімантова, В. Медков. Беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних досліджень та віддаючи належне досягненням учених у

теоретичних і практичних питаннях державного впливу на функціонування сім'ї, доводиться визнати відсутність у вітчизняній науці комплексного дослідження цієї теми.

Метою статті є аналіз стану державного управління розвитком інституту сім'ї в Україні та надання пропозицій щодо шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Важливою основою будь-якої демократичної держави є активне, впливове та розвинене громадянське суспільство, яке відіграє одну з ключових ролей у впровадженні суспільних змін, ефективному урядуванні, управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення. Розглядаючи громадянське суспільство як простір, де громадяни здійснюють представництво своїх інтересів та ведуть суспільно значущу діяльність, беручи на себе відповідальність за спільне благо, стає очевидною важливість участі молоді в ньому. Сучасна молодь довше навчається в школі, відповідно, пізніше починає самотійне трудове життя. Ускладнилися й самі критерії соціальної зрілості. Початок самотійного трудового життя, завершення навчання та набуття стабільної професії, одержання політичних прав, матеріальна незалежність від батьків, вступ у шлюб і народження першої дитини – усі ці події, такі, що в своїй сукупності надають людині почуття повної дорослості та відповідний соціальний статус, настають не одночасно, й сама їхня послідовність і символічне значення кожного з них не однакові в різних соціальних прошарках [6].

Формування особистості молодої людини здійснюється сьогодні під впливом декількох відносно автономних соціальних факторів, найважливішими з яких є: сім'я (родина), школа, спільнота однолітків (молодіжні організації, різноманітні неформальні, стихійні групи та співтовариства), засоби масової інформації. Вже сама численність цих інститутів і засобів впливу надає особистості, що формується, значно більший ступінь автономії від кожного з них окремо як ніколи в минулому. Організація виховання і навчання молоді по віковому принципу підсилює цю вікову гомогенність, сприяючи виробленню специфічної «молодіжної» самосвідомості і стилю життя («субкультури»).

Прискорення темпів громадського життя спричиняє підвищення ролі і значення молоді в суспільно-політичному і культурному житті. Справа не стільки в абсолютному зростанні чисельності молодих людей, скільки в мінливих соціальних умовах. Що вищий темп техніко-економічного розвитку, що чим швидше оновлюються знання, умови праці та побуту, то помітніше стають соціально-культурні розходження між поколіннями. Нові проблеми та події штовхають на пошуки принципово нових рішень і критичну переоцінку минулого досвіду [4].

Згідно з Законом України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», до молоді належать громадяни віком від 14 до 35 років[9]. Держава визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства та держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді.

За останні роки в Україні розроблено концептуальні засади державної сімейної політики, сформульовано ключові положення щодо відносин держави і сім'ї, прийнято законодавчу базу забезпечення правових гарантій суверенітету родини, балансу сімейних і суспільних інтересів, визначено заходи, пов'язані з реалізацією основних функцій сім'ї та захистом соціально вразливих їх категорій. З цією метою розроблено та видано низку документів, спрямованих на забезпечення сприятливих умов розвитку сім'ї, підвищення авторитету та стійкості шлюбу, посилення ролі батьків та їхньої відповідальності за життєзабезпечення й виховання дітей, надання адресної комплексної допомоги малозабезпеченим сім'ям, забезпечення соціального захисту материнства і дитинства тощо. Ставлення держави до проблем сім'ї визначено насамперед у Конституції України, де зазначається, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Конституцією України закріплюються й гарантуються також соціальні права щодо сім'ї, наголошується на тому, що «шлюб ґрунтується на вільній згоді чоловіка та жінки. Кожен із подружжя має

рівні права та обов'язки у шлюбі та сім'ї. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їхнього повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацюючих батьків. Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою» [2]. Отже, відповідно до законодавства України, сім'я охороняється державою, яка має створювати соціально-економічні та правові передумови для її нормального функціонування, розвитку, виховання та освіти дітей. На державу також покладається обов'язок утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без батьківського піклування. Усім дітям гарантовано рівність прав незалежно від походження, а також від того, народжені вони в шлюбі чи поза ним.

Ідеологія державної сімейної політики розкривається в затвердженій Верховною Радою України Концепції державної сімейної політики, розроблення якої було викликано необхідністю створення належних умов для життєдіяльності сім'ї. Концепція визначає загальну стратегію і пріоритетні напрями державної політики щодо сім'ї, передбачає здійснення цілісної системи заходів з урахуванням нових реалій: ринкової економіки, соціального партнерства, політичної демократії – усього того, що покликане створити можливість життя кожної окремої сім'ї в умовах комфорту та добробуту [8]. Серед засобів правового регулювання сімейних відносин, захисту сім'ї особливе місце належить Сімейному кодексу України. Цей документ закріплює традиційні для українського суспільства моральні цінності: добровільність шлюбного союзу між чоловіком та жінкою, що ґрунтується на взаємній довірі, повазі, на вільних від матеріальних розрахунків почуттях, на паритетних засадах любові та взаємопідтримки. У ньому утверджуються принципи одношлюбності, рівності подружжя в сім'ї, відповідальності перед сім'єю її членів [10]. Серед основних положень слід також назвати настанову на зміцнення сім'ї як соціального інституту і союзу конкретних осіб, захист прав матері й батька, забезпечення кожної дитини сімейним вихованням. Відповідно до Сімейного кодексу України, регулювання сімейних відносин має здійснюватися з урахуванням права на таємницю особистого життя членів сім'ї,

їхнього права на особисту свободу та недопущення втручання в сімейне життя, рівних прав подружжя, максимального урахування прав та інтересів дітей [10], визначених Конвенцією ООН про права дитини, іншими міжнародними актами, ратифікованими парламентом України. Основними принципами державної сімейної політики є: суверенітет і автономія сім'ї у прийнятті рішень щодо свого розвитку, диференційований підхід до надання державою гарантій соціального захисту сім'ї, паритетна рівновага та партнерство між жінками і чоловіками в усіх сферах життя, соціальне партнерство сім'ї та держави, пріоритетність інтересів кожної дитини незалежно від того, в якій сім'ї вона виховується, наступність поколінь [1].

Особливістю державного регулювання розвитку інституту сім'ї, є те, що «сама державна сімейна політика розглядається як система заходів, спрямованих на усунення наслідків, а не причин, що перешкоджають повноцінному функціонуванню інституту сім'ї. Крім того, сім'я розглядається як соціальний інститут, не здатний до самостійного повноцінного функціонування. Внаслідок цього держава сприймає сім'ю як суспільну проблему, з якою потрібно боротися, а не надавати їй підтримку для самостійного функціонування» [4].

Вважаємо, що доцільно удосконалити законодавчу базу державного регулювання сфери сімейних відносин, зокрема розробити і прийняти нормативно-правовий акт, який би визначав основні правові, організаційні та економічні засади державної сімейної політики, а саме: її мету, принципи, основні напрями, організаційний механізм впровадження, а також систему органів влади усіх рівнів, на які покладається здійснення державної сімейної політики, їх завдання, функції та повноваження тощо. Окрім цього, варто розробити і запровадити державну програму розвитку сім'ї на довгострокову перспективу, законопроект щодо посилення відповідальності за неналежне виховання дітей, розробити місцеві програми розвитку сім'ї. Необхідним є узгодження між собою системи санкцій сімейної, адміністративної та інших видів відповідальності; розробка й нормативне визначення механізму

проведення соціально-реабілітаційної і соціально-корекційної роботи з батьками, які не виконують чи виконують не належним чином своїх батьківських обов'язків; поліпшення процедури застосування санкцій сімейної відповідальності, запровадження соціальної експертизи в судах щодо визначення рівня неналежного виховання батьками своїх дітей [3].

У двадцяту річницю Міжнародного року сім'ї проект ПРООН «Підтримка реформи соціального сектору України» сприяє впровадженню державної Програми підготовки молоді до подружнього життя. Минуло 20 років після оголошення першого року сім'ї Організацією Об'єднаних Націй, однак ця тема в Україні не втрачає актуальності – країна посідає найвище місце в Європі за кількістю розлучень. Фактично, кожна друга сім'я розпадається. Статистика свідчить, що в 2016 році кількість розлучень складала 46% від зареєстрованих шлюбів, а в 2017 та 2018 рр. їх кількість склала 51% та 61% відповідно. При цьому середній вік укладання першого шлюбу в Україні є нижчим, ніж у більшості країн Європи. Наприклад, середній вік наречених при укладанні перших шлюбів у Болгарії, Литві, Латвії, Румунії, Чехії, Угорщині дорівнює 24-25 рокам, Бельгії, Німеччині, Норвегії, Фінляндії – понад 27 років, а в Україні – 23,5 роки [6].

Результати досліджень свідчать, що саме непідготовленість людей, особливо молодого віку, до шлюбу та сімейного життя спричинює такі соціальні проблеми, як насильство в сім'ї, збільшення кількості розлучень, і, відповідно, збільшення неповних сімей та соціальне сирітство. Так, кожна п'ята сім'я без батька [6].

Зважаючи на ці дані, ПРООН спільно з Міністерством соціальної політики України провело навчально-методичні міжрегіональні семінари в містах Суми, Рівне та Запоріжжя для фахівців 8 областей України – Сумської, Полтавської, Харківської, Запорізької, Дніпропетровської, Рівненської, Волинської та Тернопільської, у яких взяло участь понад 160 осіб. Ці семінари мали на меті звернути увагу місцевих органів влади на проблему готовності молодих людей для вступу до шлюбу і таким чином заохотити їх проводити

навчальні заходи для подружніх пар. Очікується, що результатом таких семінарів стане впровадження навчальних програм в кожному населеному пункті України. Таким чином, кожне молоде подружжя, пройшовши таку програму, буде краще підготовленим до шлюбного життя.

Принципова відмінність даної програми від попередніх – це комплекс заходів з підготовки молоді до життя в подружжі. Наразі завдання влади – підготувати регіональних фахівців та сприяти впровадженню програми на територіях. Мова йде, зокрема, про відкриття міських та районних центрів підготовки до подружнього життя. Також, було розроблено навчально-методичний посібник для фахівців, які впроваджуватимуть програми підготовки молоді до створення сім'ї.

Позитивним досвідом у підготовці молоді до сімейного життя є проект «Підготовка молоді до подружнього життя», що відбувся уУ Києві протягом вересня-грудня 2018 року за підтримки Києво-Святошинської РДА та благодійною організацією «Рух українських матерів». У 8-ми школах району серед підлітків 9-11 класів проведено семінари, лекції, тренінги для підлітків. Питання, які піднімалися на семінарах є досить актуальними в сучасному світі. За умов перенасичення телевізійного та інформаційного ринку в сучасного молодого покоління формується легковажне ставлення до створення сім'ї, а особливо до народження та виховання дітей. Все це вимагає якнайшвидшої організації відповідних програм спрямованих на реалізацію підготовки молоді до подружнього життя. Нажаль, подібних проектів в жодній з областей протягом останніх років не проводилось.

Висновки. Таким чином, держава як партнер сім'ї повинна активно брати участь у процесі її адаптації до нових соціально-економічних умов, постійно коригувати ці умови, виходячи із соціально значущих інтересів самої сім'ї, її життєдіяльності. Державна сімейна політика має стати важливою складовою всієї соціальної політики України. Поряд зі створенням умов для поліпшення демографічної ситуації державна сімейна політика також має передбачати цілий комплекс напрямів, що повинні сприяти життєдіяльності сім'ї та її

стабільному розвитку. Проте у відносинах сім'я – держава»соціальний статус і соціально-рольові функції сім'ї не дооцінюються. В Україні переважає так зване вузьке розуміння змісту сімейної політики, тобто політика держави щодо сім'ї є націленою на вирішення конкретного завдання, має демографічну мету і соціальну спрямованість (допомога окремим категоріям населення), інші ж аспекти фактично не розвинуто. Ключовим фактором оптимізації державної сімейної політики має бути формування в суспільній свідомості пріоритету сімейних цінностей, а також надання інформації щодо виховання дітей.

Список використаних джерел

1. Конвенція про права дитини: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text
2. Конституція України. Київ :ПресаУкраїни, 1997. 80 с.
3. Мельничук Л. М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/fc16c92d-98bf-4685-8269-ae4d20ccbfd9.pdf.
4. Молоді сім'ї в Україні будуть готувати до подружнього життя : URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2014/04/17/-html>.
5. Ничипоренко С. В. Молодіжна сімейна політика в Україні / С. В. Ничипоренко. – Умань :Сочінський, 2011. – 217 с.
6. Підготовка до сімейного життя : URL: <http://ks-rda.gov.ua/news/12054/>.
7. Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2016-2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України 8.02.2016 № 148 : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF#Text>.

8. Про Концепцію державної сімейної політики: Постанова Верховної ради України від 17.09.1999 № 1063-XIV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-14#Text>.

9. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 05.02.1993 № 2998-XII : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2998-12/>.

10. Сімейний кодекс України : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>.

References

1. Konventsiiia pro prava dytyny: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text
2. Konstytutsiia Ukrainy. Kyiv : Presa Ukrainy, 1997. 80 s.
3. Melnychuk L. M. Derzhavne rehuliuвання розвитку sotsialnoho instytutu simi v Ukraini: avtoref. dys. kand. nauk z derzh. upr. Kyiv, 2009. 20 s. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoreferat/fc16c92d-98bf-4685-8269-ae4d20ccbfd9.pdf.
4. Molodi simi v Ukraini budut hotuvaty do podruzhnogo zhyttia : URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2014/04/17/-html>.
5. Nychyporenko S. V. Molodizhna simeinapolityka v Ukraini / S. V. Nychyporenko. – Uman : Sochynskyi, 2011. – 217 s.
6. Pidhotovka do simeinogo zhyttia : URL: <http://ks-rda.gov.ua/news/12054/>.
7. Pro zatverdzhennia Derzhavnoitsilovoisotsialnoiprohramy “Molod Ukrainy” na 2016-2020 roky ta vnesenniazmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy 8.02.2016 № 148 : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF#Text>.
8. Pro Kontseptsiiu derzhavnoisimeinoipolityky: Postanova Verkhovnoi rady Ukrainyvid 17.09.1999 № 1063-XIV: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-14#Text>.
9. Pro spriannia sotsialnomu stanovlenniu ta rozvytku molodi v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 05.02.1993 № 2998-XII : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2998-12/>.
10. Simeinyi kodeks Ukrainy : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>.

УДК 35.071

DOI: 10.5281/zenodo.4129818

Олексенко Р.І., доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, Мелітополь

Воронкова В.Г., доктор філософських наук, професор, Академік академії наук вищої освіти України, завідувач кафедри менеджменту організацій та управління проектами, Інженерний навчально-науковий інститут Запорізького національного університету, м. Запоріжжя

Oleksenko R., Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Department Public Administration and Law, Dmytro Motornyi Tavria state agrotechnological University, Melitopol

Voronkova V., Doctor of Philosophy (D.Sc.), Professor, Academician of the Academy of Higher Education of Ukraine, Head of the Department of Management of Organizations and Project Management, Engineering educational and scientific Institute of Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В ІСТОРИЧНОМУ І СИСТЕМНОМУ КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

**INSTITUTIONAL ASSURANCE OF THE PUBLIC AUTHORITY SYSTEM
IN THE HISTORICAL AND SYSTEMATIC CONTEXT OF PUBLIC
ADMINISTRATION AND MANAGEMENT DEVELOPMENT**

Актуальність дослідження закономірностей розвитку інститутів публічної влади як матриці інституціонального забезпечення системи публічного управління та адміністрування, так і її окремих підсистем,

зумовлена, по-перше, потребою вивчати об'єктивні процеси, що сприяють формуванню інститутів публічної влади, і створюють умови для енерго-інформаційної взаємодії суб'єктів влади; по-друге, визначенням структурних складових інституціоналізації, що результують вивчення побудови системи та інститутів публічної влади сучасного суспільства та предметного наповнення інститутів публічної влади, що має когнітивне і практичне значення, та за допомогою яких можна інтерпретувати осягнення онтології інститутів публічної влади як таких, що визначають демократичний поворот в осмисленні політичних процесів. Мета статті – концептуалізація інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування, в контексті яких обґрунтована сутність, специфіка, зміст публічної влади як атрибутивної характеристики сучасного управлінського процесу. Об'єкт дослідження – інституціональне забезпечення публічної влади в Україні та структурні складові цього процесу, що результують вивчення побудови системи та інститутів публічної влади та морфологізують характер і форми внутрішньосистемних зв'язків, форм, методів, засобів функціонування органів публічної влади. Визначено та удосконалено поняття «інститут», «інституціональне забезпечення» системи публічної влади та «інституціоналізація», що являють собою перетворення політичних явищ і процесів та їх перетворення на упорядкований процес, органічну сутність з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів, пов'язаних між собою нормами права, які регулюють певні суспільні відносини сучасному українському суспільстві. Розроблено напрями оптимізації інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування. Практичне значення дослідження в оптимізації інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування, що сприятиме підвищенню ефективності публічного управління та адміністрування на сучасному етапі трансформації управлінських процесів.

Ключові слова: *інститут, інституціональне забезпечення, система публічної влади, публічне управління та адміністрування*

The actuality of the research of the regularities of development of public power institutions as a matrix of institutional support of the system of public administration and its separate subsystems is conditioned, firstly, by the need to study the objective processes which promote the formation of public power institutions and create conditions for energy and information interaction of the subjects of power, and secondly, by the definition of the structural components of institutionalization, which give the result of studying the construction of the system and institutions of public authority of modern society and the subject content of the institutions of public authority, has cognitive and practical value, and with the help of which it is possible to interpret the ontology of the institutions of public authority as such, which determine a democratic turn in the understanding of political processes. The goal of the article is to conceptualize the institutional assurance of the public authority system as the basis of public administration, in the context of which the very essence, specificity, content of public authority as an attributive characteristic of the modern management process is justified. The object of research work is institutionalization assurance of public law in Ukraine and structural components of this process. The object of the research is the institutional assurance of public authority in Ukraine and the structural components of this process, as a result of studying the construction of the system and institutions of public authority and morphologizing the character and forms of internal systems connections, forms, methods, means of functioning of public authorities. Determined and improved notions of "institution", "institutional assurance" of the system of public authority and "institutionalization", which are transformations of political phenomena and processes and their transformation into an orderly process, an organic essence with a certain structure of relations, hierarchy of power of different levels, connected with each other by norms of law, regulating certain social relations of modern Ukrainian society. There have been developed the directions of optimization of institutional provision of public power

system as a basis of public administration. Practical meaning of the research in optimizing the institutional assurance of the public authority system as a basis for public management , which will promote the improvement of efficiency of public administration at the present level of transformation of management processes.

Keywords: *institution, institutional assurance, public authority system, public administration.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження інституціонального забезпечення системи публічної влади представляє собою частину науки публічного управління та адміністрування, що вивчає механізми функціонування різних соціальних політичних, економічних, правових, фінансових, національних інститутів в конкретних історичних умовах. Метою даного напрямку публічного управління та адміністрування є дослідження впливу існуючої у суспільстві багатоманітності діючих інститутів та їх взаємозумовленості і взаємозалежності на публічне управління та адміністрування і політичну систему у цілому.

Об'єкт дослідження – інституціональне забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування. Структурними складовими об'єкту вивчення є: побудова системи та інститутів публічної влади, характер і форми внутрішньосистемних зв'язків; форми, методи, засоби функціонування органів публічної влади. **Предмет дослідження** – напрями оптимізації інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін «інституціоналізм» (від лат. institution) означає образ дій, напрямок, традицію, що був прийнятий з метою виявлення категорії інституту як базової умови формування певної системи поглядів на суспільство, економіку, управління. Засновник інституціональної теорії Т.Веблен репродукує інституціоналізм як теорію, яка надає першорядне значення історично певним формам соціальної поведінки, під дискурсивно-верифікаційними засобами розумів інститут. Т. Гамільтон дає

дефініцію «інституту» як словесного символу для кращого опису групи суспільних звичаїв, як спосіб мислення людей і форми їх діяльності, що інститути встановлюють межі і форми діяльності людей. Інституціональна економіка дискурс обґрунтовується в межах базової ринкової теорії, разом з тим вона переглянула теорію абсолютизації ринкової економіки та дискурс висновками до рівноваги. Прихильники ідей інституціональної теорії базуються на поняттях обмеженої раціональності ринку, обмеженості інструментів ринкового саморегулювання господарських систем, підсумовуючи роль державних інститутів та інститутів самоорганізації населення як важливий чинник розвитку ринкової системи та успішності її функціонування. Ця ідея-концепція виникла на основі реальної потреби господарської діяльності в більш різнобічному і системному правовому регулюванні і упорядкуванні внутрішніх історично сформованих соціальних, економічних та інших інститутів. Можна інтерпретувати два основних абрисів розвитку інституціональної теорії: 1) ранній інституціоналізм, що відноситься в основному до першої третини минулого століття, представлений у першу чергу великими мислителями економістами, як Т.Веблен, Дж.Коммонс, Й.Шумпетер, У. Мітчелл, Г.Мюрдаль та ін.; 2) сучасний інституціоналізм, представлений великою групою відомих вчених, до числа яких належать Дж.Гелбрейт, Р.Коуз, Д.Норт, Д.Белл, Г.Мінцберг, Дж.Нейсбіт. На думку американського вченого А.Грачі. При цьому якщо неоінституціоналізм і традиційна теорія мають різні підходи і способи відображення та дискурсдоказів економічної і політичної реальності: перші – з позицій еволюції, а інші – з позиції статичності і структури.

Мета статті - концептуалізація інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування.

Методологія аналізу. Аналіз інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування включає методи синтезу соціального та економічного аналізу, включаючи соціально-психологічні, соціально-правові та інституційно-статистичні напрямки, що лежать в основі інституціональної концепції.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши літературу з інституціональної теорії, сформулюємо основні положення сучасного інституціоналізму, що знаходяться в контексті міждисциплінарного простору – ринкової економіки, соціальної сфери, державного регулювання економіки, поведінсько-мотиваційні патерни суб'єкта.

1. *Еволюційний підхід.* Дж. Гелбрейт, характеризуючи капіталізм як лад, що перетерпів ряд постійних змін, наслідком якого є еволюційне оновлення суспільства та його спонтанна трансформація, включає широкий спектр соціально-економічних змін. Завдання вчених, що відносяться до цього напрямку, складаються у розкритті механізмів ефективного впливу, що великою мірою піддаються соціально-економічним змінам, пролонгуючи свої форми впливу на господарський механізм і реальні форми організації публічного управління та адміністрування.

2. *Вивчення реальних процесів розвитку змін в контексті теорії інституціоналізму* базуються на вивченні реальних процесів, включаючи більш прискорені темпи росту промислового виробництва, спираючись на великі міжнародні корпорації. Інституціоналісти досліджують зростаючу роль науково-технічного прогресу, дослідження мультипроцесів систем управління в умовах глобального світу, наслідки інформаційної і цифрової революції.

3. *Розвиток великих корпорацій.* Одна з головних проблем інституціоналістів – системні дослідження стану і розвитку великих корпорацій як організованої основи індустріальної структури сучасного суспільства, вивчення якої стосується не тільки сьогоденного дня, а й майбутнього. Інституціоналісти активно досліджують взаємодію монополій і конкуренції, управління динамікою цін і доходів. У полі зору інституціоналістів: місце і роль держави у розвитку економіки, різні інституціональні структури правового, морально-етичного і науково-технічного характеру.

4. *Питання державного і соціально-суспільного контролю.* Інституціоналісти досліджують різні форми державного і суспільно-соціального контролю над економікою і великими корпораціями. Вони

включають проблеми державного регулювання економікою, діяльністю великих корпорацій, вивчаючи впливи на механізми ринкової конкуренції, ціноутворення, зайнятість населення, що позначається на стабілізації ринкової ситуації.

5. *Державне стратегічне планування та управління, включаючи питання соціальної сфери.* Велике місце в дослідженнях і рекомендаціях вчених-інституціоналістів відводиться питанням стратегічного планування, включаючи створення і розвиток державної системи програмування та індикативного планування. Важливе місце займає розробка і реалізація національних програм, пов'язаних з освітою, охороною здоров'я, пенсійним забезпеченням, ліквідацією бідності.

6. *Розвиток інституційної надбудовної структури.* Під цим поняттям розуміються поєднувальні ланки між конкуренцією і координацією, що представляють собою неринкові механізми, що активно впливають на екзогенні і ендогенні закономірності функціонування національної економіки. До них відносять наднаціональні економічні асоціації і академії. Національні центри і бюро економічних досліджень, союзи промисловців і менеджерів., які створюють міжкорпораційні зв'язки, сприяючи посиленню контролю і взаємовпливу корпорацій.

7. *Роль держави в економіці і розвитку науково-технічного прогресу.* В працях інституціоналістів визначається особлива роль держави у реформуванні і удосконаленні капіталізму, онтосу, соціуму. Р. Хейлбронер визнає наявність двох двигунів, що забезпечують функціонування державної системи – економічної і політичної. Тільки такий підхід допомагає оцінити екстраординарну різноманітність інститутів, що зустрічаються у країнах з константами приватної власності і ринкового базису. Особливі надії пов'язуються з державним впливом в організаціях і стимулюванням науково-технічного прогресу.[13] Сучасний етап НТП розцінюється у відношенні до кореляції «четвертої промислової революції», що включає широке

упровадження мікроелектроніки, лазерної технології, робототехніки, нових методів телекомунікаційних зв'язків, принципово нових штучних матеріалів.

Надамо визначення поняття інститут. Згідно Дж. Коммонса експлікація поняття «інститут» зводиться до колективних дій щодо контролю, лібералізації і заміни індивідуальних дій колективними. Дж.Коммонс відносить до інститутів широкий спектр смислів-індексів понять, починаючи від звичаїв, сім'ї, включаючи виробничі корпорації, торговельні об'єднання, профспілки і закінчуючи державою. Єдиного загального підходу в дискурсивно-логічно-формальних системах-моделях до «інституту» немає і воно відсутнє. Д.Норт відмічає, що епістемологічно-когнітивна модель інституту – це сукупність формальних правил і неформальних обмежень та механізмів примусового управління. При цьому системи-субсистеми інститутів відрізняються від організацій: якщо інститути – це правила гри (при цьому звужується поняття інститут), то організації – групи індивідуумів, яких пов'язує загальна цільова функція, за допомогою яких можна було б прокоментувати ті чи інші явища, об'єкти, системи, структури публічного управління та адміністрування. При системних дослідженнях інституціонального середовища велике значення набуває взаємопов'язаний аналіз символів знаків і формул інститутів і організацій, формальних правил і неформальних обмежень, де діють певні закони і норми, ті чи інші традиції і звичаї, які мають різне значення у різних країнах. Інститути при цьому визначаються не як статичні, а як такі, що динамічно змінюються, задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії – будь-то у політиці, соціальній сфері чи економіці. Т.Веблен вважає, що інститути оновлюються на основі сформованого мислення і прийнятої суспільної поведінки, тобто у на основі еволюційних законів, а потім визначаються як максими конститутивності сформульованих законів і принципів. Дж. Коммонс розглядав інститути через призму юридичних концепцій в економіці, які виявляються через юридичне оформлення, у зв'язку з чим корелюються максими понять трансакція (угода – економічна, політична чи інша). Він продукує три основних ряди трансакцій – торгові (ринкові),

управлінські і раціоналізуючі, з орієнтацією на те, щоб вони наповнилися новим змістом і смислами. Т.Мітчелл репрезентував природу економічних ділових циклів і доводив, що між розвинутою формою економічної організації, яку він називав «грошовим господарством» і повторюваними моделями-циклами розквіту і депресії існує органічний зв'язок з їх кореляціями та інтеграціями. Й. Шумпетер вважав, що нові комбінації прокладають собі шлях у конкурентній боротьбі зі старими, в основі яких проявляється детермінаційна консолідація економічного і соціального смисл нововведень. Дж. Гелбрейт вважав, що корпорації управляються не власниками, а менеджерами, які створили «техноструктуру», що базується на сучасних технологіях і методах планування, що забезпечують тотальну інтеграцію суспільства.

Система публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування. Структурними складовими системи смислів-орієнтирів публічної влади як об'єкта вивчення є: побудова системи та інститутів публічної влади, характер і форми внутрішньосистемних зв'язків в ній; форми, методи, засоби функціонування органів публічної влади; зарубіжний досвід організації та функціонування органів публічної влади.

Досліджуючи проблемність практичної реалізації інституціонального забезпечення розвитку публічної влади, необхідно чітко зрозуміти змістовне навантаження концептуально-праксеологічної дефініції «**інституціонального забезпечення**». Найбільш чітке визначення цього поняття надав З. Варналій, який наголосив, що інституціональне забезпечення регіонального розвитку складається з інституційно-правового, інституційно-кадрового та організаційно-інституційного забезпечення[1]. Відповідно до цього, інституціональне забезпечення розвитку публічної влади поєднує інституційно-правове забезпечення розвитку публічної влади на регіональному та районному, кадрове забезпечення усіх інститутів публічного управління (широкого кола громадських організацій); організаційно - інституційне забезпечення публічного управління, тобто всього того, що необхідне для створення та організації діяльності системи відповідних інститутів. Для

кращого розуміння сутності інституціонального забезпечення розвитку публічної влади необхідно диференціювати наукові поняття, терміни, смисли **теорії інституціоналізму**. Засновник інституціоналізму у своїй праці «Теорія дозвільного класу», що має підзаголовок «An Economic Study of Institution», визначив поняття «інституції», що походить від лат. institutio – настанова, як поширений образ думки в тому, що стосується окремих відносин між суспільством і особистістю й окремих виконуваних ними функцій [3, с. 201]. Автор терміну «інституціоналізм» У. Гамільтон інтерпретував термін «інституція» як словесний символ для кращого опису групи громадських звичаїв, способів мислення, що став звичкою для групи осіб або звичаєм для народу. За його думкою, інституції встановлюють межі і форми людської діяльності, що є світом звичаїв і звичок, які ми пристосовуємо до життя [7]. Засновник неоінституціоналізму Д. Норт визначав поняття «інституції» на відміну від поняття «інститут» (походить від лат. institutum – устрій, встановлення, установа) являє собою сукупність пов'язаних між собою норм права, які регулюють певні суспільні відносини [2, с. 256-257]. Інститути герменевтизуються зовнішнім втіленням, формою прояву «інституцій», закріпленням їх у вигляді законів, тобто звичаї і настанови через правове підкріплення перетворюються на такі інститути, як інститут держави. [14].

За визначенням А. Михненка та В. Бакуменка інституціоналізація корелюється з перетворенням якогось політичного явища, події, руху на формалізований, упорядкований процес, організовану установу з певною структурою відносин, ієрархією влади різних рівнів та ін. Науковці додають, що інституціоналізація існує тоді, коли виникають упорядковані, спрямовані дії, так як з'являються спочатку лідери, здатні їх організувати та очолити, а потім і постійні управлінські еліти, а сам цей процес піддається управлінню, в контексті якого відбувається заміна інтуїтивістської логіки на конструктивістську. При цьому початкові форми інституціоналізації виникають на рівні суспільного самоуправління та стихійних процесів, які спочатку самостійно організовуються у вигляді масових або групових рухів [4, с. 284].

Проблемність інституціонального забезпечення розвитку публічної влади під час змін пріоритетів суспільних інституцій (настанов, цінностей, світосприйняття, поведінкових норм), що є характерним для українських реалій в останні роки, і полягає в тому, що оновлені інститути мають бути створені на основі оновлених інституцій, які є частиною суспільства із застарілим мисленням або поведінкою, що орієнтована на застарілі норми, критерії, оцінки (наприклад, хабарництво, корупція). Звідси виходить відкритий або прихований супротив перетворенню старих інститутів на нові, можливо навіть через їх повне руйнування в контексті прогресивного генезису публічної влади. Тому так важливо не тільки окреслити орієнтовані у часі конкретні заходи щодо істотного оновлення інституційно-правового, інституційно-кадрового та організаційно-інституційного забезпечення розвитку публічної влади як на державному, так і на місцевому рівні, а й наполегливо працювати над їх реалізацією. У сучасному українському соціумі відбувається низка трансформацій, пов'язаних із розвитком громадянського суспільства, становленням ринкової економіки, глобалізацією та інтеграцією, що супроводжуються глибокими кількісними і якісними перетвореннями в усіх сферах життя суспільства, зміною відносин і складу елементів у структурі влади, формуванням нових інститутів і виникненням нових підходів та моделей публічної влади. Ці зміни потребують інституціоналізації, тобто організаційного упорядкування і формалізації як інститутів громадянського суспільства, так і регулювання процесів становлення публічного управління (законодавчого закріплення нових статусів і ролей його учасників, вироблення нових правил і норм взаємодії між ними). Зміни у соціальній і управлінській системах відбуваються постійно. О. Бень вважає, що процес інституціоналізації має два рівні: первинну інституціоналізацію, тобто таку, що розпочинається з «чистої дошки» як процес, який включає створення соціального інституту, і закінчується моментом його легалізації; вторинну інституціоналізацію як таку, котра продовжується на існуючій базі у процесі розвитку соціального інституту з метою його вдосконалення чи реорганізації [1, с. 186]. Якщо первинна

інституціоналізація завжди передбачає створення чогось нового, то вторинна може відбуватися у трьох проявах: власне інституціоналізації, коли в її результаті виникає щось нове; реінституціоналізації, коли те, що вже існує, реформується; деінституціоналізації, коли те, що існує, припиняє своє існування [2, с. 660].

Становлення системи публічного управління та адміністрування в Україні відбувається одночасно у трьох проявах вторинної інституціоналізації, тобто в умовах переходу від тоталітарного режиму до демократичного (деінституціоналізація), реформування систем державного управління і місцевого самоврядування (реінституціоналізація), розвитку громадянського суспільства та участі громадян у прийнятті рішень на всіх рівнях влади (інституціоналізація), децентралізації. Тому формування системи публічного управління та адміністрування здійснюється на основі глибоких структурних та управлінських реформ у багатьох сферах, а також застосування стратегічного підходу до їх реалізації, вироблення нових способів мислення та організації управлінської діяльності, що дозволяє здійснити перехід від визнання винятково державної/місцевої влади відповідальною за розвиток до визнання влади відповідальною за все суспільство.[11]

У новій моделі інституціонального забезпечення системи публічної влади як основи розвитку публічного управління та адміністрування виникає необхідність у забезпеченні взаємодії інтересів держави і суспільства, забезпечення найбільш ефективних способів використання ресурсів.[12] При цьому діяльність органів публічної влади має зосереджуватися на реалізації прогностичної, аналітичної, регуляторної, консультативної, комунікативної функцій, оптимізації форм і методів роботи, формування нових знань, умінь, навичок, способів мислення державних службовців. Розвиток демократії й формування та громадянського суспільства в Україні спонукають до значних змін в роботі органів публічної влади усіх рівнів. Однак найбільших перетворень має зазнати базовий – місцевий рівень управління. Адже на цьому рівні відбувається як реформування органів публічної влади (деконцентрація і

децентралізація) повноважень. Ці процеси відбуваються паралельно, з використанням найновіших моделей та форм прояву, державного втручання, різною інтенсивністю, ступенем керованості, втім однаково добре мають бути організаційно продуманими і зрозумілими, добре скоординованими і нормативно визначеними.

Висновки. Під поняттям інституціональне забезпечення процесу реформування місцевих органів публічної влади варто розуміти сукупність дій органів публічної влади й громадянського суспільства, спрямовані на формування нової моделі системи управління, підходів до територіальної організації влади, визначення правових засад і статусів органів управління, самоуправління та самоорганізації населення на місцевому рівні, вироблення норм, правил і обмежень щодо їх функціонування та взаємодії у відповідності до цілей і завдань суспільного і місцевого розвитку, вироблення технології щодо упорядкування, реорганізації, трансформації чи ліквідації вже існуючих структур. На практиці інституціональне забезпечення процесу реформування органів публічної влади потребує конкретизації змісту організаційного, правового, кадрового, фінансового, інформаційного і техніко-технологічного забезпечення, формування чіткого уявлення про зміни, які мають відбутися у системі управління територіальним розвитком. Більшість нормативних актів чи їх проектів із цих питань не уточнюють і не конкретизують положення один одного, а навпаки, створюють передумови для правових колізій, «законодавчих розривів», дублювання повноважень тощо. Це є свідченням того, що реформування відбувається без застосування комплексного і системного підходів та без належного обґрунтування саме інституціонального забезпечення процесу реформування органів публічної влади на місцевому рівні. Отже, інституціональний підхід дає можливість оцінити функціонування публічної влади, поєднати теоретичні основи та практичні аспекти, і взявши їх за основу створити цілісну інституціональну концепцію публічної влади

Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Електронний ресурс]: матеріали “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. К.: НІСД, 2005. 56 с. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/Adminref/004.htm>.
2. Большой словарь иностранных слов. – М.: ЮНВЕС, 1998. 784 с.
3. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М.: Прогресс, 1984. 367 с.
4. Інституціоналізація / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. С. 284.
5. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : дис. д-ра держ.упр. / О. Д.Лазор. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2009. 594 с.
6. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К.: Основи, 2000. 198 с.
7. Hamilton W. H. Institution / W. H. Hamilton // Enciclopedia of the social sciences. N. Y., 1932. V. 8. P. 84–89.
7. Бень О. Т. Інституціоналізація: теоретична інтерпретація поняття / О. Т. Бень // Вісник Львівського університету. 2012. Вип. 6. С. 181–190. – (Серія соціологічна).
8. Бень О. Т. Первинний та вторинний характер інституціоналізації (на прикладі молодіжної громадської організації «Українська молодь – Христові»). Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства: зб. наук. праць. Харків: Видавничий центр Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, 2005. С. 659–665.
9. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: монографія / І. А. Грицяк. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. 236 с.

10. Управление предприятием в условиях хозрасчета / АН Украины; Харьк. отд-ние Ин-та экономики ; отв.ред. Г. С. Одинцова. – К.: Наук.думка, 1992. 116 с.
11. Воронкова В.Г. Глобалізація як процес універсалізації стосунків між державою та ринком/ Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2008. Вип. 35. С. 15-35.
12. Voronkova Valentyna, Metelenko Natalya, Nikitenko Vitalina, Silina Iryna. System analysis of the economy of sustainable development as environmentally balanced and socially oriented one. Humanities Studies. 2019. Випуск 1(78). С. 86-97.
13. Волков, О. Г. Землянський, А. М. Історія філософії: практикум. МДПУ імені Богдана Хмельницького. – Мелітополь, 2014.
14. Олексенко Р. І. Глобальні проблеми філософії від Античності до сьогодення в дискурсі ринкових трансформацій. Придніпровські соціально-гуманітарні читання: у 6-ти частинах. Ч. 2: матеріали Дніпропетровської сесії II Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнародною участю. 2013. С. 148-151.

References

1. Administraty`vno-tery`torial`na reforma: zavdannya, shlyaxy` realizaciyi, kry`teriyi efekty`vnosti [Elektronny`j resurs]: materialy` “kruglogo stolu” / za red. Z. S. Varnaliya. K.: NISD, 2005. 56 s. – Rezhy`m dostupu: <http://old.niss.gov.ua/Table/Adminref/004.htm>.
2. Bol`shoj slovar` y`nostrannyx slov. – M.: YuNVES, 1998. 784 s.
3. Veblen T. Teory`ya prazdnogo klassa / T. Veblen. – M.: Progress, 1984. 367 s.
4. Insty`tucionalizaciya / A. M. My`xnenko, V. D. Bakumenko // Ency`klopedy`chny`j slovny`k z derzhavnogo upravlinnya / ukklad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. My`xnenko ta in.; za red. Yu. V. Kovbasyuka, V. P. Troshhy`ns`kogo, Yu. P. Surmina. K.: NADU, 2010. S. 284.
5. Lazor O. D. Insty`tucionalizaciya publichnoyi samovryadnoyi vlady` v Ukrayini : dy`s. d-ra derzh.upr. / O. D.Lazor. – L.: LRIDU NADU, 2009. 594 s.

6. Nort D. Insty`tuciyi, insty`tucijna zmina ta funkcionuvannya ekonomiky` / D. Nort. – K.: Osnovy`, 2000. 198 s.
7. Hamilton W. H. Institution / W. H. Hamilton // Enciclopedia of the social sciences. N. Y., 1932. V. 8. P. 84–89.
8. Ben` O. T. Insty`tucionalizaciya: teorety`chna interpretaciya ponyattya / O. T. Ben` // Visny`k L`vivs`kogo universy`tetu. 2012. Vy`p. 6. S. 181–190. – (Seriya sociologichna).
9. Ben` O. T. Pervy`nny`j ta vtory`nny`j charakter insty`tucionalizaciyi (na pry`kladi molodizhnoyi gromads`koyi organizaciyi «Ukrayins`ka molod` – Xry`stovi»). Metodologiya, teoriya ta prakty`ka sociologichnogo analizu suchasnogo suspil`stva: zb. nauk. pracz`. Xarkiv: Vy`davny`chy`j centr Xarkivs`kogo nacional`nogo universy`tetu imeni V. N. Karazina, 2005. S. 659–665.
10. Gry`cyak I. A. Upravlinnya v Yevropejs`komu Soyuzi: teorety`chni zasady`: monografiya / I. A. Gry`cyak. – K.: Vy`d-vo NADU, 2005. 236 s.
11. Upravleny`e predpry`yaty`em v uslovy`yax hozrascheta / AN Ukray`ny; Xar`k. otd-ny`e Y`n-ta ekonomy`ky` ; otv.red. G. S. Ody`nczova. – K.: Nauk.dumka, 1992. 116 s.
12. Voronkova V.G. Globalizaciya yak proces universalizaciyi stosunkiv mizh derzhavoyu ta ry`nkom/ Gumanitarny`j visny`k Zaporiz`koyi derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi. 2008. Vy`p. 35. S. 15-35.
13. Voronkova Valentyna, Metelenko Natalya, Nikitenko Vitalina, Silina Iryna. System analysis of the economy of sustainable development as environmentally balanced and socially oriented one. Humanities Studies. 2019. Vy`pusk 1(78). S. 86-97.
14. Volkov, O. G. Zemlyans`ky`j, A. M. Istoriya filosofiyi: prakty`kum. MDPU imeni Bogdana Xmel`ny`cz`kogo. – Melitopol`, 2014.
15. Oleksenko R. I. Global`ni problemy` filosofiyi vid Anty`chnosti do s`ogodennya v dy`skursi ry`nkovy`x transformacij. Pry`dniprovs`ki social`no-gumanitarni chy`tannya: u 6-ty` chasty`nax. Ch. 2: materialy` Dnipropetrovs`koyi sesiyi II Vseukr. nauk.-prakt. konf. z mizhnarodnoyu uchastyu. 2013. S. 148-151.

УДК 351.83

DOI: 10.5281/zenodo.4129824

*Угрюмов М.Л., д.т.н., професор, Харківський національний університет
ім. В.Н.Каразіна, м.Харків*

*Стрілець В.Є., к.т.н., доцент Харківський національний університет імені
В.Н.Каразіна, м.Харків*

Гончарова Т.А., викладач НУЦЗУ, м. Харків

*Ugryumov M.L ., Dr.Sc.(Engineering), Professor , V. N. Karazin Kharkiv National
University, Kharkiv*

*_Strilets V.E. , PhD, Associate Professor , V. N. Karazin Kharkiv National University,
Kharkiv*

Goncharova T.A lecturer ,National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПРИ УПРАВЛІННІ
ПРОЦЕСАМИ У МУЛЬТИАГЕНТНИХ СИСТЕМАХ
(НА ПРИКЛАДІ СОЦІУМА)**

**PECULIARITIES OF DECISION-MAKING AT RUNNING
PROCESSES IN MULTI-AGENT SYSTEMS
(ON THE EXAMPLE OF SOCIUM)**

*Cherish your visions and your dreams as they are
blueprints of your ultimate achievements
Napoleon Hill*

Бурхливий економічний розвиток цивілізації у XXI столітті обумовлено організацією масового виробництва різноманіття товарів на підставі автоматизації технологічних процесів, розробкою та впровадженням у повсякденне життя комп'ютерної техніки та інформаційних технологій. Найбільш значущі досягнення людства стали можливими завдяки науковим відкриттям, створенню новітніх технологій.

Але інертність процесів формування свідомості поглиблюється у зв'язку із поглибленням протиріччя між темпами зростання продуктивних сил та характером відповідних ним виробничих відносин.

Дійти до причин прискорення поглиблення цього протеріччя, а також виявити невизначеності, пов'язані з ними, можливо завдяки зусиль членів соціуму⁶ (агентів мультиагентної системи⁷) шляхом формалізації та структурізації їх цілей, стратегії поведінки, моделі прийняття рішень, моделі поведінки, що зможуть забезпечити можливість самореалізації на ринку праці. Остання, в свою чергу, буде сприяти формуванню виробничих відносин, що відповідають об'єктивному процесу прискорення зростання продуктивних сил суспільства, науково - технічного процесу.

Ключові слова: *агенти мультиагентної системи, моделі прийняття рішень, стратегії поведінки.*

Greatest global achievements have become a reality due to scientific discoveries and the latest technologies. Nevertheless, mentality becomes more inert due to the contradictions between the growth rate of productive forces and corresponding relations of production.

The reasons of these growing contradictions can be discovered owing to the efforts of the socium (multi-agent system agents) by formalizing and structuring their aims, a behavior strategy, decision-making and behavior models which insure self-realization in on the labor market.

⁶Соціум – людська спільність.

⁷Мультиагентна система (агент; особа, що приймає рішення (ОПР)) – динамічна система с самоорганізацією)

The analysis of the existing sources shows that methodological systematization aspects in the aim formation processes, behavior strategy, decision-making, agent behavior models are not adequately viewed, though they must be taken into account at all stages of the life cycle of an agent to be able to take an active part in the scientific and technological progress, namely, by ego self-realization on the labor market.

Keywords: *multi-agent system agents, behavior models, behavior strategy.*

Постановка проблеми. Розробка методологічних основ прийняття рішень у мультиагентних системах на прикладі соціуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поведінка агентів у різних системах є предметом досліджень вчених у галузях психології, соціології, біології, філософії, теології, математики та інших у всьому світі [1-15].

Серед найбільш значних добутоків в розробці методичних основ формалізації та структуризації уявлень про соціум ; цілей, стратегій поведінки , моделі прийняття рішень, поведінки агента в соціумі можна виділити наступні:

теорія походження видів шляхом природного (тип- клас-рід-вид) Чарлза Дарвіна [1];

принцип невизначеності (доповнення) Курта Геделя (теорема про неповноту) [4];

теорія елітних груп А.М. Єфімова [5];

теорія кінцевих автоматів Алана Тьюрінга [12];

концепція напівкооперативної взаємодії (принцип напівкорпоративної рівноваги) Джона Неша [13];

методологія дискретно-подійного моделювання, що розроблена та структурована Ю.К. Чернишовим [14];

методи машинного навчання в задачах системного аналізу та прийняття рішень [15].

Проаналізувавши наявні літературні джерела можна дійти висновку, що методологічні аспекти системності в дослідженні процесів формування цілей, стратегії поведінки, моделі прийняття рішень , моделі поведінки агентів у

соціумі не достатньо враховуються, хоч повинні бути розглянуті на усіх стадіях життєвого циклу агента з метою його активної участі в науково - технічному процесі, зокрема, шляхом самореалізації на ринку праці.

Постановка завдання. Отже, актуальною є задача формування для кожного агента моделі його поведінки на підставі самоорганізації. Це дасть можливість агенту само реалізуватися на ринку праці.

Тому у роботі доцільно розглянути можливість формалізації уявлень та представити системну модель процесу прийняття рішень у мультиагентних системах на прикладі соціуму, технологію підбору факторів ,що визначають вибір агентом його моделі поведінки.

Виклад основного матеріалу. Формалізація та структуризація уявлень про соціум. Будемо розглядати соціум як мультиагентну систему (МАС), елементами якої є агенти, що знаходяться у тісному взаємозв'язку один з одним. Опис мультиагентної моделі соціуму можна знайти у працях великих філософів, наприклад, Аль Фарабі, а також у працях сучасних популярних письменників, таких , як Бернар Вербер.

Вербально мультиагентну модель соціуму представимо у формі середовища проживання (Рис. 1), у якому можна виділити декілька верств суспільства різного рівня.

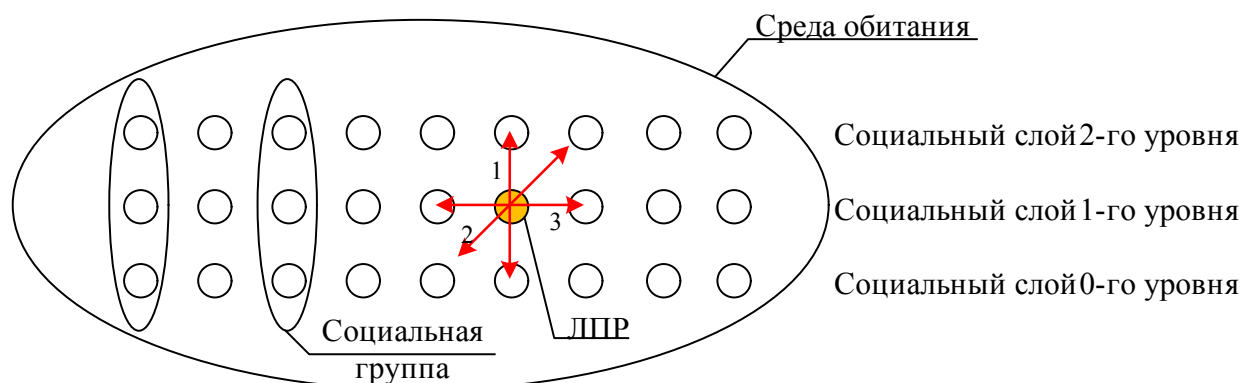


Рис. 1. Системна структурна модель соціуму

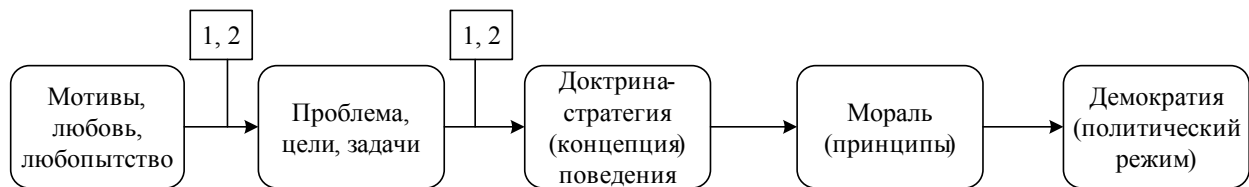


Рис. 2. Системна модель формування стратегії поведінки ПР

Рівень верств суспільства буде визначатися інтелектуальним рівнем розвитку агентів (що може визначатися, зокрема, рівнем уявлень, знань, вмінь та навичок). До цього ж ,важливо зауважити, що в межах структури, що розглядається, легко виділити "вертикалі", що являють собою соціальні групи (фінансові, за інтересами, тощо). Отже, у соціальну групу можуть входити агенти з різних соціальних верств.

Розглянемо діалектику відносин між категоріями «проблема» і «мета». Технологія формування моделі поведінки агента може бути представлена у вербальній формі як послідовність наступних операцій. В результаті формування, формалізації і структуризації проблеми агентом (соціальною групою) розробляється модель процесу прийняття рішень. У свою чергу модель процесу прийняття рішень включає в себе систему переваг ОПР. Структурувавши модель процесу прийняття рішень агент (соціальна група) переходить до постановки завдань, що виникли при декомпозиції сформульованої проблеми.

Постановка завдання прийняття рішень включає описи: вхідних даних, моделі функціонування агента на основі самоорганізації (соціальної групи, МАС в цілому), системи переваг ОПР, а, також, форми представлення результатів рішення задачі . Задачі прийняття рішень в умовах невизначеності дії збурень можуть бути сформульовані в детермінованою (випадковою) або з урахуванням ризику постановках. Останньою із цієї послідовності операцією є розробка моделі синтезу рішень поставлених завдань (моделі поведінки агента).

Слід зупинитися окремо на умовах досягнення мети. Згідно з принципом невизначеності (додатковості) Курта Геделя (теорема про неповноту [4])

систему можна розпізнати, якщо подивитися на неї «зовні» (використовуючи зовнішні по відношенню до системи критерії якості).

Модель поведінки агента на основі самоорганізації може бути сформована не одна, а хоча б дві, відповідно до : концепцій Вільфредо Парето - кооперативної взаємодії; або Джона Неша - полукооперативної рівноваги.

Розглянемо системоутворюючі чинники (ознаки), що визначають вибір моделі поведінки агента на основі самоорганізації. Такими факторами є наступні:

1. Стан агента (ЛПР) на поточний момент. Він визначається: станом агентів з оточення, станом довкілля, функціональністю (гени, карма, гени, карма, мораль⁸ в системі, здатність до інтелектуального вибору).

На жаль, слід зазначити, що на підставі аналізу історії розвитку людства, здатність до інтелектуального вибору, як правило, пригнічується апаратом насильства з метою завоювання необмеженої влади лідерами соціальних груп. Те ж стосується і моралі (принципів поведінки агента в мультиагентному середовищі).

2. Невизначеність на момент прийняття рішення для ЛПР. Існують наступні типи невизначеностей:

- а) ситуаційна невизначеність (багатофакторна) розкривається в результаті визначення станів середовища проживання, менталітету нації;
- б) інформаційна невизначеність розкривається в результаті виявлення стану і цілей агентів з оточення («хижак», випадковий попутник, близький друг);
- в) цільова невизначеність (багатокритеріальність).

На основі розкриття невизначеностей (а-в) з урахуванням стану агента (п.1) формується спочатку стратегія поведінки (домагатися, бути байдужим, бігти), модель прийняття рішень, а далі модель поведінки агента.

Мораль – система принципів, що склалася історично, створюючих стратегію(концепцію),що використовується у поведінці агента мультиагентної системи (є основою при формуванні моделі прийняття рішень).

⁸Доктрина – стратегія (концепція) поведінки.

⁸Демократія – політичний режим (сукупність підходів,методів,операцій,прийомів у суспільстві, що має мораль, що склалася).У ринкових умовах може розглядатися як свобода самореалізації наринку праці (підприємництво).

Відзначимо, що суспільство розвивається відповідно певними доктринами (концепціями) і законами, структурованими на основі аналізу процесів в соціумі. Основними концепціями і законами розвитку у ринковій економіці, зокрема, можна виділити такі:

- закон відповідності характеру виробничих відносин рівню розвитку продуктивних сил;
- закони попиту та пропозиції;
- закон конкурентної боротьби;
- концепція сталого розвитку;
- закон ринків збуту (Жан Батист Сей);)
- концепція і принципи формування елітних груп [5];
- мова - носій інформації.

З огляду історії розвитку людства цікаво відзначити, що будь-яка демократія, яка встановлюється соціальною групою, що перебуває при владі та яка б заперечувала закони розвитку суспільства, терпіла крах. Це призводило до соціальних змін. Частіше до влади приходила інша (нова) соціальна група.

3. Роль стану агента при формуванні його цілей, стратегії поведінки, моделі прийняття рішень, моделі поведінки

Бернар Вербер в своїх творах виділяє, наприклад, такі стадії формування особистості, що визначають стан агента при формуванні його цілей, стратегії поведінки, моделі прийняття рішень, моделі поведінки (Таблиця 1).

Таблиця 1.

Стадії формування агента

Чоловік	Жінка	Кінцева мета
Селянин	Мати	Стати королем (королевою)
Кочівник	Коханка	
Будівельник	Воспитательниця	
Воїн	Наставниця	

Величезну роль при формуванні агентом його цілей, стратегії поведінки, моделі прийняття рішень, моделі поведінки грає менталітет нації (соціальної

групи). Розглянемо для порівняння менталітет українського і корейського народів.

Згідно з поглядами Карла Юнга, усі люди народжуються з невеликим набором уявлень про життя, і він залежить від етнічної приналежності. Точної формули українського менталітету не існує - історики і дослідники не завжди одноставні в цьому визначенні. Але є загальні ознаки: індивідуалізм, релігійність, ідеалізм, емоційність, толерантність та інші риси [16].

Індивідуалізм вважається однією з головних рис, притаманних українському народові. Це визнавав ще Михайло Грушевський у своїй роботі "Хто такі українці, і чого вони хочуть" (1917 р). Про такий спосіб мислення українців пише філософ і історик Іван Мірчук у праці «Світогляд українського народу. Спроба характеристики» (1942 р.). Українцям, за його словами, властива європейська модель мислення з індивідуалізмом і прагненням до самодостатності.

Однак, український індивідуалізм [17] - це самореалізація у межах локального індивідуального світу, який створено ним самостійно. До цього ж, досить, щоб досягнуті результати праці задовольняли потреби самого індивіда. Українець оберігає себе і свій індивідуальний «світ» від зовнішніх подразників, але ,при цьому, завжди залишається, відкритий і доступний для інших людей, і ніколи не буває, байдужий до чужих проблем. Відношення українців до землі стало поштовхом до формування та розвитку таких ментальних якостей: працьовитість, хазяйновитість, гостинність, відкритість та інших.

Якщо говорити про відмінності між собою європейських народів, тут українці теж мають свої особливості: якщо у німців, наприклад, розум і раціональні рішення завжди перемагають емоції, то в українців - навпаки. Той факт, що рішення часто приймаються «не головою», а «серцем», пояснюється національним менталітетом. Українську філософію не випадково називають "кардіоцентричною". Вона сконцентрована на серці.

Народна мудрість, побудована на здоровому глузді, - це українська жилка. В українців не закладений системний підхід до вирішення завдань, велика увага

приділяється власним почуттям і вони спираються на інтуїцію, коли краще мислити об'єктивно і тверезо. Окрім того, українці толерантні і терпимі: поважають інших і виступають за рівність. Є свідчення різних авторів, які писали про нинішні українські землі ще часів полян, що тут абсолютно не агресивний народ, беруть чужинців, головне, щоб вони брали і шанували їх віру, приносили користь для спільноти.

Для порівняння розглянемо також особливості менталітету корейського народу. Сучасні дослідники, кажучи о менталітеті корейського народу, виділяють такі характерні риси, як патріотизм, колективізм, гармонія "Інь" і "Янь", кмітливість / прагматизм, стриманість в словах, мовчання і усміхненість, гідність / репутація, повага, чуттєвість [18].

Працьовитість, цілеспрямованість, як визначні риси національного характеру, є загальними для людства взагалі, але, особливо для азіатських народів. Треба зауважити, що географічні та соціальні умови життя сформували в корейському менталітеті особливу повагу до праці, що доведена до культу. У житті корейців закладений твердий постулат: «Працювати повинен кожен, бо тільки старанна робота приносить в життя успіх».

У епоху здійснення «економічного південнокорейського чуда» в середовищі корейського народу явно проявилися такі глибокі ціннісні орієнтири, як спрага благословенного життя, терпіння, витривалості та колосального прагнення до знань.

Багато дослідників знаходять, що успіх економічної модернізації Кореї обумовлений поєднанням багатьох факторів, частина із яких тісно пов'язана з традиційною конфуціанською культурою, зокрема, з конфуціанським ритуалом «Чі», який сприяв централізації влади у державі, а також вирощував в душах корейців відданість своїй країні, економії, творчу активність та ініціативу. Таким чином, можна відзначити, що менталітет кожного народу має свої сильні і слабкі риси, але кожен має можливість до самовдосконалення і реалізації себе.

Наведемо в ув'язненні анного розділу два приклади формування стратегії поведінки агента у соціумі (Рис. 3).

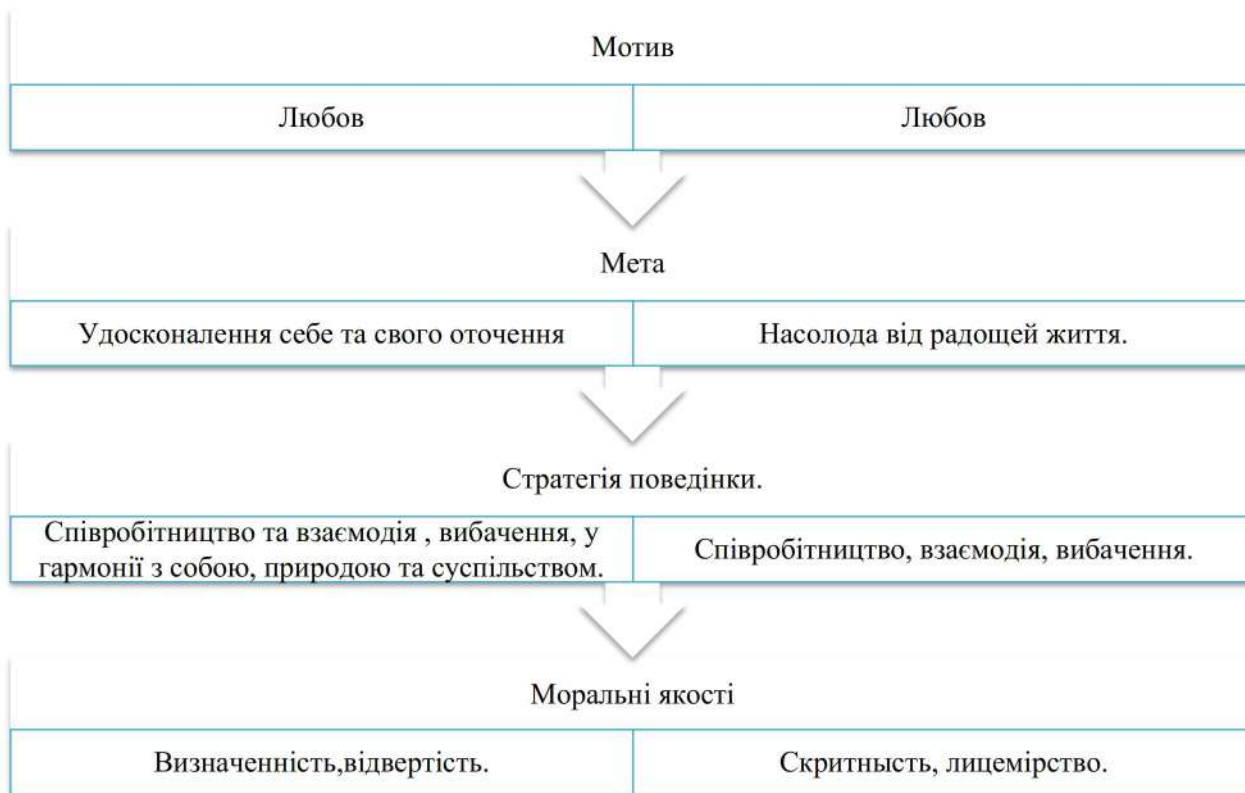


Рис. 3. Порівняння стратегій поведінки агента

4. Розвиток здібностей до інтелектуального вибору - ключ до розвитку науково-технічного прогресу.

Ми живемо у час бурхливого розвитку науково - технічного прогресу. Це час, коли на рівні управління держав забезпечується співвідношення характеру виробничих відносин рівню розвитку продуктивних сил. Industry 4.0 - ім'я, дане сучасної тенденції автоматизації та обміну даними в виробничих технологіях. Вона містить: кібер-фізичні системи, Інтернет елементи, хмарні обчислення та когнітивні обчислення. Industry 4.0, зазвичай, називають четвертою промисловою революцією .

Industry 4.0 сприяє так званій "розумній фабриці". На модульних структурованих інтелектуальних фабриках кібер-фізичні системи контролюють фізичні процеси, створюють віртуальні копії фізичного світу та приймають децентралізовані рішення. Через Інтернет елементи кібер-фізичних систем взаємодіють між собою та людьми у режимі реального часу як в середині

організації і також через послуги організацій, пропонувані і використовуються учасниками ланцюжка створення вартості.

На підприємствах повсюдно впроваджуються CALS-технології (англ. Continuous Acquisition and Lifecycle Support - безперервна інформаційна підтримка поставок і життєвого циклу виробів), або ІІІ (інформаційна підтримка процесів життєвого циклу виробів) - підхід до проектування і виробництва високотехнологічної та наукомісткої продукції, що полягає у використанні комп'ютерної техніки та інформаційних технологій на всіх стадіях життєвого циклу виробництва продукту(виробу).

Оптимальною на рівні управління державою (на прикладі країн ЄС, Японії, Республіки Південна Корея тощо) вважається концепція, коли держава (безліч соціальних груп) являє собою мультиагентну систему, яка прагне до економічного зростання, збільшення національного надбання в умовах партнерства на основі зовнішніх критеріїв якості для оцінки досягнутих результатів і свободи самореалізації населення на ринку праці (свобода підприємництва в сенсі трудової діяльності).

Виникає питання - хто ж ті люди, які об'єктивні умови і чинники допомогли сформуванню їм свою стратегію поведінки, модель прийняття рішень і модель поведінки, що забезпечують завдяки їх зусиллям бурхливий розвиток науково-технічного прогресу в країнах ЄС, Японії, Республіки Південна Корея та інших. Очевидно, що таким фактором, що визначає стан агента, є його функціональність, зокрема, його здатність до інтелектуального вибору. Таким чином, саме розвиток здібностей до інтелектуального вибору дозволить агенту (соціальній групі) знаходити ефективні рішення проблем, що виникають в соціумі.

Моральною базою для української нації в розвитку здібностей для інтелектуального вибору є раніше перераховані психологічні особливості. Формування стратегії поведінки української нації, як ,доречі, і інших націй, в умовах мінливості економічних, соціальних, політичних, інших факторів теперішнього світу вимагають таких, на наш погляд, моральних якостей агента

співпраця, взаємодія, толерантність;

визначеність, щирість («розглядати» людину не за словами, а за вчинками, не поступаючись своїми принципами співіснувати, не витрачаючи час на суперечки і сутички самолюбства).

формування активний стан агента в сенсі здібностей до інтелектуального вибору, що забезпечить йому можливість самореалізації на ринку праці.

Висновки. Оптимальною на рівні управління державою (на прикладі країн ЄС, Японії, Республіки Південна Корея і т.п.) вважається концепція, коли держава (безліч соціальних груп) являє собою мультиагентну систему, яка прагне до економічного зростання, збільшення національного надбання в умовах співпраці, взаємодії, прощення, в гармонії з природою та суспільством, на підставі зовнішніх критеріїв якості для оцінки досягнутих результатів і свободи самореалізації населення на ринку праці (свобода підприємництва у сенсі трудової діяльності).

У роботі розглянуті формалізація уявлення та системна модель процесу прийняття рішень у мультиагентних системах на прикладі соціуму представлені:

системна структурна модель соціуму, що відповідає за спіраллю розвитку людської цивілізації ,стосовно вчень К. Маркса и Ю. Хабермаса , відповідному рівню розвитку продуктивних сил;

технологія формування та системостворюючі фактори (ознаки), що визначають вибір агентом його моделі поведінки;

роль стану агента, зокрема, менталітету⁹ нації на вибір його моделі поведінки; рекомендації що до вибору дій на підставі самоорганізації, що дозволяє набути агенту активного стану в соціумі.

Результати та висновки представлених досліджень можуть бути використані при створенні експертних систем (інтерактивних систем підтримки

⁹Менталітет (англ. mentality) – склад розуму, що базується на моралі, що склалася..

прийняття рішень), призначених для формування індивідуальних моделей агентів в соціумі.

Список використаних джерел

1. Дарвін Ч. Походження видів. - М., Л. : Сельхозгиз, 1935. - 630 с.
2. Маркс, К. Капітал / К. Маркс. - М.: Директ-Медіа, 2014. - 1201 с.
3. Хабермас Ю. Демократія. Розум. Моральність: лекції та інтерв'ю. Москва, апр. 1989 г. - М.: Наука, 1992. - 176 с.
4. Нагель Е., Ньюмен Д. Теорема Геделя. - М. : Знание, 1970. - 63 с.
5. Єфімов О.М. Елітні групи, їх виникнення і еволюція // Знание-сила. - 1988. - №1. - С. 56-64.
6. Бумбієрс Е. Перевтілення і карма. Неминуче (Синтез західної і східної духовної думки). - Київ: Товариство книголюбів України ТПО «ДМ», 1992. - 192 с.
7. Лазарєв С.Н. Діагностика карми. - СПб. : [Б. в.], 2000. Т. 1, Т. 2.
8. Тіхоплав В.Ю., Тіховлав Т.С. Фізика віри. - СПб. : ІГ «Весь», 2001. - 208 с.
9. Вадим Зеланд. Трансерфінг реальності. Ступінь 1: Простір варіантів. - СПб. : Весь, 2004. - 206 с.
10. Данов А.С. Алуриєнта.- Харків: Каравела; Торнео, 2003. - 511 с.
11. Данов А.С. Фундаментальні енергетичні рівні матерії // Авіаційно-космічна техніка і технологія. - 2013. - № 7 (104) - С.168 - 171.
12. Хопкрофта Дж., Мотвани Р., Ульман Дж.Д. Введення в теорію автоматів, мов і обчислень. -М.: Вільямс, 2002.-528 с.
13. NashJohn. Non-Cooperative Games // Annals of Mathematics. - Second Series, Vol. 54, No. 2 (Sep., 1951) .- pp. 286-295.
14. Чернишов Ю.К. Методи обчислення статистичних параметрів в подієвому моделюванні [Текст]: навч. посібник / Ю. К. Чернишов. - Х.: Нац. аерокосм. ун-т «Харк. авіація. ін-т », 2014. - 230 с.
15. Методи машинного навчання у задачах системного АНАЛІЗУ и Прийняття РІШЕНЬ / В.Є. Стрілець, С.І. Шматков, М.Л. Угрюмов, Є.С. Меньяйлов, С.В. Черниш, К.М. Угрюмова: монографія. - Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2020. - 160 с.

16. Карпова К. Загадковий український менталітет: міфи, правда і історія // Світ навколо, 2017. URL: <https://bit.ua/2017/04/ukrainian-mindset/>

17. Вдовиченко О.В. Проблема самоідентифікації націй: особливості українського менталітету // Образ людини майбутнього: філософія, психологія, педагогіка, 2014. - С. 177-184.

18. Пак Є.Г. Соціально-філософський аналіз історії формування менталітету корейського народу // Вісник Кемеровського державного університету, 2015. - №1 (61), Т. 2. - С. 151-155.

References

1. Darwin CH. *Origin of species* [Pokhodzhennya vydiv]. -M., L .: Sel khoz'hyz, 1935. - 630 s.

2. Marks, K. *Capital / K. Marks* [Kapital / K. Marks]. - M.: Dyrekt-Media, 2014. - 1 201 s.

3. Khabermas YU. *Democracy. Mind. Morality.; Lectures and interviews* [Demokratiya. Rozum. Moral nist : lektsiyi ta interv'yu]. Moskva, apr. 1989 h. - M.: Nauka, 1992. - 176 s.

4. Nahel E., N yumen D. *Hodel theorem* [Teorema Hedelya]. - M .: Znanye, 1970. - 63 s.

5. Yefimov O.M. *Elite groups, their origin and evolution* [Elitni hrupy, yikh vynyknennya i evolyutsiya] // Znanye-syla]. - 1988. - №1. - S. 56-64.

6. Bumbiers E. *Reincarnation and karma. Inevitable (Synthesis of the Western and Eastern thinking)* [Perevtillennya i karma. Nemynuche (Syntez zakhidnoyi i skhidnoyi dukhovnoyi dumky)]. - Kyiv: Tovarystvo knyholubiv Ukrayiny TPO «DM», 1992. - 192 s.

7. Lazaryev S.N. *Karma diagnostics* [Diahnostyka karmy]. - SPb. : [B. v.], 2000. .:T. 1, T. 2.

8. Tikhoplav V.YU., Tikhovlav T.S. *Faith physics* [Fizyka viry]. - SPb. : IH «Ves », 2001. - 208 s.

9. Vadym Zeland. *Reality transurfing. Step 1:Variance space.* [Transerfinh real nosti. Stupin I: Prostir variantiv]. - SPb .: Ves , 2004. - 206 s.

10. Danov A.S. *Alurienta* [Alurienta].- Kharkiv: Karavela; Torneo, 2003. - 511 s.

11. Danov A.S. *Fundamental levels matter* [Fundamental ni enerhetychni rivni materiyi] // *Aviatsiyno-kosmichna tekhnika i tekhnolohiya*. - 2013. - № 7 (104) - S.168 - 171.
12. Khopkrofta Dzh., Motvany R., Ul man Dzh.D. *Introduction to the theory of automatic devices, languages and calculations* [Vvedenie v teoriyu avtomativ, mov i obchyslen]. -M.: Vil yams, 2002.-528 s.
13. NashJohn. *Non-Cooperative Games* // *Annals of Mathematics*. - Second Series, Vol. 54, No. 2 (Sep., 1951) .- pp. 286-295.
14. Chernyshov YU.K. *Calculation methods of statistical parameters in phased modeling [Text]* [Metody obchyslennya statystychnykh parametriv v podiyevomu modelyuvanni [Tekst]]: navch. posibnyk / YU. K. Chernyshov. - KH.: Nats. aerokosm. un-t «Khark. aviatsiya. in-t », 2014. - 230 s.
15. *Machine learning methods in systemic decision-making tasks* [Metody mashynnoho navchannya u zadachakh systemnoho analizu y pryynyattya RISHEN] / V.YE. Strilets , S.I. Shmatkov, M.L. Ugryumov, I.E.. Meniailov, S.V. Chernysh, K.M. Ugryumova: monohrafiya. - KH .: KHNU imeni V.N. Karazina, 2020. - 195 s.
16. Karpova K. *Mysterious Ukrainian mentality: myths, reality and history* [Zahadkovyy ukrayins kyy mentalitet: mify, pravda i istoriya]// *Svit navkolo*, 2017. URL: <https://bit.ua/2017/04/ukrainian-mindset/>
17. Vdovychenko O.V. *The problem of national self-identity: peculiarities of the Ukrainian mentality* [Problema samoidentyfikatsiyi natsiy: osoblyvosti ukrayins koho mentalitetu] // *Obraz lyudyny maybutn oho: filosofiya, psykholohiya, pedahohika*, 2014. - S. 177-184.
18. Pak YE.H. *Socio-philosophical analysis of the Korean nation mentality formation history* [Sotsial no-filosofs kyy analiz istoriyi formuvannya mentalitetu koreys koho narodu] // *Visnyk Kemerovs koho derzhavnoho universytetu*, 2015. - №1 (61), T. 2. - S. 151-155.

УДК 351:37.07(477)

DOI: 10.5281/zenodo.4129826

Поступна О. В., к.держ.упр., доц., доцент кафедри менеджменту ННВЦ

НУЦЗУ, м. Харків

Postupna O. V., PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management of Educational-scientific-production center, National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ КАТЕГОРІЇ «РЕГІОНАЛЬНА ОСВІТНЯ СИСТЕМА» ТА ЇЇ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗМІСТ

THE STATE OF SCIENTIFIC DEVELOPMENT OF THE CATEGORY "REGIONAL EDUCATIONAL SYSTEM" AND ITS PUBLIC-ADMINISTRATION CONTENT

На підставі огляду джерельної бази, виявлено та систематизовано авторські підходи до визначення сутності категоріально-термінологічних конструкцій «регіоналізація освіти» та «регіональна освітня система». Встановлено специфічні особливості регіональної освітньої системи (РОС) в контексті публічно-управлінських відносин. Запропоновано авторський підхід до визначення категорії «публічне управління регіональною освітньою системою».

Ключові слова: *теорія управління, регіон, регіоналізація освіти, регіональна освітня система, публічне управління регіональною освітньою системою.*

Based on the source base review, author's approaches to determining the essence of categorical and terminological structures "regionalization of education" and "regional educational system" were identified and systematized. Specific features

of the regional educational system in the context of public-managerial relations have been established. The author's approach to defining the category "public management of the regional educational system" is proposed.

Keywords: *management theory, region, regionalization of education, regional educational system, public administration of the regional educational system.*

Постановка проблеми. У рамках реформи децентралізації, яка впроваджується сьогодні в Україні, з метою розвитку територій значними повноваженнями наділяються органи регіонального управління, які мають забезпечити сталий їх соціально-економічний розвиток. Зазначимо, що регіон є основною складовою частини державного територіального устрою, підсистемою національної системи країни, його територія, хоча й має певну організаційно-функціональну відокремленість, цілісність, однак вирізняється з-поміж інших територій специфічними особливостями. Як об'єкт державного управління, регіон відчуває на собі вплив державних органів, які мають забезпечувати життєдіяльність території. Як суб'єкт управління, – це складна багатофункціональна, багатоаспектна система, що включає системоутворюючий та системообслуговуючий комплекси (матеріальні й нематеріальні ресурси розвитку території), інфраструктуру, людські, економічні та технологічні ресурси, певну систему управління.

До нематеріальних ресурсів, поміж інших галузей, відносять освіту, яка виступає складовою системообслуговуючого комплексу регіону. Особливості соціально-економічного розвитку регіону, його географічні й кліматичні умови, фінансовий стан, рівень доходів, політичні та історико-культурні традиції впливають на освітні потреби мешканців даної території, вибір майбутньої професії, наявних можливостей професійної та особистісної соціалізації, що, в свою чергу, впливає на вибір освітніх програм, розташування мережі закладів освіти, їх типів, видів і профілів. Таким чином регіональна освітня система (далі – РОС) має свою внутрішню організацію та функціональні зв'язки зі всіма підсистемами регіону, тому, як і будь-яке системне утворення, потребує

впорядкування своєї організації – наявності органів управління, діяльність яких має бути спрямована на забезпечення функціонування цієї системи, визначення власного унікального для себе вектору розвитку та формування загальнонаціонального регіонального її компонента.

За весь період своєї незалежності Україна робить спроби впорядкувати та модернізувати існуючу систему управління в освітній сфері в тому числі й на рівні регіону. Тож управління розвитком РОС відноситься до перспективних напрямів реформ, що актуалізує питання з'ясування змістовної сутності в першу чергу самої категорії «регіональна освітня система» в світлі публічного управління та адміністрування як наукового пізнання, розуміння її розробленості в системі суспільно-економічних наук.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні, методологічні та практичні концепти проблеми регіоналізації освіти знайшли відображення у наукових дослідженнях зарубіжних і українських учених. Науковцями висвітлені різноманітні аспекти розвитку регіональної освіти та особливості її функціонування (О. Антонова, Л. Ващенко, М. Дарманський, Г. Єльнікова, Р. Капченко, Б. Качур, Є. Красняков, П. Куделя, П. Кухарчук, М. Лалакулич, Т. Лукіна, А. Мазак, Ю. Мазур, І. Медведєв, В. Петров, Л. Пісоцька, Л. Полякова, Н. Попова, А. Стадник, О. Тягушева, Я. Федан та ін.). Вагомим результатом цих досліджень є виділення структурно-організаційного та змістовно-процесуального аспекту проблематики. Найменш дослідженим виявляється характеристика змістовної складової категорії «регіональна освітня система» як тієї, що відображає сучасні світові тенденції.

Існує невелика кількість наукових праць, у яких розкривається сутність категорії «регіональна освітня система», з'ясовано її роль і значення в системі суспільних наук (Н. Білик, П. Вірченко, Д. Новіков, А. Шевчук, Л. Юрчук та ін.). Що стосується теорії управління, то, на жаль, у ній не введено таку категоріально-термінологічну конструкцію, як «регіональна освітня система», тож і не проводиться комплексного наукового вивчення змісту й сутності цієї категорії та не визначено її публічно-управлінський зміст.

Мета статті – з'ясувати змістовну сутність категоріально-термінологічної конструкції «регіональна освітня система», визначити її специфіку в контексті публічно-управлінських відносин та запропонувати авторський підхід до визначення категорії «публічне управління регіональною освітньою системою». Зазначена мета дослідження зумовила реалізацію таких завдань, як: здійснення огляду джерельної бази, виявлення та систематизація авторських трактувань категорій «регіоналізація освіти» та «регіональна освітня система»; встановлення специфічних особливостей категорії «регіональна освітня система» для розвитку публічного управління; визначення сутнісних ознак категорії «публічне управління регіональною системою освіти».

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі відбувається процес демократизації освіти, одним із принципів якого є її регіоналізація. Як стверджує Т. Безверхнюк, регіоналізація – це «процес регіонального структурування простору, повноцінного включення регіонів в економічне, соціальне та політичне життя на національному і транснаціональному рівнях...» [2]. Що стосується регіоналізації освіти, то в науковому середовищі немає єдиного підходу до визначення змістовної сутності цієї категорії (табл. 1). Як видно з таблиці, її тлумачать як процес, тенденцію, стратегію (програму) розвитку, функцію, систему тощо. Проте запропоновані підходи відображають лише частину змісту даної категорії. Зупинимось на цьому більш докладно та спробуємо обґрунтувати свою думку.

Оскільки освіта розглядається в науковій та правовій площині як система, процес і результат, то для характеристики змістовної сутності категорії «регіоналізація освіти» більш доцільним, на нашу думку, виявляється використання в першу чергу системного підходу, який є одним із головних напрямів методології спеціального наукового пізнання й соціальної практики, мета якого полягає у вивченні об'єкта дослідження як сукупності елементів, що утворюють систему; у виявленні конкретних механізмів цілісності цього об'єкта та визначення типології його зв'язків.

Визначення змістовної сутності категорії «регіоналізація освіти»

Автор, джерело	Змістова сутність категорії
Андрюхина Л. [1]	Отримання й реалізація регіонами права та обов'язків вибору власних освітніх стратегій, усвідомлення власної програми розвитку освіти у відповідності із регіональними соціально-економічними, географічними, демографічними, екологічними, культурними та іншими умовами.
Гончаренко С. [7]	Доцільний добір змісту освіти, тобто відмову від повсюдно уніфікованих навчальних планів і програм; ... подальше посилення культуротвірних функцій загальноосвітньої, професійної і вищої школи у своїх регіонах, зокрема за рахунок здійснення найрізноманітніших освітніх програм для місцевого населення.
Дичківська І. [8]	Фундаментальна тенденція сучасності, що реалізується через формування особливого «національно-регіонального» компонента в освіті, який відображає історико-культурні, соціально-економічні реалії та потреби розвитку окремих територіальних і етнокультурних спільнот.
Найдьонова З. [12]	Система, що орієнтує інновації освітнього комплексу, культурний та соціально-економічний розвиток регіону як складової частини держави.
Петровичев В. [15]	Процес забезпечення повноти і неперервності процесу освіти конкретної дитини, яка проживає на даній території.

Відповідно до Закону України «Про освіту», система освіти визначається як «сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними» [17]. Більш докладніше роз'яснення про систему освіти подано в деяких статтях цього законодавчого акту, зокрема визначено: невід'ємні складники системи освіти (ст. 10); систему управління закладами освіти (ст. 24); Національну систему кваліфікацій (ст. 37); систему забезпечення якості освіти (ст. 41); моніторинг якості освіти (ст. 48), атестацію педагогічних працівників як систему заходів (ст. 50) та систему їх сертифікації (ст. 51); систему управління та контролю у сфері освіти (розділ VIII);

інфраструктуру освіти як систему спеціальних служб в освітній сфері (розділ IX). Отже, система освіти представлена на державному рівні як складна, багатоаспектна система, що забезпечує функціонування та розвиток освітньої сфери.

Однак, як було зазначено вище, освіта розглядається також як процес і результат, головною метою яких є розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентності. Нагадаємо, що регіоналізація також визначається як процес, у результаті якого відбувається структурування регіонального простору. Стосовно процесу регіоналізації освіти, то він передбачає перехід від відомчої орієнтації до регіональної, входження закладів освіти у загальний освітній простір регіонів. У такому разі регіоналізацію освіти слід тлумачити і як систему, і як процес, застосовуючи такі методологічні принципи, як єдність, зв'язність, функціональність, модульність, розвиток та принцип ієрархії.

Слід зазначити, що освітня система регіону має специфічну унікальність, що відрізняє її як від національної, так і від інших регіональних освітніх систем. На її формування впливають історичні, кліматичні, природні, соціальні, економічні, культурні та інші особливості розвитку даної території, тобто саме ті особливості, що роблять унікальним і сам регіон, який є своєрідним середовищем концентрації людських і технологічних ресурсів, для розвитку яких впроваджуються відповідні проекти. Задля врахування регіонального компонента під час формування загальнодержавної освітньої політики у кожному регіоні створюється система регіонального управління освітою, яку складають регіональні органи державного управління освітою та органи місцевого самоврядування. Однак, слід зазначити, що сьогодні система національної освіти має значну кількість проблем у своєму функціонуванні й розвитку, тому потребує суттєвих змін, у першу чергу в системі управління. Спроба модернізувати систему управління, яка б враховувала регіональні особливості, сучасні світові тенденції до зростання автономії закладів освіти, їх конкурентоспроможність на ринку освітніх послуг була задекларована ще в

2002 р. в Національній доктрині розвитку освіти [16], однак, на жаль, можна констатувати, що суттєвих, якісних змін у цьому напрямку досі практично немає. З огляду на вище зазначене, спробуємо визначити спочатку сутність категорії «регіональна освітня система».

В табл. 2 наведено підходи вчених до тлумачення сутності цієї категорії.

Таблиця 2

Визначення змістовної сутності категорії «регіональна освітня система»

Автор, джерело	Змістовна сутність категорії
Білик Н. [3]	Підсистема освітньої системи вищого рівня, що належить державі, яка включає в себе мережу установ дошкільної, загальної, позашкільної, спеціальної, професійної освіти, управління, підвищення кваліфікації, що розвивається на основі регіоналізації, проектування, новаторства і дисемінації.
Вірченко П. [4]	Складова частина суспільного комплексу регіону; її просторову структуру утворюють освітні пункти, освітні кущі, освітні центри локального та регіонального рангів і освітні вузли, які забезпечують надання якісних і доступних освітніх послуг фізичним та юридичним особам у межах адміністративної області.
Гамаюнов В. [5]	Сукупність освітніх установ регіону, які спільно реалізують спадкоємні освітні програми й державні освітні стандарти різного рівня та спрямованості, а також органів управління освітою.
Головчин М., Леонидов Г., Шабунова А. [6]	Сукупність взаємопов'язаних освітніх стандартів, мережа освітніх установ і органів управління освітою, об'єднаних процесуально на підвідомчій території.
Лалакулич М. [9]	Підсистема регіональних суспільних (соціальних) систем, що є складовою частиною соціально-економічного комплексу регіону; забезпечує системне формування, примноження і розвиток людського капіталу, його постійну адаптацію до динамічних змін економіки знань; є домінантним елементом якісного відтворення людських ресурсів, формування нової якості людини як виробника і споживача.
Молоканова А. [11]	Підсистема освітньої системи вищого рівня, що належить державі, що включає в себе мережу установ дошкільної, загальної, додаткової, спеціальної, професійної освіти, управління, підвищення кваліфікації, що розвивається на основі регіоналізації, диференціації та інтеграції.

Новіков Д. [14]	Сукупність освітніх установ регіону, які спільно реалізують спадкоємні освітні програми і державні освітні стандарти різного рівня й спрямованості, а також органів управління
Рамазанов С., Кришталь Н., Велігура А. [18]	Сукупність освітніх закладів регіону, що спільно реалізують спадкоємні освітні програми і державні освітні стандарти різного рівня і направленості, а також органів управління освітою. Ціллю функціонування РОС є задоволення запиту на освітні послуги з боку населення регіону та запиту на випускників – з боку економіки регіону.
Тягушева О. [19]	Сукупність інститутів формальної й неформальної освіти, що функціонує в межах соціально-культурного середовища регіону, діяльність яких спрямована на успішну соціалізацію особистості на основі врахування соціального замовлення громадськості в межах державної освітньої політики України.
Шевчук А. [20]	Підсистема державної освітньої системи та відносно автономна система регіонального рівня, з розвиненими підсистемами (дошкільних установ, загальноосвітніх шкіл, закладів професійно-технічної освіти та вищої освіти) елементами яких є освітні установи регіону, що надають освітні послуги населенню в цьому регіоні та органи управління освітою регіону, спеціалізовані громадські організації, які займаються питаннями освіти, котрі зобов'язані забезпечувати функцію неперервності освітнього процесу в регіоні і задовольняти попит на спеціалістів на регіональному ринку праці.

Аналіз наведених у таблиці тлумачень, а також вивчення літературних джерел з даної проблематики, дають підстави для висновку, що сьогодні в науковому середовищі існують різні підходи до визначення змістовної сутності категорії «регіональна освітня система». Найчастіше застосовується метод системного аналізу, який дає можливість РОС представити як об'єкт дослідження з різних аспектів: у педагогічному – як педагогічну систему, що забезпечує неперервність освітнього процесу; у географічному – як територіально-просторову структурну організацію; в економічному – як систему суспільного блага, економічну соціалізацію населення; у філософському – як формування системи духовних цінностей; у соціологічному – як формування системи соціальних інститутів; у психологічному – як систему формування особистості тощо. Той факт, що змістова сутність категорії РОС

розглядається вченими у різних наукових галузях, лише підтверджує її міждисциплінарний характер.

Зауважимо, що переважна більшість учених розглядають РОС як підсистему державної освітньої системи, деякі автори вважають, що вона одночасно є і підсистемою регіонального комплексу та має власні специфічні підсистеми: заклади освіти, науково-освітні установи, інші освітні організації та органи управління освітою; освітні програми, стандарти, форми, технології, методи, засоби навчання. Деякі вчені описують РОС як окрему одиницю, інші розглядають її у множині. Практично всі науковці визначають спільну мету у функціонуванні РОС, яка полягає в забезпеченні розвитку людського капіталу в регіоні шляхом надання населенню необхідних освітніх послуг.

На жаль, поза увагою авторів залишається проблема визначення актуалізації зв'язків між РОС і органами регіонального управління освітою, між структурними елементами самої РОС, між РОС та інститутами громадянського суспільства, сформованих на певній території. Таким чином зменшується цінність управління освітою насамперед як функції складних організованих систем, а також як виду управлінської діяльності та цілеспрямованого змiну стану РОС. Все це суперечить головній тенденції розвитку сучасного українського суспільства, зміст якої полягає у впровадженні нової моделі організації управління – публічного управління.

За твердженням Л. Новак-Каляєвої, публічне управління – це «діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць» [13]. На думку вченої, публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності в певній сфері життєдіяльності суспільства завдяки підтримки й консолідації громадськості навколо спільних цілей і завдань.

Публічне управління у сфері освіти, за словами Т. Лукіної, слід трактувати як «владно-організуєчий та регулюєчий вплив органів публічної влади та інших суб'єктів, яким делеговані публічні повноваження, на сферу освіти з метою її впорядкування, функціонування, збереження та розвитку, що обмежений дієвим громадським контролем» [10]. Завдяки публічного управління суспільні суб'єкти спрямовуються на певні бажані та корисні цілі соціального розвитку з метою досягнення цілей державної освітньої політики.

Оскільки в Україні на державному рівні ще в 2002 р. визначено, що «сучасна система управління сферою освіти розвивається як державно-громадська» [16], то з'явилась можливість накопичення значного обсягу публікацій у цьому напрямку, що значно збагачує наукове дослідження проблематики публічного управління РОС.

Сьогодні існує достатньо наукових розробок із визначення сутності державно-громадського управління РОС. Нам імпонує визначення, що надає О. Тягушева, та визначає його, як «цілеспрямована, організуюча й регулююча взаємодія державних і громадських органів управління щодо ухвалення та реалізації спільних раціональних управлінських рішень із забезпечення стійкого розвитку регіональної системи освіти, створення та освоєння нововведень, що приводять до якісної її зміни, нарощування інноваційного потенціалу з урахуванням соціальних, економічних, культурних особливостей та традицій регіону» [19, с. 15]. В цьому визначенні управління розглядається і як функція, і як процес, а також наголошується на необхідності орієнтації на специфіку розвитку регіону задля нарощування його інноваційного потенціалу.

Спираючись на науково-методологічні розробки зарубіжних і українських науковців, враховуючи сучасні тенденції в сфері управління та освіти, а також концептуальні положення, що визначені в нормативно-правових актах у сфері освіти, пропонуємо розглядати публічне управління регіональною освітньою системою як діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів, яким делеговані публічні повноваження, спрямовану на впорядкування, функціонування, збереження та розвиток регіональної освітньої системи як

підсистеми державної освітньої системи та складової частини системи регіонального комплексу, яка представлена сукупністю складників освіти (освітні інститути формальної, неформальної та інформальної освіти, освітні програми, суб'єкти освітньої діяльності, регіональні органи управління освітою та органи забезпечення якості освіти, громадські організації в освітній сфері, освітня інфраструктура тощо), створених для задоволення запиту населення на освітні послуги та запиту на спеціалістів для регіонального ринку праці.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Все вище зазначене дає підстави для твердження, що публічне управління регіональною освітньою системою є загальним поняттям, що відтворює найбільш суттєві властивості суспільних відносин, які пов'язані із соціально-економічними і політичними змінами в інтересах регіонального розвитку, ґрунтується на цінностях розвитку цивілізаційного та громадянського суспільства. Тож, вважаємо доцільним поповнити тезаурус базових понять в освітній сфері та ввести у науковий обіг публічного управління та адміністрування такі категорії, як «регіональна освітня система» та «публічне управління регіональною освітньою сферою».

Перспективами подальших розвідок є визначення сутності такої категоріально-термінологічної конструкції, як «регіональний освітній кластер».

Список використаних джерел:

1. Андрюхина Л. М. Региональная политика, культура и содержание образования. Регион: Политика – Культура – Образование. Екатеринбург, 1994. С. 107.
2. Безверхнюк Т. М. Регіоналізація. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Срміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 612.
3. Білик Н. І. Теоретичні і методичні засади управління адаптивно-педагогічним проектуванням регіональних освітніх систем підвищення

кваліфікації педагогічних працівників : дис. ... д.пед.н. Полтава, 2016. С. 44.

4. Вірченко П. А. Просторова організація системи освіти регіону (на прикладі Харківської області) : автореф. дис. канд. геогр. наук за спец. 11.00.02 «Економічна та соціальна географія». Харків, 2010. С. 7.

5. Гамаюнов В. Г. Інноваційний потенціал регіональної освітньої системи: управлінський аспект. Збірник наукових праць ДДУУ. Том XI. Серія «Державне управління». 2010. Вип. 151. «Проблеми державного управління розвитком промислового потенціалу регіону». С. 14-23.

6. Головчин М. А., Леонидов Г. В., Шабунова А. А. Образование: региональные проблемы качества управления : монография. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. 119 с.

7. Гончаренко С. У. Демократизація освіти. *Енциклопедія освіти* / Академія пед. наук України ; голов. ред. В. Г. Кремень. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 167-168.

8. Дичківська І. М. Інноваційні педагогічні технології : навч. посіб. К. : Академвидав, 2004. 352 с.

9. Лалакулич М. Ю. Потенціал вищої освіти в активізації розвитку регіональних освітніх систем : автореф. дис. канд. екон. наук за спец. 08.00.05 «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка». Ужгород, 2009. С. 16.

10. Лукіна Т. О. Публічне управління у сфері освіти. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петре та ін. ; за заг. ред. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петре. – К. : НАДУ, 2018. С. 145.

11. Молоканова А. С. Развитие региональной образовательной системы в сельском социуме Республики Мордовия : дис. канд. пед. наук за спец. 13.00.01 «Общая педагогика, история педагогики и образования». Саранск, 2003. 215 с.

12. Найденова З. Г. Инновационное развитие региональной системы образования: гуманистический подход : автореф. дис. д. пед. наук за спец. 13.00.01 «Общая педагогика, история и образования». Санкт-Петербург, 2010. 40 с.

13. Новак-Каляєва Л. М. Публічне управління. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петре та ін. ; за заг. ред. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петре. – К. : НАДУ, 2018. С. 144.

14. Новиков Д. А. Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем (концептуальные положения). Москва : ИПУ РАН, 2001. С. 5.

15. Петровичев В. М. Региональное образование: организация, управление развитием. Тула : Приокс. кн. изд-во, 1994, С. 33-34.

16. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.

17. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 24.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.

18. Рамазанов С. К., Крышталь Н. И., Велигура А. В. Вопросы управления развитием региональной образовательной системы в условиях экономической реформы. Экономика Крыма. 2005. № 15. С. 69.

19. Тягушева О. Г. Развитие механизмов державно-громадського управління регіональною системою освіти : автореф. дис. канд. наук держ. упр. за спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя, 2009. 24 с.

20. Шевчук А. В. Інноваційний розвиток регіональних освітніх систем : дис. ... д. екон. наук. Черкаси, 2014. С. 30-31.

References:

1. Andryukhina L. M. Regionalnaya politika. kultura i sodержaniye obrazovaniya. Region: Politika – Kultura – Obrazovaniye. Ekaterinburg. 1994. S. 107.

2. Bezverkhnyuk T. M. Regionalizatsiya. Entsiklopedichniy slovník z derzhavnogo upravlinnya / uklad. : Yu. P. Surmin. V. D. Bakumenko. A. M. Mikhnenko ta in. ; za red. Yu. V. Kovbasyuka. V. P. Troshchinskogo. Yu. P. Srmina. – K. : NADU. 2010. – S. 612.

3. Bilik N. I. Teoretichni i metodichni zasady upravlinnya adaptivno-pedagogichnim proyektivanniam regionalnikh osvitnikh sistem pidvishchennya

kvalifikatsii pedagogichnikh pratsivnikiv : dis. ... d.ped.n. Poltava. 2016. S. 44.

4. Virchenko P. A. Prostorova organizatsiya sistemi osviti regionu (na prikladi Kharkivskoï oblasti) : avtoref. dis. kand. geogr. nauk za spets. 11.00.02 «Ekonomichna ta sotsialna geografiya». Kharkiv. 2010. S. 7.

5. Gamayunov V. G. Innovatsiyniy potentsial regionalnoï osvitnoï sistemi: upravlinnskiy aspekt. Zbirnik naukovikh prats DDUU. Tom KhI. Seriya «Derzhavne upravlinnya». 2010. Vip. 151. «Problemi derzhavnogo upravlinnya rozvitkom promislovogo potentsialu regionu». S. 14-23.

6. Golovchin M. A., Leonidov G. V., Shabunova A. A. Obrazovaniye: regionalnyye problemy kachestva upravleniya : monografiya. Vologda : ISERT RAN. 2012. 119 s.

7. Goncharenko S. U. Demokratizatsiya osviti. Entsiklopediya osviti / Akademiya ped. nauk Ukraïni ; golov. red. V. G. Kremen. K. : Yurinkom Inter. 2008. S. 167-168.

8. Dichkivska I. M. Innovatsiyni pedagogichni tekhnologii : navch. posib. K. : Akademvidav. 2004. 352 s.

9. Lalakulich M. Yu. Potentsial vishchoï osviti v aktivizatsii rozvitku regionalnikh osvitnikh sistem : avtoref. dis. kand. ekon. nauk za spets. 08.00.05 «Rozvitok produktivnikh sil i regionalna ekonomika». Uzhgorod. 2009. S. 16.

10. Lukina T. O. Publichne upravlinnya u sferi osviti. Publichne upravlinnya : terminol. slov. / uklad. : V. S. Kuybida. M. M. Bilinska. O. M. Petre ta in. ; za zag. red. S. Kuybidi. M. M. Bilinskoï. O. M. Petre. – K. : NADU. 2018. S. 145.

11. Molokanova A. S. Razvitiye regionalnoy obrazovatelnoy sistemy v selskom sotsiume Respubliki Mordoviya : dis. kand. ped. nauk za spets. 13.00.01 «Obshchaya pedagogika. istoriya pedagogiki i obrazovaniya». Saransk. 2003. 215 s.

12. Naydenova Z. G. Innovatsionnoye razvitiye regionalnoy sistemy obrazovaniya: gumanisticheskiy podkhod : avtoref. dis. d. ped. nauk za spets. 13.00.01 «Obshchaya pedagogika. istoriya i obrazovaniya». Sankt-Peterburg. 2010. 40 s.

13. Novak-Kalyaeva L. M. Publichne upravlinnya. Publichne upravlinnya :

terminol. slov. / uklad. : V. S. Kuybida. M. M. Bilinska. O. M. Petre ta in. ; za zag. red. S. Kuybidi. M. M. Bilinskoï. O. M. Petre. – K. : NADU. 2018. S. 144.

14. Novikov D. A. Modeli i mekhanizmy upravleniya razvitiyem regionalnykh obrazovatelnykh sistem (kontseptualnyye polozheniya). Moskva : IPU RAN. 2001. S. 5.

15. Petrovichev V. M. Regionalnoye obrazovaniye: organizatsiya. upravleniye razvitiyem. Tula : Prioks. kn. izd-vo. 1994. S. 33-34.

16. Pro Natsionalnu doktrinu rozvitku osviti : Ukaz Prezidenta Ukraïni vid 17.04.2002 r. № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text>.

17. Pro osvitu : Zakon Ukraïni vid 05.09.2017 r. № 2145-VIII. Data onovlennya: 24.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.

18. Ramazanov S. K., Kryshtal N. I., Veligura A. V. Voprosy upravleniya razvitiyem regionalnoy obrazovatelnoy sistemy v usloviyakh ekonomicheskoy reformy. Ekonomika Kryma. 2005. № 15. S. 69.

19. Tyagusheva O. G. Rozvitok mekhanizmiv derzhavno-gromadskogo upravlinnya regionalnoyu sistemoyu osviti : avtoref. dis. kand. nauk derzh. upr. za spets. 25.00.02 «Mekhanizmi derzhavnogo upravlinnya». Zaporizhzhya. 2009. 24 s.

20. Shevchuk A. V. Innovatsiyniy rozvitok regionalnikh osvitnikh sistem : dis. ... d. ekon. nauk. Cherkasi. 2014. S. 30-31.

УДК 351:304.4-055.2](075)

DOI: 10.5281/zenodo.4129828

*Домбровська Світлана Миколаївна, начальник навчально-науково-виробничого
центру НУЦЗ, д.н. держ. упр., професор*

*Перевізник Вячеслав Миколайович, здобувач навчально-науково-виробничого
центру НУЦЗ*

*Dombrovska Svitlana Mykolaivna, Head of the Training Research and Production
Centre of the National University of Civil Defence of Ukraine Doctor of Science in
Public Administration, professor*

*Pereviznyk Viacheslav Mykolaiovych, PhD student of the Training Research and
Production Centre of the National University of Civil Defence of Ukraine*

**ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА В СВІТОВІЙ ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ
БЕЗПЕКИ**

GENDER POLICY IN THE WORLD POLITICAL SECURITY SYSTEM

В статті проаналізовано систему формування дієвої гендерної політики в світовій політичній системі, для забезпечення безпеки розвитку. Визначено, що ефективному використанню в державній політиці і управлінні гендерного потенціалу перешкоджають подвійні стандарти, існуючі в громадянському суспільстві, коли рівність прав і можливостей людей обох статей офіційно признається, але відкидається в повсякденних практиках, заснованих на традиційних уявленнях про ролі чоловіків і жінок в сім'ї і суспільстві. Це

особливо яскраво проявляється при проведенні кадрової політики в організаціях усіх типів і форм власності, у тому числі в державних органах. Як на рівні буденної масової свідомості, так і в громадських відносинах має місце недооцінка значущості позитивних ефектів проведення політики вирівнювання можливостей гендерних груп і їх доступу до усіх видів ресурсів.

Ключові слова: гендерна політика держави, державне управління, політичні організації, громадянське суспільство, державна безпека.

The system of an effective gender policy formation in the world political system to ensure the security of development has been analyzed in the paper. It has been determined that the effective use of gender potential in public policy and management is hampered by the double standards existing in civil society, when equal rights and opportunities for people of both sexes are officially recognized but rejected in everyday practices based on the traditional understanding of the men and women's roles in the family and society. This is especially evident in the personnel policy in organizations of all types and forms of ownership including government bodies. There is an underestimation of the positive effects significance of the opportunities equalization policy for gender groups and their access to all types of resources both at the level of everyday mass consciousness and in public relations.

Keywords: *gender policy of the state, public administration, political organizations, civil society, state security.*

Постановка проблеми. Серед нових тенденцій, що характеризують сучасний міжнародно-політичний процес, виділяється та, яка стійко присутня в діяльності міжнародних організацій. Йдеться про нормативно-правові і рекомендаційні введення в політичну практику поширення рівних прав на отримання жінками доступу до ухвалення політичних рішень, прав на їх активну участь в кризових регіонах з метою внести свій вклад в рішення проблем світу і безпеки.

Гендерна парадигма покриває проблематику безпеки з позицій нового осмислення і виявлення зв'язку між врегулюванням регіональних конфліктів і становленням нової системи безпеки на базі співпраці. Гендерний підхід з точки зору стійких ідей світу і безпеки зв'язаний з ціннісними ідеями «відданості» і «спільності», які традиційно були виключені із статичних і традиційних концепцій світу і безпеки. Тепер ціннісне обґрунтування мирного стану зводиться до поширення названих стійких ідей світу і безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Постановка питання про інтенсивне використання гендерного ресурсу шляхом проведення державою політики розширення життєвих шансів і вирівнювання ресурсозабезпеченості груп жінок і чоловіків вимагає звернення до соціально-конструктивістської теорії гендера, що акцентує соціальну природу гендерної нерівності. У роботах [] доводиться сконструюваність і конкретно-історичний характер змісту гендерних феноменів, що дозволяє обговорювати можливість переконструювання ролей і статусів гендерних груп в суспільстві у напрямі скорочення гендерної асиметрії

Метою статті є спроба проаналізувати систему гендерної політики в світовій політичній системі безпеки.

Виклад основного матеріалу. Діяльність ООН з вироблення жіночого порядку денного підтримується і спрямовується активними організаціями громадянського суспільства, які прагнуть знайти загальні гендерні точки зору для участі в операціях зі зміцнення світу і в миротворчих місіях. Тим самим йде активізація гендера в підтримці світу, налагоджуються контакти між жінками на громадському рівні, взаєморозуміння з політиками на національному і міжнародному рівні.

Метою широкомасштабної кампанії ООН після конференції в Пекіні стало включення все більше і більше жінок в політичний процес, їх активнішу участь в процесі ухвалення рішень, пов'язаних зі світом, безпекою і розвитком. Вже через п'ять років після Пекінської зустрічі в жовтні 2000 р. Рада Безпеки

ухвалила найважливішу і значимішу «Резолюцію 1325 про жінок, світ і в безпеці» [1].

СБ ООН уперше в звідній резолюції визнав, що цивільне населення, особливо жінки і діти, є найуразливішими під час конфліктів, жінки найбільшою мірою несуть на собі тяготи, обумовлені озброєними конфліктами, і це є загрозою безпеки гуманітарного характеру, тому жінки повинні грати відповідну роль в запобіганні конфліктам і в їх врегулюванні.

Резолюція СБ ООН підкреслювала важливість рівноправної і усебічної участі жінок в усіх зусиллях із підтримки і сприяння зміцненню світу і безпеки, а також необхідність посилення ролі жінок в миротворчих операціях Організації Об'єднаних Націй в якості військовослужбовців, поліцейських і цивільних співробітників, а також на керівних постах.

Резолюція швидко увійшла до лексики і в усі документи під короткою назвою її номера «1325». Резолюція викликала різні підходи до підтримки участі жінок в зміцненні світу. Це і гендерне навчання співробітників ООН з метою загострити їх увагу на потребах жінок і чоловіків під час процесу зміцнення світу, і важливість залучення жінок на усіх рівнях ухвалення рішень. «1325» була покладена в основу стратегії, що допомагає враховувати проблеми і життєвий досвід жінок, так само як і чоловіків, при розробці, реалізації, моніторингу і оцінці політики і програм в усіх політичних, економічних і соціальних сферах, з тим, щоб жінки і чоловіки отримували рівну вигоду. Важливо, що резолюція затвердила положення про необхідність участі жінок нарівні з чоловіками в миротворчих операціях. Належало початок інтеграції гендерних перспектив в місії з побудови і підтримки світу; захисту жінок в зонах озброєних конфліктів. Здійсненню резолюції «1325» Ради Безпеки про роль жінок в запобіганні конфліктам і постконфліктному відновленні сприяло також тому, щоб подібне рішення швидко було сприйняте ОБСЄ і увійшло до документів цієї Організації.

Нині жінки працюють в її структурах згідно своїм мандатам. Просуванню положень резолюції «1325» сприяють Центральні установи ООН і держави-

члени, сприяють безпосередньо «гендерні радники», працюючі в окремих підрозділах різних інститутів ООН і ОБСЄ. Основою служить документ про вдосконалення співпраці між ООН і регіональними угодами або органами в області підтримки міжнародного світу і безпеки [3].

Робота ООН зі створення жіночого порядку денного, підтримана активними організаціями, полягала в проведенні мостів між жінками на рівні співтовариств і національних і міжнародних політиків.

У свою чергу, фонд ООН з проблем жінок «ООН-жінки» [4] регулярно публікує дослідження з питань жінок, світу, безпеки і насильства проти жінок і проводить форуми і курси навчання для подальшого просування положень «1325». «ООН-жінки» активно працює разом з міжнародними організаціями громадянського суспільства, наприклад, з Міжнародною жіночою лігою за мир і свободу (WILPF), Міжнародним центром жіноча трибуна і Жінки за зміцнення світу. На громадському рівні «ООНЖінки» взяли на себе активну роль, допомагаючи жіночим організаціям громадянського суспільства застосовувати Резолюцію «1325» за допомогою навчання і підтримки жіночих організацій громадянського суспільства для участі в мирних переговорах. Система ООН забезпечує жіночі організації громадянського суспільства програмами лідерства, дослідженнями і ресурсами, що дозволяє їм брати участь в зміцненні світу. Якщо деякі міжнародні неурядові організації, Міжнародний комітет червоного хреста, регіональні і національні організації громадянського суспільства беруть на облік проблеми жінок і включають жінок у свої програми по зміцненню світу і безпеки, то інші організації цього не роблять [12].

У літературі називаються наступні широко визнані причини, що говорять на користь участі жінок і важливості в процесі налагодження миру і про те, чому жінки залучені в мирний процес :

жінки, складаючи половину будь-якого суспільства, можуть і мають бути партнерами чоловіків в процесі побудови світу і безпеки, оскільки завдання забезпечення миру величезні;

центральна позиція жінки в побуті робить їх залученість в побудову світу і безпеки значимою;

жінок треба надихати і використати їх таланти в побудові світу і безпеки;

жінки не можуть бути виключені з процесів, що протікають в суспільстві, а значить і в ухваленні рішень, і лідерстві, і можливості здобуття освіти по всьому світу; важливо створювати для них спеціальні програми;

гендерна нерівність стоїть в одному ряду з такими явищами, як сексизм, расизм, етнічна і релігійна дискримінація, усе це в однаковій мірі стимулює жінок до участі в процесі налагодження миру; тому важлива участь жінок в миротворчих зусиллях [5].

Жінки, працюючі у сфері активного гендерного мирного урегулювання як на рівні уряду, так і на рівні громадянського суспільства, стикаються з трьома основними проблемами, і ці проблеми складають три основні етапи в активізації гендерного забезпечення миру :

гендерний аналіз;

гендерна рівність;

гендерне представництво.

У усіх трьох випадках жінки представляють інтереси інших жінок в ході усіх заходів планування і безпосереднього процесу забезпечення миру. Більше того, з числа цивільних співробітників процентний показник числа жінок, набраних, найнятих і спрямованих Секретаріатом СБ для роботи в миротворчих операціях, досягає 30 відсотків, що говорить про можливість незабаром добитися збалансованого представництва чоловіків і жінок. Що стосується військових і поліцейських формувань, що надаються державами-членами для участі в миротворчих операціях ООН, темпи прогресу тут набагато повільніше, а доля жінок в них складає менше 3 відсотків, у тому числі 8 відсотків з 10 000 поліцейських і 2 відсотки з 80 000 військовослужбовців [4].

Отже, перша проблема, що вимагає рішення, полягає в обов'язковому включенні гендерного аналізу в усі заходи і процеси забезпечення миру. Аналіз

мирних процесів показує, що частенько не враховується серйозна різниця в ролях і життєвому досвіді чоловіків і жінок. Методи аналізу конфлікту і насильства є важливими інструментами для будь-якого планування. Гендерний аналіз містить, як правило, дані про різницю впливу війни на чоловіків і жінок, про гендерні ролі чоловіків і жінок в цій культурі, у тому числі розподіл праці і ресурсів; потреби жінок з різних соціальних груп, релігійних, етнічних і вікових груп, яка участь жінки в миротворчих процесах, починаючи з роздачі гуманітарної допомоги, формуванню миротворчих програм, діалогу на низовому рівні, офіційними мирними переговорами. Аналіз такого роду зіграв важливу роль в розумінні того, що різні народи і суспільства вкладають у визначення понять «світ» і «безпека».

Також у сфері безпеки жіночі групи пропонують розширити визначення безпеки, виводячи його за рамки територіальної і військової безпеки, поширюючи безпеку особи, її гідність. Сюди відноситься ряд сучасних викликів. Отже, використання безпеки як центрального поняття, що формується на міжнародному рівні - у сфері водних ресурсів, екологічної безпеки, продовольчої безпеки, гуманізації управління і інших проблем, що пов'язане з безпекою, раніше вважалися другорядними.

Ще одна проблема, назвемо її другою, спрямована на вирішення проблеми гендерної рівності. Гендерна рівність означає рівні можливості, рівний доступ до ресурсів, рівну повагу і чоловіків, і жінок. Але гендерна рівність не означає, що чоловіки і жінки однакові по своїй суті [3].

Гендерна рівність чоловіків і жінок вимагає особливого підходу, що може бути визначено згідно кожній конкретній культурі. Миротворчі програми можуть сприяти гендерній рівності у разі, якщо така мета нерозривно пов'язана з кожним аспектом мирного процесу і є такою, що становить кожну жіночу програму.

Навчальні уроки «позитивного світу» і «гендерної рівноваги» дають нам скандинавські країни. У Норвегії, приміром, жінки займають половину

міністерських постів в уряді, основний упор робиться на «непопулярні» для інших країн і регіонів проблеми - охорону здоров'я, освіту, людські потреби.

Згідно з дослідницею фемінізму Енн Тікнер, це означає, що держави, що ведуть зовнішню політику з меншим воєнно-політичним акцентом, приділяють більшу увагу на соціально-економічну і екологічну безпеку, можуть покладатися на менш гендерні обумовлені моделі безпеки. Хоча скандинавським країнам не загрожують проблеми того ж плану, що на Близькому Сході, в Південній Азії і Африці, це служить корисним прикладом того, як поєднуються, аналізуються і вирішуються проблеми гендера, світу, безпеки і розвитку. Так, жінки демонструють свої невичерпні можливості у будь-якій області, будь то політика, безпека, законність і правопорядок, медицина, журналістика і так далі, жінки у блакитних касках є справжнім втіленням на практиці концепції «сили, яка відкриває можливості» [1].

Третій аспект активізації гендера - цезалучення жінок і жіночих організацій на кожному етапі миротворчества в кожен миротворчий захід, разом з чоловічими, і організаціями, керованими чоловіками. Місія жінок-лідерів і жіночих організацій полягає в тому, щоб налагодити активні відносини з усіма учасниками миротворчества і отримати до них доступ, так, щоб їх звіти і аналіз, зусилля і ідеї могли бути передані іншим миротворчим ініціативам і скоординовані з ними. Із-за існуючих перешкод у формі патріархальності, яка дискримінує жінок і жіночий досвід, від жіночих груп потрібно регулярний аналіз і звіти про усі форми насильства, яким піддаються жінки у кожному конкретному випадку.

У міжнародно-правовому плані миротворча діяльність сьогодні охоплює широкомасштабні операції з підтримки світу, що нерідко проводяться з метою покласти край громадянській війні. Миробудівництво потребує залучення жінок. Та роль, яку зіграли жінки в миробудівництвов Боснії, Північній Ірландії, Руанді, Шрі-ланці, Ліберії, Кашмірі і у багатьох інших місцях за останні десять років, підкреслює важливість розгляду жінок поза «гуманітарним» контекстом.

Мандати цих нових місій передбачають сприяння політичному процесу шляхом заохочення національного діалогу і примирення; захисту цивільного населення.

Жінки-миротворці своєю миротворчою діяльністю доводять свою здатність виконувати в тих же скрутних умовах ті ж функції і на тому ж рівні, що їх колеги чоловіки. Жінки можуть і повинні продовжувати впливати на процеси побудови світу, йдучи від визначення - світ є відсутність озброєного конфлікту, і фокусують свою увагу на принципах включеності, управління і справедливості. Жінки беруть участь в обговоренні таких питань, як геноцид, безкарність відносно жінок-жертв сексуального насильства або насильства за ознакою статі, допомога жінкам-бывшим комбатантам в процесі демобілізації і реінтеграції в мирне життя і виконанні функцій наставників жінок-кадетів в поліцейських академіях і у багатьох інших випадках, тобто там, де жінки краще виконують завдання в контексті миротворчих операцій [7].

Разом з розширенням участі жінок в миротворчих операціях встають нові проблеми. Вони розглядають процес, як і які шагі роблять ЄС і НАТО для захисту прав жінок і про роль жінки у сучасному світі. Більшість жертв сексуального насильства, що стало одним із засобів сучасної війни, це жінки різного віку, проте найчастіше ними виявляються молоді дівчата; результатом же стають небажана вагітність, поширення ВІЛ і громадське засудження. Проте жінки є не лише жертвами: не слід забувати про їх самостійну роль в запобіганні конфліктам і миротворчих зусиллях .

Існує міцна юридична база у вигляді резолюції СБ ООН № 1325 про жінок, світ і безпеку і подальших резолюцій, включаючи рішення про призначення нового спеціального представника ООН, покликаного координувати зусилля міжнародного співтовариства в цій сфері. Прийняття Лісабонського договору відкрило нові можливості для підтримки завдань гендерної політики у рамках зовнішньополітичної діяльності ЄС.

Введення поста верховного представника ЄС у закордонних справах і політиці безпеки допоможе продовжити політику ЄС, спрямовану на повну інтеграцію гендерних аспектів в дії ЄС як військового, так і цивільного

характеру, спрямовані на вирішення кризових ситуацій. Наприклад, спеціальна місія Європейського союзу в Косово має спеціальний підрозділ з прав людини і гендерних питань, а спеціальна місія ЄС в Чад і Центрально-африканській Республіці включає пост радника з гендерних питань, що відповідає за навчання і професійну підготовку в цій сфері. Гендерні аспекти також є частиною зовнішнього сприяння ЄС, дозволяючи, наприклад, підтримувати участь жінок в мирних переговорах[12].

Висновки. Таким чином спільно з країнами-партнерами НАТО та Україна також аналізує свої програми і стратегічні принципи і докладає зусиль із зміцнення співпраці з іншими міжнародними організаціями. Україну чекає велика робота з нарощування відповідного потенціалу і повної інтеграції гендерної перспективи у свою діяльність. Наше розуміння безпеки повинне вийти за рамки звичного уявлення, що включає тільки військову безпеку. Якщо нам не вдасться зміцнити права і відповідальність жінок по всьому світу, багато хто з наших зовнішньополітичних цілей залишиться недосяжним, а вже досягнуті результати виявляться нестійкими, так вважають європейські експерти.

Аналіз миротворчої діяльності міжнародних організацій - ООН і ОБСЄ дає можливість визначити місце цих організацій в глобальному процесі координації миротворчої діяльності світової спільноти, включаючи гендерну рівність і гендерний баланс. Миротворчество у сучасному світі не лише не втрачає свого значення, але, навпаки, стає ще актуальнішим перед лицем нових глобальних викликів.

Список використаних джерел

1. Вілкова О. Сучасні моделі гендерної політики: сутність та особливості впровадження / Олена Вілкова // Політ. менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 160–166.

2. Гендер у державному управлінні. Гендер як чинник розподілу влади. – Режим доступу: http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=681.
3. Гендерна політика в системі державного управління : підручник / [М. М. Білинська, Л. В. Гонюкова, Л. О. Воронько та ін. ; за заг. ред. М. М. Білинської]. – К. ; [Запоріжжя : Друк. світ], 2011. – 132 с.
4. Гендерні аспекти державної служби : монографія / [М. І. Пірен, Н. В. Грицяк, Т. Е. Василевська, О. М. Іваницька] ; за заг. ред. Богдана Кравченка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 336 с.
5. Гендерні підходи у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 1 черв. 2012 р. – Луцьк, 2012. – 204 с.
6. Гошовська В. Г. Основи гендерної політики в парламентській діяльності : навч. посіб. / [В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, В. В. Святненко] ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К., 2011. – 100 с.
7. Грицяк Н. Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / Наталя Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 384 с.
8. Кулачек О. Роль жінки в державному управлінні: старі образи, нові обрії : [монографія] / Ольга Кулачек. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2005. – 304 с.
9. Мельник Т. М. Творення суспільства гендерної рівності: міжнародний досвід. Закони зарубіжних країн з гендерної рівності / Т. М. Мельник. – 2-ге допов. вид. – К., 2010. – 440 с.
10. Поняття та суть гендеру. Основні парадигми інтерпретації гендерних відносин. – Режим доступу: http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=670.
11. Реалізація гендерної політики в управлінні освітою : навч.-метод. посіб. / [Н. Г. Протасова, Л. А. Гаєвська, Т. О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової]. – К. ; [Запоріжжя : Друк. світ], 2011. – 176 с.

12. Соколов В. Тенденції гендерної політики в Європі та Україні / В'ячеслав Соколов, Марина Саприкіна // Політ. менеджмент. – 2008. – № 3. – С. 120–127.

References

1. Vilkoval O. Suchasni modeli hendernoї polityky: sutnist ta osoblyvosti vprovadzhennia / Olena Vilkoval // Polit. menedzhment. – 2008. – № 6. – S. 160–166.

2. Hender u derzhavnomu upravlinni. Hender yak chynnyk rozpodilu vlady. – Rezhym dostupu: http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=681.

3. Henderna polityka v systemi derzhavnoho upravlinnia : pidruchnyk / [M. M. Bilynska, L. V. Honiukova, L. O. Voronko ta in. ; za zah. red. M. M. Bilynskoi]. – K. ; [Zaporizhzhia : Druk. svit], 2011. – 132 s.

4. Henderni aspekty derzhavnoi sluzhby : monohrafiia / [M. I. Piren, N. V. Hrytsiak, T. E. Vasylevska, O. M. Ivanytska] ; za zah. red. Bohdana Kravchenka. – K. : Vyd-vo Solomii Pavlychko “Osnovy”, 2002. – 336 s.

5. Henderni pidkhody u sferi derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf., Lutsk, 1 cherv. 2012 r. – Lutsk, 2012. – 204 s.

6. Hoshovska V. H. Osnovy hendernoї polityky v parlamentskii diialnosti : navch. posib. / [V. A. Hoshovska, N. B. Larina, V. V. Sviatnenko] ; za zah. red. V. A. Hoshovskoi. – K., 2011. – 100 s.

7. Hrytsiak N. Formuvannia hendernoї polityky v Ukraini: problemy teorii, metodolohii, praktyky : monohrafiia / Natalia Hrytsiak. – K. : Vyd-vo NADU, 2004. – 384 s.

8. Kulachek O. Rol zhinky v derzhavnomu upravlinni: stari obrazy, novi obrii : [monohrafiia] / Olha Kulachek. – K. : Vyd-vo Solomii Pavlychko “Osnovy”, 2005. – 304 s.

9. Melnyk T. M. Tvorennia suspilstva hendernoï rivnosti: mizhnarodnyi dosvid. Zakony zarubizhnykh krain z hendernoï rivnosti / T. M. Melnyk. – 2-he dopov. vyd. – K., 2010. – 440 s.

10. Poniattia ta sut henderu. Osnovni paradyhmy interpretatsii hendernykh vidnosyn. – Rezhym dostupu: http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=670.

11. Realizatsiia hendernoï polityky v upravlinni osvitoiu : navch.-metod. posib. / [N. H. Protasova, L. A. Haievska, T. O. Lukina ta in. ; za zah. red. N. H. Protasovoi]. – K. ; [Zaporizhzhia : Druk. svit], 2011. – 176 s.

12. Sokolov V. Tendentsii hendernoï polityky v Yevropi ta Ukraini / Viacheslav Sokolov, Maryna Saprykina // Polit. menedzhment. – 2008. – № 3. – S. 120–127.

УДК 338.242: [338.45:378]

DOI: 10.5281/zenodo.4129828

Карпеко Н.М., к.н. з держ. упр.

Національний університет цивільного захисту України, Харків

Karpeko N.M., PhD in Publ. Admin.

National University of Civil Protection of Ukraine

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИЩОЇ ШКОЛИ В УМОВАХ РИНКУ

ORGANIZATIONAL- ECONOMIC MECHANISMS OF FUNCTIONING OF HIGHER EDUCATION IN MARKET CONDITIONS

У статті аналізується проблема формування організаційно-економічного механізму, який би забезпечив стабілізацію, оздоровлення економічної ситуації в установах вищої освіти, їх інноваційний розвиток в умовах становлення ринкових стосунків. Розглядається досвід країн з розвинутою ринковою економікою.

Ключові слова: *освіта, вища школа, модернізація, витрати на освіту, бюджетне фінансування.*

The article analyzes the problem of forming an organizational and economic mechanism that would ensure stabilization, improvement of the economic situation in higher education institutions, their innovative development in the conditions of market relations. The experience of countries with developed market economies is considered.

Keywords: *education, higher school, modernization, education expenses, budgetary financing*

Постановка проблеми. Соціально-економічна значущість вищої освіти, її роль в науково-технічному прогресі, духовному житті суспільства, в розвитку і якісному вдосконаленні усієї економіки загальновідомі. Конкуренція країн в економічній області зводиться в сучасних умовах ринкового господарства до конкуренції в галузі науки і техніки і, як наслідок, до конкуренції в області підготовки кваліфікованих кадрів у вищій школі.

Українська вища школа, на відміну від зарубіжних, дозрівала в надрах державно-політичної системи, що докорінно відрізняється від нині існуючої. Саме тому її входження в нові соціально-економічні умови породило безліч проблем, вибір шляхів рішення яких, безумовно, пов'язаний, на нашу думку, з вивченням досвіду функціонування освітніх систем в країнах з ринковою економікою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам функціонування вищої школи в ринкових умовах господарювання присвячений ряд досліджень, які проводилися і вітчизняними і зарубіжними ученими і фахівцями в області вищої освіти. Це, наприклад, праці Г.С. Беккера, Г. Берхорна, Д. Грейсона, В.М. Зуєва, Андрощука А. Г. та деяких інших авторів.

Метою статті є аналіз напрямів формування організаційно-економічного механізму управління вищої освіти, та розглядається досвід країн з розвиненою ринковою економікою.

Виклад основного матеріалу. Істотний вплив на розвиток теорії і практики управління ВНЗ зробили дві головні тенденції, які визначали як основні напрями розвитку систем вищої освіти в різних країнах світу, так і зміст організаційно-структурних реформ вищої освіти, що проводилися в них впродовж 60-70-х рр. Цими тенденціями були централізація управління на верхньому рівні і диверсифікація типів ВНЗ і їх учбових програм, що супроводжується децентралізацією управління на регіональному і муніципальному рівнях.

Централізація управління на верхньому, загальнонаціональному, рівні обумовлена зростанням ролі вищої освіти в забезпеченні

конкурентоспроможністю країн на світовому ринку і зміцненням їх позицій у світовій економічній спільноті, ростом витрат на вищу освіту і необхідністю у зв'язку з цим суворішого контролю над ефективністю витрачання засобів, що виділяються державою, на потреби вищої школи, а також збільшеними вимогами до якості навчання і наукових досліджень, що відповідають рівню сучасного виробництва, розвитку науки і культури. Централізація управління вищою освітою знайшла своє конкретне вираження в розробці загальнонаціональної політики в цій важливій сфері, виробленні стратегії розвитку університетів і інших вищих учбових закладів, встановленні пріоритетів при розподілі фінансових ресурсів, здійсненні державних програм надання допомоги студентам. Перераховані питання вирішуються центральними органами державного управління у сфері вищої освіти: в США - міністерством освіти; у Японії - міністерством освіти, науки і культури; у Великобританії - міністерством освіти і науки; у Франції - міністерством національної освіти; у ФРН - федеральним міністерством науки і освіти. Незважаючи на деякі відмінності в назвах, основні функції цих органів приблизно однакові.

Децентралізація управління на регіональному рівні викликана специфічними особливостями географічного положення конкретних регіонів, умовами їх економічного розвитку, соціальними і демографічними відмінностями, а також традиціями, що склалися, і практикою.

Оцінюючи і розуміючи важливість вищої освіти для економічного розвитку регіонів, органи управління останніми інтегрують плани розвитку вищої освіти в плани регіонального економічного розвитку. Найбільш характерним прикладом в цьому відношенні є Японія, США, деякі землі ФРН, скандинавські країни.

Паралельно з управлінськими структурами, але в тісному зв'язку з ними, у багатьох країнах функціонують координуючі органи, які вирішують важливі завдання по управлінню вищими учбовими закладами. У США - координаційні ради у ряді штатів; у ФРН - постійна конференція міністрів земель; у Франції -

національна рада вищої освіти і наукових досліджень; у Великобританії - комітет віце- канцлерів і ректорів університетів і так далі [3].

Найважливішими проблемами в області управління вищою освітою, як в теоретичному, так і практичному плані є досягнення розумного балансу між державним управлінням і автономією ВНЗ, управлінням з і їх фінансуванням. Торкаючись питань державного контролю і автономії ВНЗв зарубіжних країнах, передусім, слід зазначити, що в управлінському аспекті державний контроль є одним з методів управління, а автономія— однією з функцій процесу управління.

Вже на початку ХХ ст. університетська автономія стала для усіх європейських університетів свого роду академічною традицією і світовою тенденцією. Отримуючи автономію, університети беруть на себе відповідальність за якість навчання і наукових досліджень. Яскравим прикладом в цьому відношенні є університети Нідерландів, які декларували, що якість освіти - їх власне завдання і обов'язок, а проблема університетської автономії зв'язується передусім з фінансуванням. Ряд фахівців стверджує, що багато змін у взаємовідносинах уряду і університету обумовлені концепцією "економічного раціоналізму", вірою в те, що ринкові механізми швидші, ніж державні, зроблять університети ефективнішими з економічної точки зору і краще керованими.

У Великобританії, де університети мали ширшу, ніж дев Європі, автономію, також признається, що ринок і конкуренція є основними стимулами вдосконалення системи університетської освіти. Політика уряду Великобританії в цьому питанні полягає в наступному:

- університети повинні у меншій мірі залежати від державного фінансування і більше покладатися на різноманітні джерела доходів;

- асигнування держави на оплату праці викладачів і науково-дослідницьку діяльність необхідно розділити. Працю викладачів слід оплачувати залежно від числа студентів і рівня навчання, а науково-дослідну роботу фінансувати тільки в тих університетах, де є достатній науковий потенціал;

- університети повинні фінансуватися державою по контрактах на учбову, науково-дослідну діяльність і послуги;

- університети повинні знаходити додаткові джерела доходів (навчання іноземних студентів, здійснення програм безперервної освіти і тому подібне);

Очікується, що в результаті здійснення цих принципів університети стануть життєстійкими, динамічними, менш залежними від держави.

Проте, маючи досить високу міру автономії і вирішуючи самостійно великий круг питань, включаючи розподіл фінансових коштів між навчанням і дослідженнями, британські університети в той же час строго обмежені у своєму розвитку, наприклад, в розмірах. Як правило, ВНЗ і їх керівники розуміють, що їх власні плани повинні укладатися в рамки національних потреб і можливостей.

Державні університети Франції як установи наукового і культурного характеру з правової точки зору так само є автономними. Стаття 20 Закону про вищу освіту Франції від 1984 р. свідчить, що ВНЗ як державні установи наукового, культурного і професійного характеру мають статус юридичної особи, мають автономію в областях учбової, науково-дослідної, адміністративної і фінансової діяльності. В той же час, стосунки університету з державою регулюються контрактами, які університети укладають з органами державного управління. В них фіксуються зобов'язання університетів перед державою в області розвитку вищої освіти і наукових досліджень і зобов'язання держави перед університетами по забезпеченню фінансовими ресурсами і відкриттю викладацьких посад.

Звідси витікає, що державна система освіти у Франції як і раніше є строго централізованою. Функціонування системи вищої освіти регламентується національними законодавчими актами, декретами і інструкціями органів державного управління. Структура і функції ВНЗ, учбові плани і програми, незважаючи на оголошену відповідними законами університетську автономію, значною мірою визначаються інструкціями міністерства національної освіти.

Безпосереднє керівництво вищою школою у Франції здійснюють:

- дирекція вищої освіти, яка вирішує оперативні питання роботи ВНЗ;

- дирекція персоналу вищої освіти, що вирішує кадрові питання;
- адміністративна і фінансова служби вищої освіти і наукових досліджень.

Одночасно важлива роль в управлінні ВНЗ з боку держави відводиться регіональним структурам. Територія Франції розділена на 28 учбових округів (академій), в кожного з яких входять декілька (частіше всього 4-5) адміністративно-територіальних департаментів. На чолі академії стоїть ректор, але, в ході державної освітньої реформи 1982 р. сталася деяка децентралізація управління освітою. Академії і місцеві органи управління отримали більше прав. Ухвалені в 1983 р. закони розширили можливості децентралізації і привели до перерозподілу відповідальності між місцевими органами влади і державою. Проте, міністерство продовжує визначати політику в області вищої освіти. У ректоратах створені структурні одиниці, які курирують питання фінансування капітального будівництва і технічної оснащеності університетів і інших установ національної освіти [2].

У Італії університетська автономія гарантується статтею 33 Конституції країни. Проте ця автономія обмежується тим, що університети, як і інші ВНЗ, маючи статус юридичної особи і будучи державними установами, включені в державну структуру в якості її складових елементів. Відповідно і увесь персонал університетів віднесений до категорії державних службовців. В цілому можна сказати, що законодавство, що існувало до останнього часу, жорстко регулювало діяльність університетів.

У 1991 р. знову створене міністерство науки і університетів Італії розробило законопроект про автономію університетської системи освіти, що визнає університети повністю автономними у вирішенні питань їх організаційної структури, змісту учбових програм, форм і методів управління.

На відміну від європейських американські університети користуються більшою автономією і мають більше академічних свобод. У своїй учбовій і науково-дослідній діяльності вони спираються в основному на громадські, а не державні структури. Останнє обумовлене частково тим, що за Конституцією

США сфера вищої освіти віднесена до компетенції органів управління штатів, а не федерального уряду. Не можна не враховувати і той факт, що, на відміну від Європи, в США приватний сектор системи вищої освіти грає важливішу роль. Так, на його частку в 1997 р. доводилося 74 з 156 університетів і 1493 з 1996 чотирирічних коледжів. В цілому в приватному секторі знаходяться більше 70% університетів і чотирирічних коледжів. В той же час по числу студентів приватний сектор значно поступається громадському.

У американських коледжах і університетах існує п'ять рівнів адміністративного управління, кожен з яких чітко визначений і має свої специфічні функції у рамках інституціональної структури.

У області адміністративного управління у ВНЗ США багато спільного. У усіх випадках вищий рівень адміністрування єуправлінським. Для державних ВНЗ - це рада, що управляє або координуючий, на рівні штату (чи провідного університету штату); для приватних коледжів і університетів - рада піклувальників (the Board of Trustees) або рада керівників (the Board of Governors) на інституціональному рівні.

Основна функція таких рад - розробка загальної фінансової і академічної політики, яка повинна забезпечити ефективність функціонуванняВНЗ; здійснення загального контролю над землями, будовами і іншою власністю, що належить університету; контроль над усіма його витратами.

Звертає на себе увагу той факт, що якщо університет успішно виконує свої функції по навчанню і знаходить необхідні фінансові ресурси для наукових досліджень, він користується повною свободою при здійсненні цих досліджень, обговоренні і публікації їх результатів.

Відповідно до Основного закону ФРН і загального закону про вищу освіту, відповідальність за розвиток освіти і науки в країні покладається на земельні і федеральні органи влади, проте останні виконують лише координуючі функції. Земельні парламенти (ландтаги) і уряди виробляють з урахуванням місцевих умов основні напрями політики в області вищої освіти,

створюють необхідні умови для діяльності ВНЗ, виділяють кошти на їх фінансування.

Діяльність ВНЗ регулюється статутами, затверджуваними земельними і державними органами освіти. ВНЗ надається самостійність у визначенні своєї структури, змісту і методів навчання, в організації наукових досліджень, розподілі фінансів.

У кожному ВНЗ є органи самоврядування : вчена рада і кураторій, які вирішують бюджетні питання, питання створення і скасування підрозділів ВНЗ, здійснення зв'язків із зарубіжними ВНЗ [3].

На чолі японського університету стоїть президент, який очолює університетський сенат, що є консультативним органом. Сенат розглядає бюджет університету, курирує роботу факультетів і науково-дослідницьких інститутів, займається питаннями координації і управління, створення і скасування факультетів і їх відділень, регулює чисельність студентів і викладачів.

Підводячи підсумок аналізу проблеми університетської автономії, слід зазначити, що вона далеко не вирішена, тому її, як і у минулому, з великим інтересом обговорюють у багатьох країнах світу. У наш час з'явилися нові чинники, що ускладнюють пошук оптимального варіанту рішення, що задовольняє усі зацікавлені сторони : держава, академічне співтовариство, соціально-економічні структури, суспільство в цілому. Найважливішою з цих чинників є поява тенденції до масової вищої освіти. У ХХІ ст. ця тенденція швидко розвиватиметься і охоплюватиме усі нові і нові країни, прагнучі вийти на світовий рівень. Зрозуміло, досягнуть успіху ті з них, де буде створена конкурентоздатна економіка, яка у свою чергу залежить від конкурентоспроможності робочої сили і, отже, системи освіти, раніше усього вищого. У цих умовах держава, зацікавлена з політичних, економічних і стратегічних міркувань в зміцненні своїх позицій у світовій економічній спільноті і на світовому ринку, не може не втручатися в справи вищої школи і здійснюватиме певний контроль над її діяльністю, розумно обмежуючи

автономію ВНЗ. Тому цілком можна погодитися з думкою ряду зарубіжних фахівців, які вважають, що повна або абсолютна автономія не потрібна.

Автономія не дає університетам безумовної можливості розширюватися по своєму бажанню або розвивати тільки ті напрями, які їх цікавлять. В той же час, університет повинен реагувати на потреби суспільства і держави, встановлюючи актуальні напрями розвитку, стелю свого розширення, поважаючи розумні межі споживаних фінансових коштів з усіх джерел їх вступу.

Розглядаючи питання фінансування системи вищої освіти, слід зазначити, що друга половина ХХ століття, характеризувалася бурхливим розвитком цих систем в усіх країнах світу незалежно від їх приналежності до географічних регіонів.

Темпи щорічного росту студентських контингентів у вказаний період були неоднакові. У 1960-1970 рр. у світі в цілому вони склали 9,1%; у 1970-1975 рр. - 6,1%; у 1975-1980 рр. - 3,7%; у 1980-1990 рр. - 2,7%. У групі країн, що розвиваються, ці показники були вищі за середньосвітових, в групі розвинених - нижче. Проте абсолютна чисельність студентів в розвинених країнах не знижувалася і складала в 1995 р. в США 14 473,1 тис. чол.; у Японії - 2 899,1 тис.; у Франції - 2 074,6 тис.; у Німеччині - 1 875,1 тис.; Італії - 1 682,0 тис.; Великобританії - 1 528,4 тис. чол. [4].

Для підтримки високих темпів розвитку освіти були потрібні фінансові ресурси, що є відповідними, значна частина яких поступала з державного бюджету. Впродовж 1960-1970 рр. спостерігалось збільшення долі ВНП, що виділяється державами на освіту; у 60-х рр., наприклад, темпи росту витрат на освіту в два рази перевищували темпи росту ВНП. Потім вони дещо знизилися, але ріст тривав аж до 1980 р., коли з'явилася тенденція до стабілізації і навіть до зниження.

Зниження долі ВНП, що виділяється на освіту, викликане не скороченням потреби в освіті, а постійним збільшенням напруженості державних бюджетів у багатьох країнах, що обумовлено, з одного боку, спадом ділової активності і, як

наслідок, зниженням доходів від оподаткування, а з іншою, - посиленням конкуренції між претендентами на збільшення об'ємів державного фінансування, в умовах якої освіта була дещо відсунута на задній план.

Усе вищевикладене дало основу західним дослідникам проблем фінансування зробити висновок про те, що системи утворення більшості країн увійшли до смуги кризи, глибина якої значно більше, чим про це говорить макростатистика, і що вихід з нього займе тривалий час, якщо не будуть знайдені нові підходи і альтернативні джерела фінансування цієї сфери.

В той же час слід зазначити, що сучасна фінансова криза освітніх систем зарубіжних країн, особливо промислово розвинених, про яку говорять західні фахівці, не є катастрофічною - там немає проблем виживання сфери освіти або її порятунку. Швидше, йдеться про невідповідність об'ємів фінансування сфери утворення тієї ролі, **яка** відводиться їй в забезпеченні конкурентоспроможності держав в ХХІ ст. Для цього знадобиться значне підвищення освітнього рівня сукупної робочої сили, якості професійної освіти фахівців усіх напрямів і рівнів підготовки.

Проте, у багатьох країнах, включаючи США і країни Європейського Союзу (ЄС), проводяться дослідження і пошук нових шляхів фінансування освіти, а також нових форм взаємовідносин між державою і системою вищої освіти. У ряді країн, наприклад, у ФРН і Великобританії, органи державного управління пов'язують задоволення вимог ВНЗ про розширення автономії із скороченням їх фінансування з держбюджету».

Фінанси, як відзначалося в дослідженні, проведеному Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), є засобом рішення багатьох проблем, а фінансовий механізм виступає не лише як інструмент для надання асигнувань споживачеві, але і як система контролю і важливий двосторонній канал зв'язку. Умови, на яких пропонується асигнування, свідчать про пріоритети осіб, що виділяють їх; шляхах їх використання, відповідних перевагах споживачів. Тому вивчення фінансування вищої освіти може допомогти розумінню не лише справжніх цілей і завдань, які ховаються за

політичною риторикою, але і відмінностей між пріоритетами тих, хто виділяє кошти і хто споживає їх [1].

Країни ОЕСР по-різному підходять до визначення політики фінансування вищої освіти. У деяких з них вважають необхідним підтримувати високий рівень витрат на одного студента, але обмежувати вступ до вузів, дозволяючи здобувати вищу освіту лише невеликому числу найбільш здібних випускників середніх шкіл. У інших країнах встановлені два або більше рівні вищої освіти і полегшений вступ студентів на найбільш дешевий з них. У ряді держав введені обмеження відносно найбільш дорогих напрямів навчання, таких, як, наприклад, медицина або інженерні науки, для яких достатньою мірою ясні економічні потреби в дипломованих фахівцях. Одночасно вони практично не обмежують вступ на менш дорогі напрями, наприклад, філологію і громадські науки.

Фінансування здійснюється, як правило, на трьох рівнях: загальнодержавному, регіональному і місцевому. Пайова участь тих або інших державних структур у фінансуванні залежить від безлічі чинників, зокрема, традицій країни і політики, що проводиться у сфері вищої освіти. Проте зазвичай, чим вище рівень освіти, тим більше участь держави в його фінансуванні. При цьому у ФРН, США, Канаді головна тяжкість у фінансуванні вищої освіти лягає на бюджети земель, штатів або провінцій, тоді як в інших державах воно здійснюється через центральний уряд [3].

Нині в Україні у зв'язку з посиленням соціально економічної самостійності регіонів, як відомо, підвищується роль регіональних органів управління діяльністю вищої школи, її матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням.

Безумовно, з числа позитивних моментів притягає фінансування внз за рахунок засобів регіональних бюджетів, але, враховуючи, що більшість регіонів України є дотаційними, здійснення такого напряму в найближчій перспективі нереальне. В той же час не можна унеможливити покриття витрат внз на комунальні послуги за рахунок бюджетів територій. Тільки після з'ясування і вивчення основної глобальної стратегічної тенденції розвитку світової системи

вищої освіти можна, спираючись на національні традиції і економічні особливості, зробити спробу сформулювати економічні умови діяльності вищої школи України, що вступила в перехідну економіку.

Висновки: На основі узагальнення зарубіжного досвіду фінансування системи вищої освіти в цілому, можна зробити висновок, що окремі позитивні моменти організаційно-економічного механізму, за умови стабілізації економічної ситуації в країні і подальшого становлення ринкових стосунків, можна застосувати для розвитку вітчизняної вищої школи.

Список використаних джерел

1. Андрощук А. Г. Освіта у країнах європейської спільноти: структура і управління / А. Г. Андрощук // Проблеми науки. – 2000. – № 8. – С. 54–60.
2. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи. Матеріали до підсумкової колегії МОН України (21 березня 2008 р.) // Освіта України (спецвипуск). – 2008. – №21-22 (905). – с. 1–23.
3. Кадочников С. М. Особенности высшего образования как экономического блага и некоторые практические следствия этих особенностей // Университетское управление: практика и анализ. 2001. № 2. С. 48–49
4. Теоретико-прикладні аспекти управління закладами освіти : наук-метод. посіб. – К. : Актуал. освіта, 2002. – 312 с.

References

1. Androschuk A.G. Osvita ukraina hevropeis'koi spiul'noty: struktura i upravlinnya / A.G. Androschuk // Problemy nauky. – 2000. – № 8. – S. 54–60.
2. Vyscha osvita Ukrainy – evropeis'kyi vymir: stan, problem, perspektyvy. Materialy do pidsumkovoï kolegii MON Ukrainy (21 bereznya 2008 r.) // Osvita Ukrainy (specvypusk). – 2008. – №21-22 (905). – s. 1–23.
3. Kadochnikov S.M. Osobennosti vysshego obrazovaniya kak ekonomicheskogo blaga I nekotorye prakticheskie sledstviya etih osobennostei // Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz. 2001. № 2. S. 48–49
4. Teoretyko-prykladni aspekty upravlinnya zakladamy osvity : nauk-metod. posib. – K. : Aktual. osvita, 2002. – 312 s.

УДК 338.48

DOI: 10.5281/zenodo.4129834

Леоненко Н.А., к.е.н., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Leonenko N., Ph. D in economics, doctoral student of educational-scientific-production center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

STATE REGULATION OF THE TOURIST SPHERE IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC

У статті проведено аналітичний огляд стану туристичної сфери в умовах кризової ситуації, пов'язаною зі світовою пандемією COVID-19. Висвітлено основні втратити проблеми, що склалися у зв'язку із закриттям кордонів та практично повною зупинкою міжнародних транспортних сполучень, туристських прибуттів та маршрутів. Представлено антикризові заходи, що запропоновані Туристичною спільнотою гостинності України, та рекомендації Всесвітньої туристської організації ООН (UNWTO) за підтримки Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) щодо подолання кризи в туристичній галузі, пов'язаної з пандемією коронавірусу.

Ключові слова: державне регулювання, туристична сфера, світова пандемія COVID-19, антикризові заходи, внутрішній туризм.

The article provides an analytical review of the state of the tourism sector in the crisis situation associated with the global pandemic COVID-19. The main losses of the problem caused by the closure of borders and the almost complete cessation of international transport, tourist arrivals and routes are highlighted. The anti-crisis

measures proposed by the Ukrainian Hospitality Tourist Board and the recommendations of the United Nations World Tourism Organization (UNWTO) with the support of the World Health Organization (WHO) to overcome the crisis in the tourism industry related to the coronavirus pandemic are presented.

Keywords: *state regulation, tourist sphere, global COVID-19 pandemic, anti-crisis measures, domestic tourism.*

Постановка проблеми. Туристична галузь – одна з тих галузей української економіки, яка в числі перших потрапила під удар нової коронавірусної інфекції. Йдеться не тільки про вірусну або медичну шкоду – адже перший спалах захворюваності, як у всьому світі, так і в Україні, став потужним поштовхом повернення громадян із зарубіжних подорожей, але й про значні фінансові втрати. Через поширення COVID-19 по всьому світу поточні тури довелося перервати, а заплановані на більш пізній термін – скасувати або перенести на невизначений термін. В таких умовах туроператори, турагенти, перевізники, безпосередньо самі туристи та інші учасники ринку туристичних послуг зазнали та продовжують зазнавати серйозних збитків. Існуючі механізми державного регулювання та нормативно-регуляторні важелі впливу не дають очікуваних результатів в умовах повної непрогнозованості функціонування туристичної галузі та неспроможності держави вчинити адекватні дії задля стабілізації ситуації, що склалася. У зв'язку з цим, аналіз поточної ситуації та певні рекомендації щодо можливих кроків виходу галузі із кризового стану є актуальною необхідністю сучасного сьогоднішнього дня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного регулювання щодо функціонування туристичної сфери України в умовах COVID-19 висвітлені в офіційних інформаційних джерелах Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства культури та інформаційної політики України, в аналітичних виданнях та наукових дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених та практиків. Щодо тенденцій та прогнозів розвитку туризму у світовому масштабі було

проаналізовано офіційні дані та звіти Всесвітньої туристської організації (UNWTO).

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану туристичної сфери України в умовах пандемії COVID-19, а також вітчизняні та загальносвітові прогнози щодо виходу туризму із кризи.

Виклад основного матеріалу. За підсумками підведеними Всесвітньою туристською організацією (UNWTO) та опублікованими у World Tourism Barometer можна зробити висновки, що попередній 2019 рік став роком сильного зростання, хоча і більш повільного в порівнянні з винятковими темпами 2017 року (+ 7%) і 2018 року (+ 6%). У 2019 році в світі було зареєстровано 1,5 млрд. міжнародних туристичних прибуттів, що на 4% більше порівняно з попереднім роком. При цьому, як зазначали в організації, приблизно таке ж зростання турпотоку, як в 2019 році, прогнозувалося на 2020 рік (від 3% до 4%). Очікувалось, що великі спортивні події, включаючи Олімпійські ігри в Токіо, і культурні події, такі як ЕКСПО-2020 в Дубаї, зроблять позитивний вплив на туристичний сектор [1]. Але пандемічна криза COVID-19 внесла свої корективи в функціонування та розвиток усіх без винятку галузей економіки.

Реалії та підсумки теперішнього часу такі, що туристична сфера в усьому світі знаходиться на невизначеній паузі й виходити з кризи вона буде останньою з усіх галузей світового господарства. Обмеження на міжнародні перевезення туристів, введені у зв'язку з пандемією усіма без винятку державами, призводять до величезних втрат в туристичній галузі.

Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерріш наголосив, що туризм є одним з найважливіших секторів світової економіки, що сприяє її активному росту. За його словами на фоні пандемії COVID-19 світова туристична галузь може не дорахуватися 1,2 трлн. доларів. Тільки в сфері туризму під загрозою знаходяться близько 120 млн. робочих місць. За перші п'ять місяців 2020 року міжнародні туристичні потоки скоротилися більш ніж наполовину, а падіння доходу від експорту туристичних послуг склало приблизно 320 млрд.

дол., кількість міжнародних туристів скоротилася на 67 млн. чол., що обернулося економічними втратами в розмірі 80 млрд. дол.[2].

За заявою Генерального секретаря Всесвітньої туристської організації Зураба Пололікашвілі: «у порівнянні з іншими основними секторами економіки туризм постраждав від пандемії [COVID-19] найбільшою мірою через те, що країни закрили свої кордони, люди сидять вдома». Туризм, за його словами, «життєво важливий для мільйонів людей, зайнятих в цьому секторі, особливо в країнах, що розвиваються». Відновлення туризму дозволить людям повернутися на робочі місця і забезпечить приплив коштів, необхідних для розвитку країн в цілому[3].

У Всесвітній туристичній організації відстежують заходи, прийняті з кінця січня, коли Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оголосила COVID-19 надзвичайною ситуацією у сфері охорони здоров'я, що має міжнародне значення. Згідно з наявними даними, в Європі міжнародний туризм був заборонений на 83 % напрямків, в Північній і Південній Америці – на 80 %, в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні – на 70 %, на Близькому Сході – на 62 %, в Африці – на 57 %. Пандемія коронавірусу стала серйозним потрясінням для розвинених країн, і надзвичайною ситуацією для економік, що розвиваються, головним чином для малих острівних держав, що розвиваються і для африканських країн.

Всесвітня туристська організація тісно співпрацює з міжнародними організаціями, урядами і приватним сектором з тим, щоб вони змогли своєчасно почати відновлення туризму, проявляючи при цьому відповідальний підхід.

Щодо ситуації в Україні. Хоча загалом туристична галузь посідає досить скромне місце в економіці України – біля 1,5% ВВП, але тим не менш туристи створюють доходи й іншим суміжним галузям: торгівлі, громадському харчуванню, транспорту, готельному бізнесу тощо. За підрахунками експертів вже зараз українська туристична індустрія втратила приблизно 1,5 млрд. дол. Через пандемію коронавірусу спорожніли міста, готелі, курорти, музеї та

галереї залишилися без відвідувачів. Через карантин багато людей втратило роботу та бізнес, багато хто витратив свої заощадження. В умовах виконання рішень РНБО від 13.03.2020 через заборону перетину кордонів зупиниться потік туристів в Україну на невизначений час. Індустрія гостинності світу, і зокрема України, стоїть на порозі катастрофічної кризи – фактично відсутні джерела для утримання персоналу, виплати соціальних внесків та пенсійних нарахувань, оплати комунальних та орендних платежів, поточних зобов'язань. Авіакомпанії змушені скорочувати персонал, і безробітними за попередніми підрахунками можуть стати приблизно 90 тис. пілотів й 400 тис. бортпровідників. Зараз пасажирські літаки переформатовані на вантажні, щоб якось триматись на плаву, бо коли відновляться повноцінні пасажирські перевезення достовірно невідомо [4].

Також закрито понад 7000 туристичних агентств по всій країні. Персонал розпущено в неоплачувані відпустки або просто звільнено, а це приблизно 25 тис. чол., не рахуючи персоналу туроператорів. Повернень по раніше заброньованим пакетним турам немає зовсім, туроператори пропонують два варіанти, які використовують агенти: перенесення туру на більш пізні дати (найраніше – серпень) або заморожування оплачених коштів в гривні. Є ще третій варіант: перебронювання туру по ціні онлайн, яка тягне за собою доплату туру і яка іноді доходить до 100% від раніше заброньованого.

Туристична спільнота гостинності з огляду на фінансово-економічний та епідеміологічний стан в Україні запропонувала державі наступні антикризові заходи:

спрямувати кошти з державного бюджету, виділені на розвиток туризму, у сумі 240 млн. грн., перенаправивши 60% – на антикризові заходи та підтримку галузі і 40% – на виконання стратегічних і тактичних завдань туризму у 2020 році (внаслідок внесення змін до Закону України про Держбюджет-2020 всі кошти, передбачені на розвиток туризму, в цілому (240 млн. грн.) було спрямовано на програми боротьби із наслідками епідемії);

надати статус медичного закладу засобам розміщення та

забезпечити підприємства за рахунок держави у достатній кількості тестами, засобами індивідуального протівірусного і бактерицидного захисту;

провести за рахунок держави масові кваліфікаційні навчання персоналу в галузі туризму з санітарних вимог та протидії епідемії;

надати ставку 7% ПДВ всім закладам, які надають медичні послуги; 0% ПДВ на оплату послуг пенсіонерам, які користуються готелями, що надають медичні послуги; звільнити підприємства від сплати ПДВ при ввезенні обладнання для боротьби з коронавірусом та комплектуючих для нових і модернізації існуючих об'єктів інфраструктури з умовою заборони відчуження таких товарів протягом двох років після розмитнення;

забезпечити податкову пільгу для усіх, хто подорожує Україною, та користувачів санаторно-курортних послуг;

тимчасово ввести податкові канікули (ЄСВ і ЄП) для компаній, які утримують співробітників та вчасно виплачують заробітну плату;

0% ЄСВ для ФОП;

НБУ підтримати тимчасову зупинку виплат за кредитними договорами, за якими суб'єкти туристичної діяльності є боржниками;

зменшити % базової облікової ставки та вартість іпотеки;

приватним банкам реструктурувати виплати зобов'язань, забезпечити пільгове кредитування розвитку туризму;

Торгівельно-промислової палаті України офіційно визнати на державному рівні та документально підтвердити факт наявності форс-мажорних обставин в Україні;

Державному агентству розвитку туризму України розробити за участю експертів та затвердити на загальнонаціональному рівні перелік рекомендацій та інструкцій із санітарних заходів та застосування антивірусних засобів для галузі туризму, зокрема для закладів розміщення, громадського харчування, транспорту та інфраструктури, громадських і торгівельних закладів, житлових будинків тощо. Розробити технологічні карти поведінки туристів і працівників в кризових ситуаціях.

Підсумовуючи літній сезон 2020 року в Україні можна зробити наступні **висновки**. Цього літа на тлі карантинних обмежень у світі українці подорожують своєю країною значно більше, ніж торік, що свідчить про розвиток внутрішнього туризму. Цевизнають і експерти, і туристичні оператори, і навіть компанії мобільного зв'язку, які фіксують аномально велику кількість абонентів на українських курортах.

Так, компанія «Vodafone Україна» заявила, що на українських південних курортах цього літа значно побільшало абонентів, порівняно з літом 2019-го:

у Одеській, Миколаївській та Херсонській областях, судячи зі зростання мобільного трафіку, нині на 30% більше туристів, ніж в аналогічний період минулого літа;

на курорті Кирилівка (Запорізька область, Азовське море) мобільний трафік свідчить, що приїхало на 55% більше відпочивальників, ніж торік;

в місті Бердянськ (Запорізька область, Азовське море) курортників, імовірно, на 37% більше, ніж в аналогічні дати 2019 року;

на азовських курортах підконтрольної Києву частини Донеччини людей побільшало на 100-170% [5].

Голова Всеукраїнської асоціації туроператорів Ігор Голубаха говорить про ситуативний сплеск внутрішнього туризму в Україні, бо через пандемію COVID-19 українці дуже обмежені у виборі літнього відпочинку [6]. Так, за даними туроператорів та українського МЗС [7], наразі охоче впускають українських туристів лише кілька країн, та й ті відкрили свої кордони лише з липня. Передовсім це – *Туреччина, Єгипет, Туніс, Албанія та Хорватія*, та ще деякі держави, які не вважаються найбільш популярними напрямками літнього відпочинку. При цьому популярні європейські курорти в Іспанії, Італії, Греції, тощо не приймають українського туриста взагалі.

Отже, для популяризації подорожей Україною COVID-19 зробив більше, ніж всі українські уряди разом взяті. Українці нарешті почали подорожувати Україною. Звісно, більшість таких подорожей люди організовують самостійно.

І туристична інфраструктура, яка могла б заробити на сплеску внутрішнього туризму, практично не має від цього вигоди, що можна пояснити зниженням життєвого рівня населення, невідповідністю якості туристичних послуг цінам, які за них хочуть отримати представники вітчизняної туристичної галузі.

Всесвітня туристська організація ООН (UNWTO) за підтримки Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) склала список рекомендацій щодо подолання кризи в туристичній галузі, пов'язаної з пандемією коронавірусу. У розпал кризи держава повинна надавати фінансову допомогу і компаніям, щоб вони могли зберегти своїх працівників, і самозайнятим громадянам. Це можуть бути різні субсидії, пільги, зниження податкового навантаження, відстрочка обов'язкових платежів. За таких умов повинні бути переглянуті всі податки, збори і мита, що зачіпають об'єкти туристичної індустрії і транспорт. Зокрема, потрібно призупинити або знизити розмір туристичних зборів, ПДВ, транспортний податок.

Організація пропонує підтримати індустрію подорожей інвестиціями з фондів, створених на випадок НС. Особливу увагу варто приділити тим компаніям, які криза зачепила найсильніше, щоб вони могли уникнути банкрутства і потім повернутися до нормальної діяльності.

У поточній ситуації варто звернути увагу на розвиток онлайн-продуктів і цифровий маркетинг – зокрема, використовувати весь потенціал соціальних мереж. Держави повинні фінансувати програми для дистанційної освіти і професійного навчання, підтримувати інноваційні стартапи. Такі стартапи можуть включати механізми для більш ефективного споживання природних ресурсів.

Як вважають в UNWTO, необхідно створити кризовий менеджмент і розробити стратегії, в тому числі щодо взаємодії із засобами масової інформації та впливовими медіа-персонами. А також розробити кризові сценарії, спираючись на поточні умови і динаміку процесів. Це допоможе швидше відновитися туристичній сфері в майбутньому.

Організація радить урядам створювати комітети з відновлення туризму за участю представників галузі та держави. У нього можуть увійти представники авіа та інших транспортних компаній, ресторатори, власники готельного і торгового бізнесу, представники МЗС та інших державних структур. Державі потрібно всіляко стимулювати прямі інвестиції з-за кордону на розвиток транспортної та готельної інфраструктури, природних і культурних пам'яток. Це дуже підвищить конкурентоспроможність туристичного сектора.

Туристичним компаніям дуже важливо забезпечити захист інтересів споживачів – щоб вони могли перенести свої поїздки або повернути гроші. Це допоможе зберегти довіру споживачів, і вони швидко повернуться назад після кризи. Після кризи потрібно просувати внутрішній туризм, оскільки він першим почне відроджуватися. Потрібно стимулювати мандрівників проводити в поїздках більше часу – для цього потрібні конкурентоспроможні ціни, спецпропозиції, маркетингове просування, путівки від роботодавців.

Країнам необхідно диверсифікувати свої туристичні галузі, щоб уникнути залежності від одного ринку або виду діяльності. Необхідно також збільшити кількість міжнародних заходів та конференцій з розвитку туризму. Компанії можна підтримати, скасувавши для них плату за участь в туристичних ярмарках і шоу.

Для того, щоб якомога швидше подолати кризу, після закінчення епідемії державам слід спростити візові режими. Замість складних візових процесів варто ввести електронні, візи по прибуттю або безвізовий доступ. Обмеження на поїздки, введені деякими країнами, потрібно переглядати і своєчасно скасувати при відсутності загрози. Після кризи слід лібералізувати умови для авіаперевезень, щоб авіакомпанії могли швидше наростити пасажиропотік. Державам потрібно забезпечити гнучкість доступу на свої ринки. Також слід переглянути авіамаршрути (зробити їх більш короткими) з метою скорочення використання палива і викидів CO₂.

Висновки. Отже, перспективи розвитку туристичної галузі після пандемії поки неоднозначні. В цілому нинішня криза може сприяти переходу до

циркулярної економіки або економіки замкнутого циклу, коли будуть скоординовані дії всіх учасників ринку (виробників, дистриб'юторів, споживачів та інших). Це зробить функціонування туристичної галузі більш ефективним, а її саму – більш стійкою. Відновлення туризму повністю залежить від зняття карантинних обмежень як в Україні, так і за кордоном. Початку відновлення туристичної галузі можна очікувати не раніше наступного року. І то за умови, що карантин не буде запроваджено знову та Україна впорається з кризою. Крім того, всім країнам, які працюють через UNWTO, слід об'єднатися і створити глобальний механізм реагування на кризи в сфері туризму. Необхідно врахувати вже накопичений досвід і створити план на випадок повторення аналогічної ситуації в майбутньому, що передбачає обов'язкове включення туризму в національні пріоритети.

Список використаних джерел

1. Кількість міжнародних туристичних поїздок досягла 1,5 мільярда. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: <https://www.unian.ua/tourism/news/10839209-kilkist-mizhnarodnih-turistichnih-pojizdok-dosyagla-1-5-milyarda.html>
2. Новости ООН. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: <https://news.un.org/ru/story/2020/08/1384302>
3. Новости ООН. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: <https://news.un.org/ru/story/2020/05/1377812>
4. Туризм після карантину. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: <https://dyvys.info/2020/05/14/turyzm-pislya-karantynu-yak-pandemiya-vplynula-na-galuz-i-zminyala-yiyi/>
5. Внутрішній туризм в Україні – на підйомі через COVID-19. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/vnytrishniy-turyzm-v-ukraini-covid19/30726545.html>

6. Поради подорожуючим від Консульської служби України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: <https://tripadvisor.mfa.gov.ua/>

7. UNWTO підготувала рекомендації для правительств по преодолению кризиса в туротрасли. [Електронний ресурс]. – Режим доступу. URL: https://tourism.interfax.ru/ru/analytics/market_overview/68621/

References

1. Kil kist mizhnarodnykh turystychnykh poyezdok dosyahla 1,5 mil yarda. [The number of international tourist trips has reached 1.5 billion.]. Electronic resource. <<https://www.unian.ua/tourism/news/10839209-kilkist-mizhnarodnih-turistichnih-pojizdok-dosyagla-1-5-milyarda.html>>. Web.

2. Novosti OON. [UN News]. Electronic resource. <<https://news.un.org/ru/story/2020/08/1384302>>. Web.

3. Novosti OON. [UN News]. Electronic resource. <<https://news.un.org/ru/story/2020/05/1377812>>. Web.

4. Turyzm pislya karantynu. [Tourism after quarantine]. Electronic resource. <<https://dyvys.info/2020/05/14/turyzm-pislya-karantynu-yak-pandemiya-vplynula-na-galuz-i-zminyla-yiyi>>. Web.

5. Vnutrishniy turyzm v Ukrayini – napidyomi cherez COVID-19. [Domestic tourism in Ukraine is on the rise through COVID-19]. Electronic resource. <<https://www.radiosvoboda.org/a/vnytrishniy-turyzm-v-ukraini-covid19/30726545.html>>. Web.

6. Porady podorozhuyuchym vid Konsul s koyi sluzhby Ukrayiny. [Tips for travelers from the Consular Service of Ukraine]. Electronic resource. <<https://tripadvisor.mfa.gov.ua/>>. Web.

7. UNWTO podgotovila rekomendatsii dlya pravitel'stv po preodoleniyu krizisa v turotrasli. [UNWTO has prepared recommendations for governments to overcome the crisis in the tourism industry]. Electronic resource. <https://tourism.interfax.ru/ru/analytics/market_overview/68621/>. Web.

УДК 351.862.4

DOI: 10.5281/zenodo.4129836

*Кропивницький В.С., докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

*Kropyvnytskyi V., doctoral student of the Educational, Research and
Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv.*

**ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО
ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF MECHANISMS OF PUBLIC
GOVERNANCE AND ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL
PROTECTION IN UKRAINE IN MODERN CONDITIONS**

У статті визначено рівень захисту населення, територій, навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій в Україні. Здійснено оцінку результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Розглянуто основні напрямки підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України в сучасних умовах.

Ключові слова: *механізми публічного управління та адміністрування, цивільний захист, Кодекс цивільного захисту України.*

The article defines the level of protection of the population, territories, environment from emergencies in Ukraine. The effectiveness of public governance and administration mechanisms in the sphere of civil protection has been assessed. The main directions of increasing the effectiveness of mechanisms of public

governance and administration in the sphere of civil defense of Ukraine in modern conditions are considered.

Keywords: *mechanisms of public governance and administration, civil protection, Code of civil protection of Ukraine.*

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України, кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб'єктів господарювання [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту присвятили свої публікації такі вчені, як Андреев С., Ковальчук В., Майстро С., Труш О. та інші [1; 4; 6].

Однак чимало питань стосовно напрямків підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сучасного стану та оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих функцій держави є цивільний захист, який спрямований на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру [3].

А належна реалізація вказаної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення результативності та ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, головною ланкою якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС).

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. Діяльність ДСНС спрямовується на виконання актів законодавства, Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, відповідних рішень Уряду у сфері повноважень ДСНС та виконання пріоритетних завдань.

Таблиця 1

Кількісні показники надзвичайних ситуацій, що виникли в Україні [2].

Показники	2018 р.	2019 р.	Зменшення (-), збільшення (+), %
Загальна кількість НС, в т.ч.:	128	146	+ 14,1
Техногенного характеру	48	60	+ 25,0
Природного характеру	77	81	+ 5,2
Соціального характеру	3	5	+ 66,7
<i>В тому числі за рівнями:</i>			
Державного рівня	2	2	0
Регіонального рівня	6	7	+ 16,7
Місцевого рівня	64	63	- 1,6
Об'єктового рівня	56	74	+ 32,1
Загинуло людей внаслідок НС	168	199	+ 18,5
Постраждало людей внаслідок НС	839	1492	+ 77,8
Матеріальні збитки від НС, тис. грн.	496965	685269	+ 37,9

Забезпечення оперативного реагування на надзвичайні ситуації та події упродовж 2019 р. органами та формуваннями ДСНС забезпечено оперативне реагування на 146 класифікованих надзвичайних ситуацій (НС), які за масштабами розподілилися на державного рівня – 2, регіонального – 7,

місцевого – 63, об'єктового – 74. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 199 осіб (з них 23 дитини) та постраждало 1 тис. 492 особи (з них 624 дитини) (табл. 1).

Порівняно з 2018 р. загальна кількість НС у 2019 р. збільшилася на 14,1%, при цьому кількість НС техногенного характеру збільшилася на 25% (через збільшення кількості НС унаслідок пожеж і вибухів, аварій на системах життєзабезпечення та раптового руйнування будівель та споруд), а кількість НС природного характеру – на 5,2% (через зростання в 4 рази кількості метеорологічних НС). У звітному періоді спостерігається збільшення на 78 % кількості постраждалих (переважно за рахунок медико-біологічних НС) та на 18,5 % кількості загиблих у НС (переважно за рахунок НС унаслідок аварій на транспорті та пожеж, вибухів у будівлях і спорудах).

Серед НС техногенного характеру у 2019 р. зафіксовано зростання кількості НС унаслідок раптового руйнування будівель та споруд (у 2018 р. таких НС не зафіксовано), пожеж та вибухів (збільшення на 23%), а також НС на системах життєзабезпечення (збільшення у 2 рази). Одночасно спостерігається зменшення на 11% кількості НС на транспорті, проте кількість загиблих у них людей збільшилася на 19%. Також, на фоні зростання загальної кількості НС унаслідок пожеж та вибухів їх кількість у житлових будівлях зменшилася на 23,5%, у той же час кількість загиблих у цих НС майже не змінилася, а кількість постраждалих збільшилася.

Серед НС природного характеру у 2019 р. сталося зростання кількості НС унаслідок метеорологічних НС (з 4 НС у 2018 р. до 16 НС у 2019 р.), насамперед це пов'язано з ускладненнями погодних умов (сильні зливи та швидкоплинні паводки в західних регіонах у травні-червні 2019 р.). Решта статистичних показників НС природного характеру знаходились у межах середніх багаторічних значень (табл. 2).

Матеріальні втрати від пожеж становили 10 млрд. 622 млн. 337 тис. грн., у тому числі прямі збитки становили 2 млрд. 223 млн. 326 тис. грн. (+ 1,3 %), побічні – 8 млрд. 399 млн. 11 тис. грн. (+ 39,9 %).

Під час ліквідації пожеж врятовано 1 тис. 914 людей (з них 228 дітей) та матеріальних цінностей на суму близько 5 млрд. 331 млн. 985 тис. грн.

На об'єктах, на яких здійснюється державний нагляд (контроль), виникло 2 тис. 495 пожеж (- 6,4 %), з них 36 пожеж – у житлових будинках (- 60 %). На підприємствах, в організаціях, закладах: приватної власності виникло 1 тис. 632 пожежі (- 6,9 %); колективної власності – 312 пожеж (- 16,4 %); комунальної (муніципальної) власності – 288 пожеж (+ 38,5 %); загальнодержавної власності – 200 пожеж (- 4,3 %).

Основними причинами виникнення пожеж в Україні за визначений період були:

- необережне поводження з вогнем – 70 тис. 61 випадок (+ 34,7%);
- порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок – 11 тис. 75 випадків (- 4,3 %);

Таблиця 2.

Характеристика кількісних показників класифікованих НС в Україні [2]

Вид НС	Кількість НС, роки		Загинуло людей, роки		Постраждало людей, роки	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<i>НС техногенного характеру</i>						
НС унаслідок аварій чи катастроф на транспорті	18	16	63	75	80	47
НС унаслідок пожеж, вибухів	22	27	52	79	9	81
НС унаслідок наявності у навколишньому середовищі шкідливих і радіоактивних речовин понад ГДК	2	3	0	0	0	0
НС унаслідок раптового руйнування будівель і споруд	0	4	0	10	0	14
НС унаслідок аварій в електроенергетичних системах	1	0	0	0	0	0
НС унаслідок аварій у системах життєзабезпечення	5	10	0	0	0	0
Всього НС техногенного характеру	48	60	115	164	89	142
<i>НС природного характеру</i>						
Геологічні НС	1	0	0	0	0	0

Метеорологічні НС	4	16	0	6	0	13
Гідрологічні НС поверхневих вод	2	0	0	0	0	0
НС, пов'язані з пожежами у природних екологічних системах	9	8	0	0	2	0
Медико-біологічні НС	61	57	47	15	744	1334
Всього НС природного характеру	77	81	47	21	746	1347
<i>НС соціального характеру</i>						
Встановлення вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті	1	1	0	1	4	2
НС, пов'язані з нещасними випадками з людьми	2	4	6	13	0	1
Всього НС соціального характеру	3	5	6	13	4	3
ВСЬОГО НС	128	146	168	199	839	1492

- порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації печей теплогенеруючих агрегатів та установок – 4 тис. 869 випадків (- 17,6 %);
- підпали – 3 тис. 44 випадки (+1,7 %);
- порушення технологій виробництва та правил експлуатації транспортних засобів – 2 тис. 454 випадки (+ 2,7 %);
- пустощі дітей з вогнем – 597 випадків (- 2 %);
- несправність виробничого обладнання, порушення технологічного процесу виробництва – 169 випадків (- 0,6 %).

В цілому, розподіл пожеж за причинами їх виникнення в Україні представлено на рис. 1.

На жаль, унаслідок пожеж в Україні у 2019 р. загинуло 1 тис. 902 особи, що на 3,3 % або на 65 осіб менше ніж у 2018 р.

Аналіз небезпек і загроз техногенного та природного характеру, виникнення надзвичайних ситуацій свідчить, що за останні 10 років тенденції

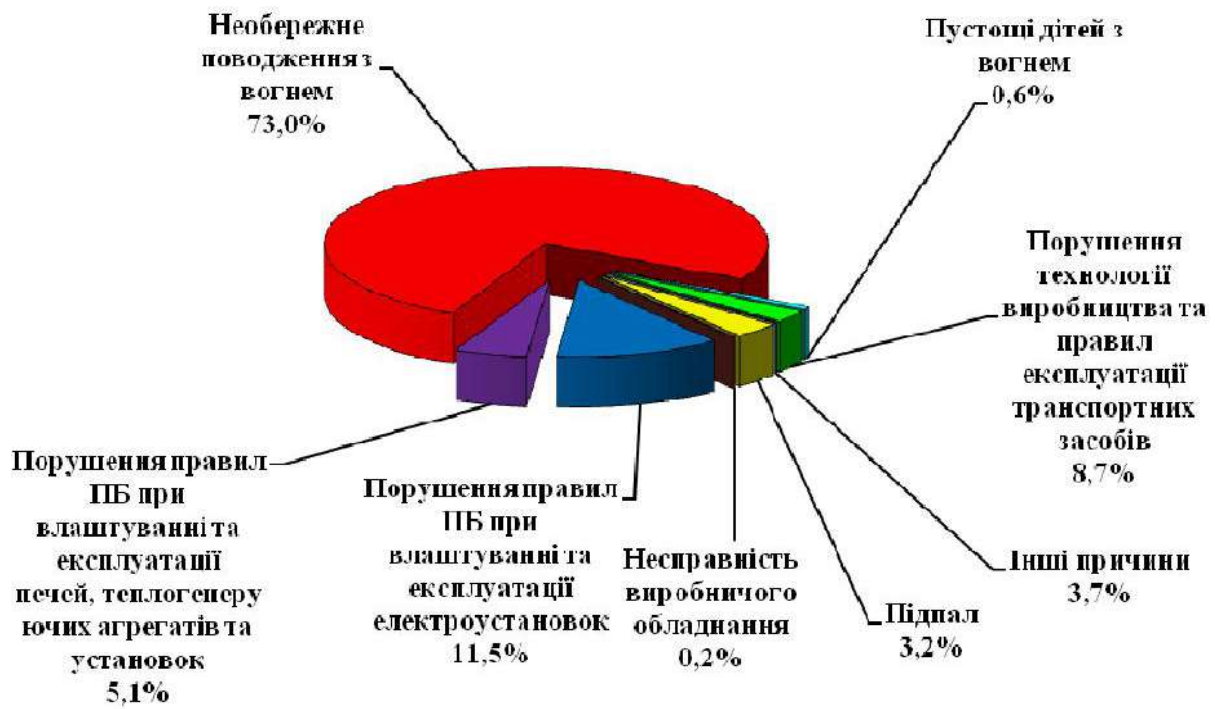


Рис. 1. Розподіл пожеж в Україні за причинами їх виникнення, 2019 р. [2].

до їх збільшення або зменшення не спостерігається, але варто відмітити, що рівень ризиків виникнення НС природного і техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими. Особливо гострими ризики утворення збитків залишалися у 2010 та 2017 рр., що пов'язано з виникненням та розповсюдженням складних надзвичайних ситуацій природного характеру (рис. 2).

З метою протидії загрозам і реагування на надзвичайні ситуації в Україні упродовж 2019 р. ДСНС реалізовано відповідні заходи.

Так, ДСНС спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади забезпечено виконання спільних заходів із протидії загрозам ускладнення дорожнього руху у зимовий період на автомобільних дорогах загального користування державного значення; налагоджено взаємодію з Укравтодором, Нацполіцією, Укртрансбезпекою. Забезпечено участь представників ДСНС у роботі Штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації під час ускладнення погодних умов. Своєчасно вжиті заходи дозволили утримувати ситуацію під контролем, не допустити загибелі людей у снігових заторах та забезпечити

сталий рух автотранспорту на дорогах загального користування у період негоди. Всього впродовж зимового періоду підрозділами ДСНС здійснено понад 4 тис. 700 виїздів для ліквідації наслідків ускладнення погодних умов, надано допомогу у вивільненні із снігових заметів, кюветів доріг та буксирування у безпечні місця понад 7 тис. автомобілів, в яких перебувало близько 12 тис. 300 осіб.



Рис. 2. Динаміка виникнення надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Україні [2].

Також забезпечено виконання заходів з пропуску повені.

Представники ДСНС взяли участь у роботі Міжвідомчого оперативного штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у період пропуску весняної повені.

Організовано заходи щодо забезпечення пожежної і техногенної безпеки, а також оперативного реагування на надзвичайні ситуації та пожежі у період державних та релігійних свят і пам'ятних дат та на об'єктах під час виборів Президента України та народних депутатів України.

Також слід зазначити, що починаючи з 2004 р., Державною службою України з надзвичайних ситуацій проводиться Всеукраїнська громадська акція «Запобігти. Врятувати. Допомогти», яка є надзвичайно необхідною для підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, адже головним завданням цієї акції є проведення масово-роз'яснювальної, профілактичної роботи серед населення з питань безпеки у всіх сферах життєдіяльності [7].

І тому надзвичайно важливо, щоб цей інструмент державної політики в сфері цивільного захисту спрацював уже на першій стадії – «запобігання» надзвичайних ситуацій, що, безумовно, сприятиме захисту життя і здоров'я громадян, а також захисту територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Висновки. Отже, в сучасних умовах система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України є недосконалою та не забезпечує виконання покладених на неї функцій повною мірою. Тому потребують комплексного удосконалення механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України в напрямку формування належних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, техніко-технологічних засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період з урахуванням існуючого міжнародного досвіду, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також сприяти підвищенню результативності державної політики у цій сфері, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / С. О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.

2. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-dsns.pdf.

3. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [Текст] // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

4. Ковальчук В.М. Міжнародна інтеграція діяльності пожежно-рятувальних служб країн ЄС / В. М. Ковальчук // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛПІДУ НАДУ. – Вип. 39: у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2014. – С. 272-279.

5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381 – 418.

6. Майстро С.В. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні / С.В. Майстро, О.О. Труш // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2014. – № 2 (46). – С. 210 – 218.

7. Про організацію та проведення громадської акції «Запобігти. Врятувати. Допомогти». [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : <http://vn.dsns.gov.ua/ua/Zapobigti-Vryatuvati-Dopomogti.html>.

References

1. Andreev, S. State Civil Protection Systems: Institutional Principles and Developmental Problems [Dergavni systemy civil'nogo zahystu: institucional'ni zasady ta problemy rozvytku]. Kharkiv: Tim Publ. Grup, 2017.

2. Report on the main results of the Civil Service of Ukraine for Emergencies in 2019 [Zvit pro osnovni rezul'taty diyal'nosti Derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvychaynykh sytuatsiy u 2019 rotsi]. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-dsns.pdf.

3. Code of Civil Protection of Ukraine. [Kodex civil'nogo zahistu ukraini].

dated 02.10.2012 № 5403VI [Text]. Official Ukrainian Visnyk. (2012): No. 89. 3589. Print.

4. Kovalchuk, V. International integration of fire and rescue services of EU countries [Mizhnarodna integracia diyalnosti pozhezhno-riatival'nih sluzhb krain ES. Dergavne upravlinnja 39 (2014): 272-279. Print.

5. Constitution of Ukraine. [Konstitucia ukraini]. BPR of Ukraine. (1996): No. 30. 381-418. Print.

6. Maystro, S., Trush, O. Regulatory and Legal Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System in Ukraine [Normativno-pravoviy mehanizm derzhavnogo upravlinnya systemoyu civil'nogo zahistu v Ukraini]. Current problems of public administration 2 (46) (2014): 210-218. Print.

7. About the organization and holding of the public action «Prevent. Save. Help». [Pro orhanizatsiyu ta provedennya hromads'koyi aktsiyi «Zapobihty. Vryatuvaty. Dopomohty»]. <http://vn.dsns.gov.ua/ua/Zapobigti-Vryatuvati-Dopomogti.html>.

УДК 323.15:070.13

DOI: 10.5281/zenodo.4129838

*Маєвський Ю.Ф., аспірант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України*

*Maievskiy Yu. F., Postgraduate of Training and Research and Production Center of
the National Defense University of Ukraine*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE ECONOMY OF UKRAINE

У статті розроблено практичні рекомендації щодо визначення перспектив розвитку механізмів державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України. Уточнено визначення інституціонального середовища в аграрному секторі економіки, механізму державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки. Запропоновано концептуальний підхід до формування комплексного механізму державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України.

Ключові слова: *механізми державного управління, інституціональне середовище, аграрний сектор економіки, державне управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки, концепція розвитку.*

The article develops practical recommendations for determining the prospects for the development of mechanisms of public administration of the institutional

environment in the agrar sector of the economy of Ukraine. The definition of the institutional environment in the agricultural sector of the economy, the mechanism of public administration of the institutional environment in the agricultural sector of the economy is specified. A conceptual approach to the formation of a comprehensive mechanism of state regulation of the institutional environment in the agricultural sector of Ukraine 's economy is proposed.

Keywords: *mechanisms of public administration, institutional environment, agricultural sector of the economy, public administration of institutional environment in the agricultural sector of the economy, the concept of development.*

Постановка проблеми. Положення в аграрному секторі впливає на соціально-економічний розвиток всієї економіки держави. Специфічність ролі, відведеної сільському господарству, з одного боку, обумовлюється виробництвом продуктів харчування як основи життєдіяльності людей і відтворення робочої сили, з іншого боку, виробництвом сировини для інших галузей економіки. Тобто, по суті, рівень розвитку сільського господарства багато в чому визначає рівень економічної безпеки країни.

Розвиток АПК на сьогоднішній день є одним з основних пріоритетів соціально-економічної політики і аграрної політики держави. Аналізуючи проблеми розвитку АПК, необхідно розглядати їх в комплексі з вирішенням проблем продовольчої безпеки, зайнятості в сільській місцевості, підвищенням рівня доходів зайнятих в аграрному виробництві.

У зв'язку з цим аграрна політика повинна бути спрямована на формування розвинених агропродовольчих ринків, надійне продовольче забезпечення країни, розвиток агропромислового виробництва та збереження ресурсного потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток інституціонального підходу до розроблення закономірностей функціонування національних економічних систем був здійснений такими зарубіжними

вченими, як Т. Веблен, С. Девіс, Дж. Кларк, Дж. Коммонс, Р. Коуз, У. Мітчелл, Д. Норд, Дж. Окслей, Дж. Стігліц, О. Вільямсон, Е. Фуруботн та ін.

Серед вітчизняних вчених, які плідно займаються дослідженням проблем державного управління як у теоретичному, так і в прикладному плані, найбільш відомі: О. Ю. Амосов, В. Д. Бакуменко, В. О. Воротін, А. О. Дегтяр, Д. В. Карамішев, В. Д. Князев, Ю. В. Ковбасюк, В. В. Корженко, М. Х. Корецький, Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. М. Мартиненко, В. В. Сиченко та ін.

Проблеми забезпечення розвитку інституціонального середовища шляхом здійснення ефективної державної аграрної політики досліджувались багатьма науковцями як у теоретичному, так і у прикладному плані. Їм присвячено роботи дослідників: О. М. Бородіної, Л. М. Васільєвої, М. В. Дубініної, І. В. Застрожнікової, М. А. Латиніна, Т. С. Лозинської, С. В. Майстра, М. Й. Маліка, Д. А. Міщенко, Г. П. Пасемко, Н. В. Статівки, Ю. О. Ульяновченка та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення механізмів державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України.

Виклад основного матеріалу. Сучасна аграрна політика включає як загальні напрямки, так і специфічні підходи до її проведення з урахуванням конкретних регіональних соціально-економічних умов. Аграрна політика є одним із напрямів державної соціально-економічної політики, орієнтованої на стабільний соціально-економічний розвиток сільських територій, збільшення обсягу виробництва сільськогосподарської продукції, підвищення ефективності сільського господарства, зростання рівня зайнятості сільського населення і підвищення рівня його життя, раціональне використання земельних ресурсів. Таким чином, можна стверджувати, що пріоритетною метою аграрної політики є підвищення ефективності аграрного виробництва і захист інтересів представників аграрного ринку.

Однією з умов успішного розвитку аграрного сектора є наявність кваліфікованих трудових ресурсів працівників, які володіють технічними,

агрономічними, економічними знаннями. Людський фактор може і повинен виступити джерелом підвищення ефективності та конкурентоспроможності не тільки АПК, а й всієї економіки України.

Це безпосередньо пов'язано з вирішенням стратегічних завдань щодо здійснення аграрної політики, розвитку ефективного конкурентоспроможного виробництва, яке може забезпечити продовольчу безпеку держави.

Аграрна політика повинна таким чином регулювати ринок трудових ресурсів АПК, щоб зблизити попит і пропозиції на робочу силу не тільки за кількісними, але в більшій мірі за якісними параметрами. На даному етапі особливого значення необхідно надати активній інституційній державній політиці, оскільки тільки держава може сприяти стабілізації відносин на ринку трудових ресурсів аграрної сфери.

Інституціональне середовище в аграрному секторі економіки України знаходиться на етапі свого становлення, виступаючи індикатором реалізації загальнонаціональної стратегії перетворень.

Під інституціональним середовищем в аграрному секторі економіки пропонуємо розуміти сукупність формальних і неформальних інститутів та інституцій, що забезпечують ефективну взаємодію господарюючих суб'єктів галузі на визначеній території.

У процесі перетворень інституціонального середовища в аграрному секторі економіки особлива увага повинна бути приділена проблемі пошуку нових, оптимальних у нинішній економічній обстановці організаційно-правових форм консолідації сільськогосподарських, промислових та інших підприємств, розвиток нових механізмів взаємовідносин між господарюючими суб'єктами на продовольчому ринку, демократизації, децентралізації й розвитку міжгосподарського та місцевого самоврядування [1].

Саме держава, на нашу думку, має виступити гарантом таких перетворень.

Аналіз перетворень в аграрному секторі економіки складається з таких етапів інституціональних змін за часів незалежності України:

– формування ринкового інституціонального середовища в аграрному секторі економіки (1990–1999 рр.);

– становлення нових форм інституціонального середовища в аграрному секторі економіки (2000–2007 рр.);

– створення умов довгострокового розвитку інституціонального середовища в аграрному секторі економіки (2008–2015 рр.);

– інтеграція інституціонального середовища в аграрному секторі економіки в міжнародний простір (починаючи з 2016 р.). Узагальнюючи тенденції зміни інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України з позиції впливу органів державної влади на розвиток галузі за період, що досліджувався, необхідно відмітити таке:

– по-перше, вся історія перетворень свідчить, що механізм ринкового регулювання часто замінювався механізмом державного управління аграрним сектором, і навпаки;

– по-друге, в основі кожної господарської реформи було вирішення проблеми поєднання механізмів державного і ринкового регулювання аграрного сектора;

– по-третє, залежно від глибини вирішення цієї проблеми, визначався напрямок реформ та очікувані результати її реалізації; – по-четверте, результативність перетворень інституціонального середовища в аграрному секторі залежала від стабільності соціально-політичної ситуації в країні [3, с. 55].

Інституціональні перетворення в аграрному секторі економіки не є безкоштовними. Вони вимагають істотних трансакційних витрат, як з боку держави, так і з боку інших суб'єктів аграрно-економічних відносин. Наприклад, тільки в процесі реальних перетворень відносин власності на землю необхідні були значні кошти для землевпорядних послуг, утримання структур, зайнятих забезпеченням і уточненням кадастрових характеристик, економічної оцінки землі, виділення і належного оформлення відповідними правовими актами майнових принципів власності на ділянки землі і частини майна

(основних або «неподільних» фондів) попередніх аграрно-економічних інституційних структур [2].

Перспективні напрями вдосконалення державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України є такими. Необхідним є встановлення стійких взаємовідносин між учасниками інституціонального середовища, удосконалення функціонування логістичних систем та розвиток інтеграційних процесів. Важливою складовою інституціонального забезпечення відтворювального потенціалу аграрного сектору економіки має стати структурна перебудова аграрного сектору, що повинна формуватися на принципах збалансованого та взаємопов'язаного розвитку усіх його галузей, при максимальному впровадженні у виробництво найновіших досягнень науково-технічного процесу, світового досвіду, найбільш прогресивних форм економіки і організації виробництва на основі першочергового розв'язання наступних актуальних проблем: – розробки програм та проектів розвитку аграрного сектора; – посилення контролю за імплементацію законодавства щодо землекористування та реалізації права на її власність; – розробки правових механізмів реструктуризації підприємств усіх форм господарювання у випадку їх низької рентабельності; – подальшого розвитку інтеграційних аграрних формувань; – впровадження сучасних ринкових методів господарювання — менеджменту та маркетингу; – розвитку ринків сільськогосподарської продукції, матеріально-технічних ресурсів та послуг.[4].

Формування сприятливого інституціонального середовища сприятиме залученню в аграрний сектор іноземних інвестицій, які будуть супроводжуватися впровадженням інноваційних технологій. Слід активізувати реалізацію заходів, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату в більшості регіонів нашої держави з урахуванням специфіки їх аграрного виробництва. Для цього необхідно забезпечити створення в регіонах сучасної індустрії залучення прямих іноземних інвестицій, включаючи формування аграрних кластерів та агротехнопарків, орієнтованих на інтенсифікацію

трансферу сучасних технологій сільськогосподарського виробництва на вітчизняний ринок.

Вкрай актуальним є формування комплексного механізму державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України, який складається з інтегрованих елементів — правового, економічного, адміністративного, соціального та інформаційного механізмів та їх складових. Його дієвість як складової державної аграрної політики сприятиме розвитку агропідприємництва, підвищенню рівня його рентабельності; відкритому доступу та залучення бізнесу до розвитку аграрної освіти і науки; зниженню рівня безробіття, підвищенню рівня життя та доступ сільського населення до отримання соціальних послуг; екологізації агровиробництва тощо. Відповідні дії сприятимуть сталому розвитку сільських територій.

Невід’ємною передумовою забезпечення дієвості комплексного механізму державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України, на наш погляд, може стати: перегляд та розмежування повноважень органів публічної влади, що здійснюють державну політику в даній сфері; забезпечення їх горизонтальної та вертикальної інтегрованості на місцевому, регіональному та державному рівнях; наближення якості їх діяльності до міжнародних стандартів.

Висновки. Таким чином, функціонування комплексного механізму державного управління інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України має бути спрямоване на забезпечення довгострокового розвитку галузі, досягнення визначених стратегічних пріоритетів шляхом послідовності дій у вирішенні поточних завдань. Його дієвість як складової державної аграрної політики сприятиме розвитку агропідприємництва, підвищенню рівня його рентабельності; відкритому доступу та залучення бізнесу до розвитку аграрної освіти і науки; зниженню рівня безробіття, підвищенню рівня життя та доступ сільського населення до отримання соціальних послуг; екологізації агровиробництва.

Список використаних джерел

1. Васільєва Л.М. Інституціональні основи розвитку аграрного сектора економіки / Л.М. Васільєва // Університетські наукові записки. — 2011. — № 4. — С. 379–383.

2. Гальцова О. Институциональные изменения в аграрном секторе Украины [Электронный ресурс] / О. Гальцова. — Режим доступа: <http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt15/23.pdf>.

5. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізми державного регулювання [монографія] / М.А. Латинін. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 320 с.

9. Статівка Н.В. Продуктивність аграрного сектора економіки України: важелі державного впливу: [монографія] / Н.В. Статівка. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 324 с.

References

1. Vasilieva, L. M., Instytutstionalni osnovy rozvytku ahrarnoho sektora ekonomiky [Institutional bases of development of agrarian sector of economy], K., Ukraine, 2011.

2. Haltsova, O., Institutsionalnyye izmeneniya v agrarnom sektore Ukrainy [Institutional changes in the agricultural sector of Ukraine], URL :<http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt15/23.pdf>.

3. Latynin, M.A., Ahrarnyi sektor ekonomiky Ukrainy: mekhanizmy derzhavnoho rehuliuvannia [Agrarian sector of the economy of Ukraine: mechanisms of state regulation], Kh., Ukraine, 2006.

4. Stativka N.V., Produktivnist ahrarnoho sektora ekonomiky Ukrainy: vazheli derzhavnoho vplyvu [Productivity of the agricultural sector of Ukraine's economy: levers of state influence], Kh., Ukraine, 2006.

УДК 351.86

DOI: 10.5281/zenodo.4129840

*Махортов Павло Петрович,
ад'юнкт Навчально-науково-виробничого центру Національного університету
цивільного захисту України, м. Харків*

*Mahortov P. P.,
Associate of Training-Production-Research Center,
National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

**MECHANISMS OF ENSURING PUBLIC ADMINISTRATION OF CIVIL
PROTECTION OF THE POPULATION IN EMERGENCY SITUATIONS**

У статті розглянуто проблеми механізму публічного управління у сфері цивільного захисту населення в надзвичайних ситуаціях. Проаналізовано функції публічного управління з питань цивільного захисту населення. Наголошено на необхідності реформування системи забезпечення цивільного захисту населення та захисту критично важливих об'єктів у надзвичайних ситуаціях

Ключові слова: *функції публічного управління, надзвичайний стан, організаційний механізм, цивільна безпека, цивільний захист.*

The article considers the problems of the mechanism of public administration in the field of civil protection of the population in emergency situations. The functions of public administration on civil protection are analyzed. Emphasis is placed on the

need to reform the system of civil protection of the population and the protection of critical facilities in emergencies

Keywords: *functions of public administration, state of emergency, organizational mechanism, civil security, civil protection.*

Постановка проблеми. Проблема публічного управління, пов'язаного з цивільним захистом населення від надзвичайних ситуацій, набуває в сучасних умовах все більшої актуальності. При цьому, на нашу думку, необхідно враховувати, що основними елементами природних надзвичайних ситуацій є:

- наявність загрози (реальної, потенційної, неминучої, надзвичайної);
- об'єкти, які знаходяться в небезпеці (життя і здоров'я людей, їх права і свободи, матеріальні й духовні цінності суспільства, нормальна діяльність державних інститутів);
- наслідки (незворотні, істотні, стійкі, негативні);
- необхідність додаткових заходів, засобів, зусиль для вирішення цих ситуацій (їх ліквідації, пом'якшення наслідків, запобігання) [1, с. 3].

В контексті українських реалій (війна на сході держави, природні пожежі, техногенні катастрофи та т.п.) ми можемо стверджувати, що проблема забезпечення публічного управління цивільним захистом населення в надзвичайних ситуаціях набуває все більшого значення в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останній час значно посилилась увага науковців до питань, пов'язаних із національною безпекою держави в контексті захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій. Серед них варто відмітити таких авторів, як П. Гаман, С. Домбровська, В. Ємельянов, Л. Жукова, О. Островерх, С. Пирожков, А. Ромін, В. Садковий, Г. Ситник, О. Труш та інші, які присвятили свої дослідження різним аспектам даної проблематики.

Разом з тим, на наш погляд, у вивченні проблем прийняття державно-управлінських рішень в питаннях цивільного захисту населення все ще існує

певний науковий вакуум.

Метою статті є аналіз наукових підходів щодо прийняття державно-управлінських рішень з питань цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Основні елементи надзвичайних ситуацій, а також аналіз нормативних актів і відповідної наукової літератури дозволили сформулювати такі критерії класифікації надзвичайних ситуацій:

1) за джерелом виникнення (стихійні лиха, великі аварії і т.п.);

2) за наслідками (викликали незворотні, довготривалі, тимчасові, істотні наслідки або спричинили соціально-політичні, економічні, військові, екологічні та інші наслідки і т. ін.);

3) за масштабом (глобальні, локальні, що вимагають для своєї ліквідації великих масових заходів (евакуації громадян, мобілізації населення та ін.), або обмежуючих заходів (заборони проведення зборів, мітингів, продажу окремих видів товарів і т. ін.) носять загальний характер або розповсюджуваних на окремі категорії осіб, чи на деякі об'єкти (особливий режим в'їзду і виїзду і т.п.);

4) за ступенем гостроти (реальні, потенційні, які потребують введення режиму надзвичайного стану і т.п.);

5) за сферою прояву (військові, техногенні, екологічні, стихійні лиха (природного походження), біогенного, зоогенного і фітогенного характеру, соціально-політичні) [2, с. 106].

На наш погляд, під ліквідацією надзвичайної ситуації слід розуміти аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що проводяться при виникненні надзвичайних ситуацій і спрямовані на порятунок життя та збереження здоров'я людей, зниження розмірів шкоди довкіллю і матеріальних втрат, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій, припинення дії характерних для них небезпечних факторів. Необхідність проведення цих заходів з'являється з виникненням стихійного лиха. Разом з тим, як нам видається, в наведених вище законодавчих актах є деякі моменти,

які вимагають законодавчої доопрацювання.

Так, зокрема, ці нормативно-правові акти повинні, на нашу думку:

1) визначати принципи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

2) закладати основи для формування Єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

3) визначати повноваження органів державної влади України та її суб'єктів, а також органів місцевого самоврядування;

4) встановлювати систему органів і організацій, які здійснюють заходи з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій;

5) закріплювати права та обов'язки громадян у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

6) визначати порядок і джерела фінансування заходів щодо ліквідації надзвичайних ситуацій;

7) встановлювати правила здійснення державної експертизи, нагляду і контролю у сфері захисту населення і територій та ін.

Цікаво, що ці нормативно-правові акти поширюються тільки на відносини з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. Тут нічого не говориться про ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій (а якщо і згадується, то дуже поверхово), а саме про відновлення нормальних умов життєдіяльності, до яких відносяться ремонт і будівництво житлового сектора, підприємств життєзабезпечення, комунального господарства, інфраструктури; про подальше лікування і реабілітацію постраждалих у результаті надзвичайних ситуацій громадян, у тому числі про психологічну та психіатричну допомогу і т. ін., про що має йтися в першу чергу.

Іншими словами, в цих законодавчих документах не визначено систему заходів з ліквідації негативних наслідків стихійних лих. Крім того, у них, на нашу думку, недостатньо чітко прописаний механізм захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

В цілому законодавчі акти наразі мають здебільшого декларативний

характер – це скоріше програмні документи, а не нормативні.

Водночас повноваження органів виконавчої влади сформульовані досить загально і не дуже чітко, що часто спричиняє плутанину на практиці. Надзвичайно мало сказано про повноваження у сфері попередження надзвичайних ситуацій, зокрема про моніторинг небезпечних природних явищ не згадується взагалі або ж чітко не прописано, хто і в які терміни повинен здійснювати фінансування даної сфери, йдеться переважно про фінансування заходів з ліквідації й практично нічого не говориться про фінансування заходів з попередження та ліквідації наслідків стихійних лих і т.п. Отже, ці законодавчі акти не повною мірою відповідають вимогам часу і потребують ретельного доопрацювання.

Можливо у прийнятті нового закону, що регулює дану сферу, необхідності немає, але в чинні акти слід внести суттєві поправки і доповнення. Кращим варіантом видається прийняття нової редакції цього закону (мається на увазі перш за все Кодекс цивільного захисту населення, прийнятий у 2012 р. [3], де усувалися б усі недоліки і прогалини нині діючих законодавчих актів, а надзвичайні ситуації чітко поділялися б на природні та техногенні з урахуванням їх специфічних особливостей і необхідності застосування самостійних методів регулювання. При цьому слід більш чітковизначити порядок регулювання відносин, що виникають у зв'язку з природними надзвичайними ситуаціями.

На наш погляд, заходи забезпечення безпеки кордонів держави не мають нічого спільного із заходами щодо попередження та ліквідації наслідків стихійних лих. Справа в тому, що вони здійснюються різними відомствами і методи реалізації їх різняться.

Крім того, на наш погляд, для забезпечення безпеки життєдіяльності від природних ризиків особливе значення має містобудівна документація, яка являє собою правові форми документів, що мають юридичну силу, на основі яких розвиваються території і поселення. Залежно від цілей і завдань, які переслідує реалізація змісту таких документів, містобудівна документація

стосується двох основних сфер діяльності: планування розвитку територій і поселень і визначення порядку забудови територій.

Таким чином, спочатку необхідно планувати розвиток країни та її регіонів з урахуванням природних, економічних, соціальних та інших факторів і умов, а потім на цій основі розробляти порядок забудови територій.

Важливим аспектом цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій є система умов забезпечення інформаційної безпеки в надзвичайних ситуаціях, до яких слід віднести:

- розробку ефективної системи моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки, порушення функціонування яких може призвести до виникнення надзвичайної ситуації, і прогнозування надзвичайних ситуацій;
- удосконалення системи оповіщення населення про загрози виникнення надзвичайних ситуацій, умови їх виникнення та розвитку;
- підвищення надійності систем обробки і передачі інформації, що забезпечують діяльність федеральних органів виконавчої влади;
- прогнозування поведінки населення під впливом неправдивої або недостовірної інформації про можливі надзвичайні ситуації та вироблення заходів з надання допомоги великим масам людей в умовах лиха;
- розробку спеціальних заходів щодо захисту інформаційних систем, що забезпечують управління екологічно небезпечними та економічно важливими виробництвами.

Також слід мати на увазі, що основні аспекти національної безпеки сконцентровані на зовнішніх загрозах. Вочевидь у сучасних умовах це надзвичайно важливо, однак проблеми, пов'язані зі зміною клімату, лісовими пожежами, різними техногенними катастрофами, не меншою мірою вимагають уваги держави в контексті цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій. Про послаблення державного нагляду, недостатню ефективність правових та економіко-управлінських механізмів попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, збільшення ризику

катастроф техногенного характеру в усіх сферах господарської діяльності йдеться тільки у зв'язку з екологічною безпекою.

Такий підхід є недостатнім. Стихія не знає кордонів і може виникнути де завгодно і коли завгодно. Тому питання захисту від небезпечних природних явищ населення і територій слід розглядати як найважливіший компонент забезпечення національної безпеки України, її сталого розвитку.

На наш погляд, правове забезпечення цивільного захисту населення і територій має здійснюватися з урахуванням можливості виникнення надзвичайних ситуацій, які не можуть бути ліквідовані силами суб'єкта держави, а також необхідності здійснення скоординованих дій при проведенні робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій, керуючись необхідністю прийняття узгоджених нормативних правових актів у сфері захисту населення і території суб'єкта від надзвичайних ситуацій, а також узгоджених стандартів і нормативів, усвідомлюючи необхідність проведення скоординованих фундаментальних і прикладних наукових досліджень в даній сфері, виходячи з розуміння єдності інтересів всіх громадян України в створенні безпечного середовища проживання.

У зв'язку з цим необхідно на центральному рівні управління до компетенції Кабінету Міністрів України включити положення про:

- організацію, розробку та забезпеченні фінансування довгострокових програм, спрямованих на зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій;
- визначення системи загальнодержавних заходів у сфері захисту населення і території суб'єктів управління на регіональному рівні від надзвичайних ситуацій, організувати їх реалізацію;
- забезпечення в інтересах захисту населення і території суб'єктів управління від надзвичайних ситуацій створення резервів матеріально-технічних, фінансових та інших ресурсів;
- визначення порядку підготовки населення у сфері захисту від надзвичайних ситуацій;

– визначення переліку сил і засобів територіальної підсистеми суб'єктів управління на регіональному рівні єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, в тому числі переліку сил постійної готовності та порядок їх залучення до ліквідації надзвичайних ситуацій.

У свою чергу адміністрація суб'єкта управління на регіональному рівні повинна:

– забезпечувати на своїй території організацію і здійснення заходів щодо захисту населення і території від надзвичайних ситуацій та нести за це відповідальність;

– розробляти нову нормативну базу України у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;

– забезпечувати дотримання державних законів та інших нормативних правових актів України у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій;

– здійснювати підготовку та утримання в готовності до дій необхідних сил і засобів для захисту населення, території і об'єктів, а також культурних цінностей, що становлять національне надбання, від надзвичайних ситуацій;

– здійснювати в установленому порядку збір інформації про захист населення і території області від надзвичайних ситуацій та обмін нею;

– здійснювати підготовку та навчання всіх категорій населення способам захисту від надзвичайних ситуацій;

– забезпечувати функціонування і розвиток територіальної підсистеми, що входить в єдину державну систему попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

– створювати аварійно-рятувальні формування постійної готовності, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт при надзвичайних ситуаціях;

– здійснювати керівництво роботами з ліквідації аварій, катастроф і стихійних лих, що виникають на власній території, і залучати для цього наявні в її розпорядженні матеріальні ресурси, сили і засоби;

– звертатися до Кабінету Міністрів України у випадках, коли заходи з ліквідації надзвичайних ситуацій не можуть бути здійснені силами і засобами області;

– здійснювати державний нагляд та контроль у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій на основі принципу поділу влади і в межах своєї компетенції тощо.

Важливо підкреслити, що практично для всіх нормативно-правових актів у сфері захисту населення і територій від природних надзвичайних ситуацій характерний один недолік – у них не відображена відповідальність осіб, які здійснюють такого роду захист. Адже саме норми про відповідальність приводять у дію законодавчий механізм.

Для ефективного функціонування системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій не вистачає кількох моментів. Їх умовно можна поділити на дві категорії:

1) превентивні заходи (оцінка і зниження екологічних ризиків для здоров'я населення, забезпечення населення екологічно безпечними продуктами харчування, проведення реконструкції населених пунктів і промислових зон з метою створення на цій основі сприятливого середовища проживання);

2) заходи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (надання адресної допомоги групам населення, які проживають у зонах екологічного лиха, або особливо вразливим до несприятливих екологічних впливів (дітям, вагітним жінкам, матерям-годувальницям та ін.); пріоритетне надання лікувальної допомоги та/або надання компенсації за втрачене здоров'я особам, які постраждали від дій, пов'язаних з екологічно небезпечною діяльністю, а також їх нащадкам; поетапне переселення населення із зон екологічного лиха, техногенних і природних катастроф, які чинять спротив реабілітації).

Публічне управління в даній сфері можна поділити на три стадії:

– управління попередженням надзвичайних ситуацій;

- управління ліквідацією надзвичайних ситуацій;
- управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій.

Принципи побудови, склад сил і засобів, порядок виконання завдань і взаємодії основних елементів, а також інші питання функціонування Єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій визначаються законодавством України.

Силами постійної готовності центрального рівня Єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій виступає ДСНС України, що є структурним підрозділом МВС України [4].

Єдина державна система складається з таких підсистем [5]:

1) територіальних (на рівні суб'єктів управління України; питання екологічної безпеки, спостереження і контроль за небезпечними природними явищами, контроль обстановки на потенційно небезпечних об'єктах, екстрена медична допомога, протипожежна безпека та ін.);

2) функціональних (виконує функції територіальних підсистем в найбільш небезпечних з точки зору ймовірності надзвичайних ситуацій галузях економіки (хімічної, теплоенергетики і т.д.)).

Важливим елементом організації цивільного захисту населення виступає система ДСНС України. Для здійснення покладених на неї функцій ДСНС України наділена низкою повноважень. У межах своєї компетенції вона: ухвалює рішення, обов'язкові для виконання органами виконавчої влади держави і суб'єктів управління на регіональному рівні, органами місцевого самоврядування та організаціями; здійснює за погодженням з органами виконавчої влади суб'єктів управління, органами місцевого самоврядування перевірки з питань попередження та ліквідації стихійних лих; запитує й отримує в установленому порядку від державних органів виконавчої влади та органів виконавчої влади суб'єктів управління на регіональному рівні інформацію, необхідну для виконання покладених на неї завдань [6].

Висновки. Таким чином, на сьогоднішній день в цілому сформувалася

певна система адміністративно-правової організації публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, викликаних небезпечними природними явищами та іншими чинниками. Водночас різноманітність і множинність органів та організацій не сприяють якісному моніторингу небезпечних природних явищ. Відсутність єдиних методик для обробки одержуваних даних про небезпечні природні явища, що загрожують, призводить до того, що кожного разу стихія стає несподіванкою. Для поліпшення якості моніторингу та обробки одержуваної інформації необхідний Єдиний державний реєстр небезпечних природних явищ, ведення якого, а також координацію роботи слід доручити ДСНС України. Реєстр має бути також доступний для широкого кола користувачів.

Оцінюючи механізми забезпечення публічного управління при надзвичайних ситуаціях, спричинених небезпечними природними явищами та іншими чинниками, слід також відзначити практично повну відсутність правових норм, що визначають завдання відповідальних за проведення ліквідаційних робіт з ліквідації наслідків природних явищ, що не дозволяє говорити про повну завершеність системи заходів, які намічаються і здійснюються при надзвичайних ситуаціях.

Список використаних джерел

1. Дубовик О. Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях. *Обеспечение безопасности населения и территории*. Москва, 1994. С. 3–19.
2. Андреев С. А. Концептуализация гражданской защиты как важнейшего элемента формирования системы национальной безопасности. *Проблемы управления* : науч.-практ. журн. Минск : Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2015. № 2 (55). С. 104–108.
3. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. №5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.
4. Гречанінов В. Ф., Бегун В. В. Аналіз функціонування цивільного

захисту у сучасних умовах та деякі пропозиції щодо його удосконалення. *Збірник наукових праць Харківського університету повітряних сил*. 2015. Вип. 1 (42). С. 120–125.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України». Із змінами і доповненнями : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U389_12.html.

6. Садковий В. П., Ромін А. В., Островерх О. О., Домбровська С. М. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект: монографія. Харків : Оберіг, 2013., 190 с.

References

1. Dubovyk O. L. *Mekhanyzmdeistviya prava v chrezvychnaykhykh sytuatsiakh. Obespechenyebezpechnostynaseleniya y terrytoryy*. Moskva, 1994. S. 3–19.

2. Andreev S. A. *Kontseptualyzatsiya hrazhdanskoï zashchyty kak vazhneisheho elementa formirovaniya systemy natsionalnoi bezopasnosti. Problemy upravleniya : nauch.-prakt. zhurn*. Mynsk : Akademyia upravleniya pry Prezydente Respublyky Belarus, 2015. № 2 (55). S. 104–108.

3. *Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 02.10.2012 r. №5403-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2013. № 34-35. St. 458.

4. Hrechaninov V. F., Behun V. V. *Analiz funktsionuvannia tsyvilnoho zakhystu u suchasnykh umovakh ta deiaki propozytzii shchodo yoho udoskonalennia. Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho universytetu povitrianykh syl*. 2015. Vyp. 1 (42). S. 120–125.

5. *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 8 chervnia 2012 r. «Pro novu redaktsiiu Stratehii natsionalnoi bezpeky Ukrainy»*. Iz zminamy i dopovnenniamy : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.05.2015 r. № 287/2015. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U389_12.html.

6. Sadkovyi V. P., Romyn A. V., Ostroverkh O. O., Dombrovska S. M. *Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini: normatyvno-pravovyi aspekt: monohrafiia*. Kharkiv : Oberih, 2013., 190 s.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

DOI: 10.5281/zenodo.4129843

Парубчак Іван Орестович,

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького, доктор наук з державного управління, професор

Грицько Роман Юліанович,

доцент кафедри інфекційних хвороб Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького, доктор наук з державного управління, доцент

Фуртак Іван Іванович,

доцент кафедри клінічної фармації, фармакотерапії та медичної стандартизації Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького, кандидат наук з державного управління, доцент

**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРОЦЕСІВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

**IMPLEMENTATION OF STATE POLICY OF DECENTRALIZATION
AS A TRANSFORMATION OF THE PROCESSES OF
DEMOCRATIZATION OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE**

Реформа децентралізації передбачає конкретні кроки щодо покращення якості життя в громадах, у неї є чіткі рамки і концептуальне наповнення, трансформується місцеве самоврядування, територіальна організація влади та регіональна політика. Досягненнями реформи є удосконалення структури

управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції через прямі міжбюджетні відносини центру і громад, а також активізація членів громади. Децентралізація може розглядатися не тільки як інструмент економічної та соціальної ефективності й поліпшення життя в громадах, а й як частина політики соціокультурного розвитку, формування національної єдності на принципах плюралізму, демократії, дотримання прав громадян.

Однак необхідно враховувати, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежать від загального ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури. Крім розвитку законодавства у сфері самоврядування, процес децентралізації залежить від соціальних і правових реформ, які проводяться в Україні. Децентралізація може мати конституційну, законодавчу і договірну правову природу, а поділ влади - тільки перші дві, тому є підстави стверджувати, що децентралізація - явище більш загальне, ніж поділ влади.

Децентралізація державної влади є конституційним способом «розпорошення» влади, при якому в установленому порядку, в передбачених межах, обсягах і формах здійснюється доцільне переведення владних повноважень із загальнодержавного на місцевий рівень влади. Децентралізація також уособлює конституційний спосіб її розподілу, який полягає у низхідному переміщенні повноважень між органами, що представляють виконавчу гілку державної влади та в здійсненні контролю в межах переданих повноважень.

Для розуміння децентралізації державної влади і реалізації її механізму потрібна система конституційно-правових норм, яка робить цей процес легітимним і ефективним. Системне подолання деструктивних явищ, що супроводжували державне управління в пострадянській Україні змінили сприйняття багатьох закономірних процесів становлення суверенної державності, яке ґрунтувалося переважно на застосуванні механізмів консолідації державної влади всіх конституційних гілок і рівнів.

Сучасне реформування демократичної державності немислиме без розподілу державної влади у встановлених конституційно-правових межах.,

односпрямований управлінський вплив не здатен забезпечити реалізацію всього спектра завдань і функцій держави. Отже, необхідно не лише визначитися з децентралізацією понятійно, але і досліджувати її видові особливості в контексті самого феномену децентралізації державної влади в його широкому трактуванні як узагальнюючого поняття, а перехідні етапи можна використовувати для усвідомлення форми або ступеня децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, реформування, громадянське суспільство, демократизація, трансформація, самоврядування, державна політика.

Decentralization reform envisages concrete steps to improve the quality of life in communities, has a clear framework and conceptual content, transforms local self-government, territorial government and regional policy. The achievements of the reform are the improvement of the governance structure, the reduction of the level of potential political corruption through direct inter-budgetary relations between the center and communities, as well as the activation of community members.

Decentralization can be seen not only as a tool for economic and social efficiency and improvement of life in communities, but also as part of the policy of socio-cultural development, the formation of national unity on the principles of pluralism, democracy, respect for citizens' rights. However, it should be borne in mind that the success and efficiency of the decentralization process also depend on the overall course of administrative reform and infrastructure development. In addition to the development of legislation in the field of self-government, the process of decentralization depends on social and legal reforms underway in Ukraine.

Decentralization can have a constitutional, legislative and contractual legal nature, and the separation of powers is only the first two, so there is reason to believe that decentralization is a more general phenomenon than the separation of powers. Decentralization of state power is a constitutional way of "dispersal" of power, in which in the prescribed manner, within the prescribed limits, amounts and forms, it is appropriate to transfer power from the national to the local level of government.

Decentralization also embodies the constitutional way of its distribution, which consists in the descending transfer of powers between the bodies representing the executive branch of state power and in the exercise of control within the limits of delegated powers.

To understand the decentralization of state power and the implementation of its mechanism requires a system of constitutional law that makes this process legitimate and effective. The systematic overcoming of the destructive phenomena that accompanied public administration in post-Soviet Ukraine changed the perception of many natural processes of sovereign statehood, which was based mainly on the application of mechanisms to consolidate state power at all constitutional branches and levels.

Modern reform of democratic statehood is inconceivable without the separation of state power within the established constitutional and legal limits. Thus, it is necessary not only to define decentralization conceptually, but also to study its specific features in the context of the phenomenon of decentralization of state power in its broad interpretation as a generalizing concept, and transitional stages can be used to understand the form or degree of decentralization.

Keywords: *decentralization, reform, civil society, democratization, transformation, self-government, state policy.*

Постановка проблеми. Необхідність децентралізації державного управління є актуальною з перших років виникнення української державності, у вересні 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, задекларувавши прихильність європейським стандартам управління. З цього часу різними урядами було зроблено кілька спроб провести необхідні реформи, але через різні причин ці спроби не досягли успіху. Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, де децентралізація інтерпретується як можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами для їх реалізації [12]. Раніше повноваження і

ресурси були сконцентровані в центрі та розподілялися по виконавчій вертикалі, що робило громади залежними і створювало складності для розвитку ефективного місцевого самоврядування.

У європейських країнах, де об'єднання громад починалося добровільно, процес закінчувався примусово, бо завжди знайдуться території, які жодним чином не захочуть об'єднуватися. В Україні поступово трансформуються відносини центру і об'єднаних громад від підпорядкування до партнерства, на рівень громади повинні бути передані повноваження згідно з їх компетенцією відповідно до принципу субсидіарності. Виконавча влада перейде від місцевих адміністрацій до виконавчих комітетів місцевих рад, адміністративний контроль в межах, окреслених Європейською хартією місцевого самоврядування, повинен лягти на плечі префектів, які замінять глав обласних державних адміністрацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Експерти стверджують, що децентралізація в Україні просувається швидше, ніж в інших країнах, які цей шлях вже пройшли. У свою чергу, процес реалізації реформи децентралізації також пов'язаний з низкою потенційних викликів і ризиків у сфері соціокультурної політики, ефективного управління та розвитку дієвого політичного плюралізму в громадах [10]. Поступово трансформуються відносини центру і об'єднаних громад від підпорядкування до партнерства задля конструктивної співпраці.

Відносини набувають більш прагматичного характеру, хоча деякі дослідники наводять приклади, що при відчутті незалежності керівники громад відмовлялися на перехідному етапі від участі в заходах на рівні області чи району. Рішення щодо розподілу фінансів, щодо розподілу субвенцій приймаються на підставі формули, а не зусиллями лобювання виконавчої влади з боку представників місцевого самоврядування. Це усуває можливості централізованого застосування адміністративного ресурсу під час виборів, а також пов'язаної з розподілом ресурсів корупції. Однак необхідно враховувати, що успіх і ефективність процесу децентралізації також залежать від загального

ходу адміністративної реформи, розвитку інфраструктури для її забезпечення на сьогоднішньому етапі.

Постановка завдання. Метою є з'ясувати значення та обґрунтувати трансформацію державної політики децентралізації задля добробуту мешканців громад в час демократизації влади та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація інтерпретується як можливість громад мати повноваження і розпоряджатися ресурсами для їх реалізації [8]. Раніше повноваження і ресурси були сконцентровані в центрі та розподілялися по виконавчій вертикалі, що робило громади залежними і створювало складності для розвитку реального самоврядування. Тепер же основна частина зароблених коштів залишається в громаді, а її члени самі вирішують, на що ці гроші витратити.

Одна з наймасштабніших реформ – реформа децентралізації триває в Україні з 2014 року, в результаті її реалізації було створено об'єднані територіальні громади, які охопили вже майже всю територію України. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом та, одночасно ширші повноваження та обов'язки. Реформа децентралізації передбачає передачу повноважень, фінансів на їх реалізацію та відповідальності за їх виконання від центральної влади органам місцевого самоврядування, тобто тому керівництву місцевих рад, які мешканці територіальних громад самі собі виберуть [6].

Вихідним пунктом реформи є усвідомлення, що на місцях краще орієнтуються в локальних проблемах і ефективніше можуть використати кошти на їх вирішення.

Закон «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» опублікований і вступив в дію, документом регламентовано, що «До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (громад), а також подання до Верховної Ради

України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів здійснює Кабінет Міністрів України» [4].

У «Прикінцевих положеннях» зазначено, «Центральній виборчій комісії забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів на основі територій територіальних громад, визначених Кабінетом Міністрів України на підставі цього Закону». Місцеві вибори мають пройти в Україні восени 2020 року. Реформу провадять через об'єднання базових територіальних громад (міст, сіл, селищ) в укрупнені територіальні одиниці – об'єднані територіальні громади [13]. Для запобігання хаосу держава в особі облдержадміністрацій і за участі громадськості розробила орієнтири об'єднання та перспективні плани формування територій громад у кожній області України.

Однак, оскільки об'єднання добровільне, громади можуть ініціювати внесення обґрунтованих змін до перспективних планів і об'єднуватися по-іншому, аніж було закладено у початковому плані. У результаті об'єднання органи місцевого самоврядування об'єднані територіальні громади отримують набагато більші можливості для розвитку, аніж окремі села чи міста. Пов'язано це зі зміною адміністративно-територіальної вертикалі, до входження в об'єднані територіальні громади міста, села і селища як базові територіально-адміністративні одиниці були у складі району.

Після об'єднання в об'єднані територіальні громади села отримали не лише виборні органи управління, компетентні вирішувати всі місцеві питання, а й кошти з державного бюджету на розвиток, які потрапляють в об'єднані територіальні громади безпосередньо з державного бюджету, а не опосередковано, як було до об'єднання [11]. За стратегію просування реформи децентралізації на загальнонаціональному рівні відповідає Національна рада реформ, саме вона приймає стратегічні рішення щодо децентралізації влади в освіті, медицині, соціальному захисті. За реалізацію реформи на загальнонаціональному рівні відповідає віце-прем'єр-міністр і Мінрегіон. Для прийняття стратегічних та операційних рішень щодо реалізації реформи при

Мінрегіоні створено Цільову команду реформи, до складу якої входять представники міністерств і відомств, народні депутати, представники громадськості, науковці та експерти, представники донорських організацій.

На рівні регіонів – відповідають заступники голів ОДА, Агенції регіонального розвитку, Центр розвитку місцевого самоврядування (має відокремлені підрозділи в усіх обласних центрах України) [2]. Вони здійснюють підтримку реформи на місцях: провадять інформаційний, юридично-консультаційний, організаційний, методичний і розвитковий супровід громад, організують навчальні та експертні заходи в регіонах тощо.

Утворення об'єднані територіальні громади передбачає створення нового адміністративного центру для всіх міст, сіл і селищ, які увійшли до її складу, та проведення виборів керуючих органів об'єднані територіальні громади, голови і депутатів ради, а також старост, які представлятимуть інтереси села.

Раду підпорядковано виключно громаді, безпосереднє керівництво об'єднаних територіальних громад, зокрема й управління фінансами здійснює створений радою виконавчий комітет. До його складу входять голова ради, його заступник з питань діяльності виконавчих органів ради, секретар виконкому, керівники відділів та управлінь, секретар ради, старости, інші особи. Рада та виконком перебувають на одному ієрархічному щаблі, але до того ж виконком підзвітний і підконтрольний раді [9]. В разі прийняття виконкомом рішення, яке суперечить законодавству, рада має право його скасувати. Рада також може створювати власні органи для управління освітою, охороною здоров'я, містобудівною діяльністю тощо, які підпорядковано виконавчому комітету.

Уряд схвалив законопроект №8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою України, який визначає основні засади адміністративно-територіального устрою, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів в Україні. Проектом Закону не визначається адміністративно-територіальний устрій України, що повинно бути

врегульовано Законом України «Про адміністративно-територіальний устрій». Одним із основних завдань Уряду є створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: громада; район (повіт); область (регіон), що закріплено в цілі 10.3 «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету міністрів України [7].

Указом Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713/2019 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» Кабінетові Міністрів України доручено до 1 січня 2020 р. забезпечити розроблення та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроект про засади адміністративно-територіального устрою України. Всі ці процеси – черговий етап децентралізації, в межах якої низка функцій об'єднаних територіальних громад трансформується, а низка взагалі скасовується [5].

Серед змін, які змінять функціонування об'єднані територіальні громади варто виділити наступні: буде запроваджена трирівнева система адміністративно-територіального устрою: громада (базовий), Округ (Субрегіональний), регіон. Місцеві адміністрації буде ліквідовано, а на рівні округів працюватимуть префекти, які будуть держслужбовцями, призначеними президентом (за поданням Кабміну), й по суті представлятимуть державу. Станом на 10 січня 2020 року, в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 мільйонів людей [5].

Перспективними планами формування територій громад покрито 90,3 % території країни, лідери та аутсайтери зі створення спроможних громад у переліку регіонів за минулий рік майже не змінювалися. Такими є основні дані першого у цьому році Моніторингу процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України. Крім того, значно активізувався 2019 року процес приєднання громад до об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли вже понад 100 об'єднаних

територіальних громад. Загалом до них доєдналися майже 250 сусідніх сільських та селищних рад. За спрощеною процедурою понад 100 громад приєдналися до 44 міст обласного значення [11].

Відсутність райадміністрації ніяк не вплине на життя мешканців, функцією нових районів має стати по суті нагляд за органами місцевого самоврядування та використанням коштів держбюджету, координація роботи правоохоронних і різних контролюючих органів. Ці функції є більш представницькими. Їх зараз обговорюють, а як вийде насправді — поки що сказати важко. Видатки об'єднаних територіальних громад часто йдуть на проїдання або радше нагадують «латання дір», аніж інвестиції в розвиток, велику частину видатків скеровують на утримання органів управління.

Втім, вартує знову нагадати, що об'єднані територіальні громади отримали широкі повноваження і обов'язки щодо фінансування видатків громади. Загалом же кошти витрачають на ремонт і будівництво доріг, центрів надання адміністративних послуг, фельдшерсько-акушерських пунктів та амбулаторій, шкіл і дитсадків, стадіонів і басейнів, водопостачання та каналізації, освітлення вулиць [7]. Проблеми, які перешкоджають просуванню реформи децентралізації та розвитку об'єднаних територіальних громад, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні.

Для формування спроможних громад на рівні можновладців потребують врегулювання питань, які стосуються: адміністративно-територіального устрою, порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж; служби в органах місцевого самоврядування; містобудівної діяльності (в частині просторового планування в об'єднаних територіальних громад, зокрема щодо можливості об'єднаних територіальних громад розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів); добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема вдосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад і надання права

затверджувати їх виключно КМУ, а не об'радам, на рівні яких лобіюють свої інтереси місцеві олігархи, створюючи ОТГ «під себе») [3].

Неприйняття, опір процесу об'єднання громад було викликано побоюваннями щодо представництва громад після виборів в новому представницькому органі об'єднаної громади. В окремих регіонах висловлювалися побоювання, що в результаті виборів окремі громади можуть не отримати представництва, а також побоювання з приводу корупції в час виборів з боку різних політичних сил. Занепокоєння щодо відсутності представництва також могло актуалізувати питання, пов'язані з діяльністю бізнесу або потенційними проблемами перерозподілу ресурсів.

У той же час проти об'єднання виступали сільські голови, які боялися втратити першість і владу. Процес об'єднання громад практично дезавував страхи і міфи щодо скорочення соціальної та освітньої інфраструктури в окремих селах. В значній мірі ці страхи не підтвердилися, проте залишаються реальні проблеми збереження медичного обслуговування (первинна та вторинна медична допомога) і наявності достатньої кількості коштів на таке обслуговування.

Висновки. Серед перешкод розвитку об'єднаних територіальних громад внутрішнього характеру домінують нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців об'єднаних територіальних громад за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади. В результаті реформи районні та обласні адміністрації повинні бути ліквідовані, а виконавча влада на місцях перейде до виконавчих органів, сформованим місцевими радами. Виходячи з цього, сьогодні на рівні районних та об'єднаних адміністрацій спостерігається прихований опір реформі, процесу об'єднання громад.

Це спротив не є політичним рішенням на рівні держави і пов'язаний із внутрішньою позицією виконавців – представників вертикалі виконавчої влади, які бояться втратити повноваження і вплив. Документи, які громади подають на затвердження, часто або відмовляється приймати, або повертаються з формальними претензіями. Результати слухань діюча виконавча влада може ігнорувати,

заявляючи, як приклад, що в них взяло участь недостатня кількість членів громади. Представники громад стверджують, що причиною такого перешкоджання є небажання місцевих адміністрацій втратити важелі контролю над місцевими радами, які після об'єднання стають фінансово незалежними від волі чиновників районного та обласного рівня.

Список використаних джерел

1. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування: зб. / Верховна Рада України, Ін-т законодавства; заг. ред. Голови Верховної Ради України, акад. НАН України В.М. Литвина; упоряд. В.О. Зайчук та ін., 2-ге вид., випр. і допов. Київ: Парламент, 2010. 788 с.

2. Батанов О.В., Бесчастний В.М., Делія Ю.В. Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу: монографія. Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. 234 с.

3. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

4. Ворона П.В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія. Полтава: ПУЕТ, 2012. 341 с.

5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

6. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / за заг. ред. В.Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.

7. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; авт.-упоряд.: В.М. Вакуленко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. К.: НАДУ, 2010. 401 с.

8. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, Ю.Г. Іванченко та ін. К.: НАДУ, 2012. 60 с.

9. Іщенко М.П., Гук Б.М. Правове забезпечення державного управління і місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. Черкаси: Вид. ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2011. 228 с.

10. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.

11. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. К.: Ун-т «Україна», 2011. 158 с.

12. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колект. монографія / за заг. ред. Р.М. Плюща. К.: Рідна мова, 2016. 744 с.

13. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

References

1. Akty yevropeiskoho prava z pytan rehionalnoi polityky ta mistsevoho samovriaduvannia: zb. / Verkhovna Rada Ukrainy, In-t zakonodavstva; zah. red. Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy, akad. NAN Ukrainy V.M. Lytvyna; uporiad. V.O. Zaichuk ta in., 2-he vyd., vypr. i dopov. Kyiv: Parlament, 2010. 788 s.

2. Batanov O.V., Beschastnyi V.M., Deliiia Yu.V. Pravovi akty mistsevoho samovriaduvannia: narysy pro yurydychnu pryrodu: monohrafiia. Donetsk: DIuI LDUVS im. E.O. Didorenka, 2010. 234 s.

3. Bordeniuk V.I. Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstytutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaiemodii: monohrafiia. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2007. 576 s.

4. Vorona P.V. Mistseve samovriaduvannia Ukrainy v konteksti rozvytku predstavnytskoi vlady: monohrafiia. Poltava: PUET, 2012. 341 s.

5. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy / Boryslavska O., Zaverukha I., Zakharchenko E. ta in.; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini» – DESPRO. Kyiv: TOV «Sofiia», 2012. 128 s.

6. Dosvid detsentralizatsii u krainakh Yevropy : zb. dok. Per. z inoz. mov / za zah. red. V.B. Hroismana. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2015. 766 s.

7. Zahalni zasady mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: pidruchnyk / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; avt.-uporiad.: V.M. Vakulenko ta in.; za zah. red. V.M. Vakulenko, M.K. Orlatoho. K.: NADU, 2010. 401 s.

8. Instytutsiinyi rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v umovakh derzhavno-upravlynskykh reform: nauk. rozrobka / I.V. Koziura, A.O. Krasneichuk, Yu.H. Ivanchenko ta in. K.: NADU, 2012. 60 s.

9. Ishchenko M.P., Huk B.M. Pravove zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia: navch.-metod. posib. Cherkasy: Vyd. ChNU im. B. Khmelnytskoho, 2011. 228 s.

10. Kotenko Ya. Lokalna identychnist yak umova rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad (navchalnyi modul). K.: IKTs «Lehalnyi status», 2016. 44 s.

11. Kuibida V.S. Orhanizatsiino-pravovi aspekty mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: navch. posib. K.: Un-t «Ukraina», 2011. 158 s.

12. Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini: kolekt. monohrafiia / za zah. red. R.M. Pliushcha. K.: Ridna mova, 2016. 744 s.

13. Tkachuk A.F. Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia. Zakonodavstvo (navchalnyi modul). K.: IKTs «Lehalnyi status», 2016. 80 s.

УДК 338.48-44(1-22)(477)

DOI: 10.5281/zenodo.4129845

Рибальченко Н.П., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

Rybalchenko N., Postgraduate student of Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ ТА КУРОРТІВ УКРАЇНИ

THE STRATEGIC DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF UKRAINE'S TOURISM AND RESORTS

Досліджено поняття «туристичний кластер» і «кластер медичного та лікувально-оздоровчого туризму», що характеризуються міждисциплінарністю. З'ясовано напрямки розвитку механізмів державного регулювання туристичної сфери в Україні, серед яких одне з центральних місць посідає стратегізація та кластеризація. Проаналізовано Стратегію розвитку туризму та курортів України (до 2026 р.). Визначено суб'єктів туристичного кластера у медичній і лікувально-оздоровчій сфері, які забезпечують її ефективність функціонування. Обґрунтовано засади та засоби його підвищення в Україні, а також моделі керування туристичною сферою відповідно до вимог часу та суспільства.

Ключові слова: *державне регулювання, туристична сфера, стратегія розвитку туризму та курортів, туристичні кластери.*

The concepts of 'tourist cluster' and 'cluster of medical and health tourism,' which are characterized by interdisciplinary nature, were studied. The directions of

development of mechanisms of state regulation of the tourist sphere in Ukraine were defined, among which one of the central roles belongs to the strategizing and clustering. The Strategy of development of tourism and resorts of Ukraine (till 2026) is analyzed. The subjects of of the tourist cluster in the medical and medical and health-improving sphere, which ensure their effective functioning, were defined. The fundamentals and means of this effectiveness increase in Ukraine were grounded, as well as the models of tourism management in accordance with the requirements of time and society.

Keywords: *government regulation, sphere of tourism, tourism and resort development strategy, tourism clusters.*

Постановка проблеми. За свідченням теоретиків і практиків державного управління у сфері економіки, найближчі світові тенденції розвитку цієї сфери будуть реалізовуватися довкола трьох основних її підсистем – нафтовидобувної, машинобудівної й туристичної [3; 5]. Зважаючи на це, усі інвестиції будуть перерозподілятися саме на забезпечення розвитку зазначених сфер економіки. Разом із тим варто пам'ятати, що природні ресурси, які дозволяють функціонувати нафтовій та енергетичній сферам, мають здатність вичерпуватися, тому важливим є розгляд аспектів розвитку туристичної сфери. Усе це визначає актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню проблем державного регулювання туристичної сфери присвячені наукові праці В. Антонової, О. Білотіла, О. Борисенко, С. Домбровської, С. Майстра, А. Помази-Пономаренко, І. Парубчака, М. М. Поколодної, В. Садкового, В. Шведун, Е. Щепанського, Н. В. Фоменко та ін. [1; 3-5].

Постановка проблеми. Однак існує необхідність здійснення системного аналізу особливостей стратегічного розвитку туристичної сфери України, а також її інструментів і механізмів державного регулювання. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає А. Л. Помаза-Пономаренко та

ін., стратегія є засобом стабільного функціонування держави загалом і регіонів зокрема [4]. В Україні з 2015 року діє Стратегія сталого розвитку України, яка вимагає оновлення, оскільки її дія розрахована на період до 2020 року. Важливо, щоб забезпечувалося узгодження вітчизняних нормативно-правових актів із таким загальнодержавним плановим документом як стратегія розвитку всієї країни. Зважаючи на це, вважаємо за необхідне зупинитися більш детально на аналізі Стратегії розвитку туризму та курортів з позиції її відповідності вимогам часу та суспільства.

16 березня 2017 року Уряд України схвалив Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року [2]. У ній містяться визначення основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України. До цих цілей віднесені такі:

- *створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту* на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів, адаптованих до вимог і очікувань споживачів;

- *забезпечення ефективного і комплексного* (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) *використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу* шляхом розв'язання проблеми рекреаційного природокористування й охорони навколишнього природного середовища та удосконалення територіальної структури сфери туризму та курортів з метою розвитку туристичних територій, брендингу територій;

- *системне підвищення якості інфраструктури курортів та рекреаційних територій* шляхом виконання комплексної програми поетапного вдосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;

- *удосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг* шляхом створення центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів під час провадження ярмаркової,

фестивальної та виставкової діяльності;

– *забезпечення відповідності ціни та якості туристичних продуктів* шляхом створення умов для оптимізації організаційно-економічної структури діяльності суб'єктів малого та середнього бізнесу у сфері туризму і розроблення національних стандартів надання туристичних послуг відповідно до міжнародних стандартів;

– *організація системи якісної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців туристичного супроводу й обслуговування, інших професій сфери туризму та курортів [там само].*

Разом із тим до реалізації зазначених цілей існує низка зауважень. На наше переконання, не розкриті особливості створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності, спрямованої на чітке позиціонування різних видів туристичних продуктів. Таке позиціонування конкурентоспроможності турпродукту варто здійснювати з огляду на вимоги часу та суспільства, зокрема його зростаючі потреби на відновлення власного здоров'я через негативний вплив тих чи інших факторів. Уважаємо, що в цьому контексті перспективним є розвиток медичного та лікувально-оздоровчого туризму. Забезпечити його розвиток може створення та функціонування відповідних кластерів.

У продовження відзначимо, що в аналізованій Стратегії розвитку туризму та курортів відсутнє визначення поняття кластерних моделей у туристичній сфері, їх учасників, та інших важливих аспектів кластерної культури. Кластерні структури, як форма реалізації комерційної діяльності в підприємницьке середовище, мають уже досить тривалу історію практичного використання в світовому масштабі – починаючи з 60-х -70 рр. минулого століття з моменту появи перших промислових кластерів у сфері автомобілебудування [4; 5]. В економічно розвинених країнах в кінці минулого століття кластерна політика стала широко застосовуватися, зокрема в умовах переходу до сервісної економіки [там само].

На нашу думку, кластер у сфері туризму, у тому числі лікувально-

оздоровчого та медичного, представляє собою інтегровану структуру, покликану об'єднати низку територіально та функціонально взаємопов'язаних організацій, діяльність яких передбачає таке: проєктування, надання, просування і контроль якості лікувально-оздоровчих і медичних послуг на туристичному ринку, що вимагає здійснення координації зусиль з ефективного застосування ресурсного потенціалу й моніторингу запитів рекреантів як споживачів відповідних послуг.

Зважаючи на це, можемо визначити такі моделі проєктованого туристичного кластера у медичній та лікувально-оздоровчій сфері:

1. Модель, орієнтована на реалізацію медичних послуг.
2. Модель, орієнтована на реалізацію лікувально-оздоровчих послуг.
3. Комбінована модель, побудована на поєднанні медичних і лікувально-оздоровчих послуг.
4. Модель спеціалізованого туристичного кластера у сфері медичних і лікувально-оздоровчих послуг.

Та чи інша з виокремлених моделей може бути зреалізована на територіях бальнеологічних, гірськолижних і агротуристичних місцевостей. На наш погляд, перспективним є створення кластерів медичного та лікувально-оздоровчого туризму на території: Карпат, зокрема у населених пунктах Кваси, Рахів та ін. гірськолижних місцевостях; Херсонщини та Одещини для розвитку бальнеологічних курортів; Іванофранківщини, Хмельниччини та ін. агротуристичних регіонах. Створення та функціонування таких кластерів туристичних структур покликано забезпечити ефективне і комплексне (економічне, соціальне, екологічне й інноваційне) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу.

Крім того, з метою забезпечення повноцінного розвитку туристичної сфери доцільно здійснювати вдосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних та туристичних послуг в Україні. Ці заходи визначені в аналізованій Стратегії розвитку туризму та курортів. Проте уточнення вимагають особливості формування інформаційної інфраструктури

рекреаційних та туристичних послуг. Допомогти в цьому може дослідження й аплікація позитивного закордонного європейського досвіду, зокрема Республіки Польща, яка є регіональним лідером соціально-економічного та туристичного розвитку в Центрально-Східній Європі (див. матеріали Міністерства розвитку, праці та технологій, якому підпорядковується Департамент туризму [6]). Більше того, урахування досвіду державного регулювання туристичної сфери зазначеної країни відповідає конституційно оформленим інтеграційним прагненням України, а також покликано підвищити її імідж на міжнародній арені. На підставі проаналізованої Стратегії розвитку туризму та курортів України (до 2026 року) [2] можемо зазначити, що в окресленому напрямку доцільно реалізовувати заходи з реалізації такого:

1) гармонізації вітчизняних стандартів у сфері туризму та курортів з європейськими;

2) уніфікації вітчизняного законодавства у сфері туризму та курортів з європейським;

3) розроблення та впровадження порядку створення та ліквідації туристичних представництв України за кордоном;

4) визначення спеціалізації курортів з урахуванням вимог часу та суспільства;

5) лібералізації й забезпечення ефективного державного регулювання провадження підприємницької діяльності у сфері туризму та курортів, що можливо за умови надання відповідної державної підтримки на розвиток підприємств цієї сфери;

6) створення державного реєстру природних рекреаційних лікувальних ресурсів;

7) створення та наповнення актуальною інформацією туристичного Інтернет-порталу «Пізнай і відчуй Україну» (визначена вимога щодо створення «Відвідай Україну» («Visit Ukraine») поки що не зреалізована в повній мірі);

8) кластеризації туристичних ринків медичної та лікувально-оздоровчої спрямованості, забезпечити диференціацію їхніх учасників, зокрема за

виконуваними функціями учасники туристичного кластеру можуть бути поділені умовно на провідних і допоміжних учасників, а також інших партнерів;

9) формування позитивного іміджу України на міжнародній арені як туристичної держави, яка гарантує безпеку її рекреантів тощо.

Висновки. Отже, сучасна вітчизняна модель керування туристичною сферою повинна включати таке:

– удосконалене нормативно-правове забезпечення процесу надання послуг у сфері медичного й лікувально-оздоровчого туризму;

– інституціональну підтримку розвитку у сфері туризму, зокрема медичного й лікувально-оздоровчого, яка може бути реалізована в різних організаційно-правових формах;

– загальнонаціональну стратегію розвитку сфери туризму, яка повинна бути пов'язана з цілями і завданнями, з одного боку, розвитку медичного та лікувально-оздоровчого туризму, а з другого – соціально-економічного розвитку всієї держави;

– загальнонаціональну стратегію щодо реалізації програм та державної підтримки експорту туристичних послуг і її вплив на процес організації та управління ринком медичних і лікувально-оздоровчих послуг у рекреаційній сфері.

Зазначені заходи державного регулювання туристичної сфери доречно передбачати в оновленій Стратегії сталого розвитку України (яка розрахована на період до 2020 року), а також реалізовувати її паралельно із тими заходами, що визначені у Стратегії розвитку туризму та курортів України на період до 2026 року.

Список використаних джерел

1. Домбровська С. М., Білотіл О. М., Помаза-Пономаренко А. Л. Державне регулювання туристичної галузі України : монографія. Харків: НУЦЗУ, 2016. 196 с.

2. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501>.
3. Покоłodна М.М., Полчанінова І.Л. Конспект лекцій з дисципліни «Рекреаційні комплекси світу (в тому числі турсресурси України)» (для студентів 3 курсу денної та заочної форм навчання за напрямом підготовки 6.140101 «Готельно-ресторанна справа»). Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків: ХНАМГ, 2012. 174 с.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України. *International scientific journal*. 2015. № 7. С. 12-15.
5. Фоменко Н.В. Рекреаційні ресурси та курортологія : навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури. 2007. 312 с.
6. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/publikacje>.

References

1. Dombrovska, S.M., Bilotil, O.M. and Pomaza-Ponomarenko, A.L. *Derzhavne rehulyuvannya turystychnoyi haluzi Ukrayiny [State regulation of the tourist industry of Ukraine]*. Kharkiv: NUTSZU, 2016. Print.
2. Pro skhvalennya Stratehiyi rozvytku turyzmu ta kurortiv na period do 2026 roku [On approval of the Strategy for the development of tourism and resorts for the period up to 2026]. Available to: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249826501>. Accessed: 15 Sep. 2020.
3. Pokolodna, M.M. and Polchaninova, I.L. *Konspekt lektsiy z dystsypliny «Rekreatsiyini kompleksy svitu (v tomu chysli turesursy Ukrayiny)» (dlya studentiv 3 kursu dennoyi ta zaочноyi form navchannya za napryamom pidhotovky 6.140101 «Hotel no-restoranna sprava») [Synopsis of lectures on the subject "Recreational complexes of the world (including tourism resources of Ukraine)" (for 3rd year full-time and part-time students in the field of training 6.140101 "Hotel and restaurant business")]*. Kharkiv: KNAMG, 2012. Print.

4. Pomaza-Ponomarenko, A.L. "Stratehiya yak zasib stabil noho rozvytku Ukrayiny [Strategy as a means of stable development of Ukraine]". *International scientific journal* 7 (2015): 12-15. Print.
5. Fomenko, N.V. *Rekreatsiyni resursy ta kurortolohiya [Recreational resources and balneology]*. Kyiv: Center for Educational Literature. 2007. Print.
6. Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii [Ministry of Development, Labor and Technology]. Available to: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/publikacje>. Accessed: 15 Sep. 2020.

УДК 351:339.5:620

DOI: 10.5281/zenodo.4135950

Тресков А.В., аспірант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

A. Treskov, Postgraduate of Training and Research and Production Center of the National Defense University of Ukraine

ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА В СУЧАСНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

ENERGY SECURITY IN THE MODERN ECONOMY OF UKRAINE

У статті представлено авторське поняття енергетичної безпеки. Виділено параметри оцінки стану енергетичної безпеки України. Доведено, що розвиток зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання України сприяє інтеграції вітчизняної економіки до ринкових процесів на міжнародному рівні, підвищенню рівня її конкурентоспроможності у світовому масштабі, модернізації виробничих процесів, оптимізації використання ресурсів усіх видів, усунення дефіциту, підвищенню загального рівня життя населення країни, вирішенню численних проблем соціально-економічного та екологічного характеру. На підставі проведеного аналізу даних параметрів визначені основні загрози енергетичної безпеки. Запропоновано шляхи забезпечення енергетичної безпеки в економіці України.

Ключові слова: енергетична безпека, параметри, загрози, конкурентоспроможність, ресурси, стратегія розвитку, інновації, паливно-енергетичний комплекс.

The author's concept of energy security is presented in the article. The parameters of the assessment of the state of energy security of Ukraine are

highlighted. It is proved that the development of foreign economic activity of economic entities of Ukraine promotes the integration of the domestic economy into market processes at the international level, increasing its competitiveness globally, modernizing production processes, optimizing the use of resources of all kinds, eliminating deficits, improving overall living standards. solving numerous problems of socio-economic and environmental nature. Based on the analysis of these parameters, the main threats to energy security have been identified. Ways to ensure energy security in the economy of Ukraine are proposed.

Keywords: *energy security, parameters, threats, competitiveness, resources, development strategy, innovations, fuel and energy complex.*

Постановка проблеми. Проблеми енергетичної безпеки стають останнім часом все більш актуальними. Про це говорить перегляд енергетичної стратегії розвитку США, Євросоюзу, Японії і ряду інших країн. Питання енергобезпеки хвилюють і Україну. Така увага цілком виправдана, тому що енергетика є однією з базових галузей в економіці будь-якої країни, від стану і розвитку якої залежить продуктивність всього господарського механізму. Однак в даний час немає чіткого визначення такого поняття, як енергетична безпека.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти державного управління у сфері паливно-енергетичного забезпечення, зокрема, зовнішньоекономічної діяльності присвячено багато наукових праць: В. Б. Авер'янова, Ю. М. Бажала, В. Д. Бакуменка, В. Г. Бодрова, В. І. Борденюка, В. М. Гриньової, І. А. Грицяка, А. О. Дегтяра, Л. І. Дідківської, С. М. Домбровської, С. Д. Дубенка, М. Ф. Івашова, О. І. Кілієвич, М. А. Латиніна, В. Є. Лошенюка, В. Я. Малиновського, А. Ф. Мельника, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, Л. М. Пісьмаченко, Л. Л. Приходченко, Б. А. Райзберга, Р. М. Рудницької, О. Г. Сидорчук, Б. В. Слупського, О. М. Стельмаха, Л. А. Швайки, Т. В. Шлемка та ін.

Постановка завдання. Метою статті є визначення енергетичної безпеки в сучасній економіці України та проведення аналізу її стану.

Виклад основного матеріалу. Електроенергетичний комплекс України є високо розвинутою структурою, яка включає підприємства з виробництва електричної енергії, її передачі, розподілу та постачання. Зважаючи на те, що більшість підприємств у галузі є приватними, постає питання щодо визначення ролі держави в їхньому управлінні та розвитку для забезпечення стабільного електропостачання, надійної роботи єдиної енергетичної системи в ринкових умовах. Крім того, актуальним є здійснення дослідження як держава, використовуючи ефективні механізми регуляторної політики, може впливати на управління електроенергетикою країни та залучення інвестицій в умовах діючого оптового ринку електричної енергії, а також повномасштабного ринку цієї енергії і на перехідних етапах до нього.

Ефективне державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в сфері електроенергетики відіграє ключову роль для подальшого розвитку України, яка повинна орієнтуватися на зовнішні ринки енергоресурсів, ураховуючи те, що вона має необхідний потенціал для активізації інтеграційних процесів у контексті розвитку інфраструктури сфери електроенергетики та приєднання до європейських енергетичних систем.

Одним із ключових стратегічних завдань розвитку національної економіки України є забезпечення якісних поглиблених перетворень в сфері електроенергетики, які стосуються функціонування вітчизняного електроенергетичного ринку та впровадження ефективних механізмів його регулювання з боку держави. При цьому в процесі удосконалення ринку електроенергії України необхідно враховувати як забезпечення внутрішньої енергетичної безпеки, так і економічну ефективність від зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, від експортних операцій стосовно електроенергії з прийняттям до уваги тенденцій і закономірностей розвитку сфери електроенергетики як на загальнонаціональному, так і на світовому рівні.

Формування підходів до забезпечення «енергетичної безпеки» можна простежити через історію взаємин країн-постачальників і країн-споживачів енергоресурсів. Для кожної з цих 2 груп енергетична безпека трактується по-

різному. Але незалежно від того, чи розглядається вона з боку держави - імпортера або експортера енергоресурсів, енергетична безпека є одним з найважливіших елементів економічної і, отже, національної безпеки [1].

Оцінка зовнішньоекономічних зв'язків держави здійснюється через використання низки абсолютних і відносних показників, що відображають структуру, інтенсивність та ефективність зовнішньоекономічної діяльності. За допомогою даних індикаторів існує можливість аналізу таких параметрів зовнішньоекономічних зв'язків держави, як:

- загальний стан та тенденції якісних і кількісних змін;
- фізичні обсяги, структура, ступінь диверсифікованості та особливості географічної концентрації експортно-імпортних операцій;
- рівень інтенсивності та ефективності зазначених зв'язків [3].

Участь держави в регулюванні електроенергетики є базовою умовою ефективного функціонування галузі, вирішення завдань її розвитку, а також забезпечення національної економічної безпеки. Електроенергетика нерозривно пов'язана з діяльністю природних монополій, що обумовлює постійну державну зацікавленість і, так би мовити, присутність під час функціонування галузі [2].

Світова практика в умовах глобальної фінансово-економічної кризи свідчить про ефективність державного регулювання як для вирішення ряду внутрішньогалузевих, так і загальноекономічних проблем, та дозволяє переосмислити його важливість, а в ряді випадків роль держави в економіці країни.

Автори визначають енергетичну безпеку як внутрішню і зовнішню становище країни, при якому відсутні реальні і потенційні загрози енергетичним інтересам держави, а в випадку виникнення загроз - це система заходів щодо забезпечення охорони або захисту енергетичних інтересів. В даному випадку підтримується потрібний рівень життєздатності суспільства і держави за рахунок оптимізації паливно-енергетичного балансу і раціонального споживання наявних енергоресурсів [4].

Можна виділити наступні параметри для оцінки енергетичної безпеки:

- можливість і здатність паливно-енергетичного комплексу країни забезпечувати пропозицію;
- стійкість паливно-енергетичного комплексу та систем енергетики;
- економічна доступність енергетичних ресурсів.

В результаті аналізу першої складової енергетичної безпеки, можна зробити висновок про те, що можливість забезпечувати пропозиції ресурсами є. Однак дисбаланс між внутрішнім попитом і видобутком первинних енергоресурсів і виробництвом електроенергії дозволяє припустити, що система енергетики повністю не затребувана внутрішнім ринком, надлишок пропозиції експортується, що є основним фактором економічного зростання.

Після аналізу другої складової енергетичної безпеки можна зробити висновок, що збереження високої енергоємності економіки, низькі темпи оновлення виробничого апарату паливно-енергетичного комплексу, високий моральний і фізичний знос основних фондів однозначно створюють загрозу енергетичній безпеці України. Це призводить до таких наслідків, як зниження енергетичної безпеки України, гальмування економічного зростання, низька конкурентоспроможність української промисловості та ін.

Результати аналізу критеріїв оцінки енергетичної безпеки України показали, що можливість паливно-енергетичного комплексу країни забезпечувати пропозицію є, проте його здатність скорочується, при цьому сам паливно-енергетичний комплекс країни нестійкий і економічна доступність енергетичних ресурсів скорочується.

Давши оцінку енергетичної безпеки України, можна сформулювати загрози забезпечення енергетичної безпеки:

1. Економіка, що орієнтована на експорт сировини.
2. Високий фізичний і моральний знос основних фондів об'єктів енергетики.

Надійність поставок енергоресурсів залежить від технічного стану основних виробничих фондів паливно-енергетичного комплексу. У всіх галузях енергетики збільшується частка обладнання, яке виробило свій ресурс.

3. Енергомарнотратність економіки.

4. Цінова загроза.

Для формування відповідної нормативно-правової бази забезпечення енергетичної безпеки необхідно прийняти Закон «Про енергетичну безпеку України», який буде регламентувати критерії енергетичної безпеки, основні параметри показників і компетенцію держави в сфері енергетичної безпеки країни її регіонів як фундаментальну основу побудови енергоефективного суспільства.

Для забезпечення більш ефективного забезпечення енергетичної безпеки необхідний перехід від енергосировинного сценарію розвитку економіки на інноваційний.

1. У новому варіанті розвитку енергетичний сектор має представляти сировину нових напрямків розвитку, заснованих на прогресивних технологіях в промисловості, транспорті, сфері послуг, сільському господарстві.

2. Початковими етапами до даної мети можуть бути зниження експорту паливно-енергетичних ресурсів, збільшення внутрішнього попиту на паливно-енергетичні ресурси великих масштабах; виробництво товарів кінцевого споживання з високою доданою вартістю

3. Введення цінового регулювання на паливно-енергетичні ресурси електроенергію. Сучасна економіка не може нормально функціонувати при високій вартості енергії. В Україні низький внутрішній попит на паливно-енергетичні ресурси в разі економічних криз буде скорочуватися попит і на експортну продукцію, тоді цілі галузі піддадуться зовнішньому впливу. Необхідно державне цінове регулювання для збільшення внутрішнього попиту на енергоресурси.

Висновки. Визначено, що ринок електричної енергії України в сучасних умовах потребує реформування для забезпечення енергетичної безпеки держави, залучення інвестицій, розвитку відновлювальних джерел енергії та задоволення загальносуспільних інтересів. Ураховуючи, що електроенергетична галузь є «локомотивом» економічного розвитку держави,

то завданням держави є забезпечення її ефективного розвитку. У сучасних умовах, державне регулювання електроенергетичного ринку – це дії держави щодо забезпечення стабільної роботи єдиної енергетичної системи на інноваційній основі в умовах ризиків, що існують у суспільстві при переході до нової моделі ринку електричної енергії за наявності в галузі значної долі приватного капіталу, шляхом державного регулювання, зокрема розробкою законодавчих та нормативних актів, які забезпечують загальносуспільні інтереси.

Запропоновані заходи сприятимуть зростанню рівня забезпечення енергетичної безпеки України, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності країни і досягненню інтенсивного економічного зростання.

Список використаних джерел

1. Бараннік В. О. Стан та проблеми запровадження нової моделі функціонування електроенергетичного ринку України :аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс] / В. О. Бараннік // Національна безпека, 2015. – № 22. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1866/>.

2. Геєць В. М. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів / В. М. Геєць ; [За ред. В. М. Гейця, А. А. Мазаракі]. – К. : КНТУ. – 2008. – 389 с.

3. Щербаківська Л. Особливості формування державної політики щодо розвитку регіонів: європейський досвід / Л. Щербаківська // Інвестиції: практика та досвід, 2014.

4. Andoura S. From the European energy community to the energy union a policy proposal for the short and the long term [Electronic resource] / S. Andoura, J.-A. Vinois, J. Delors // Studies and reports, 2015. – January. – Vol. 107. – Access to: <http://www.institutdelors.eu/media/energyunion-andouravinois-jdi-jan15.pdf?pdf=ok>.

References

1. Barannik V.O. Status and problems of introduction of a new model of functioning of the electric power market of Ukraine: analytical note of the National Institute for Strategic Studies [Stan ta problemy zaprovadzhennia novoi modeli funktsionuvannia elektroenerhetychnoho rynku Ukrainy: analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen].2015. URL: [http://www.niss.gov.ua/articles/1866/..](http://www.niss.gov.ua/articles/1866/)
2. Heiets V.M. Priorities of national economic development in the context of globalization challenges. [Priorytety natsionalnoho ekonomichnoho rozvytku v konteksti hlobalizatsiinykh vyklykiv]. 2008.
3. Shcherbakivska L. Features of formation of the state policy concerning development of regions: the European experience. [Osoblyvostiformuvanniaderzhavnoipolitykyschodorozvytkurehioniv: evropeiskyidosvid]. 2014.
4. Andoura S. From the European energy community to the energy union a policy proposal for the short and the long term [Electronic resource] / S. Andoura, J.-A. Vinois, J. Delors // Studies and reports, 2015. – January. – Vol. 107. – Access to: <http://www.institutdelors.eu/media/energyunion-andouravinois-jdi-jan15.pdf?pdf=ok>.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

DOI: 10.5281/zenodo.4135963

*Чорний Олег Васильович, докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом, кандидат медичних наук*

*Chorny Oleg Vasyliovych, doctoral student of the Department of Public
Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Candidate
of Medical Sciences*

**ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ З РЕФОРМУВАННЯ
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19
ЩОДО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРАЦІ МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ**

**DEVELOPMENT OF MANAGEMENT APPROACHES TO REFORM THE
HEALTHCARE SYSTEM DURING THE COVID-19 PANDEMIC
REGARDING THE REGULATION OF MEDICAL WORK**

Спалах нової коронавірусної інфекції перевіряє на міцність національні системи охорони здоров'я, їх потенціал протидії, ступінь готовності та швидкість реагування на надзвичайні ситуації. Стрімке поширення COVID-19 підкреслює нагальну необхідність зміцнення медичного персоналу як невід'ємної частини будь-якої стійкої системи охорони здоров'я. ВООЗ заявляє, що під час відсутності систематичної звітності число інфікованих медпрацівників у світі, ймовірно, занижена, зараження медпрацівників стало поширеним явищем з початком пандемії.

Багато держав не ведуть систематичного збору даних про кількість інфікованих медпрацівників, оскільки не мають адекватних механізмів звітності. Крім того, у багатьох звітах дані про інфікованих працівників охорони здоров'я не подаються з виокремленням на побутові та професійні

джерела зараження, в них узагальнюються дані про випадки зараження, отримані з усіх джерел інформації. Питанням першочергової важливості формування та реалізації державної політики є безпека і здоров'я медпрацівників, які особливо схильні до ризику інфікування COVID-19.

Ключовим приформуванні управлінських підходів у цій сфері є забезпечення безпеки і здоров'я медпрацівників, прозорість та своєчасність поширення інформації про шляхи передачі інфекції, наявність засобів індивідуального захисту і навчання щодо їх правильного використання. Особливі заходи боротьби з інфекцією, такі як візуальні попередження, дихальна гігієна та дотримання правил поведінки при кашлі, носіння маски, ізоляція осіб з симптомами респіраторної інфекції і заходи захисту від повітряно-крапельних інфекцій, можуть допомогти запобігти респіраторне зараження медичних працівників і пацієнтів в стаціонарах.

Велике значення також надається своєчасному наданню інформації та відкритому діалогу між працівниками та керівництвом в системі охорони здоров'я. Персонал системи охорони здоров'я повинен повідомляти поточну інформацію про клінічні протоколи, заходи і рішення, які забезпечують їх ефективне виконання, а також про ситуації на роботі, які піддають медпрацівників небезпеці. Адміністрація та працівники лікарень, що функціонують з високим навантаженням, потребують психологічної підтримки, для подолання наслідків після надмірної тривалості змін, високої інтенсивності роботи і безпрецедентними показниками смертності.

Крім того, медичні працівники у регіонах, де реєструються множинні випадки зараження COVID-19, стоять перед важким вибором між пріоритетами громадської охорони здоров'я і побажаннями пацієнтів та їх сімей щодо лікування. Наслідком прийняття складних рішень може стати почуття тривоги аж до стресу і посттравматичних розладів. Досвід боротьби з іншими інфекційними спалахами говорить про те, що медпрацівники можуть піддаватися насильству та дискримінації у суспільстві та в найближчому оточенні через небезпеку зараження. Необхідно

створювати більш прийнятні умови зайнятості, включаючи соціальний захист, оплату праці, періоди відпочинку і графіки робочого часу.

Ключові слова: медичний персонал, управлінські підходи, пандемія, реформування, система охорони здоров'я, регламентація праці, формування.

An outbreak of a new coronavirus infection tests the strength of national health systems, their response potential, the degree of preparedness and the speed of emergency response. The rapid spread of COVID-19 underscores the urgent need to strengthen medical personnel as an integral part of any sustainable health care system. The WHO states that in the absence of systematic reporting, the number of infected health workers in the world is likely to be underestimated, and infection of health workers has become common with the onset of the pandemic.

Many countries do not systematically collect data on the number of infected health workers because they do not have adequate reporting mechanisms. In addition, many reports do not provide data on infected health workers with a distinction between domestic and occupational sources of infection, and summarize data on cases of infection from all sources. The issue of the paramount importance of the formation and implementation of public policy is the safety and health of health workers, who are particularly at risk of contracting COVID-19.

The key to the formation of management approaches in this area is to ensure the safety and health of health workers, transparency and timeliness of dissemination of information about the routes of infection, the availability of personal protective equipment and training on their proper use. Special infection control measures, such as visual warnings, respiratory hygiene and coughing, wearing a mask, isolating people with respiratory symptoms, and protection against airborne infections, can help prevent respiratory infections in healthcare professionals and patients in hospitals.

Great importance is also attached to the timely provision of information and open dialogue between employees and management in the health care system. Health system personnel should report current information on clinical protocols, measures

and solutions that ensure their effective implementation, as well as on work situations that put healthcare workers at risk. The administration and staff of high-intensity hospitals need psychological support to cope with the consequences of excessive change, high work intensity and unprecedented mortality.

In addition, health professionals in regions where multiple cases of COVID-19 infection are reported face a difficult choice between public health priorities and the treatment wishes of patients and their families. Making difficult decisions can result in feelings of anxiety up to stress and post-traumatic stress disorder. Experience with other outbreaks suggests that health workers may be exposed to violence and discrimination in society and in the immediate environment because of the risk of infection. It is necessary to create more acceptable employment conditions, including social protection, wages, rest periods and working hours.

Keywords: *medical personnel, management approaches, pandemic, reforming, health care system, labor regulation, formation.*

Постановка проблеми. Формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я повинна забезпечити своїми заходами підтримку медичного персоналу, заходи із реформування регламенту його праці вимагають перспективного кадрового планування. При організації робочого часу необхідно докладати всіх зусиль, щоб у відповідності з вимогами роботи розподілити на справедливій основі змінну роботу, понаднормову роботу і роботу в незручні години між сестринським персоналом, а також зайнятим повний і неповний робочий день персоналом і враховувати індивідуальні побажання, такі як температурний режим, транспортні засоби, час на особисте та сімейне життя.

Тягар відповідальності, що лежить на медичних працівниках із сімейними обов'язками, підкреслює гостру необхідність у гнучких режимах робочого часу, в яких враховуються гендерні аспекти і які дозволяють та допомагають чоловікам і жінкам краще поєднувати трудові та сімейні обов'язки. Дані заходи обіцяють забезпечити необхідну медичну допомогу, вони вимагають

ретельного підходу до реалізації на практиці, щоб медичному персоналу забезпечувався такий ж рівень захисту, як і іншим працівникам [9]. Також, при прийомі на роботу тимчасового медичного персоналу слід враховувати логістичні, етичні та фінансові аспекти. В управлінських підходах мають забезпечуватися належний нагляд, організація праці «медиків-новачків», щоб вони проходили підготовку і володіли актуальними навиками, необхідними для роботи в умовах пандемії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз показує, щоневід'ємною частиною державної політики у частині формування і реалізації заходів реагування на COVID-19 повинні стати надання підтримки бригадам медиків, а також їх сім'ям, надання медпрацівникам інформації та рекомендацій про те, як впоратися зі стресом, і організація консультацій для тих, хто страждає від посттравматичного стресу. У низці держав працівники охорони здоров'я та інших галузей суспільного обслуговування розглядають можливість переїзду в альтернативне житло на час пандемії, щоб захистити свої родини від ризику інфікування COVID-19.

Попередні спалахи інфекцій підкреслили важливість гендерного аналізу в формуванні режиму готовності та реагування на надзвичайні ситуації в системі охорони здоров'я. Жінки відіграють головну роль, забезпечуючи неформальні послуги з догляду та перебуваючи в перших лавах медичного персоналу. Зі зростанням безробіття в багатьох країнах і з огляду на нерівномірний розподіл медичних кадрів набуває популярності ідея навчання фельдшерів з числа місцевих жителів для посилення реагування на пандемію[7]. Стратегія місцевого реагування методами профілактики та інфекційного контролю все частіше використовується з метою посилення протидії COVID-19.

Метою статті є обґрунтування управлінських підходів з реформування та корекції регламенту умов праці медичного персоналу в період пандемії.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі органи державної влади повинні консультиватися із соціальними партнерами з питань моніторингу та регулювання праці медичного персоналу під час кризи

відповідно до обставин [10]. Оскільки пандемія продовжує поширюватися, навіть добре забезпечені ресурсами системи охорони здоров'я знаходяться на межі зриву в спробах дати їй відсіч.

Стрімке зростання числа випадків захворювань у всьому світі підкреслює нагальну необхідність формування і реалізації державної політики для зміцнення менш забезпечених ресурсами систем охорони здоров'я, щоб вони могли протистояти спалаху COVID-19. Це передбачає вирішення проблем кадрового забезпечення охорони здоров'я і розширення мережі діагностичних лабораторій, механізмів епідеміологічного нагляду та комунікаційних стратегій щодо ризиків, тому необхідно вживати глобальні дії на підтримку заходів реагування на спалахи хвороб.

Під час спалаху COVID-19 деякі держави вдаються до професійної допомоги волонтерів, військовослужбовців, лікарів, які вийшли на пенсію, студентів медичних вузів і медсестер. Підготовка місцевих фельдшерів давно практикується в країнах, що зазнають кадровий дефіцит у сфері охорони здоров'я. У багатьох країнах у зв'язку з ростом числа госпіталізацій стала широко практикуватися понаднормова робота. У деяких країнах медпрацівників обмежили в праві на відпустку, щоб забезпечити постійну присутність достатньої кількості медиків під час пандемії COVID-19.

Справедливий режим робочого часу допомагає знаходити баланс між благополуччям медичних працівників і потребами медичної служби. Однак в надзвичайних ситуаціях працівники охорони здоров'я змушені працювати в позаштатних і часом нетипових умовах. До умов, особливо актуальних під час пандемії, відносяться: тривалість робочого часу, включаючи регулювання і компенсацію понаднормових годин, незручних годин роботи і змінної роботи; щотижневий відпочинок; відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами; відпустка через хворобу; соціальне забезпечення [5].

Під час пандемії жінки відчувають особливі проблеми в частині неоплачуваної праці по догляду за дітьми або старими членами сім'ї. Жінки, зайняті в медико-соціальной сфері, як правило, представлені там, де потрібно

низький рівень кваліфікації; вони заробляють менше і знаходяться на нижніх щаблях професійної ієрархії, що обумовлює гендерний розрив [2]. Під час пандемії жінкам доводиться справлятися, в тому числі, з важким завданням врівноваження додаткового трудового навантаження, побоювань передати вірус своїм близьким і побутових обов'язків.

Свобода висловлювати свою занепокоєність, з питань гігієни праці, або право відмовитися від роботи, якщо, на думку медиків, може створитися загроза їм або іншим особам, а також їх право на організацію і вільну участь в діалозі є важливими принципами, які необхідно відстоювати навіть у надзвичайних ситуаціях, подібних пандемії COVID-19. Щоб полегшити цей тягар, деякі медичні установи надають своїм працівникам безкоштовні послуги догляду за дітьми. Додаткові труднощі із забезпеченням домашнього догляду за людьми похилого віку та хворими виникають у зв'язку з обмеженнями на пересування і побоюваннями заразити інших.

У світі багато профспілок приймають активну участь у заходах реагування на COVID-19, надаючи своїм членам рекомендації та регулярно оновлювану інформацію, беручи участь в діалозі з організаціями роботодавців і урядами, мобілізуючи членів на надання активної допомоги під час спалаху. Соціальний діалог важливий не тільки для забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій, а й для підвищення ефективності реагування та координації дій в надзвичайних ситуаціях.

Він необхідний для своєчасного обміну інформацією та вирішення таких питань, як безпека і гігієна праці, збільшення робочого навантаження і посилення відповідальності. Здатність системи охорони здоров'я до швидкої антикризової реорганізації шляхом мобілізації медичних працівників при збереженні основних неперервних послуг є критично важливим і одночасно важким завданням. До основних заходів належать безпека і гігієна праці, гідні умови праці, психологічна підтримка медпрацівників, професійна підготовка і навчання з метою оперативного перепрофілювання кадрових і прийому нових працівників охорони здоров'я відповідно до вимог системи охорони здоров'я [3].

Готовність до надзвичайних ситуацій також включає оптимізацію платформ обслуговування, таких як телемедицина. Підвищити якість медичних послуг і поліпшити практику роботи медичних працівників під час пандемії допомагають нові технології, такі як онлайніві та мобільні медичні програми. З впровадженням і розширенням масштабу використання цифрових технологій для інформування, навчання та спрямування зусиль працівників охорони здоров'я, особливо в бідних і віддалених районах, може підвищуватися прозорість і якість послуг, так само як і ефективність адміністрування в умовах пандемії.

Однак, як показують дані, майже всі системи охорони здоров'я стикаються з труднощами з набором, розстановкою і утриманням достатньої кількості кваліфікованих і вмотивованих працівників сфери охорони здоров'я. До 2030 року в світі буде недостатньо працівників охорони здоров'я, щопершочергово позначиться на країнах з низьким і середнім рівнем доходу. Протягом багатьох років зростаюча комерціалізація медичних послуг викликає стурбованість. Це не обов'язково означає, що медичні послуги повинні організовуватися і здійснюватися державними службами – вони можуть здійснюватися і на приватній основі.

В умовах триваючої пандемії COVID-19 деякі країни посилюють роль приватних лікарень, інтегруючи їх в систему охорони здоров'я на час кризи, приватний сектор може зіграти свою роль і в боротьбі з пандемією COVID-19 доповнюючи зусилля державної системи охорони здоров'я. Аналізуючи додаткові дієві альтернативи участі приватного сектора в подоланні надзвичайних ситуацій в сфері охорони здоров'я, Міжнародна організація роботодавців ініціювала обговорення з багатосторонніми організаціями та підприємницькою спільнотою про виклики і можливості в державно-приватній співпраці [1].

Хоча основна увага приділяється захисту і підтримці медичних працівників, які перебувають в епіцентрі боротьби з COVID-19, пандемія впливає на всіх учасників системи охорони здоров'я, включаючи самозайнятих

працівників і медичні підприємства. Нестабільність доходів у разі хвороби або догляду за хворими членами сім'ї змушує медпрацівників виходити на роботу навіть при поганому самопочутті та підвищує ризик їх зараження, крім того, посилюється ризик зубожіння хворих і членів їх сімей.

У медичних працівників повинен бути доступ до лікування та відшкодування фінансових втрат у разі інфікування COVID-19 на роботі в рамках спеціальних програм страхування виробничого травматизму або, якщо таких програм страхування не існує, у вигляді прямої компенсації з боку роботодавців. Хоча ці заходи спрямовані на зниження ризику передачі інфекції і вивільнення ресурсів системи охорони здоров'я, очікується, що вони зроблять негативний вплив на доходи деяких категорій лікарів, оскільки число їх пацієнтів значно скорочується, а поточні експлуатаційні витрати, оренда кабінетів і електроживлення медичних приладів, зберігаються.

Незважаючи на втрату частини доходу, лікарі готуються до збільшення робочого навантаження після скасування заходів соціального дистанціювання і відновлення нормального функціонування систем охорони здоров'я [8]. Лікарні зазнають значних збитків у тих випадках, коли в рамках національних стратегій забезпечення готовності їм пропонується звільнити ліжка за рахунок виписки пацієнтів і відтермінування планових операцій. Глобальний дефіцит і нерівний розподіл кваліфікованих працівників охорони здоров'я серйозно ускладнюють реагування на спалахи несподіваних і легко поширюваних інфекцій, таких як COVID-19.

У Європі кілька держав зіткнулися з величезними викликами, пов'язаними з доглядом і лікуванням безпрецедентного числа госпіталізованих хворих, одночасно посилюється транскордонне співробітництво між країнами. Це підкреслює крайню необхідність відповідних державних витрат з метою створення сильних, стійких і надійних систем охорони здоров'я, які, в першу чергу, здатні в цілому забезпечити справедливий доступ до якісного медичного обслуговування і які мають у своєму розпорядженні достатні ресурси для реагування на несподівані спалахи захворювань, такі як пандемія COVID -19.

Крім адекватного соціального захисту працівників охорони здоров'я в умовах кризи COVID-19 не менш важливо забезпечити всьому населенню доступ до прийнятної за ціною медичної допомоги [6]. Соціальний захист виконує ключову роль у запобіганні та пом'якшенні кризи в галузі охорони здоров'я. Це означає, перш за все, недопущення зубожіння окремих осіб і домашніх господарств як прямого результату їх звернення за медичною допомогою, а також заохочення заходів профілактики в побуті. Громадська охорона здоров'я відповідає принципам заснованого на правах підходу до досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, який забезпечує фінансовий захист і ефективний доступ до медичних послуг.

Державна політика в частині формування механізмів колективного фінансування охорони здоров'я за рахунок внесків у систему соціального забезпечення, податків або і тих і інших, дають позитивний перерозподільчий ефект і не перекладають фінансові ризики і ризики ринку праці на приватних осіб. Відповідно, економічні міркування, що передують зверненню за медичною допомогою, коли виникає така необхідність, не стають причиною відстрочки або відмови від допомоги. Це особливо актуально в умовах кризи в сфері охорони здоров'я, викликаного інфекційними захворюваннями.

У відповідь на кризу COVID-19 державна політика повинна реалізовуватися через спрямування додаткових бюджетних коштів у систему охорони здоров'я. У державах, де медичне обслуговування здійснюється в приватному порядку і де постачальники послуг, як правило, не є учасниками соціальних медичних програм, такі інтеграційні дії були зроблені в рамках антикризового реагування. У державах, де фінансовий тягар медичного обслуговування лягає на домашні господарства або покривається за рахунок добровільного приватного страхування, уряди змушені розширювати заходи в сфері громадської охорони здоров'я [4].

Ефективна і добре продумана структура фінансування необхідна для заохочення дотримання надавачами медичних послуг критеріїв загальної доступності, наявності, прийнятності та якості медичної допомоги відповідно

до актів з прав людини і міжнародних норм соціального забезпечення, а також для зміцнення національної системи охорони здоров'я в цілому. Це вимагає тісної і ефективної координації дій сторін у фінансуванні, закупівельної діяльності і надання медичних послуг.

Пандемія COVID-19 підкреслює необхідність узгоджених і стабільних інвестицій в охорону здоров'я. Вона кидає виклик традиційним поглядам на систему охорони здоров'я як тягар для національної економіки, підкреслюючи її значення для зростання економіки і добробуту суспільства. Криза COVID-19 повертає увагу до вже перевантажених систем охорони здоров'я багатьох країн, так само як і до проблем найму, розподілу, утримання і захисту достатнього числа кваліфікованих і вмотивованих працівників сфери охорони здоров'я.

Висновки. Сьогодні необхідно акцентувати свою увагу на розробці стратегій розширення інвестицій в кадрові ресурси охорони здоров'я шляхом підвищення якості даних про ринок праці в сфері охорони здоров'я, забезпечення участі багатьох сторін і проведення соціального діалогу. Соціальний діалог необхідний для створення стійких систем охорони здоров'я, яким, відповідно, відводиться вирішальна роль в антикризовому реагуванні та підвищення ступеня готовності до надзвичайних ситуацій.

Особливо актуальним є наявність соціального діалогу та роль організацій роботодавців і працівників у антикризовому реагуванні на ситуацію в період пандемії. На працівників охорони здоров'я, так само як і на всіх інших працівників, повинні поширюватися норми, що захищають їх здоров'я і безпеку, що забезпечують адекватне фінансове відшкодування втрачених доходів і покривають витрати на лікування в разі хвороби. Міжнародні трудові норми повинні застосовуватися, з тим щоб забезпечити дотримання стандартів, якість послуг та їх відповідність пандемії COVID-19.

Список використаних джерел

1. Безперервний професійний розвиток лікарів. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-opriljudnilo-dlja->

gromadskogoobgovorennja-nakaz-pro-bezperervnij-profesijnij-rozvitok-likariv(дата звернення: 07.08. 2020).

2. Вороненко Ю., Радиш Я. Медичне право всистемі права України: стан і перспективи розвитку. *Український медичний часопис*. URL: <https://www.umj.com.ua/article/371/medichne-pravo-v-sistemi-prava-ukrainistan-i-perspektivi-rozvitku> (дата звернення: 17.08. 2020).

3. Впровадження медреформи без розбудови інфраструктури первинної ланки неможливе. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vprovadzhennya-medreformi-bezrozbudovi-infrastrukturi-pervinnoyi-lanki-nemozhlive-zubko/> (дата звернення: 19.08. 2020).

4. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

5. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол.моногр.: у 2 ч. / упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша. К.: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.

6. Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів: Наказ МОЗ України від 22.02.2019 № 446. URL:<https://moz.gov.ua/article/ministrymandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22022019--446-dejaki-pitannjabezperervnogo-profesijnogo-rozvitku-likariv>(дата звернення: 19.08. 2020).

7. Деякі питання реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF>(дата звернення: 19.05. 2020).

8. Лаврентій Д. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.»; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон.акад. упр. Персоналом». Київ, 2019. 20 с.

9. Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності: кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2017. 368 с. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2017_lud_rozvytok_kolektyvna.pdf (дата звернення: 20. 08.2020).

10. Пальчук В. Пріоритет 2018 року – реформування сільської медицини. URL:http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3332:silska-meditsina-v-konteksti-medichnoji-reformi&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 20. 08.2020).

References

1. Bezperervnyi profesiinyi rozvytok likariv. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-opriljudnilo-dlja-gromadskogoobgovorennja-nakaz-pro-bezperervnij-profesijnij-rozvitok-likariv>(data zvernennia: 07.08. 2020).

2. Voronenko Yu., Radysh Ya. Medychne pravo vsystemi prava Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku. Ukrainskyi medychnyi chasopys. URL: <https://www.umj.com.ua/article/371/medichne-pravo-v-sistemi-prava-ukrainistan-i-perspektivi-rozvitku> (data zvernennia: 17.08. 2020).

3. Vprovadzhennia medreformy bez rozbudovy infrastruktury pervynnoi lanky nemozhlyve. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vprovadzhennya-medreformi-bezrozbudovi-infrastrukturi-pervynnoi-lanki-nemozhlive-zubko/> (data zvernennia: 19.08. 2020).

4. Derzhavna polityka: pidruchnyk / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; red. kol.: Yu.V. Kovbasiuk, K.O. Vashchenko, Yu.P. Surmin ta in. K.: NADU, 2014. 448 s.

5. Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia: kol.monohr.: u 2 ch. / uporiad. prof. Ya. F. Radysh; peredm. ta zah. red. prof. M. M. Bilynskoi, prof. Ya. F. Radysha. K.: NADU, 2013. Ch. 1. 396 s.

6. Deiaki pytannia bezperernoho profesiinoho rozvytku likariv: Nakaz MOZ Ukrainy vid 22.02.2019 № 446. URL:<https://moz.gov.ua/article/ministrymandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22022019--446-dejaki-pitannjabezperernogo-profesijnogo-rozvitku-likariv>(data zvernennia: 19.08. 2020).

7. Deiaki pytannia realizatsii derzhavnykh harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia za prohramoiu medychnykh harantii dlia pervynnoi medychnoi dopomohy na 2019 rik: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 hrudnia 2018 r. № 1117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF>(data zvernennia: 19.05. 2020).

8. Lavrentii D. Mekhanizm derzhavno-pryvatnoho partnerstva v protsesi reformuvannia sfery okhorony zdorovia v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: spets. 25.00.02 «Mekhanizmy derzh. upr.»; M-vo osvity i nauky Ukrainy, PAT «Vyshch. navch. zakl. «Mizhrehion.akad. upr. Personalom». Kyiv, 2019. 20 s.

9. Liudskyi rozvytok v Ukraini: instytutsiine pidgruntia sotsialnoi vidpovidalnosti: kol. monohr. / za red. E. M. Libanovoi. Kyiv: In-t demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen imeni M. V. Ptukhy NAN Ukrainy, 2017. 368 s. URL: https://www.idss.org.ua/monografii/2017_lud_rozvytok_kolektyvna.pdf (data zvernennia: 20. 08.2020).

10. Palchuk V. Priorytet 2018 roku – reformuvannia silskoi medytsyny. URL:http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3332:silska-meditsina-v-konteksti-medichnoji-reformi&catid=8&Itemid=350 (data zvernennia: 20. 08.2020).

УДК 351.74:341.9

DOI: 10.5281/zenodo.4135971

*Шведун В.О., доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри менеджменту Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

*Євсюков О.П., доктор наук з державного управління, доцент,
Професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту
Інституту державного управління та наукови досліджень з цивільного
захисту, м. Київ*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗАПОБІГАННЯМ ЗАГРОЗ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ: УМОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

PUBLIC ADMINISTRATION FOR PREVENTING THREATS TO SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY: CONDITIONS AND PROSPECTS

У статті досліджено умови та перспектив державного управління запобіганням загроз соціально-економічній безпеці. Зокрема, охарактеризовано основні заходи держави в системі запобігання загроз соціально-економічній безпеці сучасної України. Обґрунтовано застосування методу програмно-цільового підходу в рішенні питань запобігання загроз соціально-економічній безпеці України. Запропоновано організаційну структуру системи управління цільовою комплексною програмою.

Ключові слова: *державне управління, загрози, соціально-економічна безпека, метод програмно-цільового планування, дерево цілей.*

The article studies the conditions and prospects of public administration for preventing threats to social and economic security. In particular, the main measures

of the state in the system for preventing threats to social and economic security of modern Ukraine are described. The application of the program- targeted approach for prevention of threats to social and economic security of Ukraine is justified. The organizational structure of management system of the targeted integrated program of public administration for preventing threats to social and economic security is proposed.

Keywords: *public administration, threats, social and economic security, program-targeted planning approach, goal tree.*

Постановка проблеми. Соціальна держава за допомогою регулюючих механізмів впливає на економічну практику з метою виконання своїх соціальних функцій і завдань. До таких механізмів варто віднести наступні: фінансування соціальних програм; пільгове державне кредитування; оподаткування; перерозподіл бюджетних доходів між регіонами; соціально спрямоване інвестування; обов'язкове державне страхування цивільної відповідальності й банківських вкладів; надання квот на державні замовлення; антимонопольне законодавство й інші механізми.

Вкрай необхідним для реалізації зазначених заходів є створення вихідних умов у вигляді стабілізації соціально-економічної ситуації, недопущення подальшого погіршення соціального стану населення й загострення соціальних проблем. Рішення вже тільки цього завдання буде сприяти зростанню інвестиційної активності, мотивації населення, оздоровленню морального клімату в суспільстві, зміцненню довіри людей до держави. А все це разом створить передумови для подальшого збільшення темпів економічного зростання. Вищезазначене обумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення державного управління ризиками соціально-економічної безпеці в сучасних умовах присвятили багато вчених і практиків, зокрема, таких, як: О. Амоша [1], О. Дорожкін [2], В. Широков [5], А. Ярочкін [6] та ін.

Однак питання запобігання загроз соціально-економічній безпеці на державному та регіональному рівні все ще залишаються недостатньо розвиненими.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження умов та перспектив державного управління запобіганням загроз соціально-економічній безпеці.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення низки таких завдань:

- охарактеризувати основні заходи держави в системі запобігання загроз соціально-економічній безпеці сучасної України;
- обґрунтувати застосування методу програмно-цільового підходу в рішенні питань запобігання загроз соціально-економічній безпеці України;
- запропонувати організаційну структуру системи управління цільовою комплексною програмою державного управління запобіганням загроз соціально-економічній безпеці.

Виклад основного матеріалу. Основними заходами держави в системі запобігання загроз соціально-економічній безпеці сучасної України можуть бути наступні:

- послідовне здійснення програми прискореного економічного росту, як необхідної умови для збільшення доходів населення, доходів державного бюджету й створення, тим самим, макроекономічних умов для зниження масштабів бідності;
- проведення активної політики розширення зайнятості, створення нових робочих місць, у тому числі шляхом стимулювання й державної підтримки малого бізнесу й інноваційних проектів;
- поступове, але прискорене зближення мінімальної заробітної плати із прожитковим мінімумом, з досягненням їхньої рівності протягом 3-х років, недопущення заборгованості по заробітній платі й інших соціальних виплатах громадянам;
- модернізація освіти – підвищення її якості, формування ефективних механізмів соціального замовлення у системі освіти;

- реформування охорони здоров'я, підвищення доступності якісних медичних послуг для всіх верств населення;

- удосконалення пенсійної системи, забезпечення її поточної фінансової стабільності та підвищення реальних розмірів пенсій всіх категорій громадян;

- розширення соціальної підтримки населення за допомогою соціальних програм державного та регіонального рівня, при залученні необхідного обсягу бюджетних коштів;

- реформування житлового сектора повинно бути спрямоване на підвищення ефективності будівельного комплексу та житлово-комунального господарства, поступового його переходу на режим безбиткового функціонування шляхом скорочення бюджетного дотування та перехресного субсидування споживачів;

- розвиток культури, збереження культурного потенціалу та культурної спадщини країни, орієнтація населення на цінності, що забезпечують успішну модернізацію українського суспільства [3; 6].

У контексті визначення перспектив забезпечення соціально-економічної безпеки України доцільно використовувати метод програмно-цільового управління. Програмно-цільове управління – це метод управління, при якому керівник розробляє цілі управління та механізми реалізації, а також строки й стани проміжних значень процесу. Воно засновано на методології цільового програмування та припускає програмування рішень, при якому орієнтуються не ситуацію, що реально склалася, а на досягнення найбільш ефективним способом деякої мети [2; 3].

Необхідність використання програмно-цільового підходу в рішенні питань запобігання загроз соціально-економічній безпеці України обумовлюється тим, що соціальні програми враховують специфіку відтворення та функціонування територіальних спільнот людей у поточний період (у тому числі погіршення демографічної ситуації, зростання безробіття тощо).

Програми та проекти, що розробляються за допомогою програмно-цільового метода, дозволяють концентрувати ресурси й зусилля на рішенні ключових завдань: соціальних, науково-технічних, екологічних тощо [5; 6].

Кожна програма спрямована на рішення у встановлений термін тієї чи іншої пріоритетної проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки в масштабах всієї національної економіки, окремого сектора, галузі або регіону, а також міжгалузевої, міжвідомчої або міжрегіональної проблеми.

Державні програми відрізняються за термінами, широтою охоплення проблеми тощо. Комплекс адміністративних мір сполучається в них з фінансово-економічними. Рішення поставленого завдання підкріплюється фінансовими ресурсами: визначаються джерела й обсяги фінансування. У ряді випадків створюються спеціальні інститути: фонди, консорціуми, асоціації, покликані залучати й концентрувати необхідні фінансові, матеріальні й людські ресурси й контролювати хід виконання програми [2; 6].

Метод програмно-цільового управління заснований на формуванні «дерева цілей», відповідно до якого визначається система заходів щодо реалізації цілей, що має назву цільової комплексної програми. Для виконання цільової комплексної програми будується спеціальна система управління, що доводить завдання цільової комплексної програми до конкретних виконавців і контролює виконання програми. Організаційна структура системи управління цільовою комплексною програмою визначається, таким чином, «деревом цілей», складом виконавців і втримуванням цільової комплексної програми.

Безліч виконавців програми й система управління цільовою комплексною програмою утворюють у сукупності програмно-цільову організаційну структуру, що діє протягом усього періоду рішення проблеми [2; 3].

Такі системи необхідно планувати в три стадії:

- формування загальної структурної схеми системи і її головних характеристик (стадія композиції);
- розробка складу підрозділів і основних зв'язків між ними (стадія структуризації);

- розробка кількісних характеристик апарата управління, установлення порядку його діяльності (стадія регламентації) [3; 6].

При цьому перша стадія має принципове значення, оскільки вона визначає структуру організації. На ній визначаються система цілей і завдань організації, її тип і правовий статус, ступінь самостійності, межі діяльності, склад функцій.

Програмно-цільовий метод є нині в Україні важливим інструментом формування видаткової частини бюджетів всіх рівнів. Можливості бюджетного фінансування соціально-економічної сфери визначають відбір представлених до затвердження програм. Низка таких програм фінансується на спільній основі за рахунок коштів державного бюджету, а також позабюджетних джерел [1; 3].

В нинішніх умовах слід відзначити безупинно зростаючу потребу в соціально-економічних прогнозах. Теорія прогнозування й планування економіки базується на економічній теорії. Якщо остання вивчає глибинні процеси економічного розвитку, установлює їхню суть, рушійні сили для будь-яких суспільно-економічних формацій, то прогнозування і планування є робочим інструментом визначення величин економічних показників та дозволяють виявити найбільш ефективні методи регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві й одночасно виступають як методологічна основа при розгляді питань прогнозування й планування галузевих економік, таких, як економіка промисловості, економіка транспорту, економіка будівництва тощо. Таким чином, місце теорії прогнозування та планування в системі державного забезпечення соціально-економічної безпеки визначається тим, що вона є як би сполучною ланкою економічної теорії, з одного боку, і соціально-економічною практикою – з іншого. Дана галузь має тісний зв'язок зі статистикою, від якої вона отримує методи аналізу та необхідні відомості для розрахунків. Прогнозування і планування соціально-економічної діяльності використовує досягнення природних, біологічних і інших наук, особливо математики [3; 6].

Висновки. У цілому, проведене дослідження дозволяє отримати такі висновки.

1. Охарактеризовано основні заходи держави в системі запобігання загроз соціально-економічній безпеці сучасної України:

- проведення активної політики розширення зайнятості, створення нових робочих місць, у тому числі шляхом стимулювання й державної підтримки малого бізнесу й інноваційних проектів;

- поступове, але прискорене зближення мінімальної заробітної плати із прожитковим мінімумом, з досягненням їхньої рівності протягом 3-х років, недопущення заборгованості по заробітній платі й інших соціальних виплатах громадянам;

- модернізація освіти – підвищення її якості, формування ефективних механізмів соціального замовлення у системі освіти;

- реформування охорони здоров'я, підвищення доступності якісних медичних послуг для всіх верств населення.

2. Обґрунтовано застосування методу програмно-цільового підходу в рішенні питань запобігання загроз соціально-економічній безпеці України. Показано, що необхідність використання програмно-цільового підходу в рішенні питань запобігання загроз соціально-економічній безпеці України обумовлюється тим, що соціальні програми враховують специфіку відтворення та функціонування територіальних спільнот людей у поточний період (у тому числі погіршення демографічної ситуації, зростання безробіття тощо).

3. Запропоновано організаційну структуру системи управління цільовою комплексною програмою державного управління запобіганням загроз соціально-економічній безпеці, яке передбачає три етапи:

- формування загальної структурної схеми системи і її головних характеристик (стадія композиції);

- розробка складу підрозділів і основних зв'язків між ними (стадія структуризації);

- розробка кількісних характеристик апарата управління, установлення порядку його діяльності (стадія регламентації).

Список використаних джерел

1. Амоша О. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави / О. Амоша. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

2. Дорожкин А. В. Информационная безопасность как инструмент обеспечения экономической безопасности хозяйствующего субъекта / А. В. Дорожкин, В. Н. Ясенев // Экономика и предпринимательство. 2015. – № 5-1 (58-1). – С. 812–816.

3. Євсюков О. П. Сучасні виклики соціально-економічній безпеці України та державні механізми їх визначення / О. П. Євсюков // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 15. – С. 77–79.

4. Широков В. А. Компьютерные преступления: основные тенденции развития / В. А. Широков // Юрист. – 2006. – № 10. – С. 18–21.

5. Ярочкин В. Безопасность информационных систем / В. Ярочкин. – М. : Ось-89, 2012. – 320 с.

References

1. Amosha O. Sotsialno-ekonomichnyi stan Ukrainy: naslidky dlia narodu ta derzhavy / O. Amosha. – K. : NVTs NBUV, 2009. – 687 s.

2. Dorozhkyn A. V. Ynformatsyonnaia bezopasnost kak instrument obespechenyia ekonomycheskoï bezopasnosty khoziaistvuiushcheho subъekta / A. V. Dorozhkyn, V. N. Yasenev // Ekonomyka y predprynymatelstvo. 2015. – № 5-1 (58-1). – S. 812–816.

3. Ievsiukov O. P. Suchasni vyklyky sotsialno-ekonomichnii bezpetsi Ukrainy ta derzhavni mekhanizmy yikh vyznachennia / O. P. Yevsiukov // Investytsii: praktyka ta dosvid. – 2018. – № 15. – S. 77–79.

4. Shyrovkov V. A. Komp'iuternye prestuplenyia: osnovny etendentsyy razvytyia / V. A. Shyrovkov // Yuryst. – 2006. – № 10. – S. 18–21.

5. Iarochkyn V. Bezopasnost ynformatsyonnykh system / V. Yarochkyn. – M. : Os-89, 2012. – 320 s.

УДК 35.071

DOI: 10.5281/zenodo.4135977

Воронкова В.Г., доктор філософських наук, професор, Академік академії наук вищої освіти України, завідувач кафедри менеджменту організацій та управління проектами, Інженерний навчально-науковий інститут Запорізького національного університету, м. Запоріжжя

Voronkova V., Doctor of Philosophy (D.Sc.), Professor, Academician of the Academy of Higher Education of Ukraine, Head of the Department of Management of Organizations and Project Management, Engineering educational and scientific Institute of Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia

Олексенко Р.І., доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного управління та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, Мелітополь

Oleksenko R., Doctor of Philosophy, Professor, Professor of Department Public Administration and Law, Dmytro Motornyi Tavria state agrotechnological University, Melitopol

**ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК
ДИНАМІЧНОЇ СИСТЕМИ У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

**FORMATION OF THE SOCIAL DEVELOPMENT CONCEPT AS A
DYNAMIC SYSTEM IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

В статті розкрито удосконалення моделі соціального розвитку, зумовленої важливою загальнонауковою, теоретичною, методологічною і практичною роллю у науковому пізнанні. Представлено концептуалізацію моделі соціального розвитку на основі принципів системності та ієрархії, побудованої на міждисциплінарному дискурсі та їх практичному використанню у публічному управлінні та адмініструванні. Визначено концептуальну універсальність законів соціального розвитку та їх просторово-часову спільність функціонування між явищами і процесами соціального розвитку. Обґрунтовано категоріальну природу соціального розвитку як динамічної системи, пов'язаної із зростанням нестійкості та нестабільності сучасного суспільства, що приводить до необхідності удосконалення моделі соціального розвитку.

Ключові слова: *публічне управління, адміністрування, соціальний розвиток, модель соціального розвитку, динамічна система, проблеми соціального розвитку.*

Actuality of the research theme is that the improvement of the model of social development is due to the important general scientific, theoretical, methodological and practical role in the scientific cognition of public administration.

The main goal of the article is conceptualization of the model of social development and applying the principles of system and hierarchy based on interdisciplinary discourse and their practical usage for further social development. The main task of the study is to search for systemic principles and laws that determine the conceptual universality of the laws of social development, space-time commonality of functioning and establishing relationships between phenomena and processes of social development. The leading approach of the study of the theme of improvement of the model of social development is the usage of certain symmetry with some deviations from the last one, which require justification of categorical nature of social development and self-development, connected with the growth of instability and instability of modern society, leads to the necessity of improvement of

the model of social development. The scientific novelty of the research is determined by the construction of a complex system of notions, categories and principles of varying degrees of commonality connected with the relations of the hierarchy and at the same time as such, which represent a certain integrity, the search for methodological tools to build a model of social development in the context of public administration and at the same time create a certain integrity of the methodological construction of hierarchy theory and analysis of complex multi-level objects of various nature. Materials of the article have practical value for managers, leaders of different levels of management, scientists involved in the field of social policy and social development.

Keywords: *public administration, social development, model of social development, dynamic system, problems of social development.*

Постановка проблеми. Публічне управління та адміністрування у сфері соціального розвитку представляє собою концептуальну основу для розгортання наукових досліджень, що розкривають закони саморозвитку складних соціетальних систем, що визначають функціонування і самоуправління ієрархічних об'єктів самої різної природи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті ми спираємося на праці відомих вчених з публічного управління та адміністрування, як В. Баштанника, С.Домбровської, В.Коврегіна, О.Коленова, В.Скуратівського, В.Трощинського, П. Ситника, К. Ващенко, І. Дудової, Ю. Ковбасюка, П. Ситника, які в тій чи іншій мірі зачіпають досліджувану проблему. В досліджуваних статтях, дотичних до даної теми, визначається система понять, категорій і принципів різної міри спільності, пов'язаних відносинами ієрархії і одночасно як таких, що представляють певну цілісність, пошук методологічних інструментів побудови моделі соціального розвитку у контексті публічного управління та адміністрування, що одночасно створюють методологічну побудову теорії ієрархії складних багаторівневих об'єктів самої різної природи. Незважаючи на досить помітний аналіз досліджуваної проблеми соціального

розвитку як динамічної системи у контексті публічного управління та адміністрування у науковій літературі в інформаційну епоху, що представляє новий етап розвитку цивілізації, розкрита ще недостатньо у повній мірі та її не можна вважати вивченою достатньою мірою.

Постановка завдання. Метою статті є концептуалізація моделі соціального розвитку та застосування принципів системності та ієрархії, побудованої на міждисциплінарному дискурсі та їх практичного використання у сфері соціального розвитку. Головним завданням наукового дослідження є пошук системних принципів і законів, що визначають концептуальну універсальність законів соціального розвитку, просторово-часову спільність функціонування та встановлення відносин між явищами і процесами соціального розвитку, між інтеркультурними практиками як індикатора взаємодії полікультурних груп і спільнот поліетнічного соціуму [1, С. 41-42].

Методологія аналізу включає гіпотетико-дедуктивний метод побудови моделі соціального розвитку і визначив можливість переходу від змістовних тверджень аксіом до частково і достатньо формалізованих наслідків. Останнє у свою чергу визначило можливість побудови просторової структури ідеальної моделі ієрархії, яка дозволила узагальнити всі різноманітні підходи і сформувати цілісну модель. Історія створення моделі соціального розвитку у публічному управлінні та адмініструванні як системи свідчить, що концепція ієрархії розглядалася у контексті багатьох наук, використовуючи власну методологію і описуючи власні результати на мові власної дисципліни, розширяючи дослідження на основі використання філософських принципів, методів, підходів та на основі формальних і математичних засобів. Іноді при спробі побудови моделі використовувався інтегральний підхід, а в інших випадках, методи, пов'язані з редукціонізмом. Труднощі побудови моделі соціального розвитку пов'язані з відсутністю абстрактних характеристик, що узагальнюють властивості ієрархії якісно різних об'єктів різних наук. Ми намагалися уникнути одностороннього підходу інтегративного чи редукціоністського на основі уявлень про діалектику взаємовідносин антиномій

і об'єднання ієрархічних частин у систему та розуміння системи соціального розвитку як ефективної, дієвої та результативної моделі та використання історичної компаративістики [9, С. 252].

Виклад основного матеріалу. Концептуалізація моделі соціального розвитку та застосування принципів системності та ієрархії пов'язана з побудованою на міждисциплінарному дискурсі моделі, її практичному використанні у сфері соціальної політики. Виявлення особливостей взаємовідносин абстрактних рівнів організації дозволило ввести в теорію ієрархії уявлення про принцип саморозвитку багаторівневих систем, формалізувати взаємовідносини рівнів організації, проте ускладнення підрівнів системи ускладнюється і приводить до стану нестійкості і необхідності перетворення структурної організації. Ефективність та результативність публічного управління та адміністрування завжди прямо залежать від економічного та соціального розвитку суспільства, оскільки функціонування будь-якого суспільства не можливе розвиватися без злагодженого порядку системної цілісності організації та вироблення механізму самоорганізації щодо подолання нестійкості системи, а нові умови функціонування системи вимагають змін, перебудови, перетрансформації системних рівнів складної системи соціального розвитку, їх гуманізації [2, С. 11].

Зміни ці не можуть здійснюватися на основі нарощування причинно-наслідкових відносин, що ускладнюють систему, а причинно-наслідкові відносини слід замінити зовнішніми ймовірнісними відносинами як аналогічними собі системами.

Формування моделі соціального розвитку у контексті тоталогенезису.

При формування моделі соціального розвитку у контексті тоталогенезису виявляються два напрямки соціального розвитку: 1) конкурентна боротьба; 2) кооперація з собі подібними системами. Якщо перший шлях вимагає мобілізації всіх ресурсів і удосконалення структурної перебудови організації, то другий шлях пов'язаний з докорінними перетвореннями структурної організації. Ці перетворення виражаються у тому, що система стає частиною системи більш

високої організації і віддає найбільш важливі функції управління своїми частинами новому центру управління, зберігаючи частину функцій управління за власними рівнями і набуваючи нових властивостей щодо досягнення цілісності більш високої організації. Поняття емерджентності набуває нових рис у процесі перетворень в організації через призму змін єдності різноманітності, навіть якщо змінюється характер самого різноманітності і єдності. Не випадково Г.В.Ф. Гегель назвав єдність у багатоманітності тотальністю, розуміючи під тотальністю розумів будь-яке утворення, що розгортається саме у собі і вніс у це поняття рух, що дозволило під тотальністю розуміти тоталогенезис [5, с.89]. А це відкривало нові перспективи, які були повязаними з наступними питаннями:

1) механізм процесу тоталогенезису в умовах глобалізації [3, с. 15];

2) збереження ідентичності тотальності як єдності у багатоманітності, що змінюється, потребує якісних змін і характеру відносин між компонентами системи як цілісності [4, с. 86];

3) необхідність побудови нової універсальної метафізичної моделі тоталогенезису, а також вироблення принципу оптимального управління будь-якими трансформаціями з метою досягнення безпеки соціально-еколого-економічних систем [6].

Під тотальністю у нашому випадку розуміється модель соціального розвитку, аналіз якої дозволяє зрозуміти механізм збереження ідентичності цілісності соціальної системи. Для розуміння тотальності виокремимо принципи метафізики тотальності тоталогенезису:

1) *монадно-практичний*, що виражається сукупністю «все є у всьому», «все пов'язане з усім», «все несе інформацію про все»;

2) *причинно-кондиційний*, в контексті якого встановлюється зв'язок між зовнішніми причинами взаємодіями компонентів як монад, так і кондиційними, що одночасно впливають одна на одну і, змінюючи монадні властивості, змінюють зовнішню причинну поведінку, в результаті чого розгортається рефлексивний саморозвиток тотальності;

3) *сізігії, тобто поєднання пари протилежностей*, які створюють збереження ідентичності тотальності, незважаючи на зміни і метаморфози при розгортанні тотальності, в результаті чого внутрішня структура будь-якої тотальності повинна бути не хаотичною, а складатися з компонентів, що мають монадно-пересічну природу. Від плинного співвідношення компонентів системи залежить досягнення гармонійності і подолання дисгармонійності з метою досягнення соціального захисту як фундаментальної складової розвитку соціальних систем [7, с. 36-39]. Постійна підтримка оптимального сізійгійного значення і будь-якої складної системи-тотальності у процесі змін є умовою постійної внутрішньої узгодженості та збереження її ідентичності. Всі ці глибоко філософські ідеї впливають на формування моделі соціального розвитку як тотальності, всезагального зв'язку всього зі всім, єдності протилежностей, досягнення єдності в багатоманітності, що відкриває нові перспективи, дозволяє вирішувати всі суперечності, щоб привести модель соціального розвитку як найважливішої сфери суспільства до гармонії, синергії, збереження максимальної внутрішньої взаємовідповідності, а для цього слід виробити державні механізми зміцнення соціально-економічної безпеки [8] та подальшого управління соціальним розвитком, від яких залежить співвідношення порядку і хаотичності і приведення його до стійкості тоталогенезису, збереження внутрішньої гармонійності чи переходу у стан нестійкості чи розпаду тотальності та саморозгортання складних соціальних систем в умовах невизначеності.

Саморозгортання складних систем соціального розвитку в контексті розвитку і перетворень.

Саморозгортання складних систем соціального розвитку в умовах невизначеності є складовою частиною проблем підвищення ефективності соціального розвитку, що вимагає удосконалення стратегії публічного управління та адміністрування. Складні ієрархічні системи соціального розвитку представляють собою соціальний, економічний, організаційний, виробничий організм, що складається з цілої сукупності підсистем розвитку.

Термін саморозгортання скиданих ієрархічних систем в умовах невизначеності розкриває переходи якості від одного стану до іншого, тому саморозгортання відбувається як в умовах онтогенезу, так філогенезу соціальних систем в контексті становлення діджиталізованого суспільства [10, с.62-83]. Саморозгортання складних соціальних систем будь-якої складності слід визначити як простір, у якому відбувається процес як розгортання, формування нової соціальної субстанції, яка формується цим механізмом і перетворює дійсність соціального розвитку у нову якість. В контексті саморозгортання складних соціальних ієрархічних систем відбувається самовиробництво системою компонент, які реалізують процесуальну конфігурацію, що відбуваються завдяки механізмам саморегуляції, самореференції, аутопоезису. Способи системних перетворень – це ті конкретні системні перетворення, які реалізуються синхронічно чи діахронічно у системі розвитку, що привносять у кожне системне перетворення конкретних характеристик, а якщо вони відсутні, то потребує реформації відповідних структур [11, с. 129]. У залежності від виду і порядку реалізації системних перетворень конкретний соціальний розвиток може представлятися або у формі еволюції (зменшення, збільшення чи повторення) або у розвитку скачкоподібного, катастрофічного, революційного, з переривом поступовості, перетворенням кількості у якість. Джерела розвитку – це рушійні сили розвитку, хочемо ми того чи ні, які включають внутрішні джерела, які властиві носіям соціального розвитку як мінливість, так і зовнішні, що діють негативно, позитивно, нейтрально, приводять до перетворень (у тому числі до елімінації) нестійких і реліквімації (стійких) носіїв розвитку. Фактори середовища, у свою чергу, можуть перетворюватися чи зберігатися у результаті позитивної, негативної чи нейтральної дії на них зовнішніх носіїв розвитку. У результаті це приводить до коеволюції – одночасної і взаємопов'язаної еволюції тих чи інших чинників, а точніше, до розвитку деякої суперсистеми, що охоплює все нові й нові підсистеми і передвизначає їх подальшу коеволюцію, пов'язану з модернізацією всіх систем суспільства [12, с.42]. У

результаті умови розвитку приводять до наступної насильницької або автоматичної схеми соціального розвитку:

- 1) джерела розвитку поставляють еволюційну сировину – носіїв розвитку;
- 2) чинники середовища, як-от відбір, сортують їх, одних елімінують, інших перетворюють (у межах даної форми матерії), третіх зберігають; носіїв розвитку, які неелімінувалися, знову під дією внутрішніх і зовнішніх джерел еволюції перетворюють, зберігають, елімінують і так без кінця.

Більшість відносин єдності елементів розвитку складається з елементів синхронічної і діахронічної упорядкованості носіїв розвитку і способів системних перетворень, відносин односторонньої детермінації, взаємодії, односторонніми діями між носіями розвитку і факторами середовища, між великою кількістю елементів розвитку та ймовірнісними «відносинами полімоноваріантності» взаємодії. Під структурою розуміється ієрархічність відносин між елементами системи, а під функцією – сукупність відповідних реакцій як на різні впливи ззовні, так і всередині системи. Розвиток – це такий об'єкт-система, у якості великої кількості первинних елементів якого виступає велика множина відносин єдності, композиції чи декомпозиції, що уявляють собою певну структуру, яка все ж таки націлена на інноваційність [13, с.169-170].

Формування концепції соціального розвитку у контексті публічного управління та адміністрування.

Сьогодні, в умовах трансформаційної економіки, запровадження та розвитку новітніх процесів в Україні, ми спостерігаємо тенденцію до зменшення функцій публічного управління та адміністрування, критичне наближення моделі соціального розвитку до кризової ситуації в політичній та соціально-економічній сферах. Соціум та управління є взаємо- пов'язаними поняттями, що вимагають виявити механізми саморозвитку багаторівневих складаних систем, до яких відноситься і сфера соціального розвитку. Концептуалізація моделі соціального розвитку побудована на міждисциплінарній теорії і суспільній моделі, а також її використання у різних

сферах практичної діяльності інноваційно-інвестиційної політики антикризового розвитку реального сектору економіки України [14, с.33-34]. Діяльність держави вивчається в різних наукових напрямках: адміністративному та конституційному праві, теорії держави і права, політології, соціології тощо. Наприклад, політична наука досліджує природу і закономірності політичної діяльності держави. Юридична наука вивчає правові аспекти функціонування державних органів. Соціологія показує універсальність соціальної системи саморегулювання, а публічне адміністрування у сфері соціального розвитку дозволяє зрозуміти механізм і особливості регулювання суспільних відносин [15, с. 24]. Тому, у першу чергу, доцільно розглянути поняття «публічного адміністрування», яке нерозривно пов'язане також з поняттям «публічного управління». Такий погляд є більш широким за своїм охопленням і саме на його основі побудоване публічне адміністрування у сфері соціального розвитку. Публічне управління повинно виступати як практичний організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєздатність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник планування в суспільстві верховенства права. Зрештою, публічне адміністрування є злагодженим механізмом взаємодії між державою та суспільством, а також усіх складових соціальної системи, в основі якого активно-організована діяльність керуючих органів, процес реалізації, функціонування влади, її динаміка, її природний стан. Сенс управління полягає у здатності визначати, детермінувати вольову цілеспрямовану діяльність людей, підкоряти поведінку кожного учасника управлінських відносин єдиним авторитетним засадам в цілях свідомого регулювання різноманітних сторін суспільного життя, а в кінцевому рахунку – для забезпечення прав людини. Публічне адміністрування – це регульована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів державного управління, спрямованих на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів з управлінських рішень, встановленому законодавством про адміністративні послуги.. Державні органи надають

можливість керівництву відповідно до закону і їх власним повноваженнями приймати будь-які управлінські рішення. При здійсненні цих повноважень, органи виконавчої влади повинні видавати нормативні акти (наприклад, акти уряду або акти органів виконавчої влади та місцевого самоврядування).

Таким чином, публічне управління та адміністрування - це злагоджена законна діяльність публічних органів управління трьох сфер влади – законодавчої, виконавчої та судової, що з усією ієрархією публічно-адміністративних інститутів спрямована на досягнення ефективного функціонування соціуму задля зміцнення економічної, політичної та соціальної сфери, а також, урахування інтересів усіх соціальних груп і прошарків населення та зміцнення на цій основі соціальної злагоди та єдності народу. Суб'єктом публічного адміністрування є система, представлена синтезом державних та недержавних суб'єктів публічної влади, основні структурні елементи якого, по-перше, це органи виконавчої влади та, по-друге, це виконавчі органи місцевого самоврядування. Сфера соціальної політики – це політика держави, що спрямована на пом'якшення негативних наслідків індивідуальної та соціальної нерівності, соціально-економічних потрясінь у суспільстві. Соціальна сфера включає об'єкти та процеси, що беруть безпосередню участь у формуванні системних властивостей, пов'язаних з удосконаленням особистості, задоволенням її безпосередніх, щоденних і більш високих потреб. Основна функція соціальної сфери – це функція соціального відтворення людей як суб'єктів життя і відтворення моделей, соціальних інститутів, соціальних суб'єктів життєво- важливих ресурсів. Вітчизняна публічно - управлінська практика в соціальній сфері характеризується низкою суттєвих недоліків, серед яких необхідно вказати на неузгодженість нормативно-правового врегулювання системи надання соціальних послуг; недосконалість системи державних соціальних допомог; несправедливість розподілу державних соціальних трансфертів, низьку адресність при наданні соціальної підтримки та орієнтацію на екстенсивне охоплення нею населення, нерозвиненість системи соціального страхування; неефективність фінансового

забезпечення заходів державного соціального захисту, недостатню залученість громадських організацій до процесу надання соціальних послуг тощо.

Публічне управління та адміністрування виконує ряд функцій, а саме: прогнозування, планування, організація, загального управління, оперативних наказів і втручання, регулювання, контролю і обліку, аудиту ефективності. Змістом публічного адміністрування у сфері соціального захисту є координація та узгодження фундаментальних взаємодій, поліпшення структури цієї надзвичайно складної системи, що вимагає участі в управлінні значного числа суб'єктів на всіх рівнях її організації. Публічне управління та адміністрування у сфері соціального розвитку – це діяльність публічних органів, яка відрізняється від інших видів управління, по-перше, тим, що воно здійснюється за допомогою уряду і державних органів, по вибудованій ієрархії зверху до низу; по-друге, відмінність його в тому, що воно має бути відкритим і прозорим на демократичних засадах, тобто, публічним. Пріоритетну роль тут відіграє політичне керівництво, так як політика є концентрованим виразом соціальних інтересів соціальних груп і громадян. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що сучасну культуру публічного адміністрування формують наукові праці багатьох дослідників як вітчизняної, так і зарубіжної науки понад двох сторіч. Публічне адміністрування у сфері соціального розвитку – це особлива діяльність, що вимагає спеціальних знань, особливих форм і методів регулювання, а також має специфічні цілі, завдання і функції. Метою публічного адміністрування у даній сфері є врегулювання соціального питання на демократичних засадах, коли інтереси людини, повага до її честі і гідності стоять понад усе. І лише за таких умов наше суспільство зможе долучитися до європейської спільноти.

Враховуючи складність сучасної соціально-економічної ситуації, недостатність ресурсів, держава повинна шукати партнерів та активізувати практику співробітництва між різними секторами: державним (органи публічної влади на різних рівнях), приватним (бізнес) та неурядовим (громадські організації). Така практика залучення недержавних організацій до

процесу надання соціальних послуг є позитивною, оскільки на місцевому рівні громадські організації краще обізнані із очікуваннями, потребами і специфікою територіальних громад, що сприяє підвищенню якості та ефективності надання соціальних послуг. Окрім цього, важливе значення для забезпечення гарантованих державою соціальних послуг тим, хто їх потребує, має питання унормування їх переліку, обсягу і розрахунку вартості послуги. Такий підхід дасть змогу визначати необхідну кількість коштів для надання соціальних послуг різним цільовим групам, забезпечить дієвість партнерства держави та громадського сектора, створюючи сприятливі умови для розкриття потенціалу й спрямування соціальне.

Отже, основними напрямками удосконалення публічно-управлінської практики у площині імплементації соціальних пріоритетів є:

- застосування сервісного підходу у здійсненні соціальної функції держави, що передбачає дотримання принципів децентралізації і розмежування повноважень і спрямовано на розвиток мережових форм управлінської взаємодії, прозорість і відкритість публічної влади, чутливість до запитів громадян;

- активне формування ринку соціальних послуг із реальною конкуренцією надавачів, підвищення якості і зниження витрат на виробництво соціальних послуг і максимальне наближення їх до споживача, підвищення адресності та економічно обґрунтоване витрачання коштів та інших ресурсів;

- оптимізація системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг;

- забезпечення на регіональному рівні методичного супроводу, навчання та перепідготовки персоналу надавачів послуг;

- залучення до співпраці неурядових організацій, зокрема у частині надання соціальних послуг;

- орієнтація на субсидіарні підходи, за яких держава створює стимули для діяльності і розвитку громадян та їх об'єднань через відповідні механізми, залишаючи за собою право втручатися тоді, коли люди дійсно не

можуть подбати про себе власними зусиллями, визначаючи обов'язкові мінімальні соціальні гарантії і забезпечуючи їх дотримання;

- зміщення акцентів у біактивного та дієвого втілення принципів соціального партнерства та взаємного врахування різноманітних соціальних інтересів, що повинно сприяти консолідації суспільства, зміцненню базових інституцій соціальної держави сучасного типу та успішній імплементації сучасних соціальних пріоритетів.

Висновки. Сформовано сучасну модель соціального розвитку як динамічної системи у контексті публічного управління та адміністрування та важливої частини управлінської діяльності, що відображає структуру, систему, культуру і соціальні взаємозв'язки і взаємовідносини, що демонструють глобальні зміни останніх десятиліть і вимагають серйозної перебудови концепції (моделі, теорії, парадигми) соціального розвитку, що враховує природні і антропогенні чинники. Експоненціальний характер розвитку технологій у ХХІ столітті змінив розуміння ролі людини в оточуючому середовищі і сформував нову модель взаємодії людини, природи, суспільства. Зовнішні чинники - об'єктивні показники, що впливають на публічне управління та адміністрування, серед яких можна виділити – економічну, технологічну, цифрову складові. Внутрішні чинники – суб'єктивні показники, що впливають на формування моделі соціального розвитку як динамічної системи через взаємодію людини, соціуму, влади, держави, управління. Обґрунтовано категоріальну природу соціального розвитку як динамічної системи, пов'язаної із зростанням нестійкості та нестабільності сучасного суспільства, що приводить до необхідності удосконалення моделі соціального розвитку

Матеріали досліджень представляють інтерес для практиків, керівників організацій, управлінців, всіх тих, хто займається проблемами формування моделі соціального розвитку як динамічної системи у контексті публічного управління та адміністрування, для яких модель соціального розвитку як динамічної системи є вже не абстрактною категорією (явище, феномен, проблема і ін.), а прикладною категорією і прикладною наукою.

Список використаних джерел

1. Афанасьєва Людмила, Олексенко Роман. Активні інтеркультурні практики як індикатор взаємодії культурних груп і спільнот поліетнічного міста. Роман. Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка. 2018. Випуск 18. С.40-47.
2. Баштанник В. Гуманізація публічного управління як імператив державноуправлінських трансформацій. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 4. С. 11.
3. Воронкова В.Г. Глобалізація як процес універсалізації стосунків між державою та ринком/ Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2008. Вип. 35. С. 15-35.
4. Voronkova Valentyna, Metelenko Natalya, Nikitenko Vitalina, Silina Iryna. System analysis of the economy of sustainable development as environmentally balanced and socially oriented one. Humanities Studies. 2019. Випуск 1(78). С. 86-97.
5. Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. Т.1. Наука логики. М.: Изд-во «Мысль», 1974.
6. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем: монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Коленов. Х.: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
7. Дудова І. Соціальний захист як фундаментальна складова розвитку соціальних систем у Європейському Союзі. Економічний часопис – ХХ. 2014. № 7/8(1). С. 36-39.
8. Євсюков О. П. Державні механізми зміцнення соціально-економічної безпеки: монографія / О. П. Євсюков. Харків : НУЦЗУ, 2018. 287 с.
9. Каганов Ю.О. Історична компаративістика крізь призму філософсько-методологічного погляду. Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. 2010. Том 29. 250-258.

10. Nikitenko Vitalina. The impact of digitalization on value orientations changes in the modern digital society. *Humanities Studies*. 2019. Випуск 2(79). С. 80-94.

11. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.- наук. вид. / авт. кол.: В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. К.; Львів: НАДУ, 2012. С. 129.

12. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. докт. наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. К., 2013. С. 42.

13. Oleksenko Roman. Position and role of modern economic education as the main megatrend of innovative development of Ukraine. *Humanities Studies*. 2019. 2 (79). P. 169-181.

14. Олексенко Р.І., Ортіна Г.В. Особливості інноваційно-інвестиційної політики антикризового розвитку реального сектору економіки України. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної*. 2018. Вип. 5 (17). С. 33-39.

15. Публічне управління та адміністрування у цифровому суспільстві: монографія / Г. В. Ортіна та інш. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В., 2020. 194 с.

16. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс]: монографія / ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, та ін.; ЗДІА. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. 603 с. ISBN 978-617-685-027-4

17. Tovarnichenko Vladimir. Pseudoscience and information security in smart – society *Humanities Studies*. 2019. Випуск 1(78). P.15-26.

References

1. Afanas`yeva Lyudmy`la, Oleksenko Roman. (2018) Akty`chni interkul`turni prakty`ky` yak indy`kator vzayemodiyi kul`turny`x grup i spil`not

polietnichnogo mista. Roman. Visny`k L`vivs`kogo universy`tetu. Seriya filosofsk`ko-politologichni studiyi. L`viv: L`vivs`ky`j nacional`ny`j universy`tet imeni Ivana Franka. 2018. Vy`pusk 18. S.40-47.

2. Bashtanny`k V. (2012) Gumanizaciya publichnogo upravlinnya yak imperaty`v derzhavnoupravlins`ky`x transformacij. Visny`k Nacional`noyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry` Prezy`dentovi Ukrayiny`. Vy`p. 4. S. 11.

3. Voronkova V.G. (2008) Globalizaciya yak proces universalizaciyi stosunkiv mizh derzhavoyu ta ry`nkom. Gumanitarny`j visny`k Zaporiz`koyi derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi. Vy`p. 35. S. 15-35.

4. Voronkova Valentyna, Metelenko Natalya, Nikitenko Vitalina, Silina Iryna. (2019) System analysis of the economy of sustainable development as environmentally balanced and socially oriented one. *Humanities Studies*. Vy`pusk 1(78). S. 86-97.

5. Gegel G.V.F. Entsiklopediia filosofskikh nauk. T.1. Nauka logiki. M.: Izd-vo «Mysl», 1974.

6. Derzhavne upravlinnya u sferi bezpeky` social`no-ekologo-ekonomichny`x sy`stem: monografiya / S. M. Dombrovs`ka, V. V. Kovregin, A. L. Pomaza-Ponomarenko, O. M. Kolyenov. X.: NUCzZU, 2017. 244 s.

7. Dudova I. (2014) Social`ny`j zaxy`st yak fundamental`na skladova rozvy`tku social`ny`x sy`stem u Yevropejs`komu Soyuzi. *Ekonomichny`j chasopy`s – XX. # 7/8(1)*. S. 36-39.

8. Yevsyukov O. P. (2018) Derzhavni mexanizmy` zmicznennya social`no-ekonomichnoyi bezpeky`: monografiya / O. P. Yevsyukov. Xarkiv: NUCzZU, 287 s.

9. Kaganov Yu.O. (2010) Istory`chna komparaty`visty`ka kriz` pry`zmu filosofsk`ko-metodologichnogo poglyadu. Naukovi praci istory`chnogo fakul`tetu Zaporiz`kogo nacional`nogo universy`tetu. Tom 29. 250-258.

10. Nikitenko Vitalina. (2019) The impact of digitalization on value orientations changes in the modern digital society. *Humanities Studies*. Випуск 2(79). С. 80-94.

11. Reformuvannya social'noyi polity'ky' v Ukrayini: problemy' ta perspekty'vy': navch.- nauk. vy'd. / avt. kol.: V. A. Skurativs'ky'j, V. P. Troshhy'ns'ky'j, P. K. Sy'tny'k ta in.; za zag. red. V. A. Skurativs'kogo, V. P. Troshhy'ns'kogo. K.: L'viv: NADU, 2012. S. 129.

12. Modernizaciya derzhavnogo upravlinnya ta yevropejs'ka integraciya Ukrayiny': nauk. dop. / avt. kol.: Yu. V. Kovbasyuk, K. O. Vashhenko, Yu. P. Surmin ta in.; za zag. red. dokt. nauk z derzh. upr., prof. Yu. V. Kovbasyuka. K., 2013. S. 42.

13. Oleksenko Roman. (2019) Position and role of modern economic education as the main megatrend of innovative development of Ukraine. *Humanities Studies*. 2 (79). P. 169-181.

14. Oleksenko R.I., Ortina G.V. (2018) Osobly'vosti innovacijno-investy'cijnoyi polity'ky' anty'kry'zovogo rozvy'tku real'nogo sektoru ekonomiky' Ukrayiny'. *Ekonomichny'j visny'k Zaporiz'koyi derzhavnoyi inzhenernoyi*. Vy'p. 5 (17). S. 33-39.

15. Publichne upravlinnya ta administruvannya u cy'frovomu suspil'stvi: monografiya / G. V. Ortina ta insh. Melitopol': FOP Odnorog T.V., 2020. 194 s.

16. Publichne upravlinnya ta administruvannya v umovax informacijnogo suspil'stva: vitchy'znyany'j i zarubizhny'j dosvid [Elektronny'j resurs]: monografiya / red. S. Chernov, V. Voronkova, V. Banax, ta in.; ZDIA. Zaporizhzhya: ZDIA, 2017. 603 c. ISBN 978-617-685-027-4

17. Tovarnichenko Vladimir.(2019) Pseudoscience and information security in smart – society *Humanities Studies*. Vy'pusk 1(78). P.15-26.

УДК 351.7.8 : 614.4 : 614.7/.8

DOI: 10.5281/zenodo.4135991

Голінка І.В., начальник відділу науково-технічної інформації та стандартизації Український державний науково-дослідний інститут «Ресурс» (УкрНДІ «Ресурс»), м. Київ

Білоконь Ю.М., заступник начальника відділу науково-технічної інформації та стандартизації » (УкрНДІ «Ресурс»), м. Київ

Кісіль Л.Л., старший науковий співробітник відділу науково-технічної інформації та стандартизації » (УкрНДІ «Ресурс»), м. Київ

Golinka I, Head of the Department of Scientific and Technical Information and Standardization The Ukrainian state scientific research institute “ Resurs ”, Kyiv

Bilokon Y, Deputy Head of the Department of Scientific and Technical Information and Standardization " The Ukrainian state scientific research institute “ Resurs ”, Kyiv

Kisil L, Senior Researcher of the Department of Scientific and Technical Information and Standardization " The Ukrainian state scientific research institute “ Resurs ”, Kyiv

Шляхи підвищення ефективності управління системою державного матеріального резерву України

Ways to increase the efficiency of management of the state material reserve system of Ukraine

В статті досліджено ряд проблем, які негативно впливають на діяльність системи державного резерву України та запропоновано шляхи підвищення ефективності управління. За результатами проведеного дослідження до критично важливих складових, які обумовлюють здатність державного матеріального резерву виконувати покладені на нього функції виділено: по-перше - формування номенклатури матеріальних цінностей, а по-друге - механізми реалізації цих матеріальних цінностей після тривалого зберігання. На основі аналізу було запропоновано шляхи, реалізація яких надасть можливість підвищити ефективність управління на рівні системи.

Ключові слова: *система, державний матеріальний резерв, матеріальні цінності, номенклатура, освіження, тривале зберігання*

The article examines a number of problems that negatively affect the activities of the state reserve system of Ukraine and suggests ways to improve management efficiency. According to the results of the study, the most important components that determine the ability of the state material reserve to perform its functions are: first - the formation of the nomenclature of material values, and secondly - the mechanisms of realization of these material values after long storage. Based on the analysis, ways were proposed, the implementation of which will provide an opportunity to increase the efficiency of management at the system level.

Keywords: system, state material reserve, material values, nomenclature, refreshment, long-term storage.

Постановка проблеми. За час існування незалежної України Урядом прийнято багато постанов, що затверджували номенклатуру та рівні накопичення запасів державного резерву. При цьому, підхід до формування номенклатури та обсягів накопичення обирався, в основному, ситуативно, без системного аналізу спроможності Держрезерву забезпечувати виконання законодавчо встановлених призначень і, в основному, спрямовувався на

зменшення кількості позицій номенклатури, зниження обсягів накопичення ресурсів.

Також, мали місце випадки внесення змін до номенклатури матеріальних цінностей державного резерву, і відповідно, створення таких запасів через зацікавленість представників різних, у тому числі і бізнесових структур, позбутися певної продукції за рахунок коштів державного бюджету.

Слід відмітити, що на відомчих рівнях фактично накопичені запаси ресурсів, що містять продукцію – аналоги якої зберігаються в державному резерві. Тому особливої уваги вимагає питання підходів до формування номенклатури матеріальних цінностей державного резерву.

Проблеми з освіженням матеріальних цінностей та наявність матеріальних цінностей з понаднормовим терміном придатності в Держрезерві є загальновизнаними та потребують розробки шляхів їх усунення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розробкою окремих питань щодо функціонування державного матеріального резерву займалися наступні вчені: Коваленко С. О., Тарасюк О. Б., Кас'янова О. О., Ващенко В. В., Ковалева А.И [1 - 6]. Питання щодо формування номенклатури матеріальних цінностей державного матеріального резерву та вдосконалення механізмів реалізації після тривалого зберігання опрацьовані недостатньо.

Метою статті є аналіз та виділення критично важливих елементів системи державного матеріального резерву, які впливають на ефективність її управління з метою розроблення рекомендацій щодо вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовими актами, які регулюють питання державного матеріального резерву України є Закон України "Про державний матеріальний резерв" (від 24 січня 1997 року № 51/97-ВР) та Постанова Кабінету Міністрів України 1129 "Порядок формування, розміщення та проведення операцій з матеріальними цінностями державного резерву" (від 8 жовтня 1997 року). Слід відзначити, що дані документи встановлюють засади функціонування державного матеріального резерву, порядок його формування та використання, вони є застарілими, не

враховують сучасної ситуації, в якій перебуває Україна. Дані документи потребують внесення змін.

На нашу думку, є підстави стверджувати про можливе дублювання різними відомствами функцій щодо створення запасів однакових матеріальних цінностей, що не тільки розпорошує досить обмежені бюджетні асигнування між цими відомствами при формуванні таких запасів, але й вносить складнощі при використанні цих ресурсів. Так, наприклад, створенням державних запасів зерна традиційно опікуються колишнє МінАПК, через - ДАК «Хліб України», а у подальшому, Аграрний фонд, а також Держрезерв.

При цьому, спочатку впродовж 1998-1999 років прийняті урядові рішення щодо передачі з підпорядкування колишнього МінАПК (ДАК «Хліб України») до сфери управління Держрезерву 25 державних комбінатів хлібопродуктів та хлібних баз. Проте, у 2013 році прийнято рішення стосовно повернення до сфери управління МінАПК (Аграрний фонд) 8 комбінатів хлібопродуктів. Такі зміни в організації діяльності вищезгаданих державних підприємств – зберігачів зерна та виробників борошна безумовно негативно впливають на їх господарську діяльність, і як наслідок, призводять до виникнення проблем із зберіганням зерна державного матеріального резерву (обліковується Держрезервом) і державного продовольчого резерву (обліковується Аграрним фондом).

Таким чином, на наш погляд, проблема накопичення запасів одного продукту, а саме – зерна, Аграрним фондом та Держрезервом вимагає термінового втручання та вирішення. При цьому, зважаючи на сталу тенденцію зростання урожаю зернових, яка спостерігається в Україні протягом останніх років, внаслідок чого не тільки забезпечуються потреби держави, але й експортуються значні обсяги, є всі підстави залишити зерно і відповідно всі операції з ним в компетенції державного продовольчого резерву (Аграрний фонд), а Держрезерв зосередити на зберіганні інших продовольчих товарів.

До речі, практика заміни запасів зерна у державних резервах на інші продовольчі товари має місце і в інших країнах світу. Зокрема, керівництво

USDA (виконавчий департамент уряду США) стверджує, що зберігання зернових коштує занадто дорого для бюджету країни, отже, при виникненні надзвичайної ситуації набагато легше імпортувати зерно. Новітні розробки допомогли виробити значну кількість консервованої продукції, при цьому, строк її придатності, в деяких випадках, сягає 18-20 років. Таким чином, у разі необхідності, постраждалим набагато легше роздати консервовану продукцію із високим вмістом білків, вуглеводів, вітамінів та мінералів, ніж спрямовувати накопичене зерно на переробку та виробництво хліба [6].

Негативно впливають на діяльність Держрезерву різні рішення щодо створення запасів матеріальних цінностей у державному матеріальному резерві, які, відповідно до норм чинних нормативно-правових актів, повинні утримуватися у відомчих резервах інших органів виконавчої влади.

Детальніше цю проблему розглянемо на прикладі створення Держрезервом запасів продукції медичного призначення, призначених для «забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій». Відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту регулює Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс), він же визначає повноваження різних органів виконавчої влади [7].

Зокрема, частиною другою статті 98 Кодексу встановлено, що матеріальні резерви для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (*оперативний матеріальний резерв*), іншими центральними органами виконавчої влади (*відомчий матеріальний резерв*), місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування (регіональний та місцевий матеріальні резерви) та суб'єктами господарювання (об'єктовий матеріальний резерв). Для впорядкування та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного

захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим, у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації Кабінетом Міністрів України затверджено План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня [8].

Пунктом 45 цього Плану зазначено, що використання матеріальних резервів під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації державного рівня здійснюється відповідно до Закону України «Про державний матеріальний резерв». Також, згаданим Планом затверджено перелік функцій та основних завдань органів управління і сил цивільного захисту, що залучаються до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації державного рівня.

Зокрема, згаданим переліком передбачено для:

- *Мінекономіки - залучення та використання державного матеріального резерву (через Держрезерв), а також здійснення заходів з відпуску запасів матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;*

- *МОЗ - створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних ресурсів та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.*

Таким чином, саме на МОЗ, як на головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, а також забезпечує в межах повноважень виконання завдань, у тому числі, у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [9], покладено завдання із створення, раціонального збереження і використання резерву матеріальних ресурсів та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

Слід зазначити, що у сфері управління МОЗ знаходиться ДП «Укрмедпостач», основною функцією якого є забезпечення виконання МОЗ бюджетних програм, пов'язаних із закупівлею лікарських засобів та виробів медичного призначення.

Разом з тим, у 2010 році до номенклатури матеріальних цінностей державного резерву рішенням Уряду внесено 27 позицій продукції медичного призначення з послідуочим закладенням до державного резерву. Частина цих запасів у 2014 році передана в зону проведення АТО, частина передана після численної переписки МОЗ у 2020 році і решта, з понаднормативними строками зберігання підлягає утилізації.

При цьому, така практика покладання на Держрезерв завдань щодо створення запасів специфічних та вузькопрофільних матеріальних цінностей, а саме лікарських засобів та виробів медичного призначення, для реагування на надзвичайні ситуації, зовсім не сприяє оперативності та раціональності створення таких резервів.

Зокрема, Держрезерв вимушений постійно звертатися до МОЗ для отримання всього обсягу інформації, пов'язаної із здійсненням закупівлі, зберігання та відпуску вищезгаданих матеріальних цінностей. Тільки після отримання, опрацювання, у багатьох випадках уточнення, такої інформації Держрезерв починає виконувати урядові доручення.

Таким чином, на наш погляд, лише залучення до виконання завдань щодо створення та зберігання запасів лікарських засобів та виробів медичного призначення для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій МОЗ, в якості безпосереднього виконавця, як це передбачено вимогами Постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 223, сприятиме оперативному виконанню цих завдань.

Також, вимагає певного корегування чинна редакція Порядку розробки номенклатури матеріальних цінностей державного резерву, що затверджена наказом Мінекономіки від 28.12.2018 № 2003. Зокрема, згаданий порядок передбачає формульний розрахунок норм накопичення та незнижуваного запасу матеріальних цінностей державного резерву. Водночас, застосування у формулі розрахунку норм накопичення матеріальних цінностей державного резерву виключно значень обсягів річного споживання в якості базового рівня споживання, в деяких випадках, не дозволяє здійснити відповідні розрахунки.

Це насамперед пов'язано із відсутністю такої достовірної інформації або необхідністю здійснення розрахунків норм накопичення матеріальних цінностей, що будуть передбачатися для задоволення індивідуальних потреб конкретної групи споживачів (частини населення, певних фахівців тощо).

Також, некоректно застосування обсягів річного споживання за минулий період, у випадку, наприклад різких змін в епідеміологічній ситуації, як це спостерігається зараз з тим же COVID-19.

Аналогічна ситуація має місце при здійсненні розрахунків розмірів незнижуваного запасу матеріальних цінностей державного резерву із використанням в якості нормативного рівня значень нижньої границі споживання матеріальних цінностей за рік.

Таким чином, досить вірогідною є ситуація неможливості застосування формул, передбачених затвердженою редакцією порядку, для здійснення розрахунків норм накопичення та розмірів незнижуваного запасу матеріальних цінностей державного резерву для низки позицій номенклатури.

У таких випадках пропонується норми накопичення та розміри незнижуваного запасу матеріальних цінностей державного резерву вираховувати як добуток значення нормативно встановленого добового обсягу споживання цього майна однією особою на визначену тривалість забезпечення таким майном потреб економіки в днях та чисельність групи загального населення або його певної групи (наприклад фахівців галузі медицини).

При цьому, коректним буде застосування у формулах розрахунку норм накопичення та незнижуваного запасу матеріальних цінностей державного резерву значень нормативно встановлених обсягів індивідуального споживання певного майна для окремих груп населення або фахівців різних галузей економіки.

Зокрема, норми накопичення та незнижуваного запасу матеріальних цінностей державного резерву можливо розраховувати використовуючи затверджені галузеві нормативи поводження з майном, а саме: норми забезпечення речовим майном військослужбовців Збройних Сил України [10]

(шапки, костюми, білизна натільна, білизна постільна тощо), методичні рекомендації розрахунку кількості (запасу) засобів індивідуального захисту необхідних для забезпечення медичних працівників [11], методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [12] тощо.

Окрім того, аналіз питань, які виникають при здійсненні управління державним матеріальним резервом в Україні свідчить про наявність системних проблем.

Відомо, що накопичення та утримання запасів матеріальних цінностей вимагає спрямування значних фінансових ресурсів. Отже, питання фінансування операцій з матеріальними цінностями державного резерву в нашій державі у сучасних умовах вимагає прискіпливої уваги і зважених, навіть неординарних рішень.

Зокрема, впродовж 28 років фактично триває «проїдання» державного матеріального резерву через те, що фінансування здійснюється, в основному, за рахунок коштів спеціального фонду державного бюджету, тобто за рахунок надходжень від реалізації запасів самого державного резерву. При цьому, це джерело також використовується для вирішення питання обслуговування державного матеріального резерву, а саме відшкодування вартості зберігання матеріальних цінностей державного резерву.

Так, частиною 3 статті 29 Бюджетного кодексу України передбачено, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету є надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву (пункт 11) та надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву (пункт 12).

Також, частиною 4 статті 30 цього кодексу передбачено, що кошти, отримані до спеціального фонду Державного бюджету спрямовуються на:

- накопичення (приріст) матеріальних цінностей державного резерву (за рахунок 90 відс. надходжень від реалізації матеріальних цінностей державного резерву (пункт 10));

- обслуговування державного матеріального резерву (за рахунок 10 відс. надходжень від реалізації матеріальних цінностей державного резерву та надходжень від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву) (пункт 11).

Застосування такого порядку фінансування операцій з матеріальними цінностями державного резерву, призвело до поступового зменшення обсягів цих запасів. Як наслідок, відбувається послаблення здатності системи державного резерву забезпечувати виконання призначень, передбачених Законом України «Про державний матеріальний резерв». Дана тенденція має ознаки системного погіршення ситуації. У разі зволікання із вжиттям невідкладних заходів ситуація може набути ознак неконтрольованої.

Ситуацію ускладнює зниження, а в деяких випадках повна відсутність попиту з боку потенційних споживачів на деякі матеріальні цінності державного резерву (консерви м'ясні, молочні, рибні тощо) .

Це насамперед пов'язано із певною специфічністю матеріальних цінностей, які зберігаються у державному резерві.

Зокрема, посилені вимоги до показників якості та безпеки матеріальних цінностей, пов'язані із необхідністю їх довготривалого зберігання у державному резерві, сприяє певному збільшенню витрат для їх виробництва, і, як наслідок зростанню цін, при їх закупівлі.

Разом з тим, довготривале зберігання матеріальних цінностей у державному резерві (навіть за умови збереження показників якості та безпеки), призводить до часткових втрат їх конкурентних переваг, що у свою чергу, ускладнює реалізацію цих матеріальних цінностей на споживчому ринку, в умовах наявності достатньої кількості свіжовиробленої аналогічної продукції.

На наш погляд, вирішення питання здійснення своєчасного освіження матеріальних цінностей державного резерву можливо забезпечити наступним чином. До теперішнього часу реалізація матеріальних цінностей державного резерву для проведення їх освіження шляхом проведення аукціонів. Водночас, пропонується здійснювати реалізацію цих матеріальних цінностей шляхом

продажу одержувачу, визначеному Кабінетом Міністрів України (абзац 3 пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1078).

Тобто, реалізація матеріальних цінностей (в першу чергу консервів м'ясних, рибних, молочних, олії соняшникової, цукру, нафтопродуктів) відбуватиметься шляхом передачі державним замовникам (бюджетним установам), які здійснюють централізовану закупівлю таких харчових продуктів за бюджетні кошти (Державна установа "Генеральна дирекція кримінально-виконавчої служби України", Національна гвардія України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Прикордонна служба України тощо).

При цьому, Держрезерв передає державним замовникам матеріальні цінності державного резерву за балансовою вартістю, а Мінекономрозвитку, як головний розпорядник коштів, отримує бюджетні асигнування загальною сумою яка дорівнює балансовій вартості переданих матеріальних цінностей для забезпечення поповнення запасів головним виконавцем бюджетної програми.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, для підвищення ефективності управління системою державного матеріального резерву в сучасних умовах необхідно виконати такі завдання:

- удосконалити нормативно-правову базу у сфері державного матеріального резерву, в першу чергу – шляхом внесення змін до Закону України «Про державний матеріальний резерв» з урахуванням стратегічних потреб та фінансових можливостей держави, а також досвіду іноземних держав;
- забезпечити системний підхід до питання створення запасів матеріальних цінностей різними відомствами, уникати дублювання номенклатури та розпорошення фінансових ресурсів, спрямованих на створення та утримання таких резервів, сприяти концентрації ресурсів у відомчих резервах для покращення спроможності центральних органів виконавчої влади забезпечити виконання встановлених призначень;
- внести зміни до наказу Мінекономіки від 28.12.2018 № 2003 щодо застосування у формулах розрахунку норм накопичення та незнижуваного

запасу матеріальних цінностей державного резерву значень нормативно встановлених обсягів індивідуального споживання певного майна для окремих груп населення або фахівців різних галузей економіки;

- порушити питання щодо здійснення фінансування накопичення (прирісту) матеріальних цінностей державного матеріального резерву частково за рахунок загального фонду Державного бюджету України;

- ініціювати скасування норми Бюджетного кодексу України щодо спрямування 10 відс. коштів, отриманих від реалізації матеріальних цінностей державного резерву на обслуговування державного резерву;

- зменшити рівень «комерціалізації» в діяльності Держрезерву через запровадження процедури здійснення освіження матеріальних цінностей державного резерву шляхом передачі державним замовникам (бюджетним установам), які здійснюють централізовану закупівлю таких продуктів за бюджетні кошти.

Список використаних джерел

1. Коваленко С. О. Державний матеріальний резерв України: проблеми та перспективи функціонування / С. О. Коваленко // Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки. - 2016. - № 1. - С. 100-108. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhnau_ekon_2016_1_13

2. Тарасюк О. Б. Сутність державного матеріального резервування / О. Б. Тарасюк, О. О. Кас'янова // Актуальні проблеми економіки. - 2012. - № 6. - С. 91-95. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_6_12

3. Тарасюк О. Б. Державний резерв як складова системи продовольчої безпеки України / О. Б. Тарасюк, О. О. Кас'янова // Актуальні проблеми економіки. - 2012. - № 8. - С. 146 - 149. –

Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_8_19

4. Тарасюк О. Б. Економічне обґрунтування оптимальних термінів закладання та реалізації матеріальних цінностей системи держрезерву України /

О. Б. Тарасюк, Т. А. Лемешко // Економіка та держава. - 2012. - № 11. - С. 54-58.
- Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_11_16

5. Ващенко В. В. Сутність формування та розвитку державного агентства резерву України / В. В. Ващенко // Економіка. Менеджмент. Бізнес. - 2015. - № 1. - С. 126-131. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/estebi_2015_1_20

6. Ковалева А.И. Особенности формирования государственных материальных резервов за рубежом// Инновационные технологии производства и хранения материальных ценностей для государственных нужд: науч. сб. Вып. IX / ФГБУ НИИПХ Росрезерва ; под общ. ред. С. Е. Уланина. – М. : Галлея-Принт, 2018. – С. 86 - 98 Режим доступу: <http://niiphrosreserv.ru/images/9%20%20%20.pdf>

7. КОДЕКС ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ - Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

8. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 223 - Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text>

9. Положення про МОЗ: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 - Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>

10. Про речове забезпечення військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань у мирний час: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 № 1444 - Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-2004-%D0%BF#Text>

11. Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку кількості (запасу) засобів індивідуального захисту необхідних для забезпечення медичних працівників в період спалаху інфекційних хвороб із невизначеними шляхами передавання та інфікування: наказ МОЗ від 17.02.2020 № 366 - Режим доступу <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-17022020--366-pro-zatverdzhennja-metodichnih->

rekomendacij-rozrahunku-kilkosti-zapasu-zasobiv-individualnogo-zahistu-neobhidnih-dlja-zabezpechennja-medichnih-pracivnikov-v-period-spalahu-infekcijnih-hvorob

12 Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання виникненню і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій//Схвалено науково-технічною радою Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту на засіданні від 29 червня 2017 р. (протокол № 6) - Режим доступу https://www.dsns.gov.ua/files/2020/7/10/3_202020.pdf

References

1. Kovalenko S. O. Derzhavny`j material`ny`j rezerv Ukrayiny`: problemy` ta perspekty`vy` funkcionuvannya / S. O. Kovalenko // Visny`k XNAU. Seriya : Ekonomichni nauky`. - 2016. - # 1. - S. 100-108. - Rezhy`m dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhnau_ekon_2016_1_13
2. Tarasyuk O. B. Sutnist` derzhavnogo material`nogo rezervuvannya / O. B. Tarasyuk, O. O. Kas'yanova // Aktual`ni problemy` ekonomiky`. - 2012. - # 6. - S. 91-95. - Rezhy`m dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_6_12
3. Tarasyuk O. B. Derzhavny`j rezerv yak skladova sy`stemy` prodovol`choyi bezpeky` Ukrayiny` / O. B. Tarasyuk, O. O. Kas'yanova // Aktual`ni problemy` ekonomiky`. - 2012. - # 8. - S. 146-149. - Rezhy`m dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2012_8_19
4. Tarasyuk O. B. Ekonomichne obgruntuvannya opty`mal`ny`x terminiv zakladannya ta realizaciyi material`ny`x cinnostej sy`stemy` derzhrezervu Ukrayiny` / O. B. Tarasyuk, T. A. Lemeshko // Ekonomika ta derzhava. - 2012. - # 11. - S. 54-58. - Rezhy`m dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_11_16
5. Vashhenko V. V. Sutnist` formuvannya ta rozvy`tku derzhavnogo agentstva rezervu Ukrayiny` / V. V. Vashhenko // Ekonomika. Menedzhment. Biznes. - 2015. - # 1. - S. 126-131. - Rezhy`m dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecmebi_2015_1_20
6. Kovaleva A.Y` Osobennosty` formy`rovany`ya gosudarstvenny`x matery`al`ny`x rezervov za rubezhom// Y`nnovacy`onny`e texnologiy`

proy`zvodstva y` xraneny`ya matery`al`nykh cennostej dlya gosudarstvennykh nuzhd: nauch. sb. Выр. IX / FGBU NY`Y`PX Rosrezerva ; pod obshh. red. S. E. Ulany`na. – M. : Galleya-Pry`nt, 2018. – S. 86 - 98 Rezhy`m dostupu: <http://niiphrosreserv.ru/images/9%20%20%20.pdf>

7. KODEKS CY`VIL`NOGO ZAXY`STU - Rezhy`m dostupu <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

8. Pro zatverdzhennya Planu reaguvannya na nadzvy`chajni sy`tuaciyi derzhavnogo rivnya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 14 bereznya 2018 roku # 223 - Rezhy`m dostupu <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text>

9. Polozhennya pro MOZ: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 25 bereznya 2015 r. # 267 - Rezhy`m dostupu <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>

10. Pro rechove zabezpechennya vijs`kovosluzhbovciv Zbrojny`x Sy`l ta inshy`x vijs`kovy`x formuvan` u my`rny`j chas: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 28.10.2004 # 1444 - Rezhy`m dostupu <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-2004-%D0%BF#Text>

11. Pro zatverdzhennya Metody`chny`x rekomendacij rozрахunku kil`kosti (zapasu) zasobiv indy`vidual`nogo zaxy`stu neobxidny`x dlya zabezpechennya medy`chny`x pracivny`kiv v period spalaxu infekcijny`x xvorob iz nevy`znacheny`my` shlyaxamy` peredavannya ta infikuvannya: nakaz MOZ vid 17.02.2020 # 366 - Rezhy`m dostupu <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-17022020--366-pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacij-rozrahunku-kilkosti-zapasu-zasobiv-individualnogo-zahistu-neobhidnih-dlja-zabezpechennja-medichnih-pracivnikiv-v-period-spalahu-infekcijnih-hvorob>

12 Metody`chni rekomendaciyi shhodo stvorennya ta vy`kory`stannya material`ny`x rezerviv dlya zapobigannya vy`ny`knennyu i likvidaciyi naslidkiv nadzvy`chajny`x sy`tuacij//Sxvaleno naukovo-texnichnoyu radoyu Ukrayins`kogo naukovo-doslidnogo insty`tutu cy`vil`nogo zaxy`stu na zasidanni vid 29 chervnya 2017 r. (protokol # 6) - Rezhy`m dostupu <https://www.dsns.gov.ua/files/2020/7/10/3202020.pdf>

УДК 353.5: 332.142.4 (477)

DOI: 10.5281/zenodo.4136013

Іванов Д.В., здобувач кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України; Україна, м.Харків.

Ivanov D. V., postgraduate student at Economic Policy and Management Department at Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

CONCEPTUAL PROVISIONS OF THE STRATEGY OF TERRITORIES ECONOMIC POTENTIAL DEVELOPMENT IN UKRAINE

У статті розроблено концептуальні положення стратегії розвитку економічного потенціалу територій в Україні, що включають в себе бачення майбутнього, місію, стратегічну мету, стратегічні напрями та операційні цілі щодо їх досягнення, сценарії розвитку подій та являють собою запоруку міцності управлінського аспекту даного процесу завдяки використанню переваг стратегування задля переходу від наздоганяючого темпу розвитку національної економічної системи до випереджаючого на засадах концепції сталого розвитку. Наголошено на необхідності формування комплексного механізму державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій в Україні.

Ключові слова: *державне регулювання, механізм державного регулювання, розвиток економічного потенціалу територій, механізм державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій,*

концепція, стратегія, концепція стратегії розвитку економічного потенціалу територій.

In the article developed the conceptual provisions of the strategy of territories economic potential development in Ukraine, which include vision, mission, strategic goal, strategic directions and operational objectives to achieve them, scenarios which are a guarantee of strength of the management aspect of this process. in order to move from the catching-up pace of development of the national economic system to the advanced concept of sustainable development. The need to form a complex mechanism of state regulation of territories economic potential development in Ukraine is emphasized.

Keywords: *state regulation, mechanism of state regulation, territories economic potential development, mechanism of state regulation of territories economic potential development, system of state regulation of territories economic potential development, conception, strategy, conception of the strategy of territories economic potential development.*

Постановка проблеми. Гострота невирішених питань розвитку економічного потенціалу територій в Україні вимагає інноваційного підходу до здійснення державного регулювання, яке базуватиметься на стратегічному мисленні, оновленні його механізмів, методології та інструментів відповідно до сучасних перетворень суспільних відносин.

Якісний розвиток економічного потенціалу територій в Україні неможливо забезпечити без комплексного запровадження стратегічного підходу. Оскільки розуміння майбутніх тенденцій та врахування низки важкопередбачуваних факторів з одночасним чітким визначенням бажаного шляху перетворень є базисом економічного зростання на всіх рівнях державного управління. Особливо стратегічний підхід стає актуальним в умовах посилення впливу невизначеності зовнішнього середовища на процеси нарощування економічної спроможності територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодніє достатньо велика кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці розвитку економічного потенціалу територій в довгостроковій перспективі. Так, питання запровадження стратегічного підходу в процесі розбудови місцевої економічної спроможності присвячено працівників науковців, таких як А.І. Гнатенко (Горбань), І.В. Дунаєв, Н.О. Кухарська, М.А. Латиніна, Т.М. Лозинська, Й.М. Петорвич, О.І. Соловійовта ін.. Однак не всі питання стосовно формування концептуальних положень стратегії розвитку економічного потенціалу територій висвітлені в повній мірі, тому потребують більш детального вивчення.

Постановка завдання. Метою статті є розробка концептуальних положень стратегії розвитку економічного потенціалу територій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток економічного потенціалу територій через визначення стратегічних орієнтирів і їх дотримання – гарантія підвищення рівня довіри населення до місцевих органів влади. Адже вони візьмуть на себе відповідальність за досягнення локальних соціальних цінностей, що закласть надійний фундамент для територіальної єдності в досягненні спільних цілей.

У наукових колах все ширше застосовується термін «стратегування», яке на практиці розуміється як удосконалена версія стратегічного планування.

Стратегування розвитку економічного потенціалу територій, на відміну від стратегічного планування, – ширше системне поняття, яке представляє собою єдиний технологічний комплекс програмно-проектних засобів розробки стратегії місцевого економічного розвитку (концептування, прогнозування, розробки сценаріїв, моделювання, планування, проектування, програмування) та механізмів стратегічного управління (залучення стейкхолдерів, формування полісуб'єктних приватних партнерств, контролінг і т.ін.) і є безперервним процесом, що включає визначення цілей, багаторівневий опис території, оцінку бізнес-середовища, вибір шляхів реалізації стратегії, побудова стратегічних карт, моніторинг, організацію процесів комунікації і інституціоналізації

діяльності стратегічних суб'єктів для вирішення регіональних проблем і контроль за її виконанням [3, с. 64].

Оскільки саме стратегування уособлює в собі всі існуючі новітні підходи до довгострокового просторового розвитку, вважаємо за необхідне спиратися в дисертаційному дослідженні на даний науковий підхід з усім спектром надсучасної методології. Вважаємо за необхідне визначити наступні стадії даного процесу: концептування, прогнозування, розробка сценаріїв, планування, програмування та проектування відповідно до логічної послідовності розробки та реалізації стратегічних документів.

Ідеологія стратегування базується на системній парадигмі процесу формування цілісної багаторівневої і багатооб'єктної процесної системи стратегічного управління з міцною внутрішньою структурою, яка охоплює і об'єднує всі компоненти стратегічного процесу (включаючи об'єкти, суб'єкти, стратегічні інститути, стратегічні стейкхолдери, результати як комплексні, цілісні і взаємопов'язані стратегії функціонування об'єктів різних рівнів: від підприємства до міста, муніципального утворення, регіону і країни в цілому і механізми їх реалізації) в єдину систему стратегічного управління [2, с. 57]. Саме цілісність системи є сучасною вимогою часу, оскільки вітчизняна практика державного управління має багатий досвід щодо застосування різноманітних стратегічних документів. Однак, саме частково дотримані вимоги щодо їх комплексності, послідовності та наукової обґрунтованості відкриває шлях до необхідності акцентування уваги на розробці концепцій розвитку економічного потенціалу, що пізніше стануть основою розробки стратегій місцевого економічного розвитку.

Стратегування як процес визначення стратегічних орієнтирів розвитку економічного потенціалу територій має включати в себе розробку концепції, стратегії, дорожньої карти її реалізації, системи вбудованих програм та проектів. При цьому кожен наступний документ є логічним продовженням і механізмом реалізації попереднього, який, в свою чергу, є для нього цільовим орієнтиром.

Оскільки на сьогодні розробка і реалізація стратегій розвитку економічного потенціалу територій є не досить популярною в Україні (у порівнянні з провідними країнами світу), вважаємо за необхідне розпочати з формування її концептуальних положень.

Звертаючись до наукової літератури, концепція - документ, який містить генеральний задум, що визначає стратегію дій при реформуванні, реалізації проектів і програм; це система поглядів та ідей, спрямовані на вирішення конкретних проблем [4, с. 231]. Вона є основою для подальшої розробки вже іншого стратегічного документа – стратегії, де визначаються вже пріоритетні напрями розвитку. Остання у разі офіційного органами влади затвердження є обов'язковою для виконання.

Концепція розвитку економічного потенціалу територій покликана на підвищення конкурентоспроможності адміністративно-територіальної одиниці шляхом досягнення консенсусу серед «ключових акторів» та синергії взаємодії всіх складових економічного потенціалу. Вона сприяє посиленню конкурентного позиціонування громади в зовнішньому середовищі.

Визначальними вхідними орієнтирами, які закладені в основу концепції розвитку економічного потенціалу територій, на нашу думку, мають бути:

- 1) ідеї національного розвитку, оскільки ступінь його реалізації є індикатором формування іміджу держави, і, відповідно, територій;
- 2) потреби та інтереси місцевого населення;
- 3) спроможності територій раціоналізувати і нарощувати власний економічний потенціал.

Національний інтерес – це основоположна умова набуття людьми національної і культурної ідентичності, він в концентрованій формі виражає ті цілі і способи їх досягнення, які закріплюють за національними рухами той або інший політичний статус як в середині країни, так і на міжнародній арені [6, с. 183]. Саме розвиток економічного потенціалу на локальному рівні та здатність місцевих органів влади оптимізувати процес його нарощування відповідно до визначених цілей має стати стратегічним пріоритетом державної політики.

Досягнення економічного добробуту згідно вимог часу є базисом системи державного управління, що забезпечує її ефективність та раціональність.

Ураховувану потреб та інтересів місцевого населення має стати основою ефективного місцевого управління, оскільки перетворює владу в надійного партнера якісних перетворень економічного потенціалу територій. При цьому варто брати до уваги думку меншин та вразливих верств населення, які через різні причини часто не в змозі донести своє бачення майбутнього до органів публічної влади. Саме ступінь задоволення базових потреб жителів території і є індикатором рівня життя населення і відображенням розвитку економічного потенціалу. В процесі дослідження та ранжування місцевих інтересів важливу роль відіграють інституції громадянського суспільства, які можуть своєчасно допомогти місцевій владі у виявленні актуальних питань розвитку економічного потенціалу, і у разі необхідності, внести відповідні корективи.

Ураховання і раціональне поєднання часто суперечливих факторів і умов, що здійснюють вплив на спроможність територій раціоналізувати і нарощувати власний економічний потенціал є передумовою забезпечення ефективного державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій. При цьому ця властивість поєднує в собі одночасно три рівні зв'язків і відносин:

- по-перше, відображає минуле, тобто являє собою сукупність властивостей, накопичених в процесі його становлення, які обумовлюють йогоможливість до функціонування й розвитку;

- по-друге, характеризує сьогодення з точки зору практичного застосування і використання наявних здібностей. Це дозволяє виявити різницю між реалізованими і нереалізованими можливостями;

- по-третє, орієнтований на розвиток (майбутнє)[5].

Ступінь розбудови економічного потенціалу територій є прямим проявом рівня інституційної міці органів місцевої влади.

Всі ці нюанси, на нашу думку, мають бути враховані під час ініціювання, розробки та подальшої реалізації концепції розвитку економічного потенціалу територій в Україні.

Розділяючи підхід [1] вважаємо за необхідне виокремити такі етапи концепції розвитку економічного потенціалу територій:

- I – аналіз поточного стану та тенденцій розвитку;
- II – проведення стратегічного аналізу;
- III – формування бачення майбутнього, місії розвитку;
- IV – визначення стратегічних цілей і пріоритетів;
- V – формування сценаріїв та прогнозів розвитку;
- VI – вибір сценарію майбутнього розвитку;
- VII етап – затвердження та схвалення концепції.

У результаті здійсненого дослідження у попередніх розділах дисертації виокремлено особливості здійснення державної політики розвитку економічного потенціалу територій та виокремлено вузькі місця, що перешкоджають результативності функціонування механізмів державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій, які в подальшому стануть основою визначення концептуальних положень розвитку економічного потенціалу територій в Україні

Для розробки якісних стратегічних управлінських рішень з приводу розвитку економічного потенціалу територій варто звернутись до формування матриці SWOT-аналізу. Аббревіатура SWOT означає Strengths (Сила); Weaknesses (Слабкість); Opportunities (Можливості); Threats (Загрози).

Його метою є композиціонування наявної інформації про сильні та слабкі сторони певних складових економічного потенціалу, а також про потенційні можливості та загрози, які мають визначальний вплив. До завдань SWOT-аналізу можна віднести наступні:

- виявлення існуючих умов та потенційних загроз розвитку;
- виокремлення внутрішніх резервів розвитку;
- з'ясування можливих зовнішніх розвиваючих та стримуючих факторів;
- формування стратегічного бачення коротко-, середньо- та довгострокових цілей впровадження [1].

Наступним кроком розробки концептуальних положень розвитку економічного потенціалу територій в Україні є формулювання бачення майбутнього, місії та стратегічної мети.

Бачення майбутнього розвитку економічного потенціалу територій в Україні полягає у сформованій економічній могутності громад та реалізованих інтересах її жителів щодо досягнення гідного рівня життя на рідній землі. Ефективність місцевих органів публічної влади беззаперечна і реалізується через дієвість сучасних механізмів державного регулювання з використанням інноваційних підходів, інструментів та методів у даній сфері. Державна політика децентралізації влади відбувається з наданням фінансово-економічної автономії територіям і формуванням сприятливих умов здійснення господарської діяльності. Території демонструють стабільне економічне зростання та готовність удосконалення усталених інституціональних політико-правових умов задля забезпечення результативної бізнес-взаємодії. Органи публічної влади територій мають значну підтримку місцевого населення через те, що в їх апараті працюють висококваліфіковані фахівці та професіонали своєї справи і патріоти, здатні запобігати конфлікту інтересів та діяти відповідно до суспільних потреб. Місцеве населення відчуває персональну відповідальність за накопичену величину наявного економічного потенціалу території і активно приймає участь у процесі його розбудови та нарощування. Жителі територій відчувають гордість через можливість мати високі заробітні плати і гідний рівень життя, працюючи на місцях. Підприємці зацікавлені в реалізації концепції соціальної відповідальності бізнесу перед громадою та готові інвестувати в довгостроковий сталий розвиток територій, де реалізуються їх економічні інтереси. Представники громадянського середовища приймають активну роль в нарощуванні місцевого економічного потенціалу через реалізацію низки взаємопов'язаних важливих для вирішення потреб громади проектів, у тому числі і проектів міжнародної технічної допомоги. Кращі існуючі світові практики щодо розвитку економічного потенціалу територій адаптовані відповідно до вітчизняних умов та є успішно імплементованими

згідно міжнародних стандартів та вимог. Державою створено сприятливі умови для розвитку економічного потенціалу територій через вмотивованість до злагоджених дій представників всіх сфер суспільства.

Місія розвитку економічного потенціалу територій в Україні розкривається в забезпеченні стійкого зростання національної економічної системи. Органами публічної влади реалізується успішна державна економічна політика, що стимулює суб'єкти підприємництва до збільшення бізнес-активності. Створено всі інституційні умови для збереження і нарощування економічного потенціалу територій через мотивацію до реалізації економічної діяльності.

Стратегічною метою розвитку економічного потенціалу територій в Україні є створення сприятливих умов для активізації суб'єктів господарювання шляхом реалізації їх економічних інтересів.

За результатами проведеного стратегічного аналізу можна сформулювати наступні стратегічні напрями розвитку економічного потенціалу територій в Україні:

1. Комплексний місцевий економічний розвиток.
2. Розбудова місцевої соціокультурної сфери.
3. Технологічна модернізація об'єктів інфраструктури.
4. Партнерська взаємодія щодо реалізації місцевих економічних ініціатив.

Окреслені концептуальні положення розвитку економічного потенціалу територій, що включають в себе бачення майбутнього, місію, стратегічну мету, стратегічні напрями та операційні цілі по їх досягненню, сценарії розвитку подій являють собою запоруку міцності управлінського аспекту даного процесу (рис. 1.).

Відповідно, взаємоузгодженість дій щодо логічного поєднання вертикальної відповідності та ієрархічної підпорядкованості визначених векторів досягнення бажаного стану об'єкта державного регулювання створить реальну платформу для нарощування економічної спроможності адміністративно-територіальних одиниць в довгостроковій перспективі.

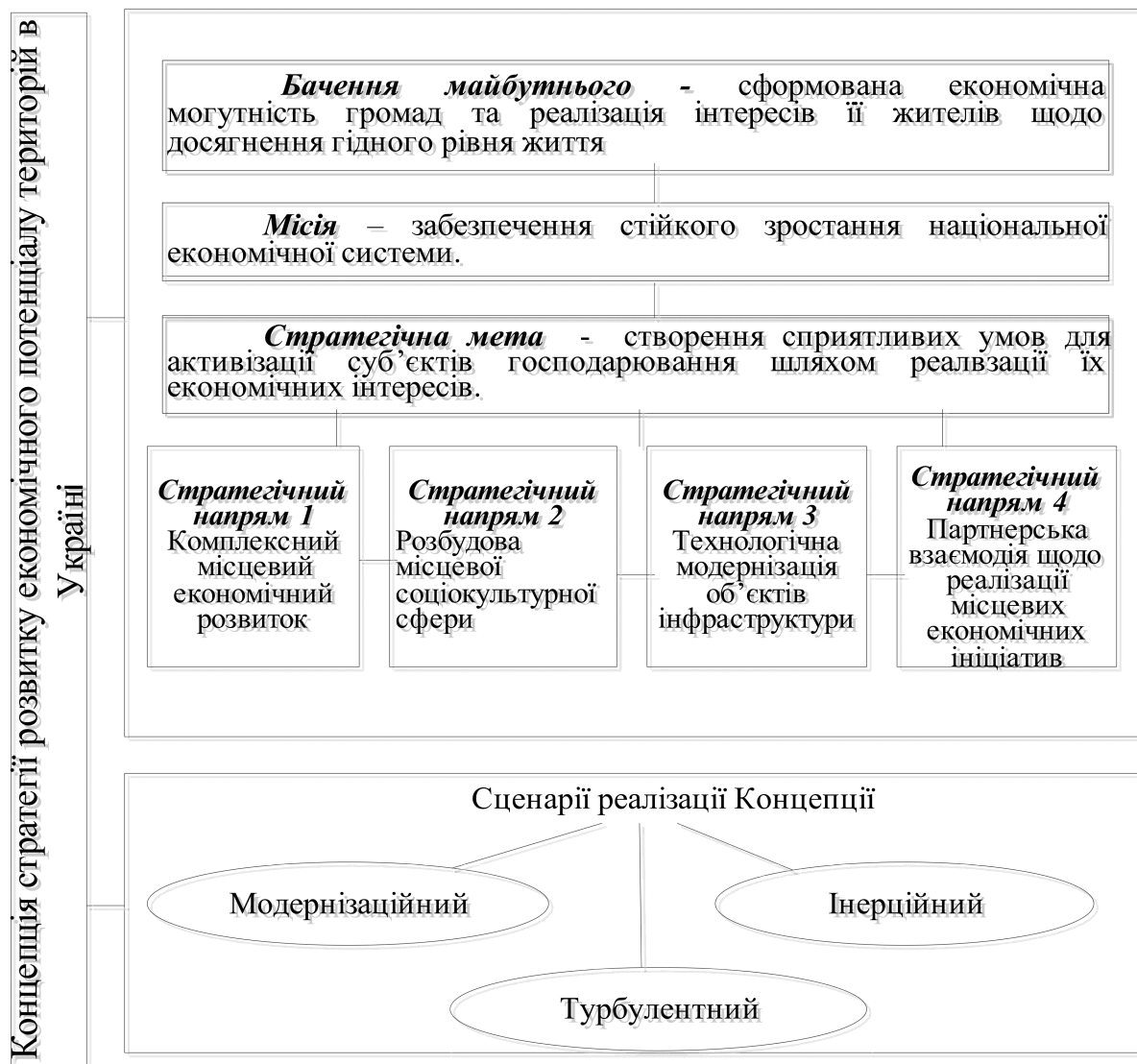


Рис. 1. Концептуальні положення стратегії розвитку економічного потенціалу територій

Концептуалізація розвитку економічного потенціалу територій в довгостроковій перспективі вимагає використання можливостей сценарного підходу. У результаті здійсненого дослідження та у контексті останніх подій вважаємо, що найбільш вірогідними є наступні три: *модернізаційний, інерційний, турбулентний.*

Модернізаційний сценарій розвитку економічного потенціалу територій передбачає запровадження комплексного підходу до здійснення державного регулювання в даній сфері з використанням переваг стратегічного управління, якісного моніторингу та посиленням громадського контролю. Спостерігається

стабільна державна підтримка місцевого економічного розвитку шляхом стимулювання малого і середнього підприємництва задля забезпечення високого рівня конкурентоспроможності адміністративних одиниць. Відбувається послідовність дій щодо адаптації кращих існуючих світових практик у вітчизняну сферу державного управління. Заохочується використання інноваційних технологій на місцевому рівні та враховується необхідність оновлення складових соціогуманітарної сфери. Акцент робиться на забезпеченні гармонійного розвитку всіх складових в рамках триєдиної концепції сталого розвитку.

Інерційний сценарій розвитку економічного потенціалу територій включає в себе збереження існуючих тенденцій в даній сфері з частковими покращеннями. Здійснюються дії влади щодо реалізації окремих напрямів удосконалення механізмів державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій. Але даний процес знаходиться під впливом панівних світових економічних тенденцій, що здійснюють визначальний вплив на національну, а відповідно, і на локальну економічні системи. Державно-управлінська система здатна протистояти даним викликам із одночасним покращенням рівнів зайнятості, гідного рівня життя місцевого населення і розуміння необхідності злагоджених дій влади, бізнесу та громадянського суспільства щодо необхідності нарощування економічного потенціалу територій.

Турбулентний сценарій розвитку економічного потенціалу територій дає можливість врахування загострення існуючих внутрішньополітичних ризиків та викликів зовнішнього середовища. Спостерігається посилення залежності місцевої економічної політики від політичних циклів в державі. Відчуваються економічні втрати через розрив частини ділових взаємовідносин під час епідеміологічної кризи та пандемії COVID-19. Відбувається затягування воєнного конфлікту на Сході України та безрезультатність переговорів щодо повернення території АРК Крим. Всі дії влади направлені на збереженні, недопущенні погіршення соціально-економічних стандартів життя мешканців територій.

Реалізувати дані концептуальні положення стратегії розвитку економічного потенціалу територій можливо завдяки:

- комплексному механізму державного регулювання в даній сфері;
- ефективній взаємодії всіх інституцій, зацікавлених в нарощуванні місцевої економічної спроможності;
- підвищенні ефективності діяльності органів публічного управління;
- запровадженні якісного стратегічного управління
- офіційному затвердженні документа та розробці дорожньої карти його імплементації.

Важливою умовою реалізації запропонованої Концепції є збалансування економічної, соціальної та екологічної складових сталого розвитку територій та дотримання низки проголошених зобов'язань України перед світовою спільнотою.

Вважаємо, що дорожньою картою та механізмом реалізації даної концепції є система взаємоузгоджених програм та проектів на державному, регіональному та місцевому рівнях. Єдиним заперечуючим фактором може стати непослідовність дій та незацікавленість з боку влади у всебічному розвитку економічного потенціалу територій.

Висновки. Досягнення визначеного стратегічного конструкту потребує якісного сучасного правового, організаційного, інформаційного, соціального та економічного забезпечення розвитку всіх складових економічного потенціалу територій. На нашу думку, це має бути враховано в процесі формування комплексного механізму державного регулювання розвитку економічного потенціалу територій задля переходу від наздоганяючого темпу розвитку національної економічної системи до випереджаючого.

Список використаних джерел

1. Гнатенко А. І. Теоретичні підходи до визначення механізму стратегічного планування у сфері державного управління регіональним

розвитком / А.І. Гнатенко //Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2013. –№ 2. –С. 105–113.

2. Кухарская Н.А. Региональное стратегирование как системный ресурс управления развитием территорий. / Н.А.Кухарская, И.Н. Сараева //Стратегії розвитку України у глобальному середовищі: Тези доповідей V міжнар. наук.-практ. конф., 17-19 листопада 2011 р. – Сімферополь: Кримський інститут бізнесу. – 2011. –С. 56-58.

3. Кухарська Н.О. Регіональне стратегування - основа формування стратегії розвитку регіону / Н.О. Кухарська //Економіст.–2012. – №1. – С. 63-65.

4. Латинін М. А. Стратегічне планування : навч. посіб. / М. А.Латинін, Т. М.Лозинська, І. В.Дунаєв; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. –Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”. –2012. –248 с.

5. Петорвич Й. М. Економіка і фінанси підприємства : підручник / Й. М.Петорвич, Л. М. Прокопишин-Рашкевич. –Режим доступу : http://pidruchniki.com/1584072064674/ekonomika/ekonomika_ta_finansi_pidpriyemstva.

6. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии / А.И. Соловьев. – М.: Аспект Пресс. –2005. –559 с.

Referenses

1. Hnatenko A. I. Teoretychni pidkhody do vyznachennia mekhanizmu stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom / A.I. Hnatenko //Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. – Kh. : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr». – 2013. –№ 2. –S. 105–113.

2. Kukharskaia N.A. Rehyonalnoe stratehyrovanye kak systemnyi resurs upravleniya razvytyem terrytoryi. / N.A.Kukharskaia, Y.N. Saraeva //Stratehii rozvytku Ukrainy u hlobalnomu seredovyshchi: Tezy dopovidei V mizhnar. nauk.-prakt. konf., 17-19 lystopada 2011 r. – Simferopol: Krymskyi instytut biznesu. – 2011. –S. 56-58.

3. Kukharska N.O. Rehionalne stratehuvannia - osnova formuvannia stratehii rozvytku rehionu / N.O. Kukharska //Ekonomist.–2012. – №1. – S. 63-65.
4. Latynin M. A. Stratehichne planuvannia : navch. posib. / M. A.Latynin, T. M.Lozynska, I. V.Dunaiev; za zah. red. d.e.n., prof. O. Yu. Amosova. – 2-he vyd., pererob. ta dop. –Kh. : Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”. –2012. –248 s.
5. Petorvych Y. M. Ekonomika i finansy pidpriemstva : pidruchnyk / Y. M.Petorvych, L. M. Prokopyshyn-Rashkevych. –Rezhym dostupu : http://pidruchniki.com/1584072064674/ekonomika/ekonomika_ta_finansi_pidpriemstva.
6. Solovev A.Y. Polytolohyia: Polytycheskaia teoryia, polytycheskye tekhnolohyy / A.Y. Solovev. – M.: Aspekt Press. –2005. –559 s.

УДК 351:332:327/301

DOI: 10.5281/zenodo.4136017

*Коленко В. В., аспірантка Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України. М. Харків*

*Kolenko V.V., graduate student of the Training, Research and Production Center of
the National University of Civil Protection of Ukraine. Kharkiv*

КОНФЛІКТ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ЗМІ ЯК ФОРМА ЇХ ВЗАЄМОВІДНОШЕННЯ

CONFLICT OF GOVERNMENT AND THE MEDIA AS A FORM OF THEIR RELATIONSHIP

В статті розглянуті теоретичні проблеми дослідження категорій взаємодії влади і ЗМІ. Актуальність теми дослідження визначається безліччю чинників. Головний з яких визначається тією роллю, яку грають засоби масової інформації (друк, телебачення, радіо) у формуванні думок населення про органи влади. Визначений характер взаємодії між органами державної влади і засобами масової інформації, виявлені проблеми їх взаємодії та співпраці.

Ключові слова: *засоби масової інформації (ЗМІ), зв'язки з громадськістю, політичний процес, державна влада, конфлікт.*

In the article the theoretical aspects of the research categories of cooperation between government and the media. The relevance of the research topic is determined by many factors. The main of which is determined by the role played by the media (print, television, radio) in shaping public opinion about the authorities. The nature of interaction between public authorities and mass media is determined, the problems of their interaction and cooperation are revealed.

Keywords: *the media), public relations, political process, government, conflict.*

Постановка проблеми. У взаємодії державної влади і засобів масової інформації в сучасному політичному процесі України можна виділити дві складові: співпрацю і конфронтацію. З одного боку, в умовах демократичного ладу, що формується, і проголошення свободи слова в Україні намітилася тенденція до налагодження конструктивного діалогу між владою самих різних рівнів і засобами масової інформації. З іншого боку, в умовах політизування мас-медіа і медіатизації політики актуалізуються протиріччя, що виникають між владою і пресою. ЗМІ можуть виражати політичні амбіції кругів, що прагнуть до влади і мають достатній капітал для реалізації своїх намірів. При цьому конфлікт виглядатиме не як суперництво влади і опозиції, а як протистояння владних структур і ЗМІ, що нібито прагнуть до віддзеркалення "виключного" стану речей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливе значення у розгляді проблемних питань взаємодії ЗМІ та державної влади мали роботи таких зарубіжних та вітчизняних вчених як Дж. Блумлера, Г. Гербнера, В.М. Березіна, К.С. Гаджієва, Б.А. Грушина, Г.Г. Почепцова, О. Бандури, М. Коржанського та інших.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні особливостей взаємодії органів державної влади і засобів масової інформації в сучасному політичному процесі, їх взаємодія та протиріччя.

Виклад основного матеріалу. В умовах політизування мас-медіа і медіатизації політики, що постійно посилюється, актуальними стають протиріччя, що регулярно виникають між владою і пресою. Засоби масової інформації, в ідеалі що прагнуть до об'єктивності поширюваних ними фактів, часом виступають регулювальником і "наглядачем" за політичними змінами, що відбуваються. Але розбіжності породжує не лише прагнення ЗМІ контролювати владовідношення, але і їх підлеглість певним кругам, прагнучим дістати владу на окремо взятій території. В результаті преса, в переважній

більшості випадків - представник інтересів, постає посередником у великій політичній грі за владу. Вона в цьому випадку може представляти інтереси держави, будучи її власністю, або виражати політичні амбіції кругів, що прагнуть до влади і мають достатній капітал для реалізації своїх намірів. При цьому конфлікт виглядатиме не як суперництво влади і опозиції, а як протиріччя владних структур і ЗМІ, що прагнуть до віддзеркалення виключного стану речей. У такій ситуації у свідомості масового реципієнта виграє та сторона, яка використовує найбільш ефективні важелі тиску, тобто впливовіші інформаційні канали. Так, останнім часом, стало очевидним, що запорукою перемоги на президентських і парламентських виборах діючого кандидата або партії влади є використання державних електронних ЗМІ.

Конфронтація державної влади і засобів масової інформації є конфліктом особливої форми, об'єктом дії в якому виступає суспільство, як основний регулювальник політичного процесу, визначаючи його характер і спрямованість.

Існує безліч визначень і тлумачень конфлікту. Класики теоретичної конфліктології не давали чіткого визначення поняттю конфлікту. Лише по їх загальних висловлюваннях можна представити деякі підходи до того, що таке конфлікт.

Одна група учених-соціологів вважає, що конфлікт повинен включати особливу змінну - розбіжності (Р. Дарендорф). Згідно з думкою інших учених-соціологів конфлікт існує у тому випадку, коли є в наявності розбіжності або протиріччя інтересів (Т. Аксельрод). Для представників соціологічної конфліктології конфлікт виникає, коли розбіжності припускають протиборчі типи поведінки (Л. Козер, Ю. Шмидт). Деякі (Н. Поїли) відмінність поглядів відносять до ранніх і пізніх стадій конфлікту.

Згідно біхевіористської (поведінкової) психологічної концепції конфлікт розуміється як усвідомлене протиборство індивідів або груп з суперечливими інтересами з метою здійснення власного інтересу за рахунок інтересів інших. Соціально-психологічна наукова течія має на увазі під конфліктом

анормальний деформований стан почуттів, установок і стосунків між різними сторонами [6].

Найбільш суттєвий внесок у розвиток конфліктології внесли західні учені К. Маркс, Г. Зіммель, Р. Дарендроф і Л. Козер, що зуміли описати основні характеристики конфлікту.

Карл Маркс, розробивши вчення про протиріччя і розвинувши модель конфлікту революційного класу, виділив ключові тези конфлікту :

1. Чим більше нерівномірно розподілені в системі дефіцитні ресурси, тим глибше конфлікт інтересів між пануючими і підлеглими сегментами (соціальними групами) системи.

2. Чим глибше підлеглі групи починають усвідомлювати свої інтереси, тим більше ймовірно, що вони сумніватимуться в законності і справедливості існуючої нині форми розподілу дефіцитних ресурсів.

3. Чим більше підлеглі групи системи усвідомлюють свої інтереси, чим більше вони сумніваються в законності розподілу дефіцитних ресурсів, тим більше ймовірно, що вони повинні будуть спільно вступити у відкритий конфлікт з домінуючими групами системи.

4. Чим сильніше поляризація пануючих і підлеглих, тим більше насильницьким буде конфлікт.

5. Чим більше насильницьким є конфлікт, тим більше структурні зміни системи і перерозподіл бракуючих ресурсів.

Ці ключові тези Маркса в інтерпретації американського вченого Дж. Тернера прояснюють причини і чинники конфлікту і їх вплив на особливості розвитку конфлікту

Л. Козер визначає конфлікт як процес, який за певних умов може "функціонувати", щоб зберегти "соціальний організм". Виходячи з його теорії, слідує:

1. Чим більше здійснюється умов, що викликають виникнення конфлікту, тим він гостріший.

2. Чим більше емоцій викликає конфлікт, тим він гостріший.

3. Чим більше групи, залучені в конфлікт, переслідують свої реалістичні (об'єктивні) інтереси, тим м'якше конфлікт.

4. Чим більшою мірою групи конфліктують через нереалістичних спірних питань (помилкових інтересів), тим гостріше конфлікт.

5. Чим більшою мірою конфлікти об'єктивувалися за межами індивідуальних інтересів і на вищому рівні, тим гостріше конфлікт.

6. Чим більше конфлікт в групі пов'язаний з найбільш суттєвими цінностями і проблемами, тим він гостріший

Цікава теорія соціального конфлікту німецького соціолога і філософа Ральфа Дарендорфа. У своїй праці "Елементи теорії соціального конфлікту" Р. Дарендорф визначає конфлікт як: "будь-яке відношення між елементами, яке можна охарактеризувати через об'єктивні (латентні) чи суб'єктивні (явні) протилежності" .

Він вважає, що при визначенні конфлікту, по-перше, передбачається, що міра усвідомлення протиріччя не важлива для характеристики відношення як конфліктних. На першому етапі конфлікту протилежність може бути як усвідомленою, так і не усвідомленою. В ході конфлікту квазі-групи, об'єднані передбачуваною єдністю інтересів, що виникли на основі загальних соціальних позицій, організовуються за наявності умов в групі інтересів з усвідомленими цілями і сформульованими програмами. По- друге, визначення конфлікту не включає в себе як необхідну ознаку наявність відкритої запеклої боротьби. Конфліктна взаємодія має широкі межі. У третіх, кожен конфлікт зводиться до стосунків двох елементів. Якщо в конфлікті беруть участь декілька груп, коаліції відновлюють його біполярність.

З точки зору Дарендорфа, специфіка соціальних конфліктів полягає в їх обумовленості соціальною структурою, а саме - структурою "соціальних позицій і ролей", діленням на правлячих і керованих в "імперативно координованих асоціаціях", під якими розуміються будь-які форми асиметричного розподілу влади, : держава, політична партія, церква, фірма та ін. За схожим сценарієм відбувається розвиток конфліктних стосунків між

державною владою і засобами масової інформації, розподіл соціальних позицій і ролей в яких також проходить на тлі розподілу влади і носить біполярний характер [1].

Виходячи з представлених теорій конфлікту, можна виділити декілька варіантів розвитку конфронтації державної влади і ЗМІ. Це:

1. Влада - Влада (конфлікт між різними рівнями влади, що використовують у своїй боротьбі ЗМІ; в цьому випадку в конфлікт втягнуті державні засоби масової інформації).

2. ЗМІ -ЗМІ (конфлікт між ЗМІ, що представляють різні рівні влади; цей варіант має схожі риси з першим варіантом).

3. Влада - ЗМІ (тиск держави на ЗМІ з метою дотримання законності і вираження власних інтересів).

4. Влада -ЗМІ (тиск ЗМІ на владу для максимальної об'єктивності інформації або виконання політичного замовлення по зниженню рейтингів тієї або іншої владної структури).

У більшості існуючих прикладів конфронтації державної влади і преси можна простежити елементи усіх чотирьох варіантів розвитку конфлікту з більш менш яскраво вираженими проявами окремих.

Постійним джерелом конфліктів між парламентом і ЗМІ, як на центральному, так і на регіональному рівні, являється характер освітлення діяльності органів державної влади. На думку Сатарова Г.А. "телекамера має широкі можливості: з її допомогою можна маніпулювати різними планами, виривати окремі шматки з будь-якого контексту, дробити висловлювання будь-якої людини. Одним словом, з будь-якого виступу, факту можна змоделювати подію як зі знаком плюс, так і зі знаком мінус" [3].

Автор вважає, що повинен існувати жорсткий порядок освітлення діяльності органів державної влади. У гонитві за сенсацією і "смаженими" фактами журналісти, упустивши масу серйозної інформації, вважатимуть за краще показати глядачам ті сюжети, де депутат заснув або виникла яка-небудь колотнеча. Показувати це широкій публіці неетично. У більшості країн світу ця

проблема регулюється законами. Там існують дуже жорсткі обмеження того, що можна і що не можна показувати парламентським журналістам.

В результаті численних суперечок було прийнято рішення не допускати на цілий ряд відповідальних заходів представників преси, забезпечуючи їх усією необхідною інформацією через власні пресс - служби.

Ухвалення подібного, у край непопулярного рішення привело до виникнення серйозного конфлікту. Внаслідок чого влада виявилася в умовах часткової інформаційної блокади (кількість матеріалів про їх діяльність різко скоротилася) і була вимушена піти на поступки і відмінити своє рішення. Після цього питання перейшло в сферу етики, дозволивши журналістам вибирати, що показувати етично, а що ні. Тому що, прозорість у діяльності органів влади є невід'ємною умовою демократизації суспільних процесів, і прискіплива увага мас-медіа до їхньої роботи відіграє свою позитивну роль, однак, за свідченнями дослідників, деякі характерні риси подання ЗМІ відповідних даних свідчать про необ'єктивність останніх[5].

Для того, щоб чинники тиску були не так явно помітні для натиску на ЗМІ найчастіше обираються непрямий адміністративний і юридичний тиск, хоча випадки прямого адміністративного тиску також використовуються досить широко.

1. Непрямий адміністративний тиск, при якому представники влади формують власні структури для дії і контролю за ЗМІ, або впливають на ЗМІ іншими методами, що не мають під собою законодавчої бази.
2. Прямий адміністративний тиск, при якому незалежні ЗМІ піддаються невмотивованим перевіркам, у тому числі фінансовим, або прямим погрозам з боку представників владних структур.
3. Юридичний тиск, при якому ЗМІ вимушені відстоювати свої інтереси в судах.
4. Кримінальний тиск, при якому ті або інші структури організованої злочинності, що полягають в корупційних зв'язках з представниками влади, застосовують фізичну дію, або карне переслідування журналістів і керівників незалежних ЗМІ.

5. Цензура і відмови в наданні інформації.

Усі наведені чинники яскраво підтверджують наявність глибоких протиріч у взаєминах держави і мас-медіа. Проблему посилює той факт, що за останні декілька років кількість протиправних порушень по відношенню до ЗМІ не зменшилася, а в окремих регіонах навіть зросло. Подібна ситуація кінець кінцем украй негативно позначається на соціально економічних перетвореннях, що проводяться владою та не знаходять підтримки у широкій громадськості і, у зв'язку з цим, не мають належної результативності [4].

Один з характерних для регіонів України видів конфронтації - це конфлікт між різними рівнями влади, в який втягнуті підлеглі їм ЗМІ.

Очевидно, що конфлікт може виникати як з вини влади, що приймає непопулярні рішення, що зачіпають інтереси ЗМІ, так і з вини самих мас-медіа, що дезінформують громадськість заради здійснення яких-небудь цілей.

Причиною гострої реакції суспільства на рішення, що приймаються державою, є розбіжності в підходах до реформ в країні. Головним завданням влади має бути захист державних інтересів і проведення корінних перетворень, спрямованих на економічний розвиток країни. Як правило, такі перетворення не розраховані на миттєвий результат і вимагають часу. Але суспільство не зацікавлене у віддаленій перспективі і вимагає негайного, миттєвого поліпшення рівня життя. На цьому фоні ЗМІ, як громадський рупор, виступають на стороні народу і критикують владу за неефективність. Прикладами подібної критики є ухвалені закони про автоцивільну відповідальність, про землю, пенсійна реформа, реформи освіти і охорони здоров'я.

Таким чином, протиріччя між державною владою і засобами масової інформації мають декілька рівнів, кожен з яких зумовлений особливими передумовами. Конфліктні стосунки зароджуються у разі, якщо порушуються інтереси однієї із сторін. Для влади в цих стосунках пріоритетним інтересом є підтримка суспільства, благополуччя держави і власне благополуччя [2].

Інтереси ЗМІ різноманітніші і включають як фінансову складову (в цьому випадку ЗМІ прагнуть до підвищення свого добробуту і виконують для цього

чие-небудь політичне замовлення), так і прагнення максимально корисно для аудиторії здійснювати свою діяльність і бути при цьому контролером і посередником між державою і суспільством. Останнє, як показує практика, поступово сходить нанівець, поступаючись місцем миттєвій вигоді.

Очевидно, що подібні суперечливі стосунки між державною владою і ЗМІ України - це конфлікт особливого роду, що має свої специфічні риси і що протікає на тлі " нової " політичної системи, що формується, в якій важливим елементом є інформація, що багато в чому визначає характер і особливості протікання сучасного політичного процесу.

Висновки. Основними формами взаємодії державної влади і засобів масової інформації в Україні є співпраця і конфронтація.

Очевидно, що в нових умовах демократичного ладу, що формується, в Україні намітилася тенденція до налагодження конструктивного діалогу між владою самих різних рівнів і засобами масової інформації. Основною причиною цього діалогу – є взаємна вигода від співпраці. Суть конфронтації полягає в незгоді ЗМІ з владою, що приймається рішеннями і спробах переконати аудиторію у своїй правоті. Причинами такої незгоди можуть служити, як прагнення редакції докопатися до істини і розкрити вади тих або інших владних структур, так і політичне замовлення опозиції.

Таким чином, можна говорити, що протиріччя між державною владою і засобами масової інформації мають декілька рівнів. Конфліктні стосунки зароджуються у разі, якщо порушуються інтереси однієї із сторін. Для влади в цих стосунках пріоритетним інтересом є підтримка суспільства, благополуччя держави і власне благополуччя. Інтереси ЗМІ різноманітніші і включають як фінансову складову, так і прагнення максимально корисно для аудиторії здійснювати свою діяльність і бути при цьому контролером і посередником між державою і суспільством.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільноїсамоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть:досвід соціально-філософського аналізу / Віктор Петрович Андрущенко; Інститутвищої освіти. К. : ТОВ “Атлант ЮемСі”, 2005. 498 с.
2. Білецька Т. Сучасний соціально-політичний конфлікт: аналіз поняття // Соціальні виміри суспільства: Зб. наук. пр. К.: ІС НАН України, 2008. Вип. 11. С. 181–190
3. Сатаров Г.А. 2007. Общественное мнение и общественное сознание: реальность и миф // ОНС : Обществ. науки и современность. № 4. С. 5-23.
4. Судоргин О.А. 2008. Информационная политика в нформационномобществе: тавтология или смысловой детерминант? // Власть. № 9. С. 20-25.
5. Тавокин Е.П. ЗМІ як чинник інформації по забезпеченню реформ // Соціологічні дослідження. - 2006. - № 10. - С. 100-106.
6. Яницкий О. Н. Массовая мобилизация: проблемы теории / Олег Николаевич Яницкий // Социс. 2012. № 6. С. 3–12

References

1. Andruschenko V.P. Organizovane suspil'stvo. Problema organizacii ta suspil'noi samoorganizacii v period radikal'nyh transformacii v Ukraini na rubeji stolit': dosvid social'no-filosofs'kogo analizu / Viktor Petrovich Andruschenko; Instytutvyschoiosvity. K. : TOV “AtlantUmC”, 2005. 498 s.
2. Bilec'kaT. Suchasnyisocial'no-politychnyikonflikt: analizponyattya // Social'nivymirysuspil'stva: Zb. nauk. pr.K.: ISNANUkrainy, 2008. Vyp. 11. S. 181–190
3. SatarovG.A. 2007. Obschestvennoe mnenie i obschestvennoe soznanie: real'nost' i mif // ONS : Obschestv. nauki I sovremennost'. № 4. S. 5-23.
4. SudorginO.A. 2008. Informacionnaya politika v informacionnom obschestve: tautologiya ili smyslovoi determinant? // Vlast'. № 9. S. 20-25.
5. Tavokin O.N. ZMI yak chynnyk informacii po zabezpechennyu reform // Sociologichni doslidjennya. - 2006. - № 10. - S. 100-106.
6. Yanickii O.N. Massovaya mobilizaciya: problem teorii / Oleg Nikolaevich Yanickii // Socis. 2012. № 6. S. 3–12

УДК 351.82:620.92

DOI: 10.5281/zenodo.4136027

Помаза-Пономаренко А.Л., д.держ.упр., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

*Pomaza-Ponomarenko A., Doctor in Public Administration, Head of State Security
Research Department of Educational-scientific-production center, National
University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ В ЕНЕРГОСЕКТОРІ Й ЕКОСФЕРІ ЯК УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЇХНЬОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

DIGITAL TRANSFORMATION IN ENERGY INDUSTRY AND ENVIRONMENTAL AREA AS ADMINISTRATIVE MEANS FOR THEIR FUNCTIONING EFFECTIVENESS INCREASE

Досліджено поняття «трансформація» і «цифровізація», що характеризуються міждисциплінарністю. З'ясовано напрямки цифровізації в Україні, серед яких одне з центральних місць посідає екологічна й енергетична сфери. Визначено суб'єктів публічного врядування в цих сферах, які забезпечують їх ефективність функціонування. Обґрунтовано засади та засоби його підвищення в Україні, а також вітчизняну модель керування енергетикою в умовах цифрової трансформації.

Ключові слова: *публічне управління, цифрова трансформація, енергосектор, екосфера, ефективність функціонування.*

The concepts of 'transformation' and 'digitalization,' which are characterized by interdisciplinary nature, were studied. The directions of digitalization in Ukraine were defined, among which one of the central roles belongs to the fields of ecology

and energy. The subjects of public administration in these fields, which ensure their effective functioning, were defined. The fundamentals and means of this effectiveness increase in Ukraine were grounded, as well as the country's model of energy system management under the conditions of digital transformation.

Keywords: *public administration, digital transformation, energy sector, ecosphere, efficiency of functioning.*

*Усе, що може бути дигітизоване
(від англ. digitize — цифровий), має та буде дигітизованим [5].*

Постановка проблеми. За свідченням експертів, світові інвестиції будуть перерозподілені, вкладення в традиційну «вкопну» енергетику суттєво зменшаться, але виростуть загальні витрати на ВДЕ-генерацію (відновлюваних джерел) та на розвиток її мереж – при тому, що самі ВДЕ-технології за рахунок технічного прогресу продовжать здешевлюватися [1]. Забезпечувати розвиток енергосектору його мереж буде «інтелектуалізація» технологій розподілу та стабільної доставки змінюваної енергії [там само]. Ця «інтелектуалізація» передбачає діджиталізацію (цифровізацію) енергетики. Під діджиталізацією (digitalization) науковці розуміють нові можливості від оцифрування (діджиталізації), використання цифрових технологій для зміни процесу управління, підвищення ефективності та прибутку; це процес переходу до «цифрового управління» (бізнесом, галуззю або сферою економіки тощо), де оптимальність досягається завдяки обчисленню, цифровому зв'язку та автоматизованому менеджменту [там само].

Варто відзначити, що важливим є розвиток цифрових технологій і їхнє використання в усьому публічному секторі, який забезпечує функціонування сфери енергетики. До публічного сектору належать державні та недержавні інституції. Забезпечити підвищення результативності їхнього функціонування та розвитку енергосектору може використання новітніх технологій цими інституціями. Зважаючи на це, важливим є більш детальний розгляд

особливостей цифровізації та її трансформації в енергосекторі, з позиції забезпечення його функціонування крізь призму діяльності державних і недержавних інституцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем державного управління України енергосектором і екосферою присвячені наукові праці І. Драгана, О. Волошина, С. Домбровської, О. Крюкова, С. Майстра, Г. Рябцева, В. Садкового, С. Щербака та ін. [1-5]. Проте існує необхідність здійснення системного аналізу особливостей розвитку публічного управління України в умовах цифрової трансформації в енергосекторі й екосфері з метою забезпечення підвищення їхньої ефективності функціонування. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Серед науковців – теоретиків і практиків соціального та державного управління [9], усе більше поширюється твердження, яке стосується наукового дискурсу, що розгортається під назвою трансформація (соціальна, суспільно-політична, технологічна та ін.). Проте визначення загального й особливого в цих трансформаціях вимагає систематизації та уточнення наукових знань, що можливо реалізувати на перетині міждисциплінарних досліджень, тобто в межах публічного управління.

У Словнику української мови дається таке визначення трансформації – це зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей і т. ін. чого-небудь [6].

Учені Є. Івченко [2] зазначає, що трансформація має характер міждисциплінарного поняття:

- в економічних науках трансформація та її процеси розглядаються як якісна зміна економічної системи;
- у соціології дослідження соціальних трансформацій відносять до окремих проблем трансформаційних суспільств;
- поняття трансформації широко використовується в природничих науках.

Цікаво, що деякі зарубіжні вчені (Д. Белл, Е. Тоффлер та ін.) указують на такі особливості термінологічної характеристики трансформації: перетворення в нову систему, що можуть забезпечувати її розвиток в іншому напрямку;

задану і вироблену міру необхідних змін, у межах яких триває відбір найбільш вагомого і перспективного варіанту [7].

Погоджуємося з Ю. Осиповим [4, с. 294], що доцільно визначати трансформацію як рух від форми до форми через заперечення старої форми й формування нової форми через заперечення-формування.

Науковцем П. Штомкою визначені такі основні характерні риси трансформаційного процесу в соціально-економічних системах різного масштабу:

- форма або контур, який приймає трансформаційний процес;
- результат трансформаційного процесу;
- рушійні сили;
- рівень діяльності трансформаційного процесу;
- його часовий аспект тощо [9].

Отже, за змістом трансформація зумовлює певні зміни, а за наслідками її природа полягає у тому, що вона позначається на стані різних систем. У контексті нашого предмету дослідження такою системою є енергетична, через трансформацію якої або із застосуванням новітніх технологій може відбуватися не тільки суто зміни цієї системи, а й генезис нової.

Щодо трансформації у сфері цифрових технологій, то відповідно до проекту Цифрової адженди України – 2020 вони відкривають унікальні можливості для розвитку нашої економіки та підвищення якості життя громадян [5]. Ці технології мають стати основою життєдіяльності українського суспільства, бізнесу та державних установ [там само].

З метою дієвого впровадження цифрових технологій у сферу діяльності суспільства, бізнесу та державних установ було створено Міністерство цифрової трансформації суспільства України у 2019 році [3]. Перед цим функціонувало Державне агентство з питань електронного урядування України. Наразі Мінцифрою поставлена мета цифровізації 17 державних послуг у семи сферах суспільної життєдіяльності, що може потенційно може економити понад 840 млн грн на рік [там само]. До таких послуг належать отримання та

анулювання дозволу на спеціальне водокористування, повідомлення про початок виконання підготовчих та про початок будівельних робіт тощо.

Варто відзначити, що у 2019 році на вітчизняних теренах було також створено Українську національну цифрову коаліцію, до якої увійшли 46 державних та приватних установ і організацій, навчальні заклади, громадські організації [8]. Основними напрямками співпраці цієї коаліції мають стати:

1) поширення інформації про сучасні цифрові технології та практики їх використання в державі та її регіонах (макро- і мікро-);

2) інтеграція цифрових технологій у процеси виробництва, або цифровізація промисловості;

3) гармонізація із Цифровим порядком денним (Digital Agenda) та Єдиним цифровим ринком (Digital Single Market) Європейського Союзу тощо [там само].

Крім того, з метою забезпечення впровадження інструментів цифрової демократії для підвищення ефективності публічного врядування у сфері охорони навколишнього природного середовища було створено громадську організацію «Цифрову агенцію е-Екологія» [10]. Вона активно взаємодіє з органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів управління. Свідченням цього є розроблені нею програмне забезпечення, веб-системи і мобільні додатки для інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та бізнесу, організовані та проведені комунікативні заходи тощо [там само]. Важливо, що у 2019 році командою сертифікованих ІТ спеціалістів, які працюють у зазначеній ГО, запатентована технологія побудови інформаційно-комунікаційних інфраструктур за принципом цифрової екосистеми ®Technology by e-Ecology. Вона дозволяє швидко й ефективно створювати не тільки CMS-сайти, але й реальні геоінформаційні системи, аналітичні веб-ресурси і мобільні додатки, які гармонійно поєднуються в єдину екосистему і можуть забезпечити якісне виконання будь-яких завдань [там само].

Очільником Міністерства енергетики та захисту довкілля під час звітування щодо результатів діяльності у 2019 році й окреслення планів роботи

на 2020 році було висловлено думку стосовно необхідності створення Єдиної електронно-комунікативної системи взаємодії суспільства та держави ESO PLATFORM [там само].

Погоджуємося з С. Воробйовим [10], що для ефективного функціонування відповідної галузевої інформаційно-комунікативної інфраструктури необхідна реалізація низки заходів державної політики. У сфері екології до них можна віднести такі:

- використання сучасних інформаційно-комунікативних інновацій у сфері екології;
- активну підтримку інновацій з боку громадськості та бізнесу;
- розширення можливостей вітчизняної інформаційної індустрії в умовах ринкової економіки;
- забезпечення сумісності, узаємодії та інтеграції інформаційних ресурсів на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, уніфікованих систем класифікації та кодування інформації незалежно від їхньої галузевої ознаки й форм власності тощо [там само].

Разом із тим варто звернути увагу на важливість забезпечення ефективності та раціональності функціонування екосфери крізь призму впровадження екоаудиту, «зелених» технологій тощо. Оперативність, системність і дієвість його здійснення значною мірою визначають новітні технології, тобто цифрова трансформація. Логічно, що останнім часом вона набуває особливої актуальності через необхідність забезпечення енергоефективності й енергозбереження, зокрема в межах розвитку відновлювальних джерел енергії (ВДЕ). Як зазначено вище, світові інвестиції в енергетичну сферу будуть і надалі перерозподілятися, при цьому вкладення в традиційну «викопну» енергетику суттєво зменшаться та виростуть загальні витрати на ВДЕ-генерацію з різних джерел (самі ВДЕ-технології за рахунок технічного прогресу продовжать здешевлюватися) [1] (рис. 1).

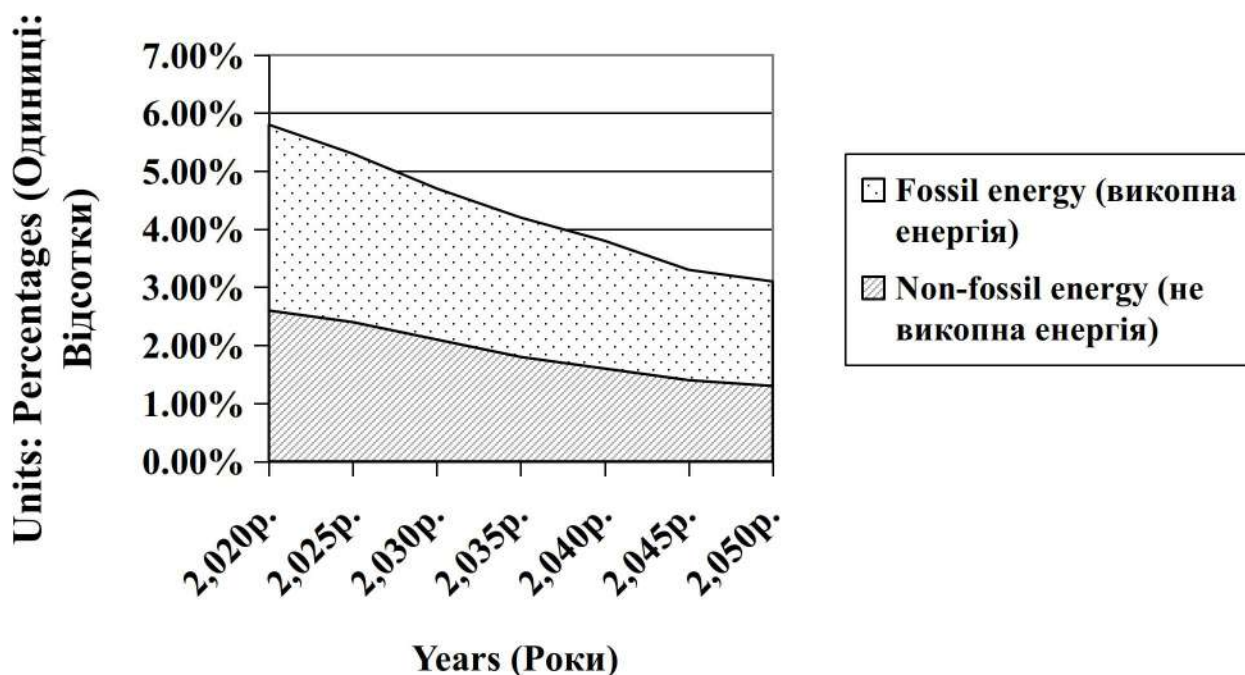


Рис. 1. Світові витрати на енергію як частка світового ВВП, 2020-2050 рр., %.

Джерело: звіт DNV GL «Energy Transition Outlook 2019» [12]

Згідно з звітом DNV GL «Digitalization and the future of energy» серед напрямків розвитку технологій, що стосуються діджиталізації та цифрової трансформації виокремлюють такі: 1) розвиток великого та малого розподільного хмарного софту; 2) поширення Інтернету 5G; 3) розповсюдження даних та зменшення вартості пристроїв IoT («Інтернету речей»); 4) розробка сучасного програмного забезпечення, розвиток AI (штучного інтелекту) [11].

На думку експертів [1], специфічними, але перспективними напрямками цифровізації в енергосекторі є такі:

1. Застосування технології «блокчейн», що передбачає здійснення децентралізованих енергетичних транзакцій, моніторинг джерел відновлюваної енергії (облік її походження, кількості, поточної ціни тощо).

2. Використання штучного інтелекту та забезпечення його самонавчання, що охоплює вдосконалення моделей прогнозування генерації з ВДЕ, нові можливості щодо опрацювання значних масивів даних («Big Data»).

3. Розвиток платформи бізнесу, що сприяє швидшому обміну даними між

власниками активів, операторами, дистриб'юторами, регуляторами та інвесторами у сфері енергетики.

4. Застосування новітніх засобів (дронів, супутників тощо) для підвищення безпеки ВДЕ-генерації для огляду її об'єктів (наприклад, мереж, вітрогенераторів чи масивів сонячних панелей), картографування за супутниковими даними. До таких засобів можна також віднести IoT – «Інтернет речей», що відзначається програмно-апаратною здатністю пристроїв передавати відомості щодо функціонування об'єктів ВДЕ-генерації на значні відстані та надавати можливості віддаленого управління цими об'єктами.

5. Активне використання мобільних пристроїв, мереж, додатків для стандартизації управлінського процесу в енергосекторі та автоматизації збору даних щодо особливостей його функціонування.

6. Розробка та використання «цифрових близнюків», що представляють собою деталізовану математичну модель існуючого фізичного об'єкту (наприклад, вітрогенератора або розподільчої енергомережі). Таке дублююче відображення об'єкту необхідне для найбільш точних й оперативних розрахунків ефективної його експлуатації, а також прогнозування перешкод у цьому процесі.

Отже, діджиталізація може допомогти вчасно визначити виклики в енергосекторі та оперативіно зреагувати на ті, що не були попередньо прогнозовані. Науковці зауважують, що ці виклики можуть виникати у таких напрямках: 1) «розумне» створення енергії; 2) «розумне» оперування нею; 3) взаєморозрахунках з клієнтами щодо «розумного» її споживання. За всіх цих напрямків існує потреба в обробці значного обсягу інформації з метою розуміння: як функціонує той чи інший об'єкт енергосектору в певний момент часу; як слід таким об'єктом керувати за умов зміни параметрів його функціонування; якими є поточні потреби клієнтів та спроможності надавачів енергетичних послуг тощо.

Сучасна вітчизняна модель керування енергетикою все більше підлаштовується до вимог часу та суспільства, які передбачають посилення

цифрової трансформації. Варто підкреслити, що вона зумовлює зміни в моделі роботи та взаємодії складових енергетики, а саме:

- її мережі стають усе більш чутливими до навантаження із ВЕД-генерації в умовах змінюваного попиту;

- збільшується конкуренція на розподільчому рівні енергетичних послуг. При цьому їх надавачі, задовольняючи потреби споживачів, повинні діяти «на майбутнє» (пропонувати індивідуально оптимізований сервіс, захищати конфіденційність його операцій, забезпечувати їхню безпеку та контроль за даними транзакцій, що відбуваються між учасниками енергетичного ринку);

- специфіка ВДЕ-генерації зумовлює необхідність забезпечення стабільної доставки енергії у відповідності із заявленим на неї попитом (адже, як відомо, відновлювана енергія отримується з джерел, які залежать від стану навколишнього природного середовища. Тому потрібне створення відповідних потужностей із накопичення енергії, керування її якістю та регенерацією.

Зазначені виклики, які можуть виникати в енергосекторі, доречно усувати шляхом активного залучення штучного інтелекту, зокрема, у напрямку створення штучно «інтелектуалізованої» енергосистеми. За цих умов вона має стати більш ефективною та природозберігаючою.

Щодо «розумної» енергії, то її виважене використання вимагає формування у споживачів необхідних знань щодо енергоефективності та енергозбереження. Тому важливою є розробка та реалізація регуляторами відповідних програм як на національному, так і на регіональному рівнях. ВДЕ-енергетика – це сфера соціально-економічного розвитку енергетичного спрямування, яка найбільш відкрита та сприятлива для впровадження діджиталізації.

Висновки. Отже, завданням України є вчасне реагування на внутрішні та зовнішні виклики, які все більшою мірою пов'язані з цифровою трансформацією. Вона відбувається на всіх рівнях розвитку – особистісному, національно-державному і глобальному, які взаємопов'язані, але відрізняються за темпами. Цифрова трансформація поступово охоплює всі сфери суспільної

життєдіяльності, у т.ч. енергетичну. Досвід показує, що забезпечити її ефективність і раціональність використання можуть новітні технології. До них відносять: пристрої, бази даних, мережі тощо. Неврахування обставини щодо цифрового розвитку може зумовити системні збої та помилки у формуванні й функціонуванні всього енергосектору. Зважаючи на це, для України важливим є формування та підтримка позитивних тенденцій її соціально-економічного розвитку, досягнення суспільно-політичного прогресу. На наше переконання, однією з таких тенденцій може стати енергоефективність і енергозбереження із застосуванням цифровізації відповідного енергосектору. У цьому контексті окремого дослідження вимагають «вікна Овертона».

Список використаних джерел

1. Діджиталізація в енергосекторі – можливості та технології. URL: <https://avenston.com/articles/digitalization-in-the-energy-sector/>.
2. Івченко Є. А. Трансформація як поняття та підходи до його розуміння в економічному контексті. *Ефективна економіка*. 2015. № 15. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5827>.
3. Міністерство та Комітет цифрової трансформації суспільства України. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/tsifrovizatsiya-17-derzhavnikh-poslug-u-semi-sferakh-potentsiyno-mozhe-ekonomiti-ponad-840-mln-grn-na-rik-1>.
4. Осипов Ю. М. Теория хозяйства. Начала высшей экономики: Учебник: В 3-х томах. Москва: Издательство МГУ, 1998. Т. 3 : Хозяйственная динамика. Трансформации и переходы. Неэкономическое хозяйство. 607с.
5. Проект Цифрової адженди України – 2020. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
6. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/transformacija>.
7. Тоффлер Е. Третя Хвиля / пер. з англ. А. Євса; ред. пер. Шовкун. К.: Вид. дім «Всесвіт», 2000. 475 с.
8. У Києві підписано меморандум щодо створення Української

національної цифрової коаліції «Коаліція цифрової трансформації». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2774138-v-ukraini-stvorili-koaliciu-cifrovoi-transformacii.html>.

9. Штомка П. Социология социальных изменений. М., 1996. 416 с.

10. Цифрова агенція e-Екологія. URL: <http://e-ecology.digital/events/>.

11. Digitalization and the future of energy Sep.2019. URL: <https://www.dnvgl.com/power-renewables/themes/digitalization/index.html>.

12. Energy Transition Outlook 2019. URL: <https://www.dnvgl.com/publications/energy-transition-outlook-2019-162874>.

References

1. Digitalization in the energy sector - opportunities and technologies [Didzhytalizatsiya v enerhosektori – mozhlyvosti ta tekhnolohiyi]. Available to: <https://avenston.com/articles/digitalization-in-the-energy-sector/>. Accessed: 15 Sep. 2020.

2. Ivchenko, E.A. "Transformation as a concept and approaches to its understanding in the economic context. [Transformatsiya yak ponyattya ta pidkhody do yoho rozuminnya v ekonomichnomu konteksti.]". *Efektivna ekonomika* 15 (2015). Available to: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5827>. Accessed: 15 Sep. 2020.

3. Ministry and Committee for Digital Transformation of Ukrainian Society [Ministerstvo ta Komitet tsyfrovoyi transformatsiyi suspilstva Ukrayiny]. Available to: <https://thedigital.gov.ua/news/tsifrovizatsiya-17-derzhavnikh-poslug-u-semi-sferakh-potentsiyno-mozhe-ekonomiti-ponad-840-mln-grn-na-rik-1>. Accessed: 15 Sep. 2020.

4. Osipov, Yu.M. *Theory of economy. Beginnings of Higher Economics [Teoriya khozyaystva. Nachala vysshey ekonomiki]*. Textbook: In 3 volumes. Moscow: Moscow State University Publishing House, 1998. T. 3: Economic dynamics. Transformations and transitions. Neo-economic economy. Print.

5. Digital Agenda of Ukraine Project – 2020 [Proyekt Tsyfrovoyi adzhendy Ukrayiny – 2020]. Available to: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>. Accessed: 16 Sep. 2020.
6. Dictionary of the Ukrainian language [Slovnyk ukrayinskoyi movy]. Available to: <http://sum.in.ua/s/transformacija>. Accessed: 15 Sep. 2020.
7. Toffler, E. The Third Wave [Tretya Khvylya]. Trans. from English A. Evsa; ed. lane. Shovkun. K.: Type. House of the Universe, 2000. Print.
8. A memorandum on the establishment of the Ukrainian National Digital Coalition "Digital Transformation Coalition" was signed in Kyiv [U Kyievi pidpysano memorandum shchodo stvorennya Ukrayinskoyi natsionalnoyi tsyfrovoyi koalitsiyi «Koalitsiya tsyfrovoyi transformatsiyi»]. Available to: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2774138-v-ukraini-stvorili-koaliciu-cifrovoi-transformacii.html>. Accessed: 16 Sep. 2020.
9. Shtomka, P. *Sociology of social change [Sotsiologiya sotsial'nykh izmeneniy]*. M., 1996. Print.
10. Digital e-Ecology Agency [Tsyfrova ahentsiya e-Ekolojiya]. Available to: <http://e-ecology.digital/events/>. Accessed: 16 Sep. 2020.
11. Digitalization and the future of energy Sep.2019. Available to: <https://www.dnvgl.com/power-renewables/themes/digitalization/index.html>. Accessed: 16 Sep. 2020.
12. Energy Transition Outlook 2019. Available to: <https://www.dnvgl.com/publications/energy-transition-outlook-2019-162874>. Accessed: 16 Sep. 2020.

УДК 35.977(477)

DOI: 10.5281/zenodo.4136033

*Проданик В.М., кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

**РЕГІОНАЛЬНА ВЛАДА ТА ОБ'ЄДНАННЯ ПІДПРИЄМЦІВ:
МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА РЕГУЛЮВАННЯ**

**REGIONAL GOVERNMENT AND ENTREPRENEURS ASSOCIATIONS:
MECHANISMS OF INTERACTION AND REGULATION**

В статті досліджуються питання взаємодії об'єднань підприємців і органів регіонального управління в умовах реалізації та вдосконалення регіональної та регуляторної політик в Україні. Розкриті шляхи та механізми регіонального управління формування сфери підприємництва в Україні, зокрема досліджено механізм – аналіз регуляторного впливу нормативного акту.

Доведено, що залучення громадських об'єднань підприємців до реалізації функцій державної влади на регіональному рівні дасть змогу не лише скоротити шлях, яким просуваються управлінські рішення з моменту їхнього прийняття до реалізації, але й зменшити відповідні статті витрат регіонального бюджету, зокрема витрат на конкретні заходи регіонального та регіонального управління та регулювання в галузі підприємництва.

Визначено, що механізми співпраці базується на принципах партнерства на основі “зворотнього зв'язку” між владою та підприємцями, які передбачають вільний доступ самоврядних організацій підприємництва до

інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, залучення їх до розробки й обговорення проектів нормативних і регуляторних актів у сфері формування підприємницького середовища, запровадження громадського контролю за поточним виконанням органами регіонального та регіонального управління запланованих заходів.

Зазначено в статті, що такі норми та процедури закладено в типових положеннях відповідних рад, колегій, комітетів і впливають на чіткі шляхи реалізації державної регіональної та регуляторних політик в Україні.

Ключові слова: *регіональне управління, об'єднання підприємців, сфера підприємництва, аналіз регуляторного впливу.*

The article examines the issues of interaction between associations of entrepreneurs and public administration in the implementation and improvement of regional and regulatory policies in Ukraine. The ways and mechanisms of public administration of formation of the sphere of entrepreneurship in Ukraine are revealed, in particular the mechanism - the analysis of regulatory influence of the normative act is investigated.

It is proved that the involvement of public associations of entrepreneurs in the implementation of state functions at the regional level will not only reduce the way in which management decisions are promoted since their adoption, but also reduce the relevant items of state budget expenditures, including expenditures on specific state measures. and regional management and regulation in the field of entrepreneurship.

It is determined that the mechanisms of cooperation are based on the principles of partnership on the basis of "feedback" between government and entrepreneurs, which provide free access of self-governing business organizations to information of public authorities and local governments, involving them in developing and discussing draft regulations and regulations. in the field of business environment formation, introduction of public control over the current implementation of the planned measures by the state and regional government.

It is noted in the article that such norms and procedures are laid down in the standard provisions of the relevant councils, boards, committees and affect clear ways of implementing state regional and regulatory policies in Ukraine.

Keywords: *regional management, association of entrepreneurs, sphere of entrepreneurship, analysis of regulatory impact.*

Постановка проблеми. Сучасні питання формування ефективної системи управління в сфері малого та середнього бізнесу в Україні потребують активізації діяльності громадських організацій підприємців та посилення їхньої ролі та безпосереднього впливу на процес формування й реалізації державної політики в сфері підприємництва, зокрема в частині використання аналізу регуляторного впливу в сучасній практиці державотворення.

В цілому партнерські стосунки між державою та підприємцями набувають все ширшого та фахового розвитку. Вимоги Указів Президента України, обговорення представниками підприємців і Президентом України спільних заходів закріпили основи таких стосунків між підприємцями та владою, створили нові можливості й надали ширші повноваження об'єднанням підприємців, спонукаючи їх до постійної співпраці, створення взаємозагоджених дієвих механізмів управління сферою підприємництва в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Якщо згадати історію самоорганізації українського підприємництва (дослідити в літературі), то процес діалогу між владою та підприємництвом розпочався ще на початку 90-х років. Важливим кроком на шляху зближення влади та підприємництва у вирішенні питань його підтримки та розвитку стало створення ще в 1993 р. Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України, яка надала поштовх до формування сучасних механізмів взаємодії між владою та підприємцями. Відомі автори, які досліджували означену проблему: В. Воротін, Ю. Єхануров, Д. Ляпін, К. Ляпіна та ін.

Мета статті полягає в розкритті питань взаємодії об'єднань підприємців і органів регіонального та регіонального управління в умовах реалізації та вдосконалення регіональної і регуляторної політик в Україні.

Виклад основного матеріалу. Громадських підприємницьких об'єднань дієве захищають права та інтереси підприємців, відіграють помітну роль в підтримці і розвитку бізнесу в Україні. Однак, органи публічного управління ще не в повній мірі використовують такі можливості сучасних об'єднань підприємців. Тут теж є свої об'єктивні та суб'єктивні причини розвитку таких взаємовідносин у сучасних умовах господарювання.

Відзначимо, що, органи управління, які повинні відповідати за стимулювання розвитку та підтримку підприємництва або причетні до нього, мають об'єктивні обмеження, й щодо кількості персоналу, і щодо часу, і щодо фінансово-матеріальних можливостей підтримки окремого суб'єкта господарювання. Тому регіональним органам доцільно спиратися на різноманітні об'єднання підприємців, підтримувати і спрямовувати їх ініціативи та пропозиції щодо сприяння розвитку, одержувати оперативну інформацію щодо сучасного стану регіональної економіки і потреб суб'єктів господарювання, а також делегувати їм певні права по реалізації регіональних заходів, проектів рішень органів по реалізації означених заходів, проектів рішень органів регіональної влади з відповідних питань, повноважень з експертизи інвестиційних проектів, економіко-правових експертиз на місцевому рівні. Ми вже звертались до цієї проблематики в наших роботах [1].

Залучення громадських об'єднань підприємців до реалізації деяких функцій регіональної влади дасть змогу не лише скоротити шлях, яким просуваються управлінські рішення з моменту їхнього прийняття до реалізації, але й зменшити відповідні статті витрат регіонального бюджету, зокрема витрат на конкретні заходи регіонального управління та регулювання в галузі підприємництва.

Наш аналіз свідчить, що починаючи з 2000 року всі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, які затверджуються Постановами Кабінету

Міністрів України, впроваджують заходи дієвого механізму певної співпраці органів регіонального управління та громадських організацій підприємців з питань реалізації державної політики у сфері підприємництва.

На виконання цього завдання органи, які опікуються підприємництвом за участю громадських об'єднань було розробляли конкретні документи (концепцію, стратегію, програму) співпраці громадських об'єднань з органами регіонального управління. Такі документи повинні передбачати створення мережі дорадчих органів при органах виконавчої влади на всіх рівнях регіонального управління та регулювання в Україні. Механізм такої співпраці базується на принципах партнерства на основі “зворотнього зв'язку” між владою та підприємцями, які передбачають вільний доступ самоврядних організацій до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування, залучення їх до розробки й обговорення проектів нормативних і регуляторних актів у сфері формування підприємницького середовища, запровадження громадського контролю за поточним виконанням органами регіонального управління запланованих заходів. Такі норми та процедури закладено у типових положеннях відповідних рад, колегій, комітетів. Такі заходи впливали на чіткі шляхи реалізації державної регуляторної політики в Україні.

Відзначимо, що за роки незалежності в Україні здійснено вагомую роботу з розроблення та імплементації системної нормативно-правової бази та інституційного забезпечення регуляторної політики, зокрема об'єднання підприємців дуже багато для цього зробили.

На сучасному етапі державотворення регуляторна політика повною мірою інтегрована в соціально-економічну політику держави та її регіонів. Зокрема, механізм аналізу регуляторного впливу закріплено як обов'язкову складову підготовки проектів Урядових рішень, що мають характер регуляторних і подальшого їх розгляду як на засіданнях профільних урядових комітетів, так і Кабінету Міністрів України; розвиток і вдосконалення регуляторної політики передбачено Програмою Уряду і, відповідно, у Середньостроковому плану

пріоритетних дій уряду. Зазначеним планом передбачено зменшення адміністративних бар'єрів для бізнесу шляхом розроблення та впровадження нормативно-правових актів з одночасним проведенням кількісних розрахунків вигод і витрат при запровадженні кожного регулювання для усіх форм бізнесу та сучасних бізнесових регіонів.

На думку експертів Інститут законодавства Верховної Ради України, дієва державна регуляторна політика спрямована на недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності [2].

Слід погодитись із фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень, що в Україні процедури та правила регуляторної політики визначаються нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV та низкою підзаконних актів (Постанова КМУ «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. № 308, Постанова КМУ та НБУ «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України» від 14 квітня 2004 р. № 471 та розпорядження КМУ «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» від 19 березня 2004 р. №152-р. З 2004 р. створено та функціонує центральний орган виконавчої влади щодо методичного забезпечення державної регуляторної політики (від Регіонального комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва до Державної регуляторної служби України, і це позитивно відмічене у матеріалах Світового банку), у Верховній Раді України та всіх обласних і міських радах народних депутатів створено відповідні профільні комітети. Відповідно до статті 1 Закону України регуляторними органами є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна

рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада АР Крим, Рада міністрів АР Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового регіонального соціального страхування [3].

Європейський досвід послідовно адаптується та впроваджується в національну практику регуляторної діяльності. Зокрема, у 2015 р., на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [4] (стаття 378) та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [5] (п. 7.7), було адаптовано та впроваджено в законодавче поле України норми європейського інструменту регуляторної політики SME-Test, який в Україні отримав назву М-Тест, та запроваджено оновлену методику аналізу регуляторного впливу (нова редакція Постанови КМУ № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта»).

Відзначимо, що постійне удосконалення механізмів і інструментів самої політики та шляхи її ефективної реалізації в Україні передбачені нормами Угоди про асоціацію з ЄС, та входить до питань постійного діалогу з МВФ, Світовим банком та ОЕСР.

Так Світовий Банк у дослідженні комплексної оцінки показників регуляторної політики Global Indicators of Regulatory Governance [6] (оцінка від 0 до 6 по 185 країнам світу), надав Україні 5,2 бали (аналогічний показник дістали Польща та Німеччина. Україна значно випереджає Білорусь (2,8 бали) та РФ (4,0 бали). Однією з проблемних зон для України за цим дослідженням є потреба більш формалізованого визначення критеріїв, за якими вимагається проведення оцінки регуляторного впливу. Також певним недоліком для України є відсутність єдиної бази даних (розподіленої або централізованої) з

проектами регуляторних актів, АРВ та звітами про відстеження результативності.

Загалом низька ефективність дерегуляції пов'язана із слабкою практичною регуляторною діяльністю регуляторних органів на державному та регіональному рівнях. Серед чинників, що знижують ефективність реформ дерегуляції слід відзначити: - слабкий контроль за порядком визначення та віднесення проектів нормативно-правових актів до регуляторних. Формальність на етапі визначення ознак регуляторного впливу проектів актів дозволяє відповідним органам уникати вимог публічності їх підготовки, оцінки регуляторного впливу та ефективності для суб'єктів господарювання та ринку в цілому. Більшою мірою це може застосовуватись до проектів нормативно-правових актів, затвердження яких знаходиться у повноваженні окремого ЦОВВ). Сьогодні поширена практика підготовки нормативно-правових актів без належної регуляторної підготовки як на загальному, так і регіональному рівнях, зокрема без обговорення в спілках і об'єднаннях підприємців. Основними прогалинами у нормотворчій діяльності органів державної та місцевої влади є відсутність аналізу регуляторного впливу та недотримання публічності обговорення та прийняття відповідних актів.

В Україні за даними моніторингу, що проводиться ДРС, оцінки впливу на конкуренцію розробниками регуляторних актів не здійснюються, у т.ч через відсутність відповідної методики. Проте на сьогодні відбуваються дискусії щодо можливих варіантів такої методики та її практичне запровадження є можливим у найближчий час. Фрагментарність регуляторного циклу через вибіркковість та низьку якість оцінки результативності регуляції. Відстеження результативності регулювання є важливим елементом системи «зворотного зв'язку» і необхідним елементом «регуляторного циклу» (за рекомендаціями ОЕСР це третій критично важливий інструмент регуляторної політики – оцінка ex-post; аналогічна оцінка здійснюється й у матеріалах Європейської Комісії [7]).

В Україні відстеження результативності регуляторного акта є прямою нормою Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності» (базове, повторне і періодичне відстеження результативності). Якщо відстеження результативності регулювання не здійснюється, то неможливо оцінити ефект від регуляції та досягнення нею цілей, і така регуляція найчастіше стає інструментом корупції. Разом із тим проблема полягає у формальному підході щодо відстеження результативності регуляторними органами.

Відзначимо, що змістовного відстеження результативності на сьогодні за даними ДРС не здійснюється [8]. Це призводить до неможливості визначення результату регулювання, неможливості співставити результати з тим, що очікувалось під час розробки та прийняття регулювання. Так як будь яке регулювання вимагає витрачання ресурсів як з боку бізнесу, так і з боку державних органів, то штучні та неефективні регулювання можуть призводити до суттєвих втрат і, як результат – до зниження конкурентоспроможності національного бізнесу.

Висновки. У цілому законодавче та інституційне забезпечення взаємодії громадських об'єднань підприємців у частині реалізації регіональної та регуляторних політик практично відповідає сучасним вимогам і кращим світовим практикам і вимогам ЄС [9]. Це означає, що розробка змін до базового законодавчого забезпечення регуляторної політики в Україні не на часі, але заходи вдосконалення такої взаємодії необхідні.

Наявні проблеми в реалізації норм регуляторної політики можуть бути вирішені застосуванням інструменту методичного супроводження (ДРС) та активізації уваги Уряду до належного виконання усіх складових ефективної регуляторної діяльності – від підготовки та публічного обговорення до належного обґрунтування впливу на суб'єктів господарювання, конкуренцію на ринок, економічну безпеку держави в цілому.

Для досягнення дерегуляційного ефекту в Україні в 2021 р. необхідно реалізувати низку ініціатив і заходів, що сприятимуть належному виконанню норм та правил регуляторної діяльності, зокрема доцільно: Адміністрації Президента України доручити главам обласних державних адміністрацій та

районних державних адміністрацій до щорічного звіту про свою діяльність додати обов'язковий розділ щодо реалізації державної регуляторної політики (у тому числі щодо ефективності та результативності публічних консультацій із зацікавленими сторонами щодо власних регуляторних рішень), а також главам обласних державних адміністрацій та районних державних адміністрацій, разом із Державною регуляторною службою України, спільно організувати періодичні регулярні методологічні семінари з питань реалізації регуляторної політики для місцевих органів державної влади із залученням органів місцевого самоврядування та ОТГ.

Список використаних джерел

1. Воротін В.Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 95–102.
2. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта регіонального управління: конкурентні переваги для України / В.Є. Воротін / *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2017. - № 6. – С. 153-160.
3. "Щодо актуальних проблем регуляторної політики України та напрямів їх вирішення у 2018 році". Аналітична записка НІСД. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.
4. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом \ \ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
5. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

6. OECD. Інструментарій для оцінки впливу на конкуренцію. Том II: Руководство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org>.

7. European Commission. Evaluating laws, policies and funding programmes – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu>.

8. Аналіз рівня дотримання органами місцевого самоврядування вимог Методики в частині проведення М-Тесту, як інструменту вимірювання впливу регулювання на малий бізнес. Додаткові матеріали до рішення Колегії ДРС від 26.10.2017 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drs.gov.ua>.

9. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. Smart Regulation in the European Union. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu>.

References

1. Vorotin V.Ye., Prodanyk V.M. Vid rehuliatornoї polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publicnomu sektori Ukrainy Ukraini. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 1. S. 95–102.

2. Vorotin V. Ye. Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta rehionalnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy / V.Ie. Vorotin / Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2017. - № 6. – S. 153-160.

3. "Shchodo aktualnykh problem rehuliatornoї polityky Ukrainy ta napriamiv yikh vyrishennia u 2018 rotsi". Analitychna zapyska NISD. – Rezhym dostupu: <http://www.niss.gov.ua>.

4. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom \ – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kmu.gov.ua>.

5. Poriadok denni asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta YeS dlia pidhotovky ta spriannia implementatsii Uhody pro asotsiatsiiu – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.kmu.gov.ua>.
6. OECD. Ynstrumentaryi dlia otsenky vozdeistvyia na konkurentsyyu. Tom II: Rukovodstvo. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.oecd.org>.
7. European Commission. Evaluating laws, policies and funding programmes – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://ec.europa.eu>.
8. Analiz rivnia dotrymanna orhanamy mistsevoho samovriaduvannia vymoh Metodyky v chastyni provedennia M-Testu, yak instrumentu vymiriuvannia vplyvu rehuliuвання na malyi biznes. Dodatkovi materily do rishennia Kolehii DRS vid 26.10.2017 – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.drs.gov.ua>.
9. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. Smart Regulation in the European Union. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://eur-lex.europa.eu>.

УДК 354 ; 351.82 : 796/799 (477)

DOI: 10.5281/zenodo.4136014

Горін А.В., здобувач, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,

*Gorin A., Training Research and Production Centre of National University of
Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗКУЛЬТУРНО- СПОРТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

FOREIGN EXPERIENCE OF FUNCTIONING MECHANISMS OF STATE REGULATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS ACTIVITIES

У статті вивчаються позитивні закордонні практики реалізації державного регулювання фізкультурно-спортивною діяльністю. Визначаються шляхи потенційного впровадження таких практик на вітчизняних теренах.

***Ключові слова:** державне регулювання, фізична культура та спорт, модель, розвиток.*

The article studies positive foreign practices of state regulation of physical culture and sports activities. Ways of potential implementation of such practices on domestic territory are determined.

***Key words:** state regulation, physical culture and sport, model, development.*

Постановка проблеми. Сфера фізичної культури та спорту виступає важливою складовою соціально-культурної діяльності людини та зумовлює необхідну якість здорової та повноцінної особистості. У силу великого та комплексного характеру даної сфери життєдіяльності індивідів можемо вказати на те, що актуальним є створення в державі ефективної системи державного регулювання, яка включає науково обґрунтоване стратегічне планування, нормативно-правове регулювання, а також створення управлінської інфраструктури, фінансування, інформаційне забезпечення та належний захист прав і законних інтересів усіх учасників фізкультурно-спортивних відносин.

Як зазначається в науковій літературі, державне регулювання у сфері спорту – це системно інтегрована та функціонально-ієрархічно організована діяльність з планування, реалізації, забезпечення та самоконтролю державно-владного регулюючого впливу на суспільні відносини у сфері спорту та безпосередньо пов'язані з ними відносини, що регулюються органами державної влади шляхом нормативно-правового (насамперед, адміністративно-правового) регулювання, організаційно-координаційного, фінансового (бюджетного, податкового та ін.), інфраструктурного та іншого ресурсного адміністрування та шляхом здійснення контрольно-наглядових повноважень. За кордоном також сформовано державні органи й організації, які здійснюють функції державного регулювання (управління) у сфері фізичної культури та спорту. Зважаючи на інтеграційні прагнення України, важливим є дослідження перспективних моделей реалізації державного регулювання фізкультурно-спортивною діяльністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню процесу реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту присвячені наукові роботи таких зарубіжних і вітчизняних учених С. Вавренюка, Н. Дацій, С. Дікер, Ю. Довгенько, С. Домбровської, В. Кононовича, В. Куделко, Н. Павлій, І. Парубчака, В. Платонова, І. Рибчича, С. Сінгаєвського, Р. Сіренко, В. Сисюк, В. Сиченка, С. Шевченка, А. Чакер, Н. Ярової та ін. [1-4; 6]. Варто зазначити, що проблемні питання, наявні у сфері фізичної культури та спорту в Україні наростають як сніжний ком, а подекуди ще більше кристалізуються через незавершення реформи в цій сфері, що вимагає оновлення підходів до вдосконалення державної політики в цій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження зарубіжних практик реалізації державного регулювання фізкультурно-спортивною діяльністю.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукових напрацювань у сфері фізкультурно-спортивної діяльності дав змогу стверджувати, що за кордоном міністерства виступають найпоширенішою організаційною формою державних інституцій, що здійснює державне регулювання у сфері спорту. Як відомо, у Бразилії діє Міністерство спорту Бразилії, у Франції – Міністерство спорту, молоді та народної освіти Франції.

В інших країнах (Іспанія, Швейцарія, Аргентина та ін.) повноваження у сфері спорту передані іншим органам виконавчої влади чи спеціальним координуючим органам. Наприклад, У США на рівні штатів діють комітети та комісії зі спорту, які є органами виконавчої влади штатів (Комісія зі спорту

штату Каліфорнія, Консультативна рада зі спортивних єдиноборств штату Делавер та ін.) [2; 6].

У низці держав створено систему регіональних органів державного управління, підзвітну національним органам державного управління в галузі спорту. Так, у Швейцарії на рівні кантонів діють державні ради чи комісії, які є органами виконавчої влади кантонів (наприклад, Комісія з фізичної культури та спорту кантону Санкт-Галлен та ін.). Крім того, функціонують різні департаменти, управління та інші органи, підзвітні регіональними органами виконавчої Швейцарії у сфері спорту [там само].

В інших країнах (Португалія, Венесуела, Коста-Ріка, Куба, Перу, Чилі) повноваження, пов'язані з державним управлінням в галузі спорту, виконують спеціально створені державні установи – університети. В Аргентині, Бразилії, Еквадорі та Австрії діють недержавні організації, на які також покладено повноваження щодо державного регулювання в галузі спорту (наприклад, Національний орган з питань спорту найвищих досягнень Аргентини, Національна спортивна федерація Еквадору та ін.) [1; 2].

Таким чином, видно що в цілому в зарубіжних країнах, сформована багаторівнева та комплексна система державного регулювання та управління у сфері фізичної культури та спорту. Ця система спрямована на забезпечення сталого функціонування та розвитку суспільних відносин у галузі фізичної культури та спорту.

Сьогодні ефективність державного регулювання у цій сфері зумовлюється таким:

- 1) соціальними вимогами щодо покращення якості життя та забезпечення охорони здоров'я населення;
- 2) економічними вимогами розвитку сфери спортивної інфраструктури;
- 3) моральними вимогами з урахуванням морально-виховного потенціалу спорту (правила fair-play) та необхідності особливого регулювання азартних ігор та пов'язаних з ними видів спорту;
- 4) вимогами охорони та захисту прав і законних інтересів усіх учасників у різних галузях фізкультурно-спортивних відносин.

В Україні традиційно існує потужна державна система державного регулювання, у тому числі у сфері фізичної культури та спорту. Держава активно здійснює свої адміністративно-владні повноваження, здійснюючи цілеспрямований вплив на цю сферу суспільних відносин, що обумовлено наявністю певних громадських інтересів: економічних, соціальних, іміджевих

та ін. Такий порядок регулювання характерний для *інтервенціоністської моделі*, що передбачає активне втручання держави у справи спорту, у діяльність спортивних організацій. Крім цієї моделі, у світі існує й інша модель державного регулювання та управління – *ліберальна* (або модель невтручання), що передбачає надання державою максимальної свободи саморегулювання та самоврядування спортивним організаціям та мінімізацію втручання у справи спорту [там само].

Можна виділити низку ознак, характерних для державного регулювання (управління) у сфері фізичної культури та спорту:

- урахування суспільних інтересів;
- планування, стимулювання та розвиток фізичної культури та спорту на загально державному рівні;
- надання рівних можливостей для розвитку всіх видів та напрямів спорту та фізичної культури;
- формування необхідного правового забезпечення фізкультурно-спортивних відносин з урахуванням норм міжнародного права;
- реалізація контрольно-наглядових повноважень;
- встановлення гарантій захисту прав та законних інтересів усіх учасників спортивних відносин;
- обмеження меж державного втручання системою недержавного регулювання у сфері спорту;
- взаємодія та співпраця з різними суб'єктами спортивного права на міжнародному, регіональному та національному рівнях.

Водночас в Україні, як і в інших країнах світу, незважаючи на переважання публічних механізмів, що використовуються для регулювання у сфері фізичної культури і спорту, застосовуються й інші механізми. До них належать такі види недержавного самоврядування: соціальне управління, корпоративне управління та договірне управління. Сьогодні найбільший інтерес представляє співвідношення державного регулювання та недержавного управління (самоврядування) у сфері фізкультурно-спортивної діяльності.

З огляду на своєрідність відносин, що виникають у сфері фізичної культури та спорту, учасниками цих відносин сформовано цілу систему недержавного управління, спрямовану на адекватне та цілеспрямоване регулювання відносин у цій сфері, з урахуванням її специфіки виду. У цьому контексті формування та функціонування комплексів позаправової нормативної регламентації (*lex sportiva*) є невід'ємною частиною будь-якої фізкультурно-

спортивної діяльності. Автономність спорту можна визначити як організаційно-нормативну характеристику галузі спорту (і одночасно як принцип організації та функціонування суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності), що відображає децентралізованість організації суспільних відносин у цій галузі, відносно (тобто в певних межах) нормотворчу та нормозастосовну, інституційно-структурну та організаційно-діяльнісну, фінансово-економічну, політичну та ідеологічну самостійність та незалежність сфери спорту від системи державної влади, а також від політичних організацій, релігійних об'єднань та організацій сфери бізнесу, незалежність від санкціонування, втручання та тиску з їхнього боку [2].

Термін «автономність» стосовно фізкультурно-спортивної діяльності вперше був закріплений 1949 р. в Олімпійській Хартії та стосувався національних олімпійських комітетів. Відповідно до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи № CM/Rec (2011) «Про принцип автономності спорту в Європі» можна визначити такі ознаки автономності спорту, які представляють певні можливості для неурядових та некомерційних спортивних організацій:

1) вільно створювати, змінювати та інтерпретувати правила щодо певних видів спорту без зайвого політичного чи економічного впливу;

2) отримувати фінансування з державних або інших джерел без виникнення у зв'язку з цим невідповідних зобов'язань;

3) реалізовувати за рахунок власних коштів свої цілі та обрану діяльність без сильних зовнішніх обмежень;

4) співпрацювати з публічною владою з метою вдосконалення законодавчої бази, щоб уникнути правової невизначеності, для внесення свого внеску у розвиток нормативного забезпечення у сфері спорту (норми про конкуренцію чи норми, що застосовують до неурядових некомерційних організацій) для законного та пропорційного досягнення цих цілей» (п. 1) [5].

Таким чином, незважаючи на переважання державних механізмів регулювання (управління) у сфері фізичної культури та спорту, сьогодні в Україні спостерігається певний розвиток «самоврядування» у цій сфері під впливом вищевказаних рекомендацій та правил міжнародних спортивних організацій. В Україні, як і в інших державах, автономність фізичної культури та спорту визнається й гарантується державою. При цьому головна проблема полягає в пошуку оптимального балансу публічних та приватних інтересів у процесі реалізації в державі тієї чи іншої моделі (інтервенціоністської чи ліберальної) державного регулювання (управління) у сфері фізичної культури

та спорту.

На даний час вважається, що в процесі організації та здійснення державного регулювання (управління) слід брати до уваги значно зрослою роль недержавних/муніципальних суб'єктів та його дедалі більше зростаючу участь у процесах державного та соціального управління, у формуванні публічної політики. Відповідно до такого підходу роль держави змінюється від «основного постачальника» державної політики до суб'єкта, який забезпечує взаємодію під час реалізації різних інтересів у суспільстві, значення якого може зводитися до координації й управління подібними процесами. Це веде до того, що змінюються набори інструментів державного управління.

Однозначно заперечувати раціональність автономії функціонування сфери фізичної культури та спорту було б неправильним, оскільки різні види спорту та пов'язаних із цим відносин мають свою специфіку, тому потрібна певна свобода, зокрема нормотворчості, у межах окремих видів. В останні роки суттєвий сегмент відносин у галузі фізичної культури та спорту займають договірні взаємини сторін, зокрема, щодо надання фізкультурно-спортивних послуг населенню [1], з продажу (трансферу) гравців закордонним спортклубам, відносини між різними суб'єктами фізкультурно-спортивних відносин та ін. У цій сфері бачається за необхідно робити акцент саме на приватно-правових механізмах регулювання фізкультурно-спортивної діяльності. У науковій літературі наголошується, що подальше вдосконалення фізкультурно-спортивної політики України має полягати у розвантаженні держави від зайвих функцій, що затримують процес розвитку автономії спорту та перехід на договірний режим управління у територіальному та корпоративному сегментах [6].

Таким чином, надмірне та неадекватне втручання держави у діяльність спортивних організацій знижує ефективність їхньої діяльності, розбалансує управління спортом, підвищує ризики корупції. З іншого боку, надмірне збільшення обсягу компетенції недержавних (приватних) регуляторів у сфері спорту можуть суперечити громадським інтересам держави. У будь-якій моделі автономність спорту визнається та гарантується державою. Питання лише у тому, якою мірою це здійснюється. Так, наприклад, в останніх публікаціях зарубіжних авторів зі спортивного права нерідко обговорюється питання необхідності посилення державного регулювання в галузі спорту. Зокрема, зазначається, що після великих скандалів, які запламували репутацію професійного спорту, стало ясно, що необхідно встановити правила, що

забезпечують належне та етичне управління спортивними організаціями. В той час як спортивний рух брало участь у великому процесі реформування, особливо на рівні регіональних та міжнародних спортивних федерацій, держави в Європі вважають за необхідне забезпечити належний державний вплив на спортивні організації. Внаслідок чого спостерігається нова тенденція серед європейських держав — це розвиток управління спортом у його макроекономічному сенсі, що зачіпає відносини між державою та саморегульованим спортивним рухом. При цьому держави вжили всіляких заходів, які полягають у прийнятті обов'язкових кодексів поведінки, угод з етичного спорту, добровільних кодексів належного управління та інструментів самооцінки, а також обов'язкових кодексів управління спортом, призначених для заохочення належного управління спортивними відносинами всередині країни. Таким чином, спортивні організації, які претендують на державне фінансування, повинні забезпечити дотримання певного набору вимог до порядку корпоративного управління у спорті [2].

Інший закордонний дослідник [3] зазначає, що заснування міжнародного партнерства проти корупції у сфері спорту (у 2017 р.) свідчить про зростаючий інтерес і консенсус серед зацікавлених сторін щодо того, що спортивні керівні органи не змогли реорганізуватися після корупційних скандалів. Отже, автономія спорту більше не повинна розглядатись як виправдання невтручання державної влади у внутрішнє управління спортивної організації. На цьому тлі набуло поширення належне управління (врядування), що розглядається значно ширше, ніж державне управління (регулювання). Соціальне управління та загальна сумлінність мають ґрунтуватися на законі, а не лише на етиці [3, с. 136].

У науковій літературі [2] слушно наголошується, що сьогодні головною функцією держави має стати створення умов для того, щоб кожен громадянин міг задовольнити свої інтереси у сфері фізкультури та спорту, а також реалізувати свої можливості. Саме держава має створити можливості для забезпечення кожному мінімальних рухових режимів, сприяти взаємодії між сферою спорту й охороною здоров'я, освітою, захистом навколишнього середовища. Забезпечення фізкультурно-спортивної діяльності можна розглядати у контексті національної безпеки.

Автори відзначають, що зараз необхідний пошук оптимального балансу публічних та приватних інтересів у сфері регулювання фізкультурно-спортивних відносин і відповідної діяльності [6]. Роль держави, безумовно, має

залишатися вагомою, але від функції нагляду вона повинна зміщуватися у бік розширення зобов'язань щодо реалізації соціальної функції держави. Саме в цьому напрямі вбачається необхідність щодо посилення публічних засад на сучасному етапі [3]. Множинні позитивні приклади державного регулювання (управління) у сфері фізичної культури та спорту з різних країн світу дають підстави в найближчій перспективі прогнозувати розвиток інституту державно-приватного партнерства такої сфери. Відтак, зростає значення якісного державного (публічного) та недержавного (приватного) регулювання фізичної культури та спорту.

Висновки. Отже, під час дослідження виявлено, що, незважаючи на ліберальний підхід до регулювання фізкультурно-спортивної діяльності в деяких країнах світу, сьогодні спостерігається підвищення ролі державного впливу на цю сферу відносин. Це покликано забезпечити умови для сталого функціонування національних та міжнародної систем спортивних відносин, захисту публічних і приватних законних інтересів учасників спортивних відносин, а також загальновизнаних моральних цінностей. Ускладнення взаємодії публічної та приватної систем регулювання фізкультурно-спортивної діяльності визначає необхідність подальших науково-практичних досліджень з метою пошуку ефективних механізмів їх взаємодії та критеріїв їх оптимального поєднання.

Виявлено, що певна автономність сфери фізичної культури та спорту забезпечується у двох відомих моделях (ліберальній та інтервенціоністській). Вони відрізняються прямими або непрямими методами впливу, що у свою чергу становлять підґрунтя для державного регулювання або державного управління. Акцентовано, що сфера фізкультурно-спортивної діяльності насамперед передбачає застосування м'яких (непрямих) методів державного регулювання.

Незважаючи на ліберальний підхід, що застосовується низкою країн під час регулювання фізкультурно-спортивної діяльності, сьогодні спостерігається підвищення ролі державного впливу на цю сферу, що спрямоване на забезпечення умов для сталого функціонування національних та міжнародної систем спортивних відносин, захисту публічних та приватних законних інтересів у цій сфері, а також загальновизнаних моральних цінностей. Ускладнення взаємодії публічної та приватної систем регулювання фізкультурно-спортивної діяльності та пов'язаних з нею відносин визначає необхідність подальших науково-практичних досліджень з метою пошуку ефективних механізмів їх взаємодії та критеріїв їх оптимального поєднання.

Список використаних джерел:

1. Chaker A.-N. Bonne gouvernance dans le sport. Une étude européenne. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2004. 112 p.
2. De Dycker S. Good governance in Sport: comparative law aspects // The International Sports Law Journal. 2019. №19. P. 116–128.
3. Kruessmann T. Extending integrity to third parties: in search of a new model for anti-corruption in sports // The International Sports Law Journal. 2019. №18. C.136–149.
4. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society. Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020. 2020. Núm. 42. URL: http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/R_SAN42/showToc.
5. Recommendation № CM/Rec (2011) 3 of the Committee of Ministers to member states on the principle of autonomy of sport in Europe / Adopted by the Committee of Ministers on 2 February 2011 at the 1104th meeting of the Ministers' Deputies. URL: // http://www.coe.int/t/dg4/epas/source/Ressources/Rec%20_2011_3_Principe_autonomie_sport_en.pdf.
6. Sirenko S. Unification of mechanisms of state regulation in the spheres of physical culture and mass sports in Ukraine. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7536/1/sirenko.pdf>.

References:

1. Chaker, A.-N. Bonne gouvernance dans le sport. Une étude européenne. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2004. Print.
2. De Dycker, S. Good governance in Sport: comparative law aspects // The International Sports Law Journal. 19 (2019): 116–128. Print.
3. Kruessmann, T. Extending integrity to third parties: in search of a new model for anti-corruption in sports // The International Sports Law Journal. 18 (2019): 136–149. Print.
4. Pomaza-Ponomarenko A., Hren M., Durman O., Bondarchuk N., Vorobets V. Management mechanisms in the context of digitalization of all spheres of society. Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020. 2020. Núm. 42. URL: http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/issue/view/R_SAN42/showToc.
5. Recommendation № CM/Rec (2011) 3 of the Committee of Ministers to member states on the principle of autonomy of sport in Europe / Adopted by the Committee of Ministers on 2 February 2011 at the 1104th meeting of the Ministers' Deputies. URL: // http://www.coe.int/t/dg4/epas/source/Ressources/Rec%20_2011_3_Principe_autonomie_sport_en.pdf.
6. Sirenko S. Unification of mechanisms of state regulation in the spheres of physical culture and mass sports in Ukraine. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7536/1/sirenko.pdf>.

УДК 351; 342.95 + 351.74

DOI: 10.5281/zenodo.4136021

*Novikov V., Training Research and Production Centre of National University
of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

Новіков В. О., здобувач, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,

**ДИСФУНКЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА
МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ
ІНФОРМАЦІЙНО-ГІБРИДНИХ ВІЙН**

**DYSFUNCTIONALIZATION OF THE INSTITUTIONAL SYSTEM
AND MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE
CONDITIONS OF INFORMATION-HYBRID WARS**

У статті вивчається особливості й інструменти дисфункціоналізації інституційної системи та механізмів публічного управління в умовах інформаційно-гібридних війн. Обґрунтовано напрями вдосконалення інституційної системи та механізмів публічного управління України в умовах інформаційно-гібридної війни.

Ключові слова: *система, інституційні механізми публічного управління, інформаційно-гібридна війна, загрози інформаційній безпеці.*

The article studies the features and tools of dysfunctionalization of the institutional system and mechanisms of public management in the conditions of informational-hybrid wars. The directions of improvement of the institutional system and mechanisms of public administration of Ukraine in the conditions of information-hybrid war are substantiated.

Key words: *system, institutional mechanisms of public management, information-hybrid war, unconventional war, threats to information security.*

Постановка проблеми. Сучасна міжнародна обстановка характеризується загостренням протиріч між національними інтересами найбільших держав світу, а також дуже складною картиною взаємодії та протидії фундаментальним диференціалам сил держав, що протистоять одна одній, блоків держав, цивілізацій (англосаксонської, Франкофонії, іберійської, ісламської, російського миру, китайського світу та ін.). Проте останніми роками найяскравішими прикладами загострення таких інтересів є події, що відбуваються в Україні, Сирії, Ізраїлі та ін.

При цьому сьогодні в міжнародних відносинах, за свідченням К.С. Грей, складніше (ніж це було в минулому) використовувати безпосередньо жорстку військову силу, це дуже затратно, зростає значення універсального міжнародного гуманітарного права [7] тощо. Відповідно, державам для досягнення своїх зовнішньополітичних та інших цілей доводиться вдаватися до гнучкіших інструментів, зокрема – так званої до інструментів «м'якої сили» для того, щоб дестабілізувати функціонування державних органів, що формують відповідну інституційну систему державного управління. Як показує практика, ці інструменти «м'якої сили» активно використовуються під час ведення інформаційно-гібридної війни. Зважаючи на масштабність і загрозливість такої війни, вважаємо, що необхідним є проведення системних наукових досліджень на предмет застосування інструментів «м'якої сили» і шляхів протистояння їм. Адже головна мета застосування таких інструментів – руйнування держави, перетворення її на дисфункціональну чи неспроможну до функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці В. Абрамов, О. Борисенко, У. Вакко, О. Васишин, К.С. Грей, М. Девідсон, С. Домбровська, І. Кекіш, О. Кравчук, О. Крюков, Ф. Майлз, Ф. Найт, Н. Нижник, Г. Ситник, Ф. Хофман та ін. у своїх розробках слушно наполягають на загально цивілізаційній проблемі – гарантування інформаційної безпеки за будь-яких умов [1-12]. При цьому науковці в різній мірі досліджують механізми її гарантування. Зовнішня агресія проти України

зумовила появу нових загроз усій сфері безпеки. З огляду на це актуальним є комплексне дослідження сучасних інструментів інформаційного впливу на інституційні механізми публічного управління України.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей та інструментів дисфункціоналізації інституційної системи та механізмів публічного управління в умовах інформаційно-гібридних війн.

Виклад основного матеріалу. Термін «м'яка сила» («Soft Power») вперше був запроваджено, як вважається, у 1990 році Джозефом С. Най молодшим (Joseph S. Nye, Jr.) [2; 10] (з грудня 1995 року до червня 2004 року він обіймав посаду декана Школи державного управління ім. Кеннеді Гарвардського університету). Насамперед, слід зазначити, що «м'яка сила» науковцем інтерпретується не тільки у руйнівних цілях. У таких випадках «м'яка сила» представляє собою форми та види цілеспрямованої діяльності з формування та підтримання культурної й ідеологічної привабливості держави-актора, яка, у свою чергу, цілеспрямовано чи ненавмисно використовується суб'єктами міжнародних відносин для досягнення своїх стратегічних цілей. Така привабливість «м'якої сили» ґрунтується на принципах, яких дотримується держава-актор, або на цінностях, які є основними в будь-якій конкретній країні [12, с. 123]. Наприклад, концепт «м'якої сили» активно реалізується в даний час Китаєм – за допомогою проведення агресивної торговельної політики щодо по відношенню до Заходу, надання на пільгових умовах кредитів для латиноамериканських та африканських держав, надаючи дипломатичне тиск на своїх партнерів, проводячи найширші культурні кампанії та надаючи найбільшу кількість солдатів для проведення миротворчих місій ООН [5; 12].

Політика «м'якої сили» передбачає просування своїх інтересів та підходів шляхом переконання та залучення симпатій до певної країни, ґрунтуючись на її досягненнях не лише у матеріальній, але й у культурній, інтелектуальній та інших сферах [2; 10-11]. Наприклад, умовно кажучи проекти Фонду «Російський мир» були заявлені як дружні та неагресивні стосовно інших

держав. Проте насправді ці «проекти» передбачали зміну інструментів «м'якої сили» на жорстку, тобто були та є спрямованими на зміну державного устрою інших держав або досягнення цілей, що завдають шкоди фундаментальним інтересам, які не відповідають загально визнаним принципам міжнародного права.

«М'яка сила», яка визначається як комплексний інструментарій вирішення зовнішньополітичних завдань, що ґрунтується на можливостях залучення громадянського суспільства, інформаційно-комунікаційних, гуманітарних та ін. альтернативних класичній дипломатії методів та технології. Відтак, «м'яка сила» стає невід'ємною складовою сучасної міжнародної політики. Сьогодні використання «м'якої сили» відбувається в сучасних умовах посилення глобальної конкуренції та накопичення кризового потенціалу, що зумовлює появу ризиків і загроз, що з часом чинять деструктивний вплив з метою надання політичного тиску на суверенні держави, втручання у їхні внутрішні справи, дестабілізацію внутрішньо-державної та суспільної обстановки, маніпулювання громадською думкою та свідомістю, у тому числі в рамках фінансування гуманітарних проектів та ін. проектів, пов'язаних із захистом прав людини.

Практику застосування «м'якої сили» залежно від узагальнено виражених цілей її реалізації, від змісту та спрямованості застосовуваних технологій можна умовно розділити на два види:

1) «м'яка сила» як засіб просування державою своїх національних інтересів за кордоном або на міжнародній арені без поєднання з агресивними руйнівними діями щодо інших суверенних держав та загрозами їх стабільності та їх громадському порядку;

2) «м'яка сила» як засіб дестабілізації та дисфункціоналізації системи публічного управління та держави в цілому, неконституційної зміни її влади, заподіяння незворотної фатальної шкоди публічному порядку держави, її руйнування, перетворення держави на дисфункціональну чи неспроможну. У цьому дослідженні розглядатиметься «м'яка сила» як засіб дестабілізації та

дисфункціоналізації державного управління.

Вважаємо, що зміст концепту «м'якої сили» набагато ширший за таку форму інформаційної та політичної діяльності, як пропаганда державою своїх цінностей та формування нею власного позитивного іміджу, для позначення яких можуть бути використані інші слова та вирази, що не мають настільки явних негативних асоціацій. Крім того, у цьому дослідженні не розглядатимуться варіанти конструктивного застосування державою «м'якої сили» щодо свого населення, оскільки це теж інша тема.

На даний час для України значно зросла актуальність проблематики застосування технологій «м'якої сили» з метою руйнування її зсередини або трансформацію її у слабку державу з повністю субмісивною у політичній та економічній сферах, оскільки значно збільшилися масштаби агресивного застосування інформаційних технологій з боку Росії та Китаю та інших держав [12]. Сьогодні в умовах прогресуючого зростання кількості випадків публічних заяв щодо «бандерівського» українського народу, принизливого ставлення до нашого народу слід стверджувати про поширення національної ненависті та ворожнечі (як одного з інструментів «м'якої сили» – так званого нового націєбудування примусовими методами). Відтак, проблема загроз агресивного застосування «м'якою силою» з боку Росії набуває особливого значення.

На принципову різницю між «м'якою силою» і «жорсткою силою» вказує Д.М. Галларотті, який зауважує, що «жорстка сила» спирається на матеріальні та людські військові ресурси і, як правило, використовує саме насильницькі методи. Застосування «м'якої сили» полягає у розробці та використанні різних стратегій та дій, які спрямовані на навіювання симпатії (антипатій) населення однієї держави іншій [6, с. 11] і на руйнування його компліментарності до своєї держави, а також на впровадження у суспільне життя факторів саморуйнування держави та суспільства, або на реалізацію інших напрямів та технологій «м'якої сили».

Потрібно розуміти, що концепт Дж.С. Ная не беззаперечний [2; 11]. Так, Е. Ліаропулос, посилаючись на інших критиків концепту «м'якої сили»,

стверджує, що «м'яка сила – це всього лише відображення жорсткої та сильної влади. Держава принципово може застосовувати м'яку силу тільки за наявності своєї жорсткої влади та через неї. Тільки держави зі значними військовим потенціалом, економічною могутністю та промисловою потужністю можуть претендувати на ефективне застосування м'якої сили» [9]. Іншою підставою для критики цього концепту називають те, що вкрай важко виміряти владу загалом і «м'яку силу» зокрема. За своєю природою «м'яка сила» є відносним та нематеріальним поняттям, що за своєю суттю важко піддається кількісній оцінці [9]. Кількісні показники можуть бути використані для вимірювання елементів потенціалу та застосування «жорсткої сили» (чисельність населення, обсяги витрат на оборону, військовий потенціал, ВВП та наслідки економічних санкцій), але вкрай складно виміряти імідж держави, репутацію та культурний її вплив. Відсутність чіткої концептуальної схеми у концепті «м'якої сили» стає очевидною, коли цей концепт аплікується на публічну дипломатію та стратегічні комунікації. Траєкторія дії «м'якої сили» формувалася залежно від характеру держави, яка реалізує технології «м'якої сили», від типу комунікативного месенджу, який передається, а також залежно від характеру цілей. Останні випадки застосування «м'якої сили» лише підтверджують той факт, що успішність її застосування є досить обмеженою [9].

Вважаємо, що при всіх недоліках лексичної конструкції «м'яка сила», дескриптивно атрибутована досліджуваному комплексу технологій, а сам концепт «м'якої сили» цілком адекватний реально існуючому досвіду створення, що верифікується державами-акторами за певних умов для дисфункціоналізації, дестабілізації та припинення функціонування держав [11]. Одним із недоліків концепту «м'якої сили», за свідченням К.С. Грей, є його абсолютна залежність від несвідомого вибору населення іноземної держави, чії традиції та культура можуть кардинально відрізнитися від традицій і цінностей, що просуваються іншою державою у вигляді застосування інструментів «м'якої сили» [7].

Ураховуючи зазначені вище фактори, що визначають іманентні

обмеження потенційної ефективності інструментарію «м'якого сили», у 2003 році Д.С. Най ввів поняття «розумної сили» («smart power», що перекладається як «оптимізована сила»). Термін «розумна сила» означає комплексне застосування «м'якої сили» та «жорсткої сили». Поняття «розумної сили» було запропоновано, щоб протистояти невірним уявленням про той результат, який може виробляти «м'яка сила» для ефективної зовнішньої політики країни.

Організаційно застосування технологій «м'якої сили» може здійснюватися за допомогою використання засобів масової інформації (які попередньо скуповуються афілійованими представниками держави-актором, комерційними організаціями та ін. [17]). Крім того, застосування сучасних способів комунікації з громадськістю [4, с. 10–11] (у тому числі – використання соціальних мереж, «паралельного інтернету», децентралізованих анонімних мереж тощо) дозволяє поширювати дію «м'якої сили». Сутнісно її вплив усе більше відзначається застосуванням державою-актором агресивних технологій «м'якої сили» по відношенню до держави-об'єкта, що можна охарактеризувати через поняття «ксеноморфів-деструктив» і «ксеноморфів-конструктив». Як відомо, ксеноморфи-деструкти – це продукти ідеологічного конструювання – фактори (джерела, каталізатори) незворотного фатального руйнування та саморуйнування народів та суспільства в цілому, їх ключових ідентичностей, інститутів та міжсоціальних зв'язків, руйнування та саморуйнування держави, її громадського порядку й інститутів. Ксеноморфи-конструкти ж покликані примусово замінити історично сформовані ідентичності, ціннісні системи, моделі, доктрини, ідеологеми та парадигми в основі існуючого публічного порядку держави-об'єкта та забезпечити проходження незворотних фазових переходів у суспільстві та створення нової реальності у ключових точках – формування «нової держави» та її «нової нації». Відносини, які передували, виникненню та поширенню інформаційно-гібридної війни проти України є свідченням того, як успішно по її відношенню застосовувалися агресивні технології «м'якої сили». При цьому технології «м'якої сили» можуть

застосовуватися не лише ворожими іноземними державами та їх спецслужбами, а й іншими суб'єктами. Держава-актор може використовувати «м'яку силу» як безпосередньо, так і через неурядові інститути [13]. Зважаючи, проте, на обсяг статті, ми не будемо зупинятися на більш детальному розгляді особливостей застосування «м'якої сили» недержавними суб'єктами.

Висновки. Таким чином, «м'яка сила» як інструментальна система є сукупністю інституційних, проектно-ідеологічних, міжнародно-правових, організаційних, фінансових, інформаційно-пропагандистських, розвідувальних та інших механізмів проектування, алгоритмізації, реалізації, забезпечення та контролю процесів дисфункціоналізації або тотальної руйнації іншої суверенної держави (держави-об'єкта) з метою трансформації цієї держави в неспроможну, що веде до повного її знищення у межах колишньої території або примусової її трансформації у субмісивні форми з редукованим або повністю втраченим суверенітетом, а також для досягнення інших цілей на користь держави-актора.

На прикладі України, наполягається, що застосування інструментів «м'якої сили» передусім поширенню масштабної інформаційно-гібридної війни. Відповідно, «м'яка сила» як концепт представляє собою ідеологію, маршрутизацію й алгоритмізацію проведення таємних і публічних операцій, пов'язаних з реалізацією показаних вище інструментів, і спрямованих на досягнення зазначених цілей. Застосування «м'якої сили» завжди є преємптивним, адже передбачає агресивні дії противника. Тому актуальним є визначення заходів з випередження і припинення впливу противника держави-актора на державу-об'єкт, що повинна знаходити можливості для захисту від запланованих агресивних дій із боку держави-актора. На підставі вищезазначеного вважаємо, що застосування технологій «м'якої сили» державою-об'єктом обґрунтовано може інтерпретуватися як здійснення щодо неї неоголошеної гібридної війни, як-то відбувається в Україні.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Харків: НУЦЗ України, 2018. 216 с.
2. Най Дж.С. Гнучка влада: Як досягти успіху у світовій політиці / Переклад. з англ. В.І. Супруна. 2006.
3. Beck G., Balte K., Bestler E., Henderson J. The Overton window. New York: Threshold editions – Mercury Radio Arts, 2010.
4. Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security / Symposium Three: Employing Smart Power / CACI International Inc. // <http://asymmetricthreat.net/docs/asymmetric_threat_3_paper.pdf>. 2009.
5. Follath E. The Dragon's Embrace: China's So Power Is a Threat to the West // <<http://www.spiegel.de/international/world/the-dragon-s-embrace-china-s-so-power-is-a-threat-to-the-west-a-708645.html>>.
6. Gallarotti G.M. So Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions Under Which it Can Be Effectively Used // WesScholar. Division II Faculty Publications «Social Sciences». 2011, January. Paper 57.
7. Gray C.S. Hard Power and So Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century. Create Space Independent Publishing Platform, 2011.
8. Li X., Worm V. Building China's So Power for a Peaceful Rise // Journal of Chinese Political Science. 2011. Vol. 16/
9. Liaropoulos A. Being hard on so power / Research Institute for European and American Studies (RIEAS) // URL: <http://rieas.gr/research-areas/2014-07-30-08-58-27/transatlantic-studies/1519-being-hard-on-softpower/>
10. Nye Jr. J.S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books, 1990.
11. Nye Jr. J.S. Get Smart: Combining Hard and So Power // Foreign Affairs. 2009. July/August. Vol. 88. № 4.
12. Rawnsley G. Approaches to so power and public diplomacy in China and Taiwan // Journal of International Communication. 2012. Vol. 18. Issue 2.
13. Saleh L. So Power, NGOs, and the US War on Terror // Theses and Dissertations of the University of Wisconsin Milwaukee. 2012. December.

Referances:

1. Dombrovska S. M., Pomaza-Ponomarenko O. L., Lukisha R. T. Institutional state policy of socio-economic development of the regions of Ukraine under risk conditions: monograph. Kharkiv: NUTSZ of Ukraine, 2018. 216 p.
2. Nai J.S. Flexible power: How to succeed in world politics / Translation. from English V.I. Supruna 2006.
3. Beck G., Balte K., Bestler E., Henderson J. The Overton window. New York: Threshold editions – Mercury Radio Arts, 2010.
4. Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security / Symposium Three: Employing Smart Power / CACI International Inc. // <http://asymmetricthreat.net/docs/asymmetric_threat_3_paper.pdf>. 2009.
5. Follath E. The Dragon's Embrace: China's So Power Is a Threat to the West // <<http://www.spiegel.de/international/world/the-dragon-s-embrace-china-s-so-power-is-a-threat-to-the-west-a-708645.html>>.
6. Gallarotti G.M. So Power: What it is, Why it's Important, and the Conditions Under Which it Can Be Effectively Used // WesScholar. Division II Faculty Publications «Social Sciences». 2011, January. Paper 57.
7. Gray C.S. Hard Power and So Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century. Create Space Independent Publishing Platform, 2011.
8. Li X., Worm V. Building China's So Power for a Peaceful Rise // Journal of Chinese Political Science. 2011. Vol. 16/
9. Liaropoulos A. Being hard on so power / Research Institute for European and American Studies (RIEAS) // URL: <http://rieas.gr/research-areas/2014-07-30-08-58-27/transatlantic-studies/1519-being-hard-on-softpower/>
10. Nye Jr. J.S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books, 1990.
11. Nye Jr. J.S. Get Smart: Combining Hard and So Power // Foreign Affairs. 2009. July/August. Vol. 88. № 4.
12. Rawnsley G. Approaches to so power and public diplomacy in China and Taiwan // Journal of International Communication. 2012. Vol. 18. Issue 2.
13. Saleh L. So Power, NGOs, and the US War on Terror // Theses and Dissertations of the University of Wisconsin Milwaukee. 2012. December.

УДК 351

DOI: 10.5281/zenodo.4136043

Грабар Н.С., кандидат наук з державного управління, науковий співробітник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Hrabar N.S., PhD in Public Administration, Researcher of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В СУСПІЛЬСТВІ - АКТУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ СУЧАСНОСТІ

FORMING A CULTURE OF CYBERSECURITY IN SOCIETY – AS A MODERN CHALLENGE

У статті розглянуто особливості та методи забезпечення інформаційної безпеки на прикладі Канади. Успіхи Канади в кіберпросторі вважаються одним з найбільших національних активів, а їх захист означає огорожу канадської кіберсистеми від шкідливих зловживань та інших деструктивних дій. Кібербезпека Канади полягає в Стратегії створення більш безпечного кіберпростору для всіх канадців і передбачає заходи з виявлення, упізнання і захисту від нападів, що реалізуються кіберзлочинцями таємно, коли не залишається ніяких речових доказів про протизаконні дії, приховуваних через складну мережу заражених комп'ютерів.

Ключові слова: *інформаційна безпека, кібербезпека, формування культури кібербезпеки.*

The paper considers main features and methods of ensuring information security in Canada. In Canada protection of cyberspace is considered to be one of the greatest national assets and is manifested in protection of the Canadian cyber system from abuse and other destructive actions. The cyber security of Canada is based on the strategy for creating a more secure cyberspace for all Canadians and provides measures for detection, identification and protection from attacks by cybercriminals who leave no physical evidence of their illegal actions and conceal them through a complex network of infected computers.

Keywords: *information security, cybersecurity, formation of a culture of cybersecurity.*

Постановка проблеми. Проблема інформаційної безпеки стає в сучасному світі однією з найактуальніших. Представляється можливим досить повно розкрити особливості захисту цієї області на прикладі створення і реалізації урядової стратегії забезпечення безпеки кіберсистем в Канаді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику забезпечення державного управління у сфері запобігання і протидії кіберзлочинності в Україні в умовах світової глобалізації не систематизовано, щобільше, подекуди не визначено й найбільш суттєвих загроз. А це, у свою чергу, призводить до нехтування досвідом передових країн світу. На таке вказують більшість дослідників у своїх публікаціях як у друкованих виданнях, так і в мережі Інтернет: П. Андрушко, С. Бабанін, В. Бутузов, А. Волеводз, В. Голубєв, М. Дашян, В. Дзюндзюк, Д. Дубова, В. Марков, М. Литвинов, А. Семенченко, Ю. Сиротюк, О. Стеблинська, Т. Тропіна, В. Хахановський, В. Цимбалюк, Б. Цюпін та ін. Різноманітні питання теорії та практики запобігання кіберзлочинності, боротьби з її проявами та протидії злочинам у сфері високих технологій розглянуто в роботах Н. Ахтирської, П. Біленчука, В. Гавловського, В. Іщенка, М. Карчевського, О. Манжая, В. Номоконова, О. Орлова, О. Осипенко, Н. Савчука, І. Хараберюша та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей формування культури кібербезпеки в суспільстві.

Виклад основного матеріалу. Кіберзлочинність є однією з найактуальніших проблем сучасності, оскільки негативно впливає на діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а завдана нею шкода стосується різних сфер суспільної життєдіяльності, зменшує рівень довіри до державного апарату в цілому. Ефективність запобігання і протидії кіберзлочинності засобами державного управління безпосередньо залежить від узгодженості дій та заходів усіх суб'єктів, наявна система яких, їх функціональна та організаційно-штатна структура є недосконалими.

У зв'язку з усе більшим використанням комп'ютерних технологій в різних сферах діяльності зростає й кількість злочинів, і розмір заподіюваного в результаті їх здійснення збитку. Отже, кіберзлочинність є одним із закономірних негативних наслідків розвитку інформаційних технологій.

Проблема інформаційної безпеки стає в сучасному світі однією з найактуальніших. Представляється можливим досить повно розкрити особливості захисту цієї області на прикладі створення і реалізації урядової стратегії забезпечення безпеки кіберсистем в Канаді. Канадська економіка в значній мірі спирається на Інтернет: в 2007 році обсяг продажів через мережу склав 62,7 млрд дол., 87% канадських підприємств використовували Інтернет для забезпечення комерційної діяльності. Канадський бізнес швидко взяв на озброєння сучасні цифрові технології, в тому числі і нове покоління мобільних пристроїв. Уряд Канади також стає більш залежним від Інтернету і в даний час пропонує громадянам понад 130 послуг в електронному вигляді, в тому числі заповнення податкових декларацій, страхових форм зайнятості, кредитних заявок і т.п. Успіх країни в кіберпросторі вважається одним з найбільших національних активів, а його захист означає огорожу канадської кіберсистеми від шкідливих зловживань та інших деструктивних дій, що є досить складним завданням [3].

Стратегія кібербезпеки Канади є лише одним з елементів в серії ініціатив, спрямованих на захист національних інтересів. Уряд створив канадський

КІБЕРЦЕНТР реагування на інциденти, який здатний контролювати і забезпечувати пом'якшення кіберзагроз, надавати консультації та координувати національні заходи у відповідь на будь-які загрози кібербезпеки. Влада Канади вносить зміни в законодавство, модернізують повноваження правоохоронних органів і забезпечують порядок, при якому технологічні інновації не зможуть застосовуватися з метою ухилення від законодавчого контролю над діями злочинної спрямованості в мережі.

Кібербезпека Канади полягає в Стратегії створення більш безпечного кіберпростору для всіх канадців і передбачає заходи з виявлення, упізнання і захисту від нападів, що реалізуються кіберзлочинцями таємно, через складну мережу заражених комп'ютерів. Кібербезпека зачіпає все суспільство, тому нападники, що володіють навичками, технічним потенціалом, здатні заподіяти своїми діями реальну шкоду.

Зловмисники можуть порушити систему електронного управління електричними і телекомунікаційними мережами, гідротехнічними спорудами, здійснити збій в виробництві і постачаннях основних товарів і послуг. Крім того, вони здатні вторгатись в приватне життя, викрадаючи особисту інформацію про громадян.

Існують різні способи отримання незаконного доступу до інформації в кіберпросторі. Зловмисники можуть використовувати уразливості в програмному забезпеченні і апаратних засобах, експлуатувати прогалини в інформаційній безпеці, обманювати людей шляхом направлення заражених листів.

Вони можуть скористатися тим, що більшість людей не дотримуються основних вимоги кібербезпеки, такі як часта зміна паролів, регулярне оновлення антивірусного захисту і використання тільки захищеної бездротової мережі. Підключившись до комп'ютера, злочинці можуть вкрати або пошкодити / змінити інформацію, що зберігається на ньому, модифікувати програмне забезпечення для атак на інші комп'ютери і системи, до яких він

підключений. Найчастіше всього жертви страждають через крадіжку ідентифікаційних даних і посягань на особисте майно. Дослідження, проведене університетом Мак-Мастера, показало, що тільки в 2008 р 1700 тис. канадців стали жертвами крадіжки особистих даних. З цієї причини щорічні витрати в Канаді складають, за деякими оцінками, близько 1,9 млрд дол. Тому уряд внес поправки в Кримінальний кодекс, щоб краще захистити канадців від кібератак.

Уряд Канади вважає, що рішення задач щодо усунення подібних ризиків вимагає модернізації військової доктрини країни. У зв'язку з цим НАТО прийняла ряд документів, що стосуються політики кіберзахисту, а Департамент національної оборони і канадських збройних сил вивчають пропозиції про те, як попередити майбутні кібератаки.

Незважаючи на деяку схожість цілей, методів кібератак і характеру загрози, яку представляє кожна з них, існують певні відмінності в їх мотиви і наміри.

Виділяють три типи загроз.

1. За найвитонченішими кіберзагрозами стоять військові та спеціальні служби іноземних держав. У більшості випадків ці нападники володіють величезними ресурсами і послідовні в діях. Їх метою є посилення політичного, економічного, комерційного або військового впливу. Всі технологічно передові урядові і бізнес-інформсистеми уразливі для шпигунства і кібератак. Розслідування інцидентів подібного роду в Канаді і по всьому світу підтверджують, що ці напади переслідували крадіжку державних і промислових секретів, особистих даних та іншої цінної інформації.

Деякі іноземні держави публічно заявили, що кібератаки є центральним елементом їх військової стратегії і призначені для диверсій і виведення з ладу інфраструктури і засобів зв'язку супротивника.

2. Деякі злочинні організації в даний час розробляють для нападів спеціальне програмне забезпечення, використовують шифрування для захисту

своїх активів. У зв'язку з цим можливості деяких кіберзлочинців тепер часто перевершують можливості технологічно розвинених держав У 2007 р було виявлено, що з американської роздрібною мережі викрадено понад 45 млн записів клієнтів. Виявилося, що це була не разова акція: три роки злочинці вели моніторинг бездротових каналів передачі інформації про продажі за допомогою кредитних карт через термінали. Завдані збитки становлять понад 130 млн дол. У 2008 р 11 осіб, що знаходилися в п'яти різних країнах, були звинувачені у зломі бази даних дев'яти основних роздрібних мереж і крадіжці близько 40 млн записів з баз даних по кредитних і дебетових картках з метою продажу через Інтернет іншим злочинцям.

3. Еволюція кібератак, їх інструментів і методів помітно прискорилося. Статистичні дані, зібрані двома добре відомими компаніями по інтернет-безпеці (Akamai і Symantec), показують, що шкідливі програми зараз існують більш ніж 190 країнах. Більше 60% виявленого шкідливого коду було виявлено в кіберпросторі в 2008 р [1].

Стратегія кібербезпеки Канади повинна зміцнити інформаційні системи країни, особливо в критично важливих секторах інфраструктури, забезпечити підтримку економічного зростання і захисту канадців Стратегія кібербезпеки Канади побудована на трьох основних принципах [2]:

1) забезпечення довіри канадців державним інформаційним системам при роботі уряду з їх особистою та діловою інформацією, а також при наданні електронних послуг громадянам. Уряд прагне захистити канадський суверенітет і забезпечити кіберзахист національної безпеки і економічних інтересів. Для цього створюються необхідні структури, виділяються кошти і персонал для виконання зобов'язань з кібербезпеки;

2) партнерство для забезпечення захисту життєво важливих кіберсистем поза державою. З цією метою в співробітництво з урядами провінцій і територій, а також приватним сектором влади Канади надають підтримку кіберініціативам і вживають заходи по зміцненню найважливіших секторів

інфраструктури. Канадські дослідники працюють над прогнозуванням, виявленням і оперативною ліквідацією кіберзагроз, вносять пропозиції щодо найбільш раціональному використанню кіберпростору в національних інтересах Канади;

3) міжнародне партнерство. Канада підтримує міжнародні зусилля з розробки і реалізації глобального режиму управління кібербезпекою, який підвищить безпеку країни в цілому. Канада бере участь у створенні потенціалу кібербезпеки в менш розвинених країнах спільно із зарубіжними партнерами, що допоможе запобігти появі супротивників, які експлуатують слабкі ланки в глобальній системі кіберзахисту.

Забезпечення інформаційної діяльності уряду є не просто питанням його операційної ефективності - це питання національної безпеки, суверенітету і захисту всього суспільства. Ще в 2009 р. уряд Канади прийняв ряд важливих поправок щодо безпеки держави, встановивши гарантії надання державних електронних послуг для громадян. Міністерства і відомства зобов'язані здійснювати постійний моніторинг з метою виявлення загроз, а також забезпечення безпеки електронних операцій і усунення ризиків діяльності електронного уряду в країні [2].

В рамках забезпечення громадської безпеки Канадський центр реагування на кіберінциденти координує моніторинг і надання консультаційної допомоги в пом'якшенні кіберзагроз та працює над створенням національних заходів, спрямованих на вирішення будь-яких кіберінцидентів. служба Громадської безпеки Канади веде інформаційно-пропагандистську діяльність про потенційні ризики, з якими громадяни можуть зіткнутися, і про дії, які вони можуть зробити для захисту себе і своїх сімей в кіберпросторі Створення системи безпечного зв'язку Канади розширить можливості з виявлення та виявлення загроз, забезпечить ефективність дій зовнішньої розвідки і служб кібербезпеки. Підтримка повсякденній діяльності по захисту від кіберзагроз попередить

можливі провали, які матимуть негативні політичні та економічні наслідки і підірвуть довіру громадян до уряду.

Відзначимо, що Стратегією поставлена задача об'єднання зусиль уряду Канади, академічної спільноти, неурядових організацій та приватного сектора по забезпеченню безпеки кіберсистеми держави. Кожен із суб'єктів цієї діяльності має унікальні технологічні та аналітичні можливості для вироблення пропозицій щодо забезпечення безпеки власних систем. Ця співпраця має важливе значення для загального успіху, проте і канадці повинні брати безпосередню участь у вирішенні цієї проблеми: знати про можливість кіберзагроз, володіти інструментами для їх розпізнавання і захисту, використовувати ці кошти для захисту себе і своїх сімей. У 2008 р в результаті досліджень університету Мак-Мастера встановлено, що 20% споживачів самоусунулися від торгових угод в Інтернеті, 19% - відмовляються від он-лайн банківської діяльності в зв'язку з ризиками, можливими при веденні бізнесу в Інтернеті.

Глобалізація індустрії високих технологій ускладнює в провінціях оцінки надійності постачальників луг і техніки. Кіберзлочинці обізнані про можливості, що виникають за рахунок проломів в захисті і ланцюга поставок. Деякі організовані злочинні синдикати використовують ці вади шляхом поширення необхідних для вчинення злочинів технологій. Тому уряд активізує необхідні процеси для зменшення ризику, пов'язаного з погрозами з боку інформаційних технологій. Розширення можливостей уряду щодо виявлення, припинення та захисту від кібератак відбувається на тлі активного впровадження в країні кібертехнологій для розвитку країни, забезпечення економічної і національної безпеки. У системах обробки інформації уряду присутній суворо засекречена інформація, пов'язана з військовою і національною безпекою; уряду доручено надавати послуги громадянам в електронному вигляді, тому громадяни надають важливу особисту та конфіденційну інформацію для заповнення електронних баз даних. Відповідно, кіберзлочинці регулярно зондують ці системи, виявляючи наявність в них вразливостей.

Успіх уряду в забезпеченні безпеки своїх Інформсистем в значній мірі залежить від співробітників: численні інциденти показали, що навіть

найсучасніші системи безпеки можуть постраждати від людської помилки. В уряді, як і всюди, люди не завжди дотримуються головним правилам кібербезпеки: не змінюють на регулярній основі свої паролі, не стежать за антивірусним захистом комп'ютерів, відвідують шкідливі сайти, помилково вважають, що незахищена система електронної пошти досить безпечна.

Необхідно впроваджувати програму навчання, тренінгів, для того, щоб підвищити відповідальність персоналу в цих питаннях. За даними дослідницького центру університету Мак-Мастера, до 63% користувачів використовують Інтернет для передачі чутливої інформації. Дані про комерційні угоди на 57% містять чутливу інформацію в комп'ютерах і мережах. Тільки 35% канадців вважають, що їхній комп'ютер захищений від загроз [1].

Тому мета уряду Канади полягає в тому, щоб сформувати в суспільстві культуру кібербезпеки. Створення централізованого об'єданого КІБЕРЦЕНТРУ по боротьбі зі злочинами збільшить ефективність виявлення злочинців, в тому числі на основі аналізу ризиків та запитів канадців.

Висновки. Таким чином, Стратегія кібербезпеки Канади дозволяє захистити цілісність урядових систем і національних критичних активів, ефективно боротися з кіберзлочинами і захищати канадців при щоденному використанні ними кіберпростору.

Стратегія спонукає громадян, промисловість і всі рівні уряду коригувати свої дії і застосовувати технології, необхідні для протистояння кіберзагрозам в умовах, коли життя без Інтернету - складного і корисного методу комунікації - стає неможливим.

Список використаних джерел:

1. Стратегія кібербезпеки Канади. URL: http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/cbr/_fl/ccss-scc-eng.pdf.
2. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16578§ion=text>.
3. URL: <http://www.bs-stc.gc.ca/pol/doc-end.aspx/kin5B,ALKG9,15bzd,GUi7>.

References:

1. Cybersecurity Strategy of Canada [Strategiya kiberbezopasnosti Kanadyi], URL: http://www.publicsafety.gc.ca/prg/ns/cbr/_fl/ccss-scc-eng.pdf.
 2. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16578§ion=text>.
 3. URL: <http://www.bs-stc.gc.ca/pol/doc-end.aspx/kin5B,ALKG9,15bzd,GUi7>
-

УДК 354: 378.11

DOI: 10.5281/zenodo.4136051

Грень Л.М., доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри педагогіки і психології управління соціальними системами, Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут» (НТУ «ХПІ»), м. Харків, Україна

Hren L.M., Doctor of sciences (Public Administration), Associate Professor, Associate Professor of the department of pedagogy and psychology of social systems management, National technical university “Kharkiv polytechnic institute” (NTU “KhPI”); Kharkiv, Ukraine

ПРОБЛЕМИ САМОРОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

ISSUES OF SELF-DEVELOPMENT OF VOCATION-AND-TECHNICAL TRAINING SYSTEM IN UKRAINE: PUBLIC MANAGEMENT ASPECT

У статті визначено, що модернізація професійно-технічної освіти є одним із пріоритетів державного рівня; розглянуто проблеми саморозвитку системи професійно-технічної освіти в Україні; підкреслено, що розвиток неперервної професійної освіти зможе забезпечити населенню доступність професійної підготовки, якісної професійної освіти, перепідготовки, підвищення кваліфікації; окреслено завдання, що постали перед системою професійно-технічної освіти України, а також провідні напрями розвитку доступної якісної неперервної професійно-технічної освіти та шляхи їх забезпечення; доведено, що вирішенню проблем саморозвитку системи ПТО в

Україні сприятиме використання таких механізмів державного управління, як: програмного, інформаційного, організаційного, нормативно-правового, економічного.

Ключові слова: *проблеми саморозвитку, механізми державного управління, джерела фінансування, державне замовлення на підготовку фахівців, професійно-технічна освіта.*

It is determined in the article that modernization of vocation-and-technical training is among state-level priorities; the issues of self-development of vocation-and-technical education in Ukraine have been examined; it was stressed that development of continual vocational education will be able to ensure for the population the accessibility of high quality vocational training, re-training, and qualification improvement; also the authors have delineated the tasks for the system of vocation-and-technical training (VTT) of Ukraine, as well as chief directions in development of accessible, quality, and continual vocation-and-technical training and ways to ensure it. It has been proved that solving the problem of self-development of VTT in Ukraine will be facilitated by application of such public management mechanisms as program, information, organizing, normative-legal, and economic ones.

Keywords: *self-development issues, public management mechanisms, financial sources, state order for specialists' training, vocation-and-technical training.*

Постановка проблеми. Під час першого засідання робочої групи з розробки Стратегії розвитку професійної освіти йшлося про те, що «Модернізація системи профосвіти складатиметься з трьох компонентів – удосконалення системи управління та фінансування, підвищення якості освіти та розвитку співпраці з бізнесом» [15]. Проєкт Стратегії, орієнтований на Концепцію професійної освіти, розроблену у 2019 році, і має на меті створити такі механізми, «які допоможуть підвищити привабливість профосвіти серед молоді» [15].

Модернізація системи професійної освіти є потребою часу. На сучасному етапі розподіл закладів професійно-технічної освіти за галузями економіки виглядає так: промисловість посідає перше місце (33 %) у структурі підготовки закладами професійно-технічної освіти фахівців для різних галузей економіки; друге місце належить сільському господарству – його частка у загальному розподілі становить 29,5 %; будівництво перебуває на третьому місці (17 %), при цьому найменшу частку має сфера зв'язку – лише 1 %. Відбувається негативна тенденція щодо зменшення загальної кількості закладів професійно-технічної освіти в Україні протягом 2013–2020 років. При цьому на тимчасово окупованих територіях динаміка зміни їх кількості також тяжіє до зниження. Протягом 2015–2020 років фактичні обсяги субвенцій зі місцевих бюджетів на професійно-технічну освіту збільшилися лише у 2017 р. У наступному 2018 р. вони знову зменшилися, і це слід визнати вкрай негативною тенденцією на тлі загального зменшення кількості закладів ПТО в Україні протягом аналізованого періоду [5; 12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти забезпечення розвитку освіти України висвітлюють у своїх наукових дослідженнях вітчизняні вчені О. Артюхова [2], А. Вербицька [3], Д. Дзвінчук [6], С. Домбровська [8], Ю. Древаль [9], В. Кремень [11] та інші дослідники. Проблемами розвитку професійної освіти, і професійно-технічної освіти зокрема, опікуються науковці В. Александров [1], З. Доля [7], Л. Зельман [10], О. Комарова [14], Криволапчук [12], Н. Паламарчук [14] та інші.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення проблем саморозвитку системи професійно-технічної освіти України і шляхів подолання їх наслідків за умови використання визначених механізмів державного управління в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Серед проблемних питань щодо саморозвитку професійно-технічної освіти, що на сьогодні є невирішеними, є такі: за яким принципом має функціонувати професійно-технічна освіта; хто

повинен її фінансувати; яким чином можна прогнозувати потребу у спеціальностях і відповідати за працевлаштування.

Чинний Закон України «Про професійно-технічну освіту» був ухвалений у 1998 р., і його норми не відповідають сучасним вимогам, тому критично необхідною стає реформа в цій галузі освіти. Першим кроком на шляху реформування стала розробка Національної рамки кваліфікацій – документу, структурованого за компетенціями опису кваліфікаційних рівнів, спрямованого на ідентифікацію з європейською кваліфікаційною системою з метою виведення професійно-технічної освіти (ПТО) у глобальний простір. У зв'язку з цим стало необхідно розробити оновлені професійні стандарти, описати зміст кваліфікацій і, безумовно, змінити Закон України «Про професійно-технічну освіту».

Модернізація професійно-технічної освіти є одним із пріоритетів державного рівня, враховуючи те, що саме це дозволить гарантувати економічне зростання країни. Після реформ у системі вищої освіти статус професійних одержали колишні заклади вищої освіти I–II рівнів акредитації. Завдяки цьому в Україні виникло близько 1200 закладів ПТО. Проте робота мережі цих закладів у нинішніх умовах виявилась неефективною: закладів багато, а студентів через демографічну ситуацію в країні стає дедалі менше. Водночас катастрофічно бракує професійних кадрів. При цьому економіка України потерпає від гострого дефіциту кваліфікованих кадрів, насамперед, у галузях матеріального виробництва (на деяких підприємствах середній вік працівників ряду професій наближається до пенсійного) [1; 3].

У ПТО планується запровадити ради стейкхолдерів. Вони мають складатися з регіональних представників усіх зацікавлених у кваліфікованих робочих кадрах – роботодавців, місцевої влади та самих навчальних закладів. До роботи стейкхолдерів можна залучати українських і зарубіжних експертів. Завдання цих рад полягає в координації процесів ПТО: представники регіонів краще знають, які співробітники зараз потрібні, а які будуть затребувані згодом, які напрями слід розвивати, а які є неефективними. Ради стейкхолдерів також

можуть виступати з пропозиціями щодо розвитку або закриття певних програм підготовки або реорганізації навчальних закладів і розробляти програми економічної оптимізації в освіті.

20 вересня 2018 р. було винесено на розгляд проект закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту». Він передбачав кардинальну перебудову всієї системи професійно-технічної освіти, зокрема: підходів до управління закладами ПТО; розробку освітніх програм; застосування обладнання. Для зменшення навантаження на заклади ПТО й активізації їх розвитку планувалося запровадити єдину форму державного контролю в цій сфері – інституційний аудит. Порядок його проведення мав бути позаплановим. Окремо слід відзначити, що відповідно до цього законопроекту здобувачам професійної освіти мало гарантуватися самостійне працевлаштування після завершення навчання, крім випадків, передбачених законодавчо або у договорі. Такий договірний підхід може забезпечити свідомий вибір місця роботи та задовольнити потреби роботодавців і випускників [1; 2].

У сучасних умовах у системі ПТО України активно впроваджується дуальна форма ПТО, яка передбачає поєднання навчання у закладах ПТО з навчанням на підприємствах – безпосередньо на робочих місцях. При цьому наставники або керівники процесів на підприємстві можуть отримувати статус педагогічних працівників [6, с. 130].

Професійно-технічні навчальні заклади (ПТНЗ), як і заклади вищої освіти (ЗВО), отримують автономію і зможуть реалізовувати такі заходи: визначати навчальні програми; організовувати освітні процеси; створювати окремі підрозділи та навчальні господарства; займатися профорієнтацією; надавати додаткові послуги.

Керівника закладу планується обирати терміном на 5 років. Контролюватиме діяльність закладу ПТО наглядова рада (до якої співробітники закладу не входять) й орган громадського самоврядування (до нього, навпаки, входять співробітники закладу та студенти).

Вагома роль у проекті відводиться роботодавцям, які стають

повноцінними учасниками підготовки кадрів. Вони повинні вирішувати такі питання: прогнозувати потреби у фахівцях; здійснювати моніторинг ринку праці; надавати фінансування для забезпечення діяльності установ і їх матеріально-технічної бази; організовувати атестацію та стажування і працевлаштовувати випускників.

Ураховуючи вищезазначене, слід зауважити, що пошуки оптимального формату ПТО в Україні ще не завершилися. Так, наша держава бере участь у Туринському процесі, до провідних напрямків діяльності якого належить аналіз у сфері ПТО, що здійснюється у співпраці з Європейським Фондом освіти.

Крім того, спільно з Європейським Союзом наразі реалізується проєкт Twinning, покликаний модернізувати українське законодавство про ПТО відповідно до європейських вимог і досвіду [8; 11].

Дискусії щодо джерел фінансування закладів ПТО тривають. За Конституцією кожен українець має право отримати безкоштовну освіту, отже, кошти на його навчання хтось має виділяти – держава, місцеві органи влади або майбутні роботодавці. Зокрема, можна виділити три джерела фінансування ПТО в Україні, які зараз вважаються оптимальними: освітні субвенції з держбюджету на отримання повної шкільної освіти (ця функція теж частково лежить на закладах ПТО) і навчання за професіями загальнодержавного значення; регіональне замовлення – кошти місцевих бюджетів на підготовку кадрів для регіональних ринків праці; галузеве замовлення – кошти зацікавлених роботодавців.

У такий спосіб за планом розподілятиметься фінансове навантаження і водночас дотримуватимуться інтереси кожного учасника відносин у сфері ПТО, оскільки держава зацікавлена в дефіцитних співробітниках певних спеціальностей, місцеві бюджети мають готувати кадри для регіональних підприємств, а роботодавцям треба вирішувати власні кадрові проблеми.

Водночас пропонуємо виокремлювати такі проблеми саморозвитку системи української ПТО:

- немає наукового обґрунтування практичного входження вітчизняної

системи ПТО в європейській освітній простір у межах Копенгагенського процесу;

- не розроблено модель національної системи кваліфікацій;
- недосконалість формування трудових ресурсів держави, проявом чого став, зокрема, дефіцит кваліфікованих робітників;
- немає достатньої узгодженості центральних органів влади, підприємств, організацій і навчальних закладів щодо державного замовлення на підготовку фахівців, що призводить до зростання в Україні кількості безробітних;
- немає концептуального підґрунтя розвитку економічної складової реформування цієї системи освіти;
- брак підручників і навчальних посібників саме для ПТНЗ;
- застарілість матеріально-технічної бази ПТНЗ, яка за останні двадцять років практично не оновлювалась за рахунок державного бюджету [9; 10].

Перелічені проблеми саморозвитку української ПТО, у свою чергу, мають такі наслідки:

- невідповідність матеріально-технічного забезпечення змістовної та процесної складових реформування ПТО;
- невідповідність наявної матеріально-технічної бази закладів ПТО сучасному рівню розвитку інформаційних технологій через моральну і фізичну застарілість;
- відставання сучасного рівня професійної компетентності педагогічних працівників і керівників ПТНЗ від сучасних вимог;
- відсутність ефективної системи прогнозування перспективного розвитку системи цієї освіти;
- недосконалість змістовно-практичних підходів на рівні як держави, так і регіонів до застосування механізмів державного управління системою ПТО.

У цілому державі потрібна система, здатна самостійно підлаштовуватися під потреби економіки. Її можна створити та забезпечити законодавчо. При цьому ключовим завданням має бути не зруйнування наявного фундаменту, а

збереження активів і розумне ними розпорядження, щоб, уже подолавши кризові явища, нарешті перейти до перспективного розвитку ПТО.

Ураховуючи викладене вище, можна дійти висновку, що актуальність удосконалення системи ПТО України зумовлюють швидкі зміни регіонального ринку праці, а також нові вимоги до професійної діяльності у міру розвитку техніки і технологій. Ці обставини вимагають створення умов для адаптації населення України до змін ринку праці за допомогою розвитку системи ПТО; професійної підготовки; професійної перепідготовки; підвищення кваліфікації робітничих кадрів. Крім того, треба створювати систему спеціалізованої підготовки учнів старших класів загальноосвітньої школи до вибору ПТО.

При цьому необхідно підкреслити, що розвиток неперервної професійної освіти зможе забезпечити населенню доступність: професійної підготовки; якісної професійної освіти; перепідготовки; підвищення кваліфікації [4; 13], які відповідають меті досягнення рівноваги на вітчизняних ринках праці між фахівцями і робітниками з урахуванням прогнозів розвитку економіки, що дозволить підвищити ефективність підготовки робітничих кадрів до професійної діяльності в економічному плані.

Отже, сьогодні перед українською системою ПТО постали такі завдання:

- структурна перебудова мережі ПТНЗ з урахуванням потреб та інтересів ринку праці, держави і самих споживачів освітніх послуг;
- розбудова та підтримання освітніх кластерів, покликаних забезпечити провідні галузі економіки робітничими кваліфікованими кадрами та фахівцями;
- розроблення нових державних стандартів освіти й сучасних освітніх технологій, що забезпечать компетентнісний підхід у такому навчанні;
- розвиток варіативних форм і програм навчання населення, здатних задовольнити потреби громадян незалежно від їх віку й місця проживання у професійній підготовці, перепідготовці або підвищенні кваліфікації, серед іншого шляхом організації мережевої взаємодії освітніх установ;
- створення освітньої карти на освітньому порталі;
- створення таких нормативно-правових та організаційно-економічних

умов, що зможуть забезпечити розвиток системи неперервної ПТО;

- забезпечення освітнього процесу професійної освіти кадровими, матеріально-технічними, інформаційними й іншими ресурсами в установах і ресурсних центрах;

- модернізація фінансово-економічних механізмів у сфері неперервної професійної освіти (ПО) і ПТО;

- підвищення ефективності управління системою неперервної ПТО;

- розвиток соціального партнерства, що орієнтуватиметься на взаємодію суб'єктів такої неперервної освіти із суб'єктами ринку праці;

- створення позитивного іміджу затребуваних професій і спеціальностей [14; 11].

Відповідно, провідними напрямками розвитку доступної якісної неперервної ПТО є такі:

- створення освітніх моделей з реалізації освітніх програм різних рівнів, передпрофільної підготовки, а також профільного навчання учнів старших класів середньої загальноосвітньої школи;

- організація профорієнтації школярів, спрямованої на формування позитивного іміджу затребуваних на ринку праці професій і спеціальностей;

- організація мережевої взаємодії навчальних закладів у сфері неперервної ПТО;

- створення сучасних освітніх кластерів, завданням яких є кадрове забезпечення агропромислового, лісопромислового та будівельного комплексів, ювелірної галузі, машинобудування та металообробки, легкої промисловості та сфери обслуговування, сфери транспорту та дорожнього господарства, житлово-комунального господарства тощо, забезпечених матеріально-технічними, кадровими, інформаційними й іншими ресурсами;

- підтримка та розвиток діяльності профільних ресурсних центрів з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робочих кадрів і фахівців, профорієнтації учнів середніх шкіл;

- створення регіональної системи моніторингу і прогнозування поточних

і перспективних потреб ринку праці в представниках різних професій, спеціальностей і кваліфікацій;

- розвиток системи цільової контрактної підготовки робочих кадрів і спеціалістів в обласних державних освітніх установах початкової та середньої ПТО;

- упровадження нових освітніх стандартів в освітній процес установ і ресурсних центрів професійного формування;

- упровадження нових освітніх технологій і принципів організації навчального процесу, серед іншого з використанням сучасних інформаційних і комунікаційних технологій;

- упровадження ефективних виховних систем в освітній процес;

- упровадження моделей державно-громадського управління закладами ПТО для підвищення відкритості й інвестиційної привабливості сфери неперервної ПТО;

- забезпечення суспільно-професійної акредитації програм неперервної ПО (ПТО);

- організація внутрішньої фірмової підготовки трудових кадрів, а також їх дистанційного навчання;

- створення регіонального центру сертифікації професійних кваліфікацій;

- розвиток нових форм і механізмів оцінювання і контролю якості діяльності навчальних закладів у сфері неперервної ПТО, зокрема із залученням громадськості та професійних об'єднань;

- розвиток матеріально-технічної та лабораторної бази закладів ПТО для реалізації освітніх програм неперервної ПТО;

- підготовка для закладів ПТО управлінських кадрів, що відповідатимуть сучасним кваліфікаційним вимогам;

- запровадження механізмів, що сприятимуть розвитку економічної самостійності установ і ресурсних центрів ПО;

- упровадження нових організаційно-правових форм, що забезпечать поєднання автономії навчальних закладів і державно-громадського контролю їх

діяльності;

– створення необхідних умов для осіб з обмеженими можливостями для задоволення їх потреб у професійному навчанні [4; 10].

Реалізація зазначених напрямів розвитку вітчизняної ПТО забезпечуватиметься шляхом:

– участі навчальних закладів у розвитку неперервної ПО;
– забезпечення прав і законних інтересів учасників такої освіти;
– надання державної підтримки органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб у проведенні заходів з розвитку ПТО.

Базовими умовами здійснення зазначених вище заходів є такі:

– об'єднання зусиль державних, некомерційних, громадських та інших організацій і населення, спрямованих на вироблення єдиних підходів до розвитку ПТО з метою збільшення інноваційного, культурного та соціально-економічного потенціалу її системи;

– розробка виконавчими органами державної влади та закладами ПТО проектів, спрямованих на досягнення конкретних результатів у межах розвитку системи ПТО в Україні;

– фінансування зазначених заходів як у межах коштів, передбачених на відповідний рік у державному, обласних і місцевих бюджетах, так і за рахунок залучення позабюджетних джерел фінансування;

– забезпечення врахування інтересів усіх учасників системи ПТО [9; 14].

Для впровадження зазначених заходів розвитку системи ПТО пропонується використовувати такі механізми:

– програмний механізм: участь у загальнодержавних, міжрегіональних програмах у зазначеній сфері, розробка та реалізація аналогічних обласних цільових програм;

– інформаційний механізм управління даними статистичної звітності та соціологічних моніторингових досліджень із проблем розвитку системи ПТО; організація інформаційно-просвітницької діяльності з пропагування регіональної політики стосовно розвитку ПТО через ЗМІ;

– організаційний механізм: вертикальне і горизонтальне управління стосовно ПТО в системі виконавчої влади всіх рівнів, серед іншого управління системою підвідомчих організацій;

– нормативно-правовий механізм: розробка й ухвалення відповідної законодавчої та методичної регіональної бази;

– економічний механізм: фінансування системи ПТО за рахунок коштів обласного та місцевих бюджетів і залучення коштів загальнодержавного бюджету й позабюджетних коштів.

Головними результатами впровадження в Україні заходів, спрямованих на саморозвиток системи професійно-технічної освіти, мають стати такі:

– забезпечення населенню доступних і якісних послуг щодо ПТО;

– запровадження в установах і ресурсних центрах ПТО нових державних освітніх стандартів;

– переведення освітніх установ у сфері ПТО на сучасні фінансово-економічні та державно-громадські механізми управління;

– створення умов для ефективного зростання професійної компетентності працівників системи ПТО;

– розширення можливостей учнів старших класів загальноосвітніх установ підготуватися до отримання ПТО;

– розвиток єдиного інформаційного освітнього простору, що забезпечить населенню доступ до всіх видів освітніх ресурсів системи ПО (ПТО) [7; 9].

Реалізація зазначеного комплексу заходів щодо саморозвитку системи професійно-технічної освіти дозволить підвищити її конкурентоспроможність на загальнодержавному та регіональних ринках освітніх послуг, а також повніше здійснювати узгоджену діяльність виконавчих органів державної влади, установ, підприємств та організацій щодо розвитку ПТО на майбутнє.

Висновки. На підставі викладеного, нами виокремлено проблеми саморозвитку системи ПТО в Україні, а саме:

– відсутність наукового обґрунтування практичного входження вітчизняної системи ПТО в європейській освітній простір, як це передбачено

Копенгагенським процесом;

- недосконалість моделі національної системи кваліфікацій;
- недосконалість формування трудових ресурсів держави, проявом чого став, зокрема, дефіцит кваліфікованих робітників;
- відсутність достатньої узгодженості центральних органів влади, підприємств, організацій і навчальних закладів щодо державного замовлення на підготовку фахівців, що призводить до зростання в Україні кількості безробітних;
- відсутність концептуального підґрунтя розвитку економічної складової реформування цієї системи освіти;
- брак підручників і навчальних посібників саме для ПТНЗ;
- застарілість матеріально-технічної бази ПТНЗ, яка за останні двадцять років практично не оновлювалась за рахунок державного бюджету, через що 95–96 % устаткування й техніки відстають від сучасного виробництва.

Вирішенню проблем саморозвитку системи ПТО в Україні сприятиме використання таких механізмів державного управління, як: програмного, інформаційного, організаційного, нормативно-правового, економічного.

Окреслені механізми щодо вирішення проблем саморозвитку системи ПТО в Україні є перспективою подальших наших досліджень.

Список використаних джерел

1. Александров В.Т. Державні механізми управління якістю неперервної освіти в Україні: монографія / В.Т. Александров. – Суми: СумДУ, 2012. – 366 с.
2. Артюхова О. Моніторинг якості вищої професійної освіти в українських університетах / О. Артюхова // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2016, № 7(61). – С. 133–143.
3. Вербицька А.В. Інтеграція вищої освіти України в європейський освітньо-науковий простір: монографія / А.В. Вербицька. Чернігів, 2017. 2010 с.
4. Грень Л. М. Проблематика розвитку професійно-технічної освіти України: державно-управлінський аспект / Л. М. Грень // Вісник Національного

університету цивільного захисту України. – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 250 – 261. – (Серія «Державне управління»).

5. Державна служба статистики України (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

6. Дзвінчук Д.І. Основні вектори розробки та реалізації освітньої політики в контексті реформи децентралізації в Україні / Дзвінчук Д.І. // Гуманітарний вісник ЗДІА. 2018. Випуск 72. – С. 125–135.

7. Доля З.В. Проблеми та необхідність державного регулювання системи профтехосвіти. Вісник національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут». Збірник наукових праць. Тематичний випуск: Технічний прогрес і ефективність виробництва. – Харків: НТУ ХПІ». – 2010. – № 63. – 173 с. С.41–44.

8. Домбровська С.М. Інноваційні державні механізми формування якісної системи освіти в Україні / С.М. Домбровська // *Вища освіта України*. 2013. №3 (дод.2): Європейська інтеграція вищої освіти України в контексті Болонського процесу: тематичний вип. К. 2013. С. 10–14.

9. Древаль Ю. Д. Механізми державного управління вищою освітою в Україні: проблеми та вдосконалення / Ю. Д. Древаль // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 107–111.

10. Зельман Л. Н. Вплив інноваційних навчальних технологій на розвиток професійно-технічної освіти в Україні / Л. Н. Зельман // Інформаційно-комунікаційні технології в сучасній освіті: досвід, проблеми, перспективи : зб. наук. пр. – Львів : ЛДУ БЖД, 2015. – С. 201–204.

11. Кремень В. Г. Проблеми якості української освіти в контексті сучасних цивілізаційних змін / В. Г. Кремень // Український педагогічний журнал. – 2015. – № 1. – С. 8–15.

12. Криволапчук М. В. Зарубіжний досвід становлення та розвитку професійно-технічної освіти / М. В. Криволапчук // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2014. – Вип. 1. – С. 101–104.

13. Освіта в Україні: базові індикатори інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н. р. – Режим

доступу: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyniy-byuleten.pdf>

14. Паламарчук Н.О., Комарова О.А. Актуальні проблеми фінансування професійно-технічної освіти в Україні / Н.О. Паламарчук, О.А. Комарова // Наукові записки. – Вип. 15, 2014. – С. 47–51.

15. До 2023 в Україні модернізують систему управління та фінансування закладів профосвіти – МОН розпочало роботу над стратегією розвитку галузі. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/do-2023-roku-v-ukrayini-modernizuyut-sistemu-upravlinnya-ta-finansuvannya-zakladiv-profosviti-mon-rozpochalo-robotu-nad-strategiyeyu-rozvitku-galuzi>

References

1. Aleksandrov, V.T. “Derzhavni mekhanizmy upravlinnia yakistiu neperervnoi osvity v Ukraini: monohrafiia [State mechanisms of quality management of continuing education in Ukraine: monograph]”. Sumy`: SumDU, 2012. 366 p. Print.

2. Artiukhova O. “Monitorynh yakosti vyshchoi profesiinoi osvity v ukrainskykh universytetakh [Monitoring the quality of higher professional education in Ukrainian universities]”. *Pedagogichni nauky: teoriya, istoriya, innovacijni tekhnologii*. 2016. Vyp. 7(61). P. 133-143. Print.

3. Verbytska A.V. “Intehratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v yevropeyskyi osvitno-naukovyi prostir: monohrafiia [Integration of higher education in Ukraine into the European educational and scientific space: monograph]”. Chernigiv. 2017. 2010 p. Print.

4. Hren L. M. “Problematyka rozvytku profesiino-tekhnichnoi osvity Ukrainy: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Problems of development of vocational education of Ukraine: state-administrative aspect]”. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy*. 2017. Vyp. 2 (7). (Seriia «Derzhavne upravlinnia»). Print.

5. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine (ofits. sait)] [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

6. Dzvinchuk D.I. “Osnovni vektory rozrobky ta realizatsii osvitnoi polityky v konteksti reformy detsentralizatsii v Ukraini [The main vectors of development and implementation of educational policy in the context of decentralization reform in Ukraine]”. *Humanitarnyi visnyk ZDIA*. 2018. Vyp. 72. P. 125-135. Print.

7. Dolia Z.V. “Problemy ta neobkhdnist derzhavnoho rehuliuвання systemy proftekhsivty [Problems and necessity of state regulation of the system of vocational education.]”. *Visnyk natsionalnoho tekhnichnoho universytetu «Kharkivskiy politekhnichnyi instytut»*. Zbirnyk naukovykh prats. Tematychnyi vypusk: “Tekhnichniy prohres i efektyvnist vyrobnytstva [Technical progress and production efficiency]”. Kharkiv: NTU “KhPI”. 2010. № 63. 173 p. P.41-44. Print.

8. Dombrovska S.M. “Innovatsiini derzhavni mekhanizmy formuvannia yakisnoi systemy osvity v Ukraini [Innovative state mechanisms of formation of a quality education system in Ukraine]”. *Vyshcha osvita Ukrainy*. 2013. №3 (dod. 2): Yevropeiska intehtratsiia vyshchoi osvity Ukrainy v konteksti Bolonskoho protsesu: tematychnyi vyp. K., 2013. P. 10-14. Print.

9. Dreval Yu. D. “Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v Ukraini: problemy ta vdoskonalennia [Mechanisms of public administration of higher education in Ukraine: problems and improvements]”. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia*. 2014. Vyp. 2. P. 107-111. Print.

10. Zelman L. N. “Vplyv innovatsiinykh navchalnykh tekhnolohii na rozvytok profesiino-tekhnichnoi osvity v Ukraini [The impact of innovative educational technologies on the development of vocational education in Ukraine]”. *Informatsiino-komunikatsiini tekhnolohii v suchasni osviti: dosvid, problemy, perspektyvy : zb. nauk. pr.* Lviv : LDU BZhD, 2015. P. 201-204. Print.

11. Kremen V. H. “Problemy yakosti ukrainskoi osvity v konteksti suchasnykh tsyvilizatsiinykh zmin [Problems of quality of Ukrainian education in the context of

modern civilization changes]”. *Ukrainskyi pedahohichnyi zhurnal*. 2015. № 1. P. 8-15. Print.

12. Kryvolapchuk M. V. “Zarubizhnyi dosvid stanovlennia ta rozvytku profesiino-tekhnicnoi osvity [Foreign experience in the formation and development of vocational education]”. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, pedahohiky ta psykholohii*. 2014. Vyp. 1. P. 101-104. Print.

13. Osvita v Ukraini: bazovi indykatory informatsiino-statystychnyi biuleten rezultativ diialnosti haluzi osvity u 2017/2018 n. r. [Education in Ukraine: basic indicators information and statistical bulletin of the results of the education sector in 2017/2018 p.]. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyniy-byuleten.pdf>

14. Palamarchuk N.O., Komarova O.A. “Aktualni problemy finansuvannia profesiino-tekhnicnoi osvity v Ukraini [Current problems of financing vocational education in Ukraine]”. Vyp. 15. 2014. P. 47-51. Print.

15. “Do-2023-roku-v-ukrayini-modernizuyut-sistemu-upravlinnya-ta-finansuvannya-zakladiv-profosviti-mon-rozpochalo-robotu-nad-strategiyeyu-rozvitku-galuzi [By 2023, Ukraine will modernize the management and financing of vocational education institutions – the Ministry of Education and Science has begun work on a strategy for the development of the industry]”. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/do-2023-roku-v-ukrayini-modernizuyut-sistemu-upravlinnya-ta-finansuvannya-zakladiv-profosviti-mon-rozpochalo-robotu-nad-strategiyeyu-rozvitku-galuzi>

УДК 351.37.047.16

DOI: 10.5281/zenodo.4136059

Демент М. О., к.пед.н., НУЦЗУ, м. Харків

Dement M., Ph.D in Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Department of Organization and Technical Support of Emergency Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНИМИ МЕРЕЖАМИ Й КОМПЛЕКСАМИ

PROBLEMS OF MANAGEMENT OF EDUCATIONAL NETWORKS AND COMPLEXES

У статті визначено проблеми у системі освіти в Україні. Ефективність системи освіти в Україні в значній мірі обумовлена ефективністю її складових - регіональних, субрегіональних і муніципальних освітніх мереж. Необхідність розвитку (вдосконалення, оптимізації і т.д.) останніх визнається всіма беззаперечно, однак щодо того, що слід змінювати і як змінювати, єдина думка відсутня.

Ключові слова: *публічне управління, освітні мережі, управління освітою, система освіти.*

The article identifies problems in the education system in Ukraine. The effectiveness of the education system in Ukraine is largely due to the effectiveness of its components - regional, subregional and municipal educational networks. The need for development (improvement, optimization, etc.) of the latter is recognized by all unconditionally, but as to what should be changed and how to change, there is no consensus.

Keywords: *public administration, educational networks, education management, education system.*

Постановка проблеми. Як відомо, управління - це вплив на керовану систему з метою забезпечення необхідної її поведінки [2]. Тому, кажучи про моделі управління освітою, в першу чергу необхідно з'ясувати необхідну модель управління системою освіти, тобто визначити наскільки вона відповідає потребам особистості, суспільства, економіки та ін. Для опису системи управління необхідно, в першу чергу, виділити суб'єкт управління і об'єкт управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжнародний досвід та проблеми в управлінні освітніми мережами, та пов'язано з урахуванням цього досвіду у формуванні політики управління освітніми системами України. У вітчизняній літературі концептуальні питання проблем управління освітніми мережами і механізмів державного регулювання досліджені в роботах таких учених як [1; 2; 4; 5]

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем управління освітніми мережами та комплексами.

Виклад основного матеріалу. Об'єкти і суб'єкти управління. В даному випадку керованої системи (об'єкти управління) доцільно виділити, систему освіти - сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними [3] (рис. 1).

Розрізняють основні й додаткові загальноосвітні програми (програми: дошкільної освіти, початкової загальної освіти, основного загальної освіти, середньої (повної) загальної освіти) і професійні програми (програми: початкової професійної освіти, середньої професійної освіти, вищої професійної освіти, післядипломна освіта).

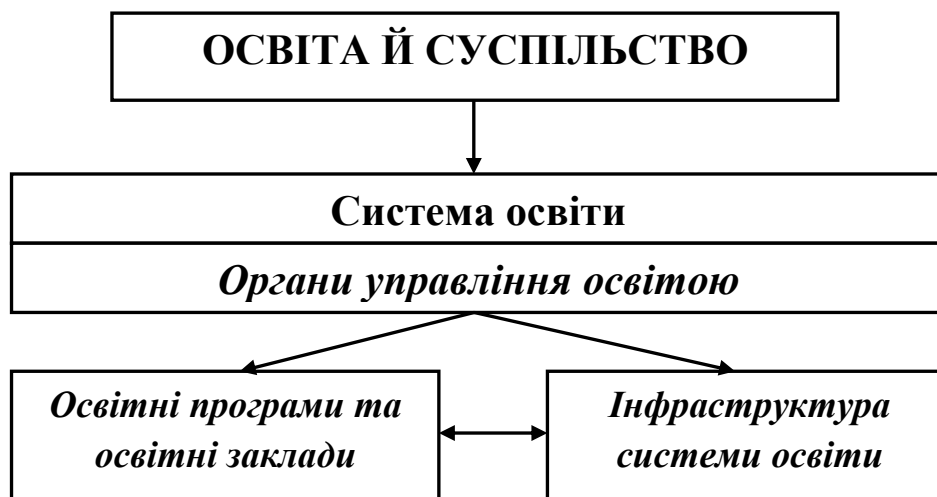


Рис. 1. Об'єкти й суб'єкти управління

Таким чином, для системи освіти суб'єктом управління є держава й суспільство, а для освітньої мережі - органи управління освітою.

Під освітньою мережею відповідного рівня будемо розуміти сукупність освітніх установ (ОУ), що реалізують спадкоємні освітні програми різного рівня й спрямованості.

Як будь-яка система, освітня мережа (ОМ) характеризується: складом (сукупність елементів), структурою (зв'язку між елементами), цілями та функціями. Крім того, знову ж таки як і будь-яка система, ОМ функціонує в деякому зовнішньому середовищі й описується обмеженнями, що накладаються зовнішнім середовищем, наприклад, державних освітніх стандартів, вимогою доступності освіти та інше.

Одиницею ОМ з позиції управління слід вважати освітню установу (характеристиками якого є: набір освітніх програм (ОП), пропускна здатність ОП, їх ціна і якість). Слід окремо відзначити, що органи управління освітою (ОУО) (державні, регіональні, муніципальні та ін., а також органи управління власне освітніх установ) не виконують освітньої функції і повинні розглядатися як координуючі й «забезпечучі». Це необхідно обумовити особливо на увазі сформованої негативної традиції «втручання» працівників органів управління в невластиві їм функції.

Основна функція освітньої мережі і предмети управління. З позицій загальної теорії систем, розглядаючи ОМ як утворення «вхід-вихід», отримуємо, що основною є наступна функція: надання освітніх послуг за різними освітніми програмами й рівнями освіти.

Характеристики функцій: кількісна (скільки навчили); якісна (як навчили).

З точки зору зовнішнього середовища, на вході ОМ - попит на освітні послуги (з боку населення, економіки, суспільства). На виході – попит на випускника ОУ з боку особистості й суспільства (розглядаючи державу, економіку, соціальну сферу як похідні від потреб суспільства). З точки зору самої ОМ вона здійснює й формує пропозицію освітніх послуг (на своєму вході) і пропозицію випускників (на свій вихід).

Метою ОМ є узгодження, задоволення й випереджальне формування попиту й пропозиції на освітні послуги та випускників.

Деталізувавши компоненти моделі освітньої мережі, отримуємо можливість перерахувати предмети управління.

Виходячи їх вищесказаного, предметами управління є:

1) попит (узгодження попиту й пропозиції) на освітні послуги (безпосереднє управління - інформація, пропаганда, профорієнтація; опосередковане управління - через управління попитом випускників, наприклад, за рахунок випереджаючої підготовки кадрів для галузей народного господарства, що інтенсивно розвиваються);

2) попит (узгодження попиту і пропозиції) на випускників;

З точки зору перших двох предметів управління однієї з основних цілей управління є узгодження, задоволення й випереджальне формування попиту на освітні послуги та випускників у рамках заданих інституціональних обмежень та існуючого ресурсного забезпечення в територіальному галузевому та рівневому аспектах. Відзначимо, що перші два предмета управління є по відношенню до керованої освітньої мережі зовнішніми й основними, а інші - внутрішніми (допоміжними).

3) склад освітніх установ;

4) структура освітньої мережі (в цілому, включаючи ОМ, органи управління освітою та інфраструктуру);

5) обмеження діяльності освітніх установ (інституційні та ресурсні) (мотиваційні, кадрові, фінансові ресурси тощо));

б) ресурсне забезпечення освітніх установ: мотиваційний, кадровий, науково-методичний, фінансовий, матеріально-технічний, нормативно-правовий, інформаційний; [4]

Таким чином, перераховані предмети управління охоплюють усі істотні характеристики будь-якої системи: цілі, склад, структура, функції та обмеження.

Перерахувавши предмети управління, необхідно визначити ефективність функціонування ОМ (яка визначається ефективністю виконання нею основних функцій при заданих управліннях та обмеженнях) та ефективність управління ОМ, розуміється як ефективність функціонування ОМ при даних управліннях. Відзначимо, що в цих рамках ефективність управління ОМ визначається ефективністю її функціонування, а ефективність діяльності органів управління освітою визначається ефективністю функціонування керованих об'єктів.

Отже, можна виділити наступний загальний принцип ефективного функціонування системи управління освітою: мета освітньої мережі є узгодження, задоволення й випереджальне формування попиту на освітні послуги й випускників у рамках заданих вимог до якості освіти (в тому числі – державних освітніх стандартів), інституційних обмежень та існуючого ресурсного забезпечення в територіальному, галузевому й рівневому аспектах.

Як зазначалося вище, опис освітньої мережі полягає, по-перше, в перерахуванні елементів освітньої мережі й організаційно-економічних зв'язків між ними – структурний опис, та, по-друге, в описі функцій, які виконуються сукупністю елементів освітньої мережі по реалізації спільних цілей функціонування освітньої мережі - функціональний опис.

Необхідність виділення в якості основної ланки регіональної мережі саме територіальна мережа обумовлена наступними факторами. З одного боку, проведення маркетингових та інших досліджень, необхідних для виживання

освітнього закладу в умовах ринкової економіки, часто буває не під силу окремо мій освітній установі. Крім того, у багатьох випадках, як з економічної точки зору, так і з точки зору якості освіти, доцільно часткове об'єднання матеріально-технічного, інформаційного та інших видів забезпечення успішного функціонування освітнього закладу. Об'єктами такого об'єднання можуть служити, наприклад, ресурсні центри (РЦ). Таким чином, представляється, що саме трирівнева модель регіональної освітньої системи (регіональна мережа - ТМ - ОУ) є раціональною з точки зору рівня централізації управління, що забезпечує ефективне її функціонування з урахуванням економічних, організаційних та інформаційних факторів, а також чинників якості освіти та задоволення попиту на освітні послуги та випускників в регіоні [5].

Необхідно відзначити, що класифікація освітніх установ може й повинна проводитися не тільки по їх територіальним розташуванням, але і по типу освітніх послуг (а також по іншими критеріями - відомчої належності, форм власності та ін.). Тому, наприклад, в рамках регіональної і / або територіальної мережі можна виділяти такі мережі (кожна з яких також має трирівневу структуру й може розглядатися незалежно тільки в першому наближенні):

- мережа закладів дошкільного виховання;
- мережа закладів загальної середньої освіти - в тому числі, з урахуванням профільності;
- мережі закладів початкової, середньої, вищої професійної освіти, кожна з яких з урахуванням профілів професій і спеціальностей;
- мережа закладів додаткової освіти;
- мережа закладів підвищення кваліфікації.

Кожна освітня система здійснює дві взаємопов'язаних функції: зовнішню (основну - надання освітніх послуг) і внутрішню (допоміжну, що забезпечує власне існування й розвиток). Реалізація зовнішньої функції - задоволення попиту на освітні послуги, попиту на випускників і виконання соціально-виховної функції - не повинна суперечити зовнішнім інституційним

обмеженням: сукупності правових норм (державного, регіонального та місцевого рівня, а також документам, прийнятим самою освітньою установою - його Статуту та ін.), що регламентують функціонування освітньої системи.

Зокрема, можна виділити наступний загальний принцип ефективного функціонування системи управління освітою: найважливішим інституціональним обмеженням є обов'язок освітньої системи реалізовувати право громадян на безоплатну освіту.

Серед інституційних обмежень слід розглядати і забезпечення якості освіти, що розуміється з точки зору органів управління освітою як ступінь відповідності державним освітнім стандартам (з точки зору споживачів освітніх послуг вимоги до якості освіти можуть бути іншими). Тобто, кожен орган системи управління освітою несе відповідальність за якість освітніх послуг, що надаються підпорядкованими їм освітніми системами. Слід мати на увазі, що відповідно до сімейства міжнародних стандартів ISO управління якістю передбачає, в тому числі і в першу чергу, забезпечення якістю процесу виробництва товару або послуги.

Забезпечення якості продукції на основі процедур забезпечення якості на кожній стадії її життєвого циклу в міжнародному стандарті ISO 8402 отримало назву «петлі якості». Визначимо «петлю якості» для безпосередніх виробників освітніх послуг, яка складається з наступних елементів:

- вивчення потреб ринків праці та освітніх послуг;
- набір абітурієнтів;
- формування програм і методів навчання;
- забезпечення навчання ресурсами;
- організація процесу навчання;
- атестація випускників, привласнення кваліфікації випускникам;
- моніторинг працевлаштування випускників (для загальноосвітньої школи - моніторинг подальшої «долі» випускників - продовження освіти в установах початкової, середньої, вищої професійної освіти, в тому числі по

професіям, необхідним на території, працевлаштування, в т.ч. за професіями, пріоритетним для соціально-економічного розвитку території).

Крім інституційних обмежень, існують внутрішні обмеження, тобто для реалізації внутрішньої функції освітньої системи необхідно наступне ресурсне забезпечення:

- матеріально-технічне,
- фінансове,
- організаційне,
- кадрове,
- науково-методичне,
- нормативно-правове
- інформаційне.

Висновки. Вище розглядалися освітні мережі як об'єднання щодо незалежних освітніх установ. З ростом ступеня інтеграції освітніх установ освітньої мережі або її частина може перетворюватися в освітній комплекс.

Таким чином, загальна модель освітньої системи складається з сукупності інформаційно-взаємопов'язаних зовнішніх і внутрішніх моделей освітньої системи, а модель вищевказаної освітньої системи являє собою інтегровану сукупність загальних моделей усіх її складових. Отже, виникає завдання прийняття рішень у рамках моделі освітньої системи.

Вирішення цього завдання має на увазі генерацію, оцінку і вибір альтернатив (наприклад, скорочення набору за деякими освітніми програмами, відкриття нових освітніх програм) органами управління. При наявності відповідної інформації запропонована модель освітньої системи дозволяє проводити аналіз, прогноз та виробляти рекомендації щодо оптимізації освітньої системи й системи управління нею.

Основна ідея оптимізації функціонування будь-якої системи, в тому числі - освітньої мережі, полягає в наступному. Припустимо, що задані:

- параметри, що описують стан керованої системи й зовнішніх умов її функціонування (навколишнього середовища);

- залежність стану системи від дій;
- безліч допустимих керуючих впливів;
- критерій ефективності функціонування системи (що дозволяє порівнювати по ефективності будь-якого її стану).

При цьому критерієм ефективності управління (керуючого впливу) є значення критерію ефективності стану системи, в якому вона опинилася під впливом цього управління. Тоді задача оптимізації полягає в пошуку допустимого керуючого впливу, що має максимальну ефективність, тобто приводить систему в найбільш ефективний стан.

Список використаних джерел

1. Андрейчук, С. Управлінські засади розвитку вищої освіти України в умовах інтеграції в європейський освітній простір // Ефективність державного управління. – Вид-во Львів. регіон. ін-ту держ. управління. – Львів, 2007. –
2. Бабин, І. Стратегія та сучасні тенденції розвитку університетської освіти України в контексті європейського простору вищої освіти на період до 2020 р. [Електронний ресурс] / І. Бабин, В. Ликова.
3. Закон України про вищу освіту. Редакція від 25.09.2020, підстава – 849-IX
4. Бесчастний, В. М. Міжнародний досвід державної політики реформування вищої школи / В. М. Бесчастний // Науковий вісник Академії муніципального управління / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка.
5. Жабенко, О. Сучасна державна політика в галузі освіти України / О. Жабенко // Зб. наук. пр. Укр. акад. держ. упр. – К., 2000. – Вип. 2, ч. 4.

References

1. Andreichuk, S. Upravlinski zasady rozvytku vyshchoi osvity Ukrainy v umovakh intehratsii v yevropeiskyi osvitnii prostir // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. – Vyd-vo Lviv. rehion. in-tu derzh. upravlinnia. – Lviv, 2007. –

2. Babyn, I. Stratehiia ta suchasni tendentsii rozvytku universytetskoï osvity Ukrainy v konteksti yevropeiskoho prostoru vyshchoï osvity na period do 2020 r. [Elektronnyi resurs] / I. Babyn, V. Lykova.

3. Zakon Ukrainy pro vyshchu osvitu. Redaktsiia vid 25.09.2020, pidstava – 849-IX

4. Beschastnyi, V. M. Mizhnarodnyi dosvid derzhavnoi polityky reformuvannia vyshchoï shkoly / V. M. Beschastnyi // Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia / za zah. red. V. K. Prysiazhniuka, V. D. Bakumenka.

5. Zhabenko, O. Suchasna derzhavna polityka v haluzi osvity Ukrainy / O. Zhabenko // Zb. nauk. pr. Ukr. akad. derzh. upr. – K., 2000. – Vyp. 2, ch. 4.

УДК 331.108

DOI: 10.5281/zenodo.4136069

*Ковальчук В.Г., д. держ. упр., професор, ХННІ ДВНЗ «УБС»,
каф. мен. та соц-гум. дисц., завідувач, м. Харків*

Кулик А.О., студентка 4 курсу, ХННІ ДВНЗ «УБС», м. Харків

*Kovalchuk V., Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Kharkiv educational and scientific Institute of the state, higher education institution
"Banking University", Ukraine covveron@ukr.net*

*Kulik A., 4th year student of Kharkiv Educational and Scientific Institute of
SHEI "Banking University"*

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ, ЯК ЕЛЕМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

CURRENT TRENDS OF PERSONNEL MANAGEMENT DEVELOPMENT AS AN ELEMENT OF STATE PERSONNEL POLICY

Проблеми персоналу включені в загальну систему організаційного управління та тісно пов'язані з іншими управлінськими елементами. Завданням статті є визначення сутності розвитку персоналу, обґрунтування його значення як одного з елементів державної кадрової політики, провідного напрямку стратегії управління персоналом. Рекомендовано розробка дієвих заходів щодо вдосконалення системи стратегічного управління персоналом в сучасних умовах розвитку ринку робочої сили.

Ключові слова: *державна кадрова політика, менеджмент персоналу, інтелектуальний потенціал, стратегія, ефективність.*

Personnel problems are included in the overall system of organizational management and are closely related to other managerial elements. The task of the article is to determine the scope of personnel development, to substantiate its importance as one of the elements of state personnel policy, the leading direction of personnel management strategy. It is recommended to develop effective measures to improve the system of strategic personnel management in modern conditions of labor market development.

Keywords: *state personnel policy, personnel management, intellectual potential, strategy, efficiency*

Постановка проблеми. Формування державної кадрової політики - складний та багатогранний процес, в якому взаємодіють об'єктивні та суб'єктивні фактори. Кадрова політика держави є сукупністю різноманітних соціальних функцій; визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регуляції життєдіяльності населення.

Проблеми персоналу включені в загальну систему організаційного управління та тісно пов'язані з іншими управлінськими елементами. Зараз особливої уваги набуває питання, яким чином функції кадрового управління на рівні підприємства зможуть підвищити його адаптаційні можливості. Тому сьогодні найбільш прийнятною моделлю управління для функціонування вітчизняних підприємств є стратегічний менеджмент, оскільки зовнішні умови характеризуються частими змінами і невизначеністю. Це вказує на нагальну потребу удосконалення, підвищення результативності та ефективності кадрової політики, що і робить зазначену тему статті актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем забезпечення розвитку працівників піднімалися ще в роботах Г. Десслер, М. Армстронга, П. Шейла, А. Томпсона і Дж. Стрікланда. Зараз вони знайшли своє відображення в працях таких вітчизняних вчених, як Г. Квіта, А. Климчук, А.

Козинець, О. Олійник, С. Пузирьов та інших [4-8]. Варто відзначити, що, незважаючи на актуальність даної проблеми, розвиток персоналу виступає галуззю, яка до сих пір ще недостатньо висвітлена в наукових дослідженнях, також недостатньо уваги їй приділяється і в практиці управління персоналом вітчизняних підприємств. На жаль, до сих пір, як свідчать результати сучасних досліджень [1, 3], в професійній сфері розвитку працівників не вистачає стратегічної орієнтації, тобто орієнтації на перспективи розвитку підприємства, що, найчастіше, інтегрується з перспективами розвитку персоналу, системами відбору, оцінки, мотивації працівників, об'єктивної оцінки результатів праці.

Постановка завдання: завданням статті є визначення сутності розвитку персоналу, обґрунтування його значення як одного з елементів державної кадрової політики, провідного напрямку стратегії управління персоналом і розробка на основі проведеної оцінки ефективності стратегічного кадрового управління конкретної організації дієвих заходів щодо вдосконалення системи стратегічного управління персоналом в сучасних умовах розвитку ринку робочої сили.

Виклад основного матеріалу. Стрімкі зміни в економіці України висувають нові вимоги до ефективності впровадження державної кадрової політики, і як слід, якості персоналу підприємства. Наявність тільки кваліфікаційно-професійних навичок вже не задовольняє вимоги сучасного виробництва, від працівників вимагають швидкого реагування, адаптивності, лояльності і мобільності, готовності відповідати за делеговані повноваження і додаткові навантаження, постійного прагнення до професійного зростання, самовдосконалення як особистісних, так і ділових якостей. Вміле застосування необхідних знань, досвіду і компетенцій працівників дозволить підприємству адекватно реагувати на зміни навколишнього середовища, а отже, уникнути можливих загроз, втрат, нарощувати ефективність свого функціонування.

Часто керівники основну увагу приділяють фінансовим, виробничим питанням, проблемам матеріально-технічного забезпечення чи збуту готової продукції, забуваючи про людей, які забезпечують роботу організації в усіх

напрямах. Але, ці помилки занадто дорого коштують, без людей немає організації, а без потрібних людей жодна з них не зможе досягти мети і вижити. Для того щоб система менеджменту персоналу ефективно функціонувала, потрібно мати своєчасно та в достатній кількості необхідні ресурси. При цьому ресурсне забезпечення менеджменту персоналу має бути представлене нормативно-правовою та інформаційною базою, науково-методичним, кадровим, матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням.

Специфічною особливістю менеджменту персоналу, порівняно з іншими функціональними видами менеджменту, є всебічний вплив держави на процеси його впровадження на будь-якому підприємстві, оскільки робота з людьми, потребує чіткої регламентації прав і обов'язків учасників трудових відносин.

Управління персоналом можна визначити як діяльність, що спрямована на досягнення найбільш ефективного використання працівників для досягнення цілей підприємства та особистісних цілей. Перші, традиційно, пов'язуються з забезпеченням ефективності підприємства.

Однак, все частіше ефективність розглядається не тільки в економічному плані – як економічність, якість, продуктивність, нововведення, прибуток, а й в більш широкому контексті і зв'язується з такими поняттями особистісного, психологічного плану, як задоволеність співробітників своєю роботою, участю в трудовому колективі підприємства, високий рівень самооцінки колективу, мотивація персоналу до ефективної праці. Успіх управління персоналом визначається двома основними чинниками: здатністю підприємства чітко визначити, яка поведінка працівників потрібна для досягнення його стратегії і можливістю застосовувати ефективні управлінські важелі для спрямування працівників на бажану поведінку. Обидва завдання однаково важливі і складні, особливо в умовах ринкової трансформації економіки.

Найважливішими особливостями сучасного процесу вдосконалення менеджменту персоналу є: розширення повноважень виконавців на місцях і зміна форми контролю; спільне прийняття управлінських рішень і створення атмосфери довіри на підприємстві; розвиток механізмів планування кар'єри для

ключових працівників; комплексне бачення проблем і цілісний підхід до людських ресурсів у взаємозв'язку зі стратегічними установками підприємства; створення корпоративної культури інноваційного типу.

Результативність (ефективність) господарювання на підприємстві великою (якщо не вирішальною) мірою залежить від якості чинної системи управління персоналом. Під системою управління розуміють багато векторну діяльність відповідних служб підприємства, галузевих органів та органів центральної виконавчої влади, яка охоплює ряд функціональних підсистем,

Практичне застосування належної системи управління персоналом має спиратися на сучасну концепцію кадрової політики та відповідну стратегію менеджменту. Одним з важливих етапів реалізації обраної системи управління персоналом є практичне здійснення набору необхідних категорій працівників. Важливість такої взаємодії випливає з того, що вона забезпечує ефективне вирішення не тільки суто практичного завдання – забезпечення сучасного виробництва кваліфікованою робочою силою, а й сприяє більшій зайнятості працездатного населення, пом'якшує зумовлене безробіттям соціальне напруження в суспільстві [3, с. 54-57].

Стратегія управління персоналом повинна співвідноситися з концепцією розвитку підприємств, що включає короткострокові, середньострокові і довгострокові плани розвитку. Вона передбачає забезпечення виробництва робочою силою високого рівня завдяки реалізації механізмів планування, відбору, найму і вивільнення; безперервне підвищення кваліфікації працівників, перепідготовки, профорієнтації; організації просування і ефективної ротації кадрів; формування команд, підприємницьких груп і колективів; вдосконалення організації праці; забезпечення диференційованого підходу до кожного працівника шляхом застосування діючих систем винагороди, заохочення, стимулювання діяльності.

Стратегічна мета системи управління персоналом полягає в забезпеченні розвитку підприємств за рахунок ефективного використання людського капіталу. При формуванні стратегії управління персоналом основним

завданням стає визначення та облік майбутніх змін і тенденцій, обґрунтування змін, що сприяють сталому його розвитку [1, с. 164]. Стратегія управління персоналом визначається як пріоритетний якісно і кількісно певний напрям дій у зовнішній і внутрішньому середовищі підприємства, необхідний для досягнення довгострокових цілей щодо створення високопрофесійного, відповідального і згуртованого колективу з урахуванням стратегічних цілей розвитку підприємства і його ресурсних можливостей [2, с. 49].

У найширшому сенсі під стратегією управління персоналом розуміється система довгострокових цілей управління персоналом, визначаються ідеологією і загальними завданнями розвитку підприємства, а також вибір найбільш ефективних шляхів їх досягнення. Стратегія управління персоналом можна розглядати як генеральний план дій підприємства в області кадрової діяльності, визначає її форми і напрямки, джерела та способи формування персоналу, що забезпечують досягнення стратегічних цілей розвитку підприємства [3]. Стратегія управління персоналом дозволяє зв'язати численні аспекти управління персоналом з метою оптимізації їх впливу на персонал підприємства, в першу чергу на трудову мотивацію працівників і їх освітньо-професійні характеристики. Основними характеристиками стратегічного управління персоналом є:

- довгостроковий характер, що пояснюється її спрямованістю на розробку і зміну психологічних установок, мотивації, структури персоналу, всієї системи управління персоналом або її окремих елементів;

- цілі стратегічного управління персоналом повинні відповідати загальній стратегії розвитку підприємства; вони мають бути спрямовані на досягнення цілей економічного розвитку підприємства, а не суперечити їм;

- стратегічне управління персоналом повинно враховувати дію факторів зовнішнього і внутрішнього середовища підприємства, що може викликати необхідність коригування загальної стратегії розвитку підприємства, а відповідно і змін структури і чисельності персоналу, його навичок та кваліфікації, стилю і методів управління персоналом. На сучасному етапі

цінність людського фактора, а саме інтелектуального потенціалу персоналу, як стратегічного чинника успіху підприємства, зростає зі збільшенням швидкості змін, що відбуваються. В управлінні персоналом інтелектуальний потенціал є основним фактором успішності та ефективності реалізації цього процесу. При реалізації управління персоналом інтелектуальні ресурси або персонал організації виступають в різних ролях.

1. Співробітники розглядаються як окремі індивіди, прагнуть до задоволення потреб у саморозвитку і професійному зростанні, хочуть забезпечити успіх всієї організації, використовуючи свій потенціал.

2. Співробітники як члени малої групи. Характер подібних відносин визначає рівень задоволеності та ефективності участі індивідів в груповій діяльності. Члени групи повинні оцінювати значимість внутрішньогрупового схвалення їх діяльності. Це сприяє груповому генеруванню ідей і пропозицій.

3. Співробітники як члени організації. Організаційні структури впливають на поведінку окремих членів. Конфлікт «виграшу за чужий рахунок» в здорової організації потрібно запобігти, при цьому вище керівництво повинно прагнути до змін разом з підлеглими підрозділами, підтримуючи весь персонал. Важливим моментом, який необхідно враховувати при комплексному підході до формування інтелектуального потенціалу підприємства, є додаткова оцінка деяких кількісних і якісних показників кожного співробітника, якими він фактично володіє, і буде складати інтелектуальний потенціал співробітника, а в комплексі – інтелектуальний потенціал підприємства.

При оцінці інтелектуального потенціалу підприємства необхідно враховувати, що здійснюється оцінка людей, а не матеріальних об'єктів, і в даному випадку враховуються не тільки економічні критерії, а й психологічні, соціальні, соціально-психологічні. До критеріїв оцінки персоналу можна віднести наступні категорії: освіта, професійна кваліфікація, пов'язані з роботою знання, професійні схильності і психометричні характеристики. Оцінка за цими категоріями повинна здійснюватися постійно, тому що кожен співробітник забезпечує професійний ріст змінюється і розвивається в

результаті навчання і придбання нових навичок і досвіду, також відбувається зміна особистісних характеристик співробітників. І тільки після цього можна проводити відбір фахівців, що мають інтелектуальний потенціал, об'єднавши їх в творчі групи і визначивши поставлені перед ними цілі. Далі необхідно реалізувати інтелектуальний потенціал, відтворює ця група або окремий співробітник на підприємстві.

При спільній роботі цієї творчої групи з менеджерами формуються і розробляються основні напрямки заходів, необхідних для досягнення поставлених керівництвом цілей. Однак, персонал підприємства повинен мати достатньо мотивації для пропозицій творчих ідей, а також гарантії того, що такі ідеї будуть належним чином сприйняті. Якщо ці умови будуть відсутні, співробітники не генерувати ідеї, або вони перейдуть в іншу організацію, де їх інтелектуальний потенціал використовуватиметься належним чином. Стимулювання створення нових ідей може здійснюватися в різних напрямках. Наприклад, організація може використовувати методи інтелектуального вирішення проблем. Тут все ідеї будуть використані, а ті, які будуть реалізовуватися, не всі забезпечать успішні зміни. Ті ідеї, втіляться в життя, зумовлять появу нових пропозицій щодо подальшого розвитку організації.

Висновки. Підводячи підсумок, слід зазначити, що сучасна державна кадрова політика повинна бути спрямована на стратегічне управління персоналом зі програмним способом мислення і управління, що забезпечує узгодження цілей, можливостей підприємства і інтересів працівників підприємства. Він передбачає не тільки визначення генерального курсу діяльності підприємства, а й підвищення мотивації, зацікавленості всіх працівників у його реалізації.

Вважаємо, що подальші дослідження повинні бути спрямовані на вивчення методів і засобів стратегічного управління персоналом, стимулювання зацікавленості працівників у підвищенні власного професійного і кваліфікаційного рівня, втіленні нових ініціатив. Це вимагає від менеджерів реінжинірингу бізнес процесів, вміння розвивати персонал, і мотивувати,

забезпечувати досягнення запланованих показників. Розвиток підприємства може бути забезпечений лише на основі стратегічного управління. Розробка і впровадження стратегії управління повинна базуватися на ефективному використанні всіх ресурсів підприємства, їх оцінці і приведення в стратегічну відповідність. Також в процесі здійснення комплексної оцінки було встановлено, що стратегічне управління персоналом є не тільки розробкою програми розвитку персоналу підприємства, а й прийняттям рішень, розрахованих на перспективу. Це також комплекс процесів, явищ і характеристик, які відображають пріоритетність цілей і динаміки зростання, своєчасність дій, передбачення, аналіз наслідків керуючих впливів і інновацій.

Нові підходи до стратегічного управління персоналом значно розширюють завдання управління персоналом, особливо в стратегічній перспективі. У зв'язку з цим стратегічне управління персоналом може бути представлено як управління його кадровим потенціалом, який являє собою інтегральну сукупність можливостей персоналу до трудової активності, під якою розуміється його здатність до творчої, продуктивної роботи, вдосконалення своєї професійної майстерності, інноваційної діяльності. Носієм кадрового, в тому числі інтелектуального потенціалу, є персонал підприємства.

Список використаних джерел

1. Акімова І. М. Реструктуризація підприємств в промисловості України: напрямки і методи / І. М. Акімова. – Харків: БизнесІнформ, 2016. – 294 с.
2. Амоша О. Стратегія вдосконалення господарського механізму / О. Амоша // Вісник НАН України. – 2012. – № 1. – С. 11–15.
3. Балабанова Л.В. Стратегічне управління персоналом підприємства в умовах ринкової економіки: монографія /Л.В. Балабанова, О.В. Стельмашенко. — Донецьк: [Дон НУЕТ], 2010. – 238 с.
4. Квіта Г.М. Методика оцінки ризику вибору системи мотивації

персоналу / Г.М. Квіта // Економіка і управління. – 2013. – № 4. – С. 100–106.

5. Климчук А.О. Система мотивації та стимулювання персоналу промислових підприємств / А.О. Климчук // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2016. – Том 1, № 12. – С. 119-125.

6. Козинець А.О. Проблеми та перспективи управління персоналом на сучасному підприємстві / А.О. Козинець // Економіка і управління. – 2014. – № 3. – С. 83-88.

7. Олійник О. Концептуальні засади аудиту персоналу / О. Олійник // Україна: аспекти праці. – 2016. – № 7–8. – С. 27–32

8. Пузирьов С.О. Теоретичні основи управління персоналом підприємства: функції, принципи, технології / С.О. Пузирьов // Економіка і управління. – 2015. – № 1. – С. 82–88.

References

1. Akimova, I.M. (2016). Restrukturizatsiya predpriyatiy v promyshlennosti Ukrainiyi: napravleniya i metodyi [*Restructuring of enterprises in the Ukrainian industry: directions and methods*]. Kharkiv, BusinessInform [in Ukrainian].

2. Amosha, O. (2012). Strategiya vdoskonalennya gospodars`kogo mexanizmu [*Strategy for improving the economic mechanism*]. Kyiv, Bulletin of the NAS of Ukraine, 1,11-15 [in Ukrainian].

3. Balabanova, L.V., & Stel`mashenko O.V. (2010). Strategichne upravlinnya personalom pidpry`yemstva v umovax ry`nkovoyi ekonomiky`: monografiya [*Strategic management of the personnel of the enterprise in the conditions of market economy: monograph*]. Donetsk, Don NUET [in Ukrainian].

4. Kvita, G.M. (2013). Metody`ka ocinky` ry`zy`ku vy`boru sy`stemy` moty`vaciyi personalu [*Methods of risk assessment of the choice of personnel motivation system*]. Ekonomika i upravlinnya - Economics and Management, 4, 100-106 [in Ukrainian].

5. Kly`mchuk, A.O. (2016). Sy`stema moty`vaciyi ta sty`mulyuvannya personalu promy`slovy`x pidpry`yemstv [System of motivation and stimulation of personnel of industrial enterprises]. Aktual`ni problemy` rozvy`tku ekonomiky` regionu - Actual problems of economic development of the region, 1(12), 119+125 [in Ukrainian].
6. Kozy`necz, A.O. (2014). Problemy` ta perspekty`vy` upravlinnya personalom na suchasnomu pidpry`yemstvi [*Problems and prospects of personnel management at modern enterprise*]. Ekonomika i upravlinnya - Economics and Management, 3, 83-88 [in Ukrainian].
7. Olijny`k, O. (2016). Konceptual`ni zasady` audy`tu personalu [*Conceptual principles of personnel audit*]. Ukrayina: aspekty` praci. - Ukraine: aspects of labor., 7-8, 27-32 [in Ukrainian].
8. Puzy`r`ov, S.O. (2015). Teorety`chni osnovy` upravlinnya personalom pidpry`yemstva: funkciyi, pry`ncy`py`, texnologiyi [*Theoretical foundations of enterprise personnel management: functions, principles, technologies*]. Ekonomika i upravlinnya - Economics and Management, 1, 82-88 [in Ukrainian]

УДК 354:378

DOI: 10.5281/zenodo.4136077

Мороз Володимир Михайлович,

*доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами ім. акад. І.А.Зязюна
Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»,
Харків, Україна*

Мороз Світлана Анатоліївна

*кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник
навчально-науково-виробничого центру
Національний університет цивільного захисту України, Харків, Україна*

Volodymyr M. Moroz

Doctor of sciences(Public Administration), Full Professor, Professor of Department
of pedagogy and psychology of social systems management
National Technical University «Kharkiv Polytechnic Institute», Kharkiv, Ukraine

Svitlana A. Moroz

Candidate of sciences (Public Administration), Senior Research Officer of Training
Research and Production Center
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

**ЯКІСТЬ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СИСТЕМІ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ЛЮДИНИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ
ДЕРЖАВИ: АНАЛІЗ ДУМКИ РОБОТОДАВЦІВ**

**QUALITY OF HIGHER EDUCATION IN THE SYSTEM OF HUMAN
LABOUR POTENTIAL AND ITS INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT**

OF HUMAN CAPITAL OF THE STATE: ANALYSIS OF EMPLOYERS ' OPINIONS

В статті розглянуто взаємозв'язок рівня розвитку трудового потенціалу людини з якістю вищої освіти, а також визначено місце та роль її матеріальних та нематеріальних детермінант в системі формування та розвитку трудових можливостей людини. В статті підкреслено важливість залучення роботодавців до експертизи якості вищої освіти, а також наведено результати аналізу їх опитування щодо сили прояву окремих з детермінант відповідної категорії. Стаття містить узагальнення та висновки щодо напрямів вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління якістю вищої освіти

Ключові слова: *трудоий потенціал людини; якість вищої освіти; опитування роботодавців щодо детермінанти якості вищої освіти; людський капітал; конкурентоспроможність особистості; державне управління забезпеченням якості вищої освіти*

The article considers the relationship between the level of human labour potential development and the quality of higher education, as well as defines the place and role of its material and non-material determinants in the system of human labour capabilities formation and development. The article emphasizes the importance of involving employers in the examination of the quality of higher education, and also presents the results of the analysis of their survey on the strength of manifestation of individual determinants of corresponding category. The article contains generalizations and conclusions on the directions of improving the content and practice of using the mechanisms of the public administration over higher education quality

Keywords: *human labour potential; higher education quality; survey of employers as for the determinants of higher education quality; human capital;*

individual competitiveness; public administration of ensuring of the higher education quality.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблематика формування трудового потенціалу соціального об'єкту та використання його державою, з огляду на свою неабияку значущість для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства, постійно перебуває у межах кола наукової уваги дослідників та органів публічного управління. Питання формування та використання трудових можливостей людини були визначені нещодавно поданою Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України Програмою діяльності Кабінету Міністрів України на рівні пріоритетних до вирішення у межах реалізації першочергових заходів, у тому числі й Міністерством освіти і науки України. Наприклад, у межах завдань пов'язаних з вищою освітою (п. 13.4. – Якісна вища освіта та розвиток освіти дорослих, Програма діяльності Кабінету Міністрів України) передбачено: завершення роботи над розробкою змісту стандартів вищої освіти усіх рівнів на компетентнісній основі; адаптування змісту національної рамки кваліфікацій до змісту європейської рамки кваліфікацій; інституалізація процедур та форм здобуття вищої освіти за дуальною формою; запровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту із спеціальностей, необхідних для доступу до професій, для яких запроваджене додаткове регулювання тощо [1]. Серед очікуваних програмних результатів реалізації цих завдань автори Програми діяльності Кабінету Міністрів України визначили зростання відсотка тих роботодавців (представників бізнесу), які позитивно (повністю або в цілому) оцінюють якість вищої освіти в Україні за результатами національних опитувань. Крім того, розвиток трудового потенціалу України передбачено у межах програмних заходів Міністерства молоді та спорту України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України тощо. Кожен з цих напрямів може бути

розглянутим через призму проблематики формування, розвитку та використання трудового потенціалу, як окремої людини, так й суспільства в цілому. Питання ефективності формування та використання трудових можливостей соціального об'єкту (людини, організації, держави та суспільства) стали предметом обговорення представниками первинних профспілкових організацій на Всеукраїнському форумі професійних спілок на захист трудових і соціально-економічних прав людини праці. В опрацьованій за результатами роботи заходу резолюції, учасники зборів звернули увагу на причинно-наслідковий зв'язок рівня досягнення балансу між інтересами держави, бізнесу і працівників з рівнім розвитком трудового потенціалу суспільства [2]. Незалежно від рівня розгляду проблематики формування та використання трудових можливостей людини та держави (рівень центральних органів виконавчої влади, рівень профспілкових організацій тощо) питання взаємодії держави та бізнесу у відповідному процесі не лише не втрачають своєї актуальності, а й набувають принципово нового змісту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Проблематика трудового потенціалу соціального об'єкту, у тому чи іншому контексті свого складного та багатогранного змісту, постійно перебуває у межах кола наукової уваги дослідників. Серед останніх наукових досліджень, зміст яких було присвячено вирішенню конкретних практичних питань формування, розвитку та використання трудового потенціалу, слід звернути увагу на роботи О.І. Амоши, Д.П. Богині, В.С. Васильченка, В.Ф. Гарькавої, Б.М. Генкіна, О.А. Грیشнової, Н.І. Єсінової, Л.П. Керб, А.М. Колота, О.В. Крушельницької, М.М.Новікової, Г.В. Осовської, В.М. Петюха, А.В. Пятової та інших вчених.

У межах науки публічного управління питання державного управління розвитком трудових можливостей суспільства набули свого розвитку у дослідженнях: І.І. Байдак та І.А.Застави (визначено пріоритети державної політики щодо управління розвитком трудових ресурсів держави) [3]; С.М. Домбровської (обґрунтовано можливість використання досвіду Франції з

формування та використання трудового потенціалу закладів вищої освіти) [4]; С.А. Мороз (розглянуто місце та роль держави у формуванні трудового потенціалу закладів вищої освіти) [5]; В.М. Мороза (обґрунтовано залежність трудового потенціалу соціального об'єкту від стану його здоров'я) [6]; О.І. Сахненкота І.В. Сахно (з'ясовано особливості державного регулювання інвестицій у людський капітал та формування економіки знань) [7]; К.М. Шило (запропоновано організаційно-економічний механізм державного регулювання процесу формування трудового потенціалу) [8]; О.М. Штирєва (висвітлено питання залежності рівня розвитку людського ресурсу в державному управлінні від рівня його забезпеченості) [9] та інших науковців.

Серед зарубіжних вчених, до кола наукових інтересів яких входили питання формування, використання та розвитку трудового потенціалу, слід звернути увагу на роботи С. Естрін, Т. Міцкевіча та У. Стефані, Г. Макґрік та К. Мерфі, С. Марґінсона та М. Монтесорі та інших вчених. Окремі з питань порушеної проблематики були розглянуті нами у межах попередніх авторських публікацій [10, 11].

Проведений аналіз галузевого та тематичного спрямування проблематики формування, використання та розвитку трудових можливостей соціального об'єкту свідчить, по-перше, про міжгалузеву природу феномену трудового потенціалу (відповідна категорія позиціонує на рівні предмету наукової уваги відразу у межах декількох галузей наукового знання, а саме: освіта, гуманітарні науки (філософія та культурологія); соціальні поведінкові науки (економіка, психологія, соціологія); управління та адміністрування (менеджмент); публічне управління та адміністрування тщоо), а по-друге – про домінування саме тих з напрямів наукового пошуку, результати за якими були здобути за допомогою теоретичних методів наукового пізнання. Галузева розгалуженість наукових досліджень проблематики трудового потенціалу та їх надмірна теоретизація, не лише не сприяють вирішенню практичних питань розвитку трудових можливостей соціального об'єкту, а за певних умов, стають причиною викривлення категоріального змісту відповідної дефініції.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Не дивлячись на неабиякий рівень наукової уваги до проблематики трудового потенціалу, окремі її питання все ще залишаються відкритими для подальших наукових пошуків. Серед таких питань, неабиякої значущості набувають ті з них, які безпосередньо пов'язані з оцінюванням потужності впливу окремих складових трудового потенціалу на його підсумковий рівень. У межах попередньо проведених нами досліджень було підтверджено той факт, що рівень та якість освіти позиціонують серед одних з найбільш вагомих характеристик трудових можливостей соціального об'єкту. Традиційно склалося, що питання якості освіти, в контексті проблематики трудового потенціалу, розглядаються через призму теоретичних аспектів прояву відповідного феномену. Така зосередженість наукових досліджень сприяла розвитку теоретичного знання щодо місця та ролі феномену освіти в системі трудових можливостей людини, але при цьому питання практики його прояву, так само як й питання якості освіти в системі трудових можливостей людини, залишилися поза увагою вчених.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). За результатами аналізу думки роботодавців щодо сили прояву окремих детермінант феномену якості вищої освіти, обґрунтувати напрями вдосконалення змісту та практики функціонування окремих з механізмів державного управління розвитком трудового потенціалу на індивідуальному та державному рівнях, а також з'ясувати місце та роль матеріальних та нематеріальних детермінант якості вищої освіти на систему трудового потенціалу людини та людського капіталу держави.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У якості методу досягнення сформульованої вище мети, авторами дослідження було обрано метод опитування, адже саме цей метод наукового пізнання традиційно вважається найбільш ефективним для збору інформації щодо станів (характеристик) соціального об'єкту безпосередньої уваги. На переконання Т.О. Лукіної використання опитування

на рівні методу збору інформації дозволяє досліднику не лише отримати об'єктивну інформацію, а й забезпечити її статистичну обробку [12]. У межах соціологічної наукової думки вважається, що понад 90% інформації про об'єкт безпосередньої уваги дослідника може бути зібрано саме за допомогою методу опитування. Використання методу опитування для збору первинної інформації має стійкі традиції, як в контексті практики забезпечення наукових пошуків, так й у межах з'ясування суб'єктами управлінських відносин суспільної думки щодо тих чи інших соціально та економічно значущих питань. Не дивлячись на той факт, що технологія опитування для вивчення суспільної думки з успіхом використовувалась ще у стародавньому Римі, найбільшого розвитку свого змісту вона набула лише наприкінці XVII початку XVIIIст. Одним з найбільш відомих прикладів використання опитування на рівні інструменту збору інформації вважається дослідження Дж. Сінклера щодо змісту та результатів соціальних та економічних трансформацій в Шотландії на рубежі XVII–XVIII ст. В основу дослідження вченого було покладено анкетування священників за напрямом з'ясування: природно-кліматичних та географічних умов місця розміщення приходу; характеристик населення регіону; різновидів економічної діяльності населення; соціальної та економічної стратифікації населення, а також рівня розвитку інфраструктури. Отже, понад 200-річна історія використання методу опитування забезпечила такий розвиток його методології, який дозволяє вести мову, не лише про його умовну досконалість та універсальність як інструменту отримання знань про предмет безпосередньої наукової уваги, а і про його здатність забезпечити надходження до суб'єкту опитування в цілому об'єктивної та порівняно оперативної інформації [13]. Разом з тим, слід розуміти, що використання методу опитування лише тоді може надати об'єктивну інформації щодо стану (характеристик) предмету безпосередньої уваги, коли він використовується у єдності з іншими методами наукового пізнання.

Проведення опитування роботодавців відбулось у межах авторського позагрантового проекту «Оцінка якості вищої освіти». Реалізація програмних

заходів цього проекту, передбачала організацію опитування студентів та роботодавців за змістом однієї та тієї самої анкети. Фокус уваги першого етапу дослідження (грудень 2017 – листопад 2018 років) було зосереджено на з'ясуванні думки студентів щодо проблематики якості вищої освіти. Другий етап дослідження (січень 2019 – лютий 2020 років) було присвячено опитуванню роботодавців. Результати роботи за першим етапом дослідження були висвітлені нами у межах попередньо оприлюднених наукових робіт [14, 15], а отже у межах цієї публікації ми маємо намір зосередитись на аналізі думки роботодавців за одним з напрямів проблематики якості вищої освіти, а саме на тому з них, який має безпосередній зв'язок з питаннями формування та розвитку трудових можливостей майбутніх фахівців.

Для проведення опитування роботодавців були залучені найбільш вмотивовані до участі у науковій роботі студенти магістерської програми «Публічне управління та адміністрування» Національного технічного університету «Харківський політехнічний університет» та Національного університету цивільного захисту України. Участь студентів у реалізації програмних заходів проекту у якості як респондентів (перший етап дослідження) так й інтерв'юєрів (другий етап дослідження) була добровільною та не передбачала отримання ними будь яких винагород або нематеріальних преференцій. У межах другого на етапу дослідження було опитано 184 роботодавця з Харківської, Полтавської, Сумської, а також підконтрольних Україні частин Донецької та Луганської областей. Достатньо обмежена кількість залучених до опитування роботодавців, так саме як й певна локалізація території охоплення дослідженням (окремі з регіонів Східної та Північної України), не дозволяють авторам дослідження стверджувати про репрезентативність опитування за умови розгляду його результатів на державному рівні. Разом з тим, сформульовані за результатами аналізу відповідей роботодавців узагальнення можуть бути використані у якості інформаційного забезпечення процедур формування змісту державної політики щодо розвитку трудових можливостей майбутніх фахівців з вищою освітою.

Серед питань експертної уваги (анкети), які були запропоновані роботодавцям для відповіді, було у тому числі і те з них, зміст якого зосереджувався на визначенні сили прояву окремих з детермінант якості вищої освіти в контексті їх впливу на формування та розвиток трудових можливостей соціального об'єкту. Респондентам було запропоновано обрати один з варіантів відповіді на запитання– «Що саме, особисто для Вас, означає якість вищої освіти?». Результати відповідей роботодавців подано на рис. 1.



Рис.1 – Розподіл вподобань респондентів щодо визначення сили прояву окремих з детермінант категорії «якість вищої освіти»

Результати аналізу відповідей роботодавців, щодо ораного фокусу наукової уваги, дозволяють сформулювати такі основні узагальнення.

По-перше, переважна більшість респондентів (56%) надала перевагу відповіді «бути більш конкурентним на ринку праці», що переконливо свідчить про домінування так званої матеріальної складової у межах підсумкової характеристики спрямування (мети) якості вищої освіти. Разом з тим, така матеріальна складова не повинна розглядатися виключно через призму рівня заробітної плати, адже значущість такої детермінанти була оцінена лише 14% відсотків респондентів. При вибірковому спілкуванні з роботодавцями щодо змісту категорії конкурентоспроможності людини на ринку праці (відповідне

спілкування проводилось організаторами дослідження на етапі уточнення рівня розуміння роботодавцями змісту питань анкети, а також запропонованих до вибору ними варіантів відповідей, ще перед початком опитування) було встановлено, що потенційні респонденти сприймають відповідну дефініцію через призму здатності суб'єкту демонструвати такі результати своєї (індивідуальної) професійної діяльності, які за своїм рівнем (якістю та кількістю) значно перевищують результати внеску інших осіб у процес досягнення організаційних цілей. Іншими словами, конкурентоспроможність особистості, перш за все в контексті економічного акценту сприйняття змісту відповідної категорії, визначається рівнем відповідності наявних у людини трудових можливостей потребам (запитам) ринку праці та (або) очікуванням роботодавця щодо якості та обсягів можливої до пропозиції робітником трудової діяльності.

За умови певних абстрагувань від конкретизації змісту окремих із запропонованих до вибору респондентами тверджень, ми можемо припустити можливість їх поєднання у межах блоків матеріального та нематеріального спрямування. До матеріального блоку можуть бути включені такі твердження сформульованого вище запитання анкети: бути більш конкурентним на ринку праці; можливість отримати більш високий рівень заробітної плати. Підсумкова значущість такого блоку в системі оцінювання сили прояву окремих детермінант якості вищої освіти дорівнює 70%. До блоку нематеріального спрямування можуть бути включені такі із запропонованих до вибору респондентами твердження: можливість отримати всебічний розвиток своєї особистості; можливість забезпечити своє позиціонування у межах певної соціальної групи; здатність розуміти сутність та зміст подій навколо себе. Сумарна значущість нематеріальних детермінант дорівнює 30%. Отже, на думку роботодавців, вища освіта, в контексті її значущості для розвитку трудових можливостей людини, може вважатися якісною лише тоді, коли вона забезпечує задоволення матеріальних потреб власника трудового потенціалу. Такий висновок цілком відповідає пануючій у межах західної наукової

літературі думці щодо змісту феномену якості вищої освіти. Наприклад, британська Агенція з гарантування якості у вищій освіті (Quality Assurance Agency for Higher Education – QAA) тлумачить категорію якості вищої освіти через призму спроможності отриманих за час навчання у ЗВО знань та набутих компетенцій забезпечити їх носію можливість отримання певної винагороди. Сформульоване нами свого часу визначення якості вищої освіти також акцентує увагу на значущості саме матеріальної складової у змісті відповідного феномену, а саме – «під якістю вищої освіти слід розуміти збалансовану характеристику системи вищої освіти щодо її здатності забезпечувати ефективну підготовку конкурентоспроможних фахівців, рівень реальних професійних та загальнолюдських якостей яких, відповідає, з одного боку нормативним вимогам національних та міжнародних стандартів, а з іншого, забезпечує задоволення особистості, держави та суспільства отриманим результатом, як в контексті його економічної складової, так і з огляду на соціальну значущість» [16]. Разом з тим, наведене вище визначення не обмежує фокус феномену якості вищої освіти виключно питаннями матеріальних цінностей особистості та акцентує увагу на проблематиці соціальних потреб не лише на індивідуальному рівні, а й на рівні держави та суспільства в цілому. Нажаль, зміст запропонованого тлумачення не охоплює проблематики духовних та культурних цінностей, а отже потребує на своє уточнення, наприклад, під час подальших наукових пошуків.

По-друге, достатньо несподіваним для організаторів дослідження виявився факт констатації роботодавцями порівняно високої значущості впливу детермінанти «можливість отримати всебічний розвиток своєї особистості» (22%). Така несподіваність актуалізувалась у наслідок того, що під час вибірково проведених з потенційними респондентами інтерв'ю (вище ми звернули увагу на факт проведення організаторами дослідження інтерв'ю з деякими з представників роботодавців з метою з'ясування рівня розуміння ними змісту запропонованої анкети) було встановлено незначний вплив цієї детермінанти. Іншими словами, залучені до інтерв'ювання роботодавці

висловили певний скептицизм щодо відчутності впливу детермінанти всебічного розвитку особистості на підсумковий рівень якості вищої освіти, а відповідно й на рівень трудових можливостей людини. Разом з тим, слід звернути увагу, що під час інтерв'ю роботодавці не заперечували існування впливу відповідної детермінанти на якість вищої освіти але при цьому ставили під сумнів відчутність її прояву у межах системи трудового потенціалу. Вище ми звернули увагу на той факт, що детермінанта всебічного розвитку своєї особистості позиціонує у межах групи нематеріальних характеристик категорії «якість вищої освіти». У межах цієї групи характеристик відповідна детермінанта за оцінкою роботодавців отримала максимальний результат своєї значущості. Такий (достатньо високий) рівень оцінки може бути пояснений у контексті того факту, що у межах гуманітарного наукового знання, «всебічність розвитку» тлумачиться черезсистемну «єдність та взаємодію розумового, фізичного, трудового, морального й естетичного виховання». Наведене визначення зосереджується у тому числі й на категорії «труд» в частині подання змісту мети розвитку, а отже має пряме відношення до формування трудових можливостей особистості. Також слід звернути увагу на той факт, що категоріальний зміст «всебічності розвитку» має дещо різні акценти в контексті тлумачення мети освіти та змісту трудового потенціалу. Наприклад, Закон України «Про освіту» визначає мету освіти через «всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян ...» [17]. У запропонованому законодавцем вигляді формулювання мети освіти не містить прямого посилання на задоволення трудових та (або) професійних потреб особистості. Акцент уваги у визначенні на «самореалізації компетентностей» може бути прийнятим лише на рівні опосередкованого посилання на категорію праці або споріднених за своїм змістом до неї категорій. Розгляд «всебічного розвитку», наприклад людини або будь-якого іншого соціального об'єкту (держави, суспільства тощо), у межах проблематики

трудового потенціалу передбачає можливість подання змісту та мети розвитку через призму формування «трудових можливостей в системі людського капіталу» [18].

По-третє, за результатами аналізу думки роботодавців щодо значущості детермінант якості вищої освіти у формуванні узагальненого змісту відповідної категорії було встановлено той факт, що детермінанти «можливість забезпечити своє позиціонування у межах певної соціальної групи» та «можливість отримати всебічний розвиток своєї особистості» отримали найменший рівень підтримки респондентів (по 4% за кожною з детермінант). Такий результат, в контексті проблематики теорії трудового потенціалу, є цілком очікуваним. Названі детермінанти мають достатньо опосередковане відношення до змісту основних квінтесенцій сутності трудового потенціалу, а саме до: «інтегральної оцінки кількісних та якісних характеристик економічно активного населення» (Д.П. Богиня); «інтегральної здатності людини до продуктивної трудової професійної діяльності» (М.І. Долішний); «сукупності загально- та професійно-кваліфікаційних характеристик особистості» (О.І. Добринін); «запасів праці» (В.Г. Костакова); «якостей людини які визначають можливість її участі у трудовій діяльності» (А.Я. Кібанов); «можливої трудової дієздатності людини та її ресурсних можливостей у галузі праці» (Є.В. Маслова); «вроджених та набутих властивостей людини які необхідні їй для участі у суспільному виробництві» (М.С. Токсанбаєва) тощо. Разом з тим, слід розуміти, що включення детермінант «можливість забезпечити своє позиціонування у межах певної соціальної групи» та «можливість отримати всебічний розвиток своєї особистості» до анкети є результатом попереднього обговорення її змісту з потенційними респондентами. Іншими словами, на етапі формування фокусу уваги опитування залучені до експертизи його змісту особи, з числа потенційних респондентів, звернули увагу на значущість цих детермінант та наполягли на необхідності їх включення до анкети. Крім того, сумарна значущість цих детермінант (8%) також свідчить про їх неабияку

важливість, як для забезпечення якості вищої освіти, так й для формування трудових можливостей майбутніх фахівців.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Приймаючи до уваги вище наведене можемо сформулювати такі основні висновки.

1. За результатами аналізу думки роботодавців щодо сили прояву окремих детермінант феномену якості вищої освіти було встановлено той факт, що найбільш значущими для розвитку трудових можливостей особистості є ті з них, які пов'язані з формуванням у здобувачів вищої освіти конкурентних переваг у межах обраної спеціальності. Підвищення рівня конкурентоспроможності майбутніх фахівців з вищою освітою може бути здійснено за такими основними напрямками: адаптування змісту та практики реалізації освітніх програм до вимог ринку праці, у тому числі й міжнародного, та очікуванням роботодавців (зміст професійної складової освітніх програм повинен забезпечувати розвиток тих з компетентностей які гарантують їх носію впевнене позиціонування у відповідному професійному середовищі); підвищення рівня інтернаціоналізації вищої освіти, а саме – залучення до викладання окремих з навчальних компонент представників наукової спільноти інших держав (у межах механізму акредитації освітніх програм пропонуємо запровадити норму щодо обов'язковості залучення зарубіжних вчених до реалізації змісту освітніх програм, принаймні у тих ЗВО які мають статус національного закладу вищої освіти); зменшення рівня обсягів вільного вибору студентами вибіркового навчальних дисциплін з 25% від загального обсягу освітньої програми до 15%, а також обмеження такого вибору виключно тими дисциплінами які забезпечують формування виключно загальних компетентностей (пропонуємо розглянути можливість зміни змісту п.15 статті 62 Закону України «Про вищу освіту» щодо обсягів вибіркового навчальних дисциплін); запровадження єдиних норми щодо назв, обсягів та змісту тих з навчальних компонент, за допомогою яких формуються (розвиваються) фахові

(професійні) компетентності у межах відповідної спеціальності, адже лише за умови наявності єдиних норм (підходів) щодо змісту та обсягів навчальних компонент ми можемо вести мову про можливість запровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту.

2. Розвиток конкурентоспроможності особистості не може бути розглянутим виключно через призму професійних знань, вмінь та навичок (компетентностей), адже цей феномен позиціонує, у тому числі, й у межах площини психологічного стану особистості. Іншими словами, підвищення рівня конкурентоспроможності фахівця залежить, з одного боку, від рівня самоактуалізації особистості та її мотивації до обраної професійної діяльності, а з іншого – від рівня розвитку психічних станів конкретної людини. Підвищення рівня конкурентоспроможності особистості, в контексті змісту психологічної складової відповідного феномену, може бути здійснено у межах таких детермінант як «можливість отримати всебічний розвиток своєї особистості» та «здатність розуміти сутність та зміст подій навколо себе». Сумарна значущість цих феноменів, у межах експертної оцінки роботодавцями сили прояву окремих детермінант феномену якості вищої освіти, дорівнює 26%. Такий результат переконливо свідчить про неабиякий вплив відповідних детермінант на формування та розвиток трудового потенціалу особистості. Слід звернути увагу на той факт, що розвиток конкурентоспроможності майбутнього фахівця за рахунок підвищення значущості (частки) психологічної складової у межах професіогенези особистості, може бути здійснено за рахунок реалізації навчальних компонент зосереджених на формуванні загальних компетентностей. Приймаючи до уваги вище наведене, а також з огляду на визначену в Законі України «Про вищу освіту» мету вищої освіти, а саме – «підготовка конкурентоспроможного людського капіталу» та «самореалізації особистості» пропонуємо розглянути можливість підвищення рівня представництва (обсягів викладання) навчальних дисциплін так званого соціально-гуманітарного профілю у межах освітніх програм, незалежно від їх професійного (фахового) спрямування. Обов'язкове включення, наприклад,

філософії та культурології на рівні вибіркового навчального компонента до змісту освітніх програм сприятиме, з одного боку, підвищенню рівня всебічності розвитку особистості, що у кінцевому випадку неминуче відіб'ється на якості формування трудових можливостей людини, а з іншого боку – зростанню інтелектуального та культурного рівня нації. Практика включення блоків гуманітарних дисциплін до змісту освітніх програм з успіхом використовується у межах загальноєвропейської практики підготовки майбутніх фахівців. Наприклад, у так званій західній системі підготовки фахівців з вищою освітою, філософія обов'язково включається до циклу вибіркового навчання та забезпечує формування тих із загальних компетентностей майбутнього фахівця, які пов'язані з критичним мисленням, розумінням закономірностей розвитку та неупередженістю (свободою) думки. Сформульована вище пропозиція цілком відповідає змісту прийнятої за результатами роботи сто сімдесят першої сесії Виконавчого комітету ООН з питань освіти, науки та культури декларації щодо міжсекторальної стратегії ЮНЕСКО у сфері філософії (№171 EX/12 від 28.02.2005 р., Париж). У прийнятому за результатами роботи міжнародного форуму програмному документі (Паризька декларація з філософії) було звернуто увагу на той факт, що викладання філософії повинно не лише зберегтися там де воно вже існує, а й запроваджуватися там де воно ще відсутнє. На переконання учасників конференції «викладання філософії сприяє: розвитку ... громадянської відповідальності, взаєморозуміння і терпимості у відносинах між людьми і групами; формуванню незалежно мислячих людей ..., що має фундаментальне значення для будь-якої демократії та забезпечує вагомий внесок у перетворення людини на громадянина» [19]. Отже, майже повна відповідність змісту цієї тези сформульованій у межах національного законодавства меті освіти, дозволяє нам вести мову про доцільність пропозиції щодо необхідності актуалізації блоку соціально-гуманітарних у межах освітніх програм здобуття вищої освіти не залежно від їх професійного спрямування.

3. Проблематика впливу якості вищої освіти на розвиток людського капіталу держави може бути розглянута через призму так званого широкого та

вузького підходів до тлумачення відповідної дефініції. В контексті широкого підходу, будь яка з визначених нами під час спілкування з роботодавцями детермінант може бути віднесена до характеристик людського капіталу, адже відповідний феномен традиційно тлумачтеся на рівні багатовимірної системної сукупності детермінант (характеристик), які визначають здатність соціального об'єкту (людини, організації, регіону, галузі, держави, суспільства) до свідомої високоякісної трудової діяльності у межах системи продуктивного виробництва та розширеного відтворення. За умови такого тлумачення до системи людського капіталу можуть бути включені будь-які з якісних та кількісних характеристик соціального об'єкту які сприяють (можуть сприяти) суспільному розвитку. Отже, у межах широкого контексту до тлумачення змісту людського капіталу, якість вищої освіти розглядається, перш за все, через призму нематеріальних чинників (у нашому випадку – детермінант). Разом з тим, слід розуміти що так званий широкий контекст прийняття категоріального змісту відповідної дефініції не заперечує впливу (наявності) матеріальних чинників (у нашому випадку – детермінант), адже саме за їх допомогою відбувається формування інвестиційної привабливості тієї чи іншої складової людського капіталу (рівень та якість освіти; кваліфікація та професіоналізм; знання та досвід; творчі та репродуктивні здібності; здоров'я та безпека життєдіяльності; рівень життя та доходів тощо), а також певних мотиваційних утворень на рівні конкретної особистості (перш за все тих з них, які пов'язані з трудовою діяльністю та благами які можуть бути отримані за її результатами). На думку роботодавців нематеріальні чинники мають опосередковане відношення до системи трудових можливостей конкретної людини, а відповідно й до людського капіталу держави. У контексті вузького підходу до визначення людського капіталу якість вищої освіти розглядається через призму матеріальних чинників (у нашому випадку – детермінант), тобто тих з них які дозволяють нам вести мову про монетизацію вищої освіти. Іншими словами, у межах цього підходу, найбільшої цінності набувають ті із сформованих у процесі здобуття вищої освіти компетентностей, які мають безпосередню

значущість для задоволення матеріальних потреб як конкретної особистості так й суспільства в цілому. Такий підхід не заперечує впливу нематеріальних детермінант на розвиток людського капіталу, а лише підкреслює їх опосередкованість у межах відповідної системи. На думку роботодавців матеріальні чинники визначають вектор та динаміку розвитку системи трудових можливостей, як конкретної людини, так й людського капіталу держави в цілому.

Вище сформульовані узагальнення та висновки не вичерпують проблематики розгляду змісту феномену якості вищої освіти в системі трудових можливостей людини та людського капіталу держави. Сформульовані узагальнення були опрацьовані за результатами аналізу думки лише одного з стейкхолдерів забезпечення якості вищої освіти, а отже не можуть вважатися експертними. По за увагою дослідників залишився аналіз думок студентів та науково-педагогічних працівників щодо детермінант якості вищої освіти, а також їх впливу на динаміку розвитку трудових можливостей майбутніх фахівців. Саме ці напрями можуть бути визначені на рівні перспективних для організації подальших наукових пошуків. Крім того, фокусом уваги дослідників може стати у тому числі й проблематика порівняння думок роботодавців, студентів та науково-педагогічних працівників щодо сили прояву детермінант якості вищої освіти в системі формування трудового потенціалу того чи іншого соціального об'єкту.

Список використаних джерел

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [електронний ресурс] / Нормативно-правові акти // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

2. Резолюція всеукраїнського віче професійних спілок на захист трудових і соціально-економічних прав людини праці [електронний ресурс] / Матеріали

від 17.01.2020 // Офіційний веб-портал Федерації професійних спілок України. -
Режим доступу: <http://fpsu.org.ua/materialy/16799-rezolyutsiya-vseukrajinskogo-profspilkovogo-viche-16-sichnya.html>

3. Байдак І.І. Трудові ресурси України: проблеми та необхідність їх розв'язання на державному рівні / І.І. Байдак, І.А. Застава // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – №1(14). – С. 15-19

4. Мороз С. А. Французька модель підготовки науково-педагогічних кадрів: особливості розбудови та перспективи використання для розвитку трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ / С. А. Мороз, В. М. Мороз, С.М. Домбровська // Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління») – 2016. – Вип. 1 (4). – С. 213–222

5. Мороз С.А. Державне управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ: компетенція людини, університету та держави [електронний ресурс] / С. А. Мороз. // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2016. - № 4. - Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=967>

6. Мороз В.М. Державне управління сферою охорони здоров'я як напрям впливу на розвиток трудового потенціалу соціального об'єкту / В.М. Мороз, О.В. Мороз // Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління») – 2019. – Вип. 1 (10). – С. 163–173

7. Сахненко О.І. Інвестування у розвиток людини як пріоритетний напрям формування та управління людським капіталом / О.І. Сахненко, І.В. Сахно // Інвестиції: практика та досвід. – 2019. – № 11. – С. 50-55

8. Шило К.М. Механізм державного регулювання формування трудового потенціалу / К.М. Шило. // Економіка і організація управління. - 2014. - Вип. 1-2. – С. 304-311

9. Штиршов О.М. Управління людськими ресурсами як стратегічна перспектива розвитку державного управління / О.М. Штиршов // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Державне управління. - 2013. - Т. 226, Вип. 214. – С. 114-117

10. Мороз С. А. Вплив держави на трудовий потенціал ВНЗ: державне управління чи державне регулювання? / С. А. Мороз // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – №4. – С. 105–113

11. Мороз С. А. Підвищення якості трудового потенціалу вітчизняних ВНЗ в контексті змісту механізмів міжнародної співпраці / С. А. Мороз, В. М. Мороз // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. праць НТУ «ХПІ». – 2015. – Вип. 43 (47). – С. 100–112

12. Лукіна Т.О. Технологія розробки анкет для моніторингових досліджень освітніх проблем: методичний посібник / Т.О. Лукіна. – Миколаїв: ОШПО, 2012. – 32 с.

13. Результати аналізу думки студентів вітчизняних ЗВО щодо сили прояву детермінант якості вищої освіти як підґрунтя для вдосконалення механізмів державного управління її забезпеченням / (Мороз С.А., Бука С.А., Бука І.С., Мороз В.М.) // Теорія і практика управління соціальними системами. – 2019. – №4. – С. 95–111

14. Мороз С.А. Якість вищої освіти як детермінанта добробуту людини та держави: оцінка студентів вітчизняних ЗВО [електронний ресурс] / С.А. Мороз // Публічне адміністрування та національна безпека. – 2019. – №4. – Режим доступу: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-4-5203>

15. Мороз С.А. Рівень відповідності університетських знань вимогам ринку праці: аналіз думки студентів вітчизняних ЗВО та напрями вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти / С.А. Мороз // Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління») – 2019. – Вип. 2 (11). – С. 303–315

16. Мороз С.А. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл / С.А. Мороз, В.М. Мороз // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія – 2017. – №2. – С. 58–71

17. Про освіту / Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII // Офіційний вісник України. – 2017. – №78. – С. 7.

18. Мороз В.М. Мотиваційний механізм стимулювання трудової активності: державно-управлінський аспект: монографія / Володимир Мороз – Х.: С.А.М., 2012. – 408 с.

19. Report by the Director-General on an intersectoral strategy on philosophy. UNESCO Library. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000138673>

References

1. Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy. Normatyvno-pravovi akty. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

2. Rezoliutsiia vseukrainskoho viche profesiinykh spilok na zakhyst trudovykh i sotsialno-ekonomichnykh prav liudyny pratsi. Materialy vid 17.01.2020. Ofitsiyni veb-portal Federatsii profesiinykh spilok Ukrainy. URL: <http://fpsu.org.ua/materialy/16799-rezolyutsiya-vseukrajinskogo-profspilkovogo-viche-16-sichnya.html>

3. Baidak I.I., Zastava I.A. (2016) Trudovi resursy Ukrainy: problemy ta neobkhdnist yikh rozviazannia na derzhavnomu rivni. Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 1(14), 15-19.

4. Moroz S.A., Moroz V.M., Dombrovska S.M. (2016) Frantsuzka model pidhotovky naukovo-pedahohichnykh kadriv: osoblyvosti rozbudovy ta perspektyvy vykorystannia dlia rozvytku trudovoho potentsialu vitchyznianskykh, Bulletin of the Nutsu (Series "Public Administration"). Vyp. 1 (4), 213–222

5. Moroz, S.A. (2016) Derzhavne upravlinnia rozvytkom trudovoho potentsialu VNZ: kompetentsiia liudyny, universytetu ta derzhavy, Public administration: improvement and development, 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=967>.

6. Moroz V.M., Moroz O.V. (2019) Derzhavne upravlinnia sferoiu okhorony zdorovia yak napriam vplyvu na rozvytok trudovoho potentsialu sotsialnoho obiektu. Bulletin of the Nutsu (Series "Public Administration") Vyp. 1 (10). S. 163–173.
7. Sakhnenko O.I., Sakhno I.V. (2019) Investuvannia u rozvytok liudyny yak priorityetnyi napriam formuvannia ta upravlinnia liudskym kapitalom. Investments: practice and experience. – 2019. – № 11. – S. 50-55.
8. Shylo K.M. (2014) Mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання formuvannia trudovoho potentsialu. Economics and organization of management. Vyp. 1-2. S. 304-311.
9. Shtyrov O.M. (2013) Upravlinnia liudskymy resursamy yak stratehichna perspektyva rozvytku derzhavnoho upravlinnia. Scientific works of the Petro Mohyla Black Sea State University. Ser.: Public administration. T. 226, Vyp. 214. S. 114-117.
10. Moroz S. A. (2015) Vplyv derzhavy na trudovi potentsial VNZ: derzhavne upravlinnia chy derzhavne rehuliuвання? Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. №4. S. 105–113
11. Moroz S. A., Moroz V. M. (2015). Pidvyshchennia yakosti trudovoho potentsialu vitchyznianskykh VNZ v konteksti zmistu mekhanizmiv mizhnarodnoi spivpratsi. Problemy ta perspektyvy formuvannia natsionalnoi humanitarno-tekhnicnoi elity : zb. nauk. prats NTU «KhPI», 43 (47). S. 100–112.
12. Lukina T.O. (2012) Tekhnolohiia rozrobky anket dlia monitorynhovykh doslidzhen osvity problem: metodychni rekomendatsii. Mykolaiv: OIPPO.
13. Moroz S.A., Buka S.A., Buka I.S., Moroz V.M. (2019) Rezultaty analizu dumky studentiv vitchyznianskykh ZVO shchodo syly proiavu determinant yakosti vyshchoi osvity yak pidgruntia dlia vdoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia yii zabezpechenniam, Theory and practice of social systems management. №4, 95–111.
14. Moroz S.A. (2019) Yakist vyshchoi osvity yak determinanta dobrobutu liudyny ta derzhavy: otsinka studentiv vitchyznianskykh ZVO. Public administration and national security, 4. URL: <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2019-4-5203>.

15. Moroz S.A. (2019). Riven vidpovidnist universytetskykh znan vymoham rynku pratsi: analiz dumky studentiv vitchyznianskykh ZVO ta napriamy vdoskonalennia mekhanizmiv derzhanoho upravlinnia systemoiu vyshchoi osvity. Bulletin of the Nutsu (Series "Public Administration"), 2 (11), 303–315.

16. Moroz, V.M. & Moroz, S.A. (2017). Zmist definitsii «iakist vyshchoi osvity» v konteksti naukovykh pohliadiv predstavnykiv skhidnoievropeiskykh naukovykh shkil [The content of the definition of "quality of higher education" in the context of the scientific views of representatives of Eastern European scientific schools] Teoriia i praktyka upravlinnia sotsialnymy systemamy – Theory and practice of social systems management, 2, 58–71.

17. Pro osvitu / Zakon Ukrainy vid 05.09.2017 № 2145-VIII // Ofitsiinyi visnyk Ukrainy, №78, 7-9.

18. Moroz V.M. (2012) Motyvatsiinyi mekhanizm stymuliuvannia trudovoi aktyvnosti: derzhavno-upravlinskyi aspekt: monohrafiia. Kh.: S.A.M.

19. Report by the Director-General on an intersectoral strategy on philosophy. UNESCO Library. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000138673>

УДК: 331.101.262

DOI: 10.5281/zenodo.4136083

*Ортіна Ганна, доктор наук державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права
Таврійського державного агротехнологічного університету
імені Дмитра Моторного*

*Ortina Ganna, doctor of Public Administration, Associate Professor,
Head of the Department of Public Administration, Administration and Law
Dmitry Motorny Tavria State Agrotechnological University*

ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОГО ІНТЕНСИВНОГО ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ ОСВІТИ

HUMAN CAPITAL IN THE CONDITION OF GLOBAL INTENSIVE TECHNOLOGICAL EDUCATION DEVELOPMENT

В статті проаналізовано вплив освіти на розвиток людського капіталу. Значення людського капіталу в економічному житті суспільства постійно підвищується, оскільки практично у всіх сферах соціально-економічної активності головна роль належить висококваліфікованим робітникам з творчим потенціалом. Сьогодні в умовах глобального інтенсивного технологічного розвитку освіти не тільки дає можливість володіти старими, вже накопченими знаннями, але і сприяє отриманню нових знань в процесі праці, а також забезпечує умови для їх виробництва в майбутньому.

Поняття «людський капітал» визначає не тільки головну роль людини в економічній системі суспільства, але і призначення необхідності інвестування в людину. Підвищує його виробничі здібності, тобто сприяє розвитку його як робітника.

Основним видом таких інвестицій являються витрати на освіту, включає загальне і спеціальне, формальне і неформальне навчання, підготовку до місця праці.

Вирішення проблем активізації розвитку людського капіталу потрібно починати с розповсюдження в суспільстві ідей теорії людського капіталу і практики їх реалізації. Визначаюча роль в належить державі. Вченими доведено такі напрямки активного впливу на економічний ріст:

- освіта і професійна підготовка роблять продуктивною працю кожної окремої людини;*
- освіта розвиває в людині ділові навички;*
- освіта збільшує не тільки швидкість, з якою поширюються відкриття, але і швидкість з якою вони здійснюються.*

Отже, внесок освіти в економічний ріст здійснюється за наступними напрямками: він наділяє робочу силу продуктивними знаннями, допомагає нарощуванню нових знань, стимулює процес продукування нових ідей. В наш час люди розглядаються не як трудові ресурси, а як власники людського капіталу. На особистісному рівні ефективність інвестицій в освіту визначає збільшення доходів людини в результаті навчання.

Ключові слова: *людський капітал, державна політика, освіта, інноваційна економіка, кадри.*

The article analyzes the impact of education on human capital development. The value of human capital in the economic life of society is constantly increasing, because in almost all areas of socio-economic activity the main role belongs to highly skilled workers with creative potential. Today, in the context of global intensive technological development, education not only provides an opportunity to have old, already accumulated knowledge, but also contributes to the acquisition of new knowledge in the process of work, as well as provides conditions for their production in the future.

The concept of "human capital" defines not only the main role of man in the economic system of society, but also the purpose of the need to invest in man. Increases his productive abilities, ie promotes his development as a worker.

The main type of such investments are education costs, including general and special, formal and non-formal education, preparation for the workplace.

Solving the problems of activating the development of human capital must begin with the spread in society of the ideas of the theory of human capital and the practice of their implementation. The decisive role belongs to the state. Scientists have proven the following areas of active influence on economic growth:

-education and professional training make productive work of each individual;

-education develops business skills in a person;

-education increases not only the speed with which discoveries spread, but also the speed with which they are carried out.

Thus, the contribution of education to economic growth is carried out in the following areas: it provides the workforce with productive knowledge, helps build new knowledge, stimulates the process of producing new ideas. Nowadays, people are not seen as labor resources, but as owners of human capital. At the personal level, the effectiveness of investment in education determines the increase in income as a result of training.

Keywords: *human capital, state policy, education, innovation economy.*

Постановка проблеми. Капітал постає фундаментом багатства сьогодення. Передбачаючи конкурентоспроможність економічних систем, визначаємоїх основним ресурсом розвитку. Продуктивне використання людських ресурсів визначає економічну силу нації, її добробуту.

У широкому розумінні – це інтенсивний продуктивний фактор розвитку економіки, суспільства, сім'ї. Основу людського капіталу за думкою багатьох вчених складають знання, стан здоров'я, доступ до інформації, професійна мобільність, потреби мотивація.

Об'єктом дослідження виступає розвиток освітніх інноваційних технологій як основи державної політики держави.

Предметом дослідження є людний капітал та його визначальна роль у розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку теорій людського капіталу висвітлено у працях зарубіжних вчених: Й. Бен-Порета, М. Блауга, Ф. Волкова, В. Воронкова, Е. Денісона, Дж. Кендрика, Дж. Мічі, В. Петті, А. Саградова, К. Смалензі, О. Тоффлера, І. Фішера та ін., та вітчизняних науковців: Д. Богиня, О. Грішнова, О. Длугопольський, І. Дунаєв, В. Кавецький, В. Куценко, В. Лагутін, Г. Лич, Н. Маркова, В. Онікієнко, Р. Олексенко, Г. Ортіна, І. Петрова, К. Скрипник, М. Соколик, Г. Тарасенко, С. Тютюнников, Л. Штика, А. Чухно та ін.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальна роль у розвитку людського капіталу належить освіті, яка є ключовим фактором успіху на ринку, запорукою економічного росту країни, збільшення її науково-технічного потенціалу. Становлення людського капіталу засобами освіти та професійної підготовки сприяє інвестиціям, активізує створення та втілення новітньої технологій, а також підвищує виробничу віддачу у розрахунку на одного працівника.

Нагальною умовою становлення економіки знань є людський капітал, а надавання знань та ідей становить основу економічного розвитку. Освіта, виховання, здоров'я, розвиток творчих здібностей виступають чинниками формування якісного людського капіталу, що забезпечить у майбутньому високий рівень особистого та суспільного доходу, мультиплікативний макроекономічний ефект.

Основними напрямками впливу освіти на людину виступають:

- продуктивність праці людини;
- розвиток в людині підприємницьких навичок, ти самим роблячи її ефективним організатором;
- збільшується швидкість поширення і здійснення наукових відкриттів.

Особи з високим рівнем освіти швидше відгукуються на зміни у виробництві, науці та техніці.

Сукупний людський потенціал України формується через поєднання людського та інтелектуального капіталу, що утворюються за рахунок власних вкладень, інвестицій сім'ї, роботодавця, держави, громадських фондів.

Науковці аналізуючи різнобічну структуру людського капіталу, мають спільне бачення визнаючи домінуюче значення освіти. Освіта виступає провідною галуззю виробництва людського капіталу, так як сприяє збільшенню капіталу здоров'я людини, поліпшенню її соціального благополуччя, що, у свою чергу, також сприяє економічному зростанню. Роль і вагомість людського капіталу, якості населення збільшується з кожним роком із огляду на системну демографічну кризу та хвилю депопуляції, яка охопила майже всі розвинуті країни світу. Україна також стала на шлях цього періоду у своєму розвитку. Усі демографічні передбачення свідчать про практичну неможливість подолання тенденції скорочення чисельності населення в майбутній перспективі.

Розвиток країни визначається інтенсивним зростанням «людського капіталу».

На сьогоднішній день в світі є розповсюдженим поняття про становлення в розвинених країнах так званої «нової економіки», «економіки знань», заснованої на результатах інформаційно-технологічної революції. У доіндустріальному й індустріальному суспільствах головним джерелом економічного розвитку були матеріальні чинники. Становлення й розвиток постіндустріального суспільства базується на людському капіталі, «нова економіка» — на знанні як джерелі багатства суспільства. З виникненням глобальних ринків знання стали чинником конкурентоспроможності країни. В основі конкурентоспроможності країни постає праця десятків мільйонів людей [4, с. 298-299]. Розвиток усіх видів виробництва, матеріальною нематеріального, свідчить про зростання частки вартості знань у всіх економічних категоріях: у ціні окремого товару - націнка за новизну, стиль, торгівельну марку, професійний дизайн, гарантії якості, страховки у вартості компанії - оцінка її

інтелектуальних активів (вкладення в людський капітал і дослідження та конструкторські розробки, патенти, ліцензії, ноу-хау) і управлінського потенціалу (кваліфікація менеджменту, стосунки зі споживачами і постачальниками) [5].

Швидка зміна знань в усіх сферах потребує від працівників постійного розширення свого світогляду, підвищення майстерності, набуття нових навичок, оскільки зміна ідей, знань, технологій відбувається швидше, ніж зміна поколінь. Люди, які не навчаються та періодично або постійно не підвищують свою майстерність, стають неконкурентними на ринку праці. Оскільки ринок праці постійно звужується, то працівники змушені пристосовуватися до його викликів і навчатися все активніше життя. На сьогодні вартість додаткового вкладання коштів у підвищення компетентності та майстерності невпинно зростає [1, с. 44].

Людський капітал є головною рушійною силою у створенні та розвитку інноваційної економіки. Творче ядро людського капіталу – провідні вчені, викладачі, управлінці, вчителі та інші фахівці, які генерують інновації, формують сприятливі умови для інноваційного процесу і високої якості життя.

Важливими інститутами у формуванні людського капіталу є навчальні заклади (школи, університети та ін.). Отримавши певні знання на першому етапі, наступною метою є збереження вже існуючих та отримання нових. На цьому етапі важливу роль починає відігравати разом із сім'єю, вже система освіти. Батьки безпосередньо впливають на рішення дітей про відвідування школи, вони впливають на поведінку, прийняття рішення на користь навчання завдяки впливу домашнього середовища, а також допомагають дітям розвивати та вдосконалювати свої здібності.

Задля розуміння важелів впливу на формування людського капіталу у вищому навчальному закладі, необхідно виокремити основні елементи людського капіталу та шляхи його формування. До основних елементів, як було зазначено, відносяться професійна компетентність та мотивація. Формування людського капіталу відбувається на основі постійного накопичення знань, що

забезпечує безперервний розвиток професійної компетентності науково-педагогічного працівника та подальший саморозвиток особистості. Мотиваційний аспект також відіграє важливу роль у праці людини. Створення активної, диференційованої мотиваційної системи, яка відображає потреби викладача є необхідною умовою розвитку людського капіталу. Метою формування людського капіталу у вищому навчальному закладі є забезпечення достатнього рівня професійно-ділових якостей науково-педагогічних працівників, які необхідні для підготовки фахівців. Задля більш повного розуміння використання людського капіталу у вищому навчальному закладі, необхідно зазначити, що поняття «людський капітал» розглядається за трьома рівнями:

- на особистісному рівні людським капіталом називаються знання та навички, які людина здобула шляхом освіти, професійної підготовки, практичного досвіду, (використовуючи при цьому природні здібності) і завдяки яким вона може надавати цінні виробничі послуги іншим людям. На цьому рівні людський капітал можна порівняти з іншими видами особистої власності (майно, гроші, цінні папери), яка приносить доходи, і ми називаємо його особистим, або приватним, людським капіталом;

- на мікроекономічному рівні людський капітал являє собою сукупну кваліфікацію та професійні здібності всіх працівників підприємства, а також здобутки підприємства у процесі ефективно організації праці та розвитку персоналу. На цьому рівні людський капітал асоціюється з виробничим та комерційним капіталом підприємства, бо прибуток отримується від ефективного використання всіх видів капіталу;

- на макроекономічному рівні людський капітал включає накопичені вкладення в такі галузі діяльності, як освіта, професійна підготовка і перепідготовка, служба профорієнтації та працевлаштування, оздоровлення тощо, є суттєвою частиною національного багатства країни, і ми називаємо його національним людським капіталом. Цей рівень включає в себе всю суму людського капіталу всіх підприємств та всіх громадян держави (за

виключенням повторного рахунку), так само, як і національне багатство включає в себе сукупне багатство всіх громадян і всіх юридичних осіб [3, 13].

Накопичення людського капіталу має дві складові: інвестиції та споживання. На початковому етапі створюються умови накопичення людського капіталу: за рахунок системи інвестицій товариства, підприємства, сім'ї формуються структури, що забезпечують розширене відтворення потенційного людського капіталу. Державні вкладення в освіту населення в усьому світі визнаються необхідною умовою економічного зростання, проте не всі вони перетворюються на продуктивні інвестиції та приводять до якісної зміни людського капіталу. Накопичення людського капіталу відбувається в період навчання особистості в дошкільному навчальному закладі, школі, коледжі, інституті, університеті, на курсах підвищення кваліфікації. У початкових і середніх класах шкільної освіти відбувається накопичення первісного людського капіталу особистості. Початковий запас людського капіталу формується в процесі отримання шкільної освіти. Загальна середня освіта закладає базовий обсяг знань у галузі природничих, суспільних і гуманітарних наук. Людський капітал має позитивний вплив на розвиток суспільства, що виражається в темпах його економічного зростання, винятково за умови його ефективного використання.

Проаналізувавши, проблеми впливу надлишкової освіти можна зробити висновок, що феномен надлишкової освіти полягає в наступному. У теорії людського капіталу надлишкова освіта розглядається як один із варіантів неузгодженості між результатами освітньої системи та вимогами ринку праці, коли фактична освіта виявляється вище необхідного рівня. Але можливо і навпаки, коли фактична освіта виявляється нижче необхідного рівня, – «недостатня освіта». В англійській науковій літературі ці поняття позначаються термінами «overeducation» та «undereducation». Таким чином, явище overeducation пов'язане з переінвестуванням у людський капітал, відповідно, undereducation – з недоінвестуванням у людський капітал. «Недостатня освіта» (undereducation) може мати наслідком більш низьку

продуктивність праці, а «надлишкова освіта» (overeducation) є тотожною недовикористанню людського капіталу та означає повну або часткову втрату вкладених у неї інвестицій. Тобто на глобальному рівні – рівні всього суспільства – спостерігається така ситуація: навіть якщо самі працівники у зв'язку із цим не відчують особливого морального дискомфорту, сумарні втрати суспільства можуть бути значними [3, с. 4].

Країни мають різні періоди й швидкість накопичення людського капіталу. Інституційні відмінності між країнами проявляються в різних умовах доступу до позикових коштів, необхідних для отримання освіти. У країнах із більш розвиненими інститутами чиста вартість позик є нижчою, а попит на освіту, відповідно, – вищим. У країнах, у яких є можливість отримувати освіту безкоштовно, також спостерігається високий попит на освіту. Крім того, техногенні катастрофи й стихійні лиха впливають на зростання накопичення людського капіталу. «Недостатня освіта» частіше є проблемою країн, що розвиваються, з малопотужними системами освіти і, відповідно, обмеженою пропозицією кваліфікованої праці. Феномен «надлишкової освіти» більш притаманний розвиненим країнам із масовою третинною освітою, коли темпи її експансії можуть суттєво випереджати темпи зростання робочих місць, що вимагають високої кваліфікації.

Найважливішим фактором у освіті є праця викладача та студентів, де працею викладача можна вважати виробничими послугами людського капіталу. Ця співпраця є основою набуття необхідних компетентностей як студентів, так і викладачів. Саме діяльність, яка побудована на діалозі є найбільш продуктивною, тому що в цьому випадку розкривається мотивація у діяльності, як із боку викладача, так і з боку студента. Узгодження їх дій призведе до підвищення якості роботи. Ефективність роботи науково-педагогічного працівника також залежить від наявності та рівня сформованості професійних компетенцій, кваліфікації, умов праці і життя, людських та моральних якостей, загальної культури. Всі ці якісні характеристики впливають на підготовку студентів. Тобто науково-педагогічні працівники є основними

носіями людського капіталу у сфері вищого навчального закладу і можуть розглядатися як сукупність професійних компетенцій, культури, здоров'я та мотивації. Розвиток науково-педагогічних працівників вищого навчального закладу робить основний внесок в успішне досягнення організаційних цілей.

Інвестування у їх розвиток вигідне для всіх зацікавлених осіб вищого навчального закладу, тому що воно стає джерелом їх конкурентоздатності. Розвиток науково-педагогічних працівників повинен бути пов'язаний з показниками їх роботи, спрямований на покращення корпоративних, функціональних, командних та індивідуальних показників і, тим самим, робити основний внесок у досягнення кінцевих результатів всіх учасників навчально-виховного процесу вищого навчального закладу. Також розвиток спрямований на постійне удосконалення і самовдосконалення у професійному плані. Проте, необхідно зазначити, що такий розвиток має місце тільки у тих вищих навчальних закладах, де людина відчуває підтримку керівництва і колег.

Об'єктивна картина стану людського капіталу України досить сумна. Населення стрімко скорочується та старіє; народжуваність значно нижче рівня, необхідного для простого відтворення населення; частка працездатного населення зменшується; зростає трудова міграція, особливо Україна втрачає інтелектуальний капітал; відбувається погіршення стану здоров'я населення та зниження якості освіти, що призводить до нестачі кваліфікованого людського капіталу в усіх галузях економіки.[6]

Населення старіє, його працездатна частина зменшується.

Зниження якості освіти призводить до нестачі кваліфікованих кадрів в усіх галузях економіки. Україна швидше за всіх пострадянських країн (виключаючи Середню Азію) втратила надбання радянської системи освіти, незважаючи на значні темпи економічного зростання протягом багатьох років. Про охорону здоров'я годі й говорити.

Зменшення пропозиції робочої сили призводить до її подорожчання: Україна починає втрачати конкурентоспроможність за показником низької вартості робочої сили. [7]

В Україні дитина, що народилася сьогодні, може розраховувати тільки на досягнення 63% продуктивності дорослої людини з повноцінним утворенням в оптимальному стані здоров'я. Про це йдеться в дослідженні Світового банку. Хоча український показник вище середнього показника для країн з подібним рівнем економічного розвитку в усьому світі, проте це нижче середнього рівня для Європи і Центральної Азії. "І найбільше турбує те, що на відміну від більшості інших країн регіону і світу, в Україні не спостерігалось поліпшення рівня індексу людського капіталу в період між 2010 і 2020 роками.

Це означає, що для того, щоб український народ реалізував свій повний людський потенціал, необхідні великі за обсягом і цілеспрямовані інвестиції в освіту, охорону здоров'я і соціальний захист", - повідомляє Світовий банк.

Індекс людського капіталу від Світового банку показав, що пандемія COVID-19 ставить під загрозу ті значні результати, досягнуті в області охорони здоров'я і освіти за останнє десятиліття і особливо в країнах, що розвиваються. Індекс людського капіталу 2020 включає дані про охорону здоров'я та освіту для 174 країн, які охоплюють 98% населення світу станом на березень 2020 року. З 48 країн Європи і Центральної Азії, включених в індекс людського капіталу 2020 (ІЛК), 33 входять у верхню третину світу, і майже всі - в верхню половину. Однак в регіоні існують значні відмінності.

Стан сучасної освіти задає розвиток в Україні на багато років вперед. На сьогоднішній день державна політика така, що навчання у вищих навчальних закладах стає платним і можливість супити до університету, особливо учням із сільських шкіл, зменшується з року в рік. У процесі неперервної освіти формується людський капітал різних вікових груп. В українських ВНЗ основне ядро контингенту студентів – молодь 14-24 років. Проте на фоні зростання загальної чисельності студентів частка вікової групи 14–24 років поступово скорочується. Ця тенденція формується як внаслідок впливу демографічного фактора, так і зростання обсягів надання освітніх послуг для потреб економіки в кваліфікованих кадрах (здобуття другої освіти, підвищення кваліфікації, перепідготовка) для осіб старше 30 років. Представники цієї вікової категорії,

як потенційні трудові мігранти, прагнуть здобути вищу освіту, сподіваючись, що український диплом про вищу освіту буде визнаний в інших країнах. Активізуються процеси, коли особи, які здобули першу професійну підготовку у віці 14-24 роки, включаються у здобуття другої вищої освіти для підвищення власної конкурентоспроможності.

Стан сучасної освіти задає розвиток в Україні на багато років вперед. На сьогоднішній день державна політика така, що навчання вищих навчальних закладах стає платним і можливість вступити до університету, особливо учням із сільських шкіл, зменшується з року в рік.

Постійне зростання валового показника охоплення вищою освітою є для України сталою тенденцією. Після переходу до моделі масової вищої освіти та віднесення до неї освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста, Україна впевнено досягла показників найбільш розвинутих країн світу, і наразі значення показника перевищує показники ЄС у цілому.[8]

Розвиток людського капіталу означає мобілізацію державних і приватних ресурсів - від виховання в сім'ї до навчання протягом усього життя (lifelong learning). В ЄС відповідно до національними особливостями і традиціями розроблені орієнтири загальної політики в сфері шкільної освіти, оскільки питання про готовність населення брати участь в економіці знань залишається відкритим.

Зв'язок між людським капіталом і здатністю до інновацій, які все більше визначають конкурентоспроможність економіки, знаходить більш широкий зміст і не зводиться до рівня освіти.

Висновок. Людський капітал – знання і вміння, які створюють додану вартість для економіки і доходи для його власників, в якому роль освіти є ключовою. Тому саме в процесі навчання – формального і неформального – створюється людський капітал. Накопичення людського капіталу є одним з головних факторів економічного зростання, ключовим фактором економічного і соціального добробуту сучасних суспільств. Вигоди від вкладень в людський капітал різноманітні. Вони можуть бути як грошовими, так і не грошовими,

носити як споживчий, так і інвестиційний характер, діставатися як самим носіям, так і третім особам або всьому суспільству.

Система вищої освіти готує кадри, що має величезне значення для появи нового покоління знань і інновацій. Сьогодні, коли міняється структура зайнятості населення, зростає частка розумової праці у виробництві, зменшується потреба суспільства в малокваліфікованій праці, виникає питання пошуку додаткових джерел.

Список використаних джерел

1. Грیشнова О. А. Освіта як чинник людського розвитку і економічного зростання країни. Демографія та соціальна економіка. 2004. № 1-2. С. 93 -101.
2. Прушківська Е.В., Переверзева А.В. Освіта як складовий людський капіталу. Вісник Запорізького національного університету. 2008. №1(3). С.119-124.
3. Пищуліна О., Юрочко Т., Міщенко М., Жаліло Я. Розвиток людського капіталу: на шляху до якісних реформ. Центр Разумкова. Київ: Заповіт. 2018. 368 с
4. Норкіна Т. П., Скарбун З. О., Тарханова Н. О. Інвестиції в освіту як фактор розвитку людського капіталу // Економіка будівництва і міського господарства. 2008. Т. 4. №. 4. С. 211-218.
5. Грищенко І. М. Освітальна професійна підготовка фахівців у світлі євроінтеграційних процесів // Актуальні проблеми економіки. 2010. №. 7. С. 109.
6. Олексенко Р. І., Воронкова В. Г. Освіта як флагман прогресу людства та основа конкурентоспроможності закладів вищої освіти. Збірник науково-методичних праць Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного. 2020. С.202-210.
7. Олексенко, Р.І., Горбова, Н.А., Застрожнікова, І.В., Вороніна, Ю.Є., Нестеренко, О.М. Сучасна економічна освіта як нова хвиля та мегатренд розвитку епохи глобальної нестабільності. Збірник науково-методичних праць Таврійського державного агротехнологічного університету імені Дмитра Моторного. 2020. С.253-260.
8. Ортіна Г. В. Державне регулювання сучасною вищою освітою в контексті викликів цифрового суспільства. Публічне управління та адміністрування у цифровому суспільстві: монографія. 2020. С.135-147.

References

1. Grishnova O. A. Osvita y akchy`nny`klyuds`kogorozvy`tku i ekonomichnogo zrostani yakrayiny`. Demografiyasocial`naekonomika. 2004. # 1-2. S. 93 -101.
2. Prushkivs`ka E.V., Pereverzyeva A.V. Osvitayakskladovalyuds`kogokapitalu. Visny`kZaporiz`kogonacional`nogo univerty`tetu.2008. #1(3). S.119-124.
3. Py`shhulina O., Yurochko T., Mishhenko M., ZhaliloYa. Rozvy`toklyuds`kogokapitalu: nashlyaxudoyakisny`xreform. CentrRazumkova. Ky`yiv: Zapovit. 2018. 368 s
4. Norkina T. P., Skarbun Z. O., Tarxanova N. O. Investy`ciyi v osvityyakfaktorrozvy`tkulyuds`kogokapitalu //Ekonomikabudivny`chtva i mis`kogogospodarstva. 2008. T. 4. #. 4. S. 211-218.
5. Gry`shhenko I. M. Osvitaprofesijnapidgotovkafaxivciv u svitliyevrointegracijny`xprocesiv //Aktual`niproblemy`ekonomiky`. 2010. #. 7. S. 109.
6. Oleksenko R. I., Voronkova V. G. Osvitayakflagmanprogresulyudstvataosnovakonkuretospromozhnostizakladivvy`shho yiosvity`. Zbirny`knaukovometody`chny`xprac`Tavrijs`kogoderzhavnogoagrotexnologichnog ouniverty`tetuimeniDmy`traMotornogo. 2020. S.202-210.
7. Oleksenko, R.I., Gorbova, N.A., Zastrozhnikova, I.V., Voronina, Yu.Ye., Nesterenko, O.M. Cuchasnaekonomichnaosvitayaknovaxvy`lyatamegatrendrozvy`tkuepoxy`global`noyi nestabil`nosti. Zbirny`knaukovometody`chny`xprac`Tavrijs`kogoderzhavnogoagrotexnologichnog ouniverty`tetuimeniDmy`traMotornogo. 2020. S.253-260.
8. Ortina G. V. Derzhavneregulyuvannyasuchasnoyuvy`shhoyuosvitoyu v kontekstivy`kly`kivcy`frovogosuspil`stva. Publichneupravlinnyataadministruvannya u cy`frovomususpil`stvi: monografiya. 2020. S.135-147.

УДК: 331

DOI: 10.5281/zenodo.4136093

Палагусинець Р.В., к.е.н., заступник керівника відділу

Управління забезпечення міжпарламентських

зв'язків Апарату Верховної ради України

Palagusynets R. V., PhD, Deputy Head of Division,

Inter-Parliamentary Relations Directorate of the Parliament of Ukraine

**РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ
ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПЕРІОД 2017-2020 РОКІВ**

**THE RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE PERSONNEL POTENTIAL OF
THE DIPLOMATIC SERVICE FOR THE PERIOD 2017-2020**

У статті досліджується дипломатична служба України як один із важливих структурних елементів в системі органів державного управління України у сучасних міжнародних відносинах . Оцінено систему дипломатичної служби України на сучасному етапі, яка проходить складний процес її вдосконалення, задля інтеграції в міжнародне суспільство. У дослідженні наведені достовірні службові дані фактичних показників наявності, розподілу, співвідношення кадрового складу та потенціалу дипломатичної служби України за період з 2017-2020 рр. Проведено поглиблений ретроспективний аналіз кадрового складу дипломатичної служби України у зазначений період. Проаналізовано кількісні показники щодо мовної підготовки та професійного навчання штатних працівників дипломатичної служби. Проведено оцінку звітних даних, щодо кількості опрацьованих звернень громадян, нот, листів закордонних дипломатичних установ України, інших доручень та звернень народних депутатів України штатними працівниками дипломатичної служби.

Оцінено результативні показники діяльності працівників закордонних дипломатичних установ за 2017-2020 рр. та рівень вчасно виконаних доручень та частки прийнятих нормативно-правових актів у загальній кількості розроблених.

Ключові слова: державна служба, дипломатична служба, дипломатичний корпус, дипломатія, закордонна дипломатична установа, кадровий склад.

The paper studies the diplomatic service of Ukraine as one of the important structural elements in the system of public administration of Ukraine in the modern international relations. The system of the diplomatic service of Ukraine at the present stage is assessed, which is undergoing a complex process of its improvement for the integration into the international community. Some aspects of the administration of diplomatic relations have been studied which regulated by the Constitution of Ukraine and the Laws "On Diplomatic Service of Ukraine", "On Civil Service", Labor Code of Ukraine, Consular Statute of Ukraine, as well as other regulations and existing international treaties. The main elements of activity of the diplomatic missions are determined, where the main aspects of work are based on protection of interests and legal rights and freedoms of citizens of the country abroad and implementation of the security of society and state. The study provides reliable official data on the actual indicators of availability, distribution, interrelation of staff and potential of the diplomatic service of Ukraine for the period from 2017 to 2020. An in-depth retrospective analysis was conducted of the staff of the diplomatic service of Ukraine in this period. The total number of foreign diplomatic missions of Ukraine, the average annual number of employees of these institutions and the total number of full-time employees who perform consular functions for the analyzed period are determined. Quantitative indicators are analyzed with respect to the language training and professional training of full-time employees of the diplomatic service. The reporting data were evaluated regarding to the number of processed appeals of citizens, notes, letters of foreign diplomatic missions of Ukraine, other

assignments and appeals of people's deputies of Ukraine by the staff of the diplomatic service. The effective practice indicators are estimated of epy employees of foreign diplomatic missions for the period 2017-2020 and the level of timely execution of orders and the share of adopted regulations in the total number of developed ones.

Keywords: *civil service, diplomatic service, diplomatic corps, diplomacy, foreign diplomatic mission, staff.*

Постановка проблеми. Оскільки дипломатична служба є невідокремленим структурним елементом державної служби України, яка має досить безпрецедентну галузеву специфіку, бо формує та реалізує зовнішню політику України на міжнародній арені. Зміни які відбулись у дипломатичних відносинах України та держав світу після збройної агресії Російської Федерації проти України пояснюють актуальність проведення дослідження кадрового складу та потенціалу дипломатичної служби України. У дослідженні поставлено завдання на основі фактичних показників, довести дане ствердження на аналізі параметричних та якісних показників розвитку кадрового складу та потенціалу штатних працівників дипломатичної служби України за період 2017-2020 рр. Вивчення нинішнього досвіду, дозволить у подальшому сучасному підході визначитися у положеннях належної побудови дипломатичних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематику дипломатичної служби та дипломатії досліджує значна кількість науковців. Зокрема, наукові праці А. Камінський, А. О. Гончарова, Б. І. Гуменюк, В. І. Попов, О. В. Щерба, О. Столяр, О. С. Чмельова, О. В. Щерба присвячені аналізу деяких аспектів становлення сучасної дипломатичної служби України в рамках інтеграції в ЄС та глобалізаційних процесів, які вплинули на розвиток та становлення державної служби та її зовнішньополітичної діяльності. Значну роботу з аналітичної оцінки дипломатичної служби здійснюють експерти Міністерства закордонних справ України.

Постановка завдання. Метою роботи є проведення ретроспективного аналізу кадрового складу та потенціалу сучасної дипломатичної служби України зазначеного періоду. Для досягнення мети визначено наступні завдання:

1. В загальних рисах проаналізувати дипломатичну службу України;
2. Визначити основні засади функціонування дипломатичної служби України;
3. Провести ретроспективний аналіз кадрового складу та потенціалу дипломатичної служби України.

При проведенні дослідження були використані загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, зокрема аналіз і синтез, порівняння, узагальнення, системно-структурний аналіз, статистичний аналіз, графічний, політологічний та геополітичний методи.

Виклад основного матеріалу. З історичним та культурним процесом становлення та розвитку суспільства, у рамках політико-правового, соціально-економічного та духовно-морального процесів формується апарат державної служби який являється фундаментальним механізмом системи державного управління [1, с. 420]. Головним призначенням даної системи є забезпечення професійних вирішень державних доручень щодо імплементації основних положень Конституції України та головних законодавчих та організаційних заходів стосовно забезпечення національної безпеки країни й державного суверенітету, захисту прав та свобод громадян країни та асекурація економічної самостійності народу. Наявність кваліфікованого та стабільного державного апарату, а також авторитетної та високоефективної державної служби, яка зможе забезпечити процес ефективної імплементації даних та стратегічних завдань держави [2, с. 17].

Набутий світовий епохальний досвід демонструє, що могутність держави проявляється не тільки за науково-технічним, народногосподарським та військовим потенціалом, проте і взаємопов'язаний з зовнішньополітичною діяльністю, розсудливою, тактовною та маневреною дипломатичною службою,

етичним та професійним потенціалом кадрової служби дипломатичного корпусу. Результативна резолюція зовнішньополітичних питань та завдань, що постали на порядку денному певних країн, залежить від ефективної стратегії й тактики дипломатичних служб держав [3, с.137].

У сучасному світі зовнішньополітична діяльність дипломатичної служби є невід'ємним компонентом державного службового апарату, та має безпрецедентну галузеву специфіку, котра взаємопов'язана з ротацією особового кадрового складу дипломатичних службовців, оскільки в рамках системи Міністерства закордонних справ України кадровий склад дипломатичного корпусу підпорядковується під періодичне переміщення, відрядження на роботу з центрального апарату до дипломатичних установ розташованих за межами країни. Специфічною особливістю дипломатичної служби являється експансія законодавчих норм не тільки національного законодавства, крім того і міжнародного законодавства на дипломатичного службовця [4, с. 97].

Згідно з правовою доктриною трактування поняття «дипломатичної служби» тлумачать як спеціальний вид професійної службової діяльності [1, с. 421]. У Законі України «Про дипломатичну службу» в статті 1 інтерпретується поняття «дипломатичної служби» яка визначається як професійна діяльність громадян України, яка скерована на практичну реалізацію зовнішньополітичної діяльності України, захист національних інтересів країни у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян та фізичних та юридичних осіб України за кордоном [5].

Згідно з наданими повноваженнями спеціального органу державної влади, а саме Міністерства закордонних справ України, діяльність дипломатичного апарату України здійснюється виключно на державному рівні [6]. У зв'язку з проходженням дипломатичної служби формуються дипломатичні зносини, які регулюються Конституцією України, та наступними законами: «Про дипломатичну службу України» [5], «Про державну службу» [7], Кодексом законів про працю України, Консульським статутом України, а також іншими

нормативно-правовими актами та чинними міжнародними договорами, де дозвіл на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [1, с. 420].

Закон України “Про дипломатичну службу України” встановлює специфічні права та гарантії, особливі обов'язки, вимоги та обмеження, які являються визначальними ознаками дипломатичної служби та поширюються на кадровий склад дипломатичного апарату. Даний Закон установлює порядок організації дипломатичної служби, визначає фахові вимоги щодо штатних працівників дипломатичного апарату, надає розбірливу класифікацію посад штатних працівників дипломатичної служби, встановлює основи правових засад що стосуються дипломатичного службовця та обмеження які стосуються штатних працівників дипломатичного апарату, а також визначає основні поняття, завдання та функції дипломатичної служби. Дипломатична служба являється сферою міжнародних відносин, яка істотно вирізняється у всій сукупності від решти сфер громадського життя [5].

Однією з найскладніших, відповідальніших та найцікавіших видів діяльності, що забезпечує вирішення та імплементацію державних стратегічних завдань, які акцептують у всебічному масштабі розкрити багатосторонню людську індивідуальність являється дипломатична служба у структурах зовнішньополітичного відомства країни [1, с. 421].

У процесі європейської інтеграції України важливим є адаптація дипломатичної служби до єдиних європейських принципів, компетентнісний підхід у підготовці дипломатів, який відповідав би загальноприйнятим стандартам Європейського Союзу, що відповідно б сприяло активізації двостороннього співробітництва між Україною та країнами ЄС у різних сферах. Однією з основних складових реформи дипломатичної служби повинна відбутись трансформація від наявної лінійної до більш функціональної системи адміністрування з передачею повноважень середнім та нижнім ланкам дипломатичної служби [4, с. 97].

Якщо оцінювати систему дипломатичної служби України яка на сучасному етапі є сформованою, але на даному етапі проходить важкий,

суперечливий процес її вдосконалення, якому характерні структурні елементи та ознаки тодішньої системи дипломатичної служби, які несумісні з новими міжнародними відносинами, які сформувалися в Україні. Задля імплементації новітніх підходів та пошуку раціональної моделі організації дипломатичної служби зобов'язують здійснення наукового припущення та прогнозування. Оскільки дані питання об'єктивно вимагають всестороннього дослідження та аналізу історичної ретроспективи, досвіду, традицій української дипломатичної служби. Особливо слід звернути увагу на сучасну теорію служби у структурі зовнішньополітичного відомства може базуватися та удосконалюватися, насамперед на основі українського історичного досвіду.

Одним з головних структурних елементів державної влади та державного управління являється дипломатична служба, де надзвичайний професіоналізм являється найважливішою взірцевою особливістю. Завжди працівників дипломатичної служби та дипломатів індивідуалізували всебічна ерудованість, дисциплінованість, освіченість, вправність результативно застосовувати новітні інформаційні технології, пронизливе усвідомлення історичної самотності свого народу, оскільки дані моменти являються фундаментальними критеріями, які мають відношення до служби в апараті зовнішньополітичного відомства.

Функціональне вирішення політичних завдань, а також значної кількості завдань адміністративно-управлінського характеру щодо професійної асекурації вискоєфективної діяльності зовнішньополітичного відомства України здійснюється дипломатичною службою, де основною діяльністю являється документаційне, протокольне, адміністративно-технічне, правове, фінансово-економічне забезпечення зовнішньополітичних структур, а також в основі містить інформаційно-аналітичну, організаційно-управлінську та кадрову роботу [1, с. 421].

Важливо зазначити, що дипломатія та дипломатична служба досить відрізняються за трактування даних поняття та їхніми характерними ознаками [8]. Науковці трактують поняття «дипломатія» як організаційно-політичний інструмент з імплементації зовнішньополітичного курсу держави, яка містить

комплекс прийомів та методів задля успішної реалізації зовнішньополітичних цілей, тобто являється певним механізмом побудови міжнародних відносин між суверенними державами, яка побудована та базується на взаємному обміні дипломатичними представниками, котрі втілюють національну самобутність своєї держави [9, с. 16].

Штатний працівник дипломатичної служби являється не просто громадянином України, котрий свідомо приєднався до закордонних дипломатичних установ на державну службу, а також високопрофесійний фахівець, який сумлінно здійснює державні службові обов'язки у встановленому порядку до чинного державного законодавства за коштами державного бюджету. Адже працівник даної структури являється індивідом, що репрезентує та відстоює державні інтереси, виступаючи від імені та за дорученням держави у вирішенні нагальних міжнародних питань, які стосуються його компетенції. Сучасний дипломат повинен уособлювати наступні головні кваліфікаційні якості як сумлінність та професіоналізм на службі державі та українському суспільству.

Оскільки служба в дипломатичних установах являється досить специфічною сферою професійної діяльності, де основною своєрідністю даної роботи є:

- 1) націленість на захист інтересів, гарантування безпеки суспільства та держави на міжнародній арені;
- 2) не порушувати та захищати законні права та свободи громадян країни за кордоном;
- 3) забезпечення невимушеної участі громадян у державних справах;
- 4) стратегічний курс на імплементацію владних повноважень, а також політичних і соціальних державних завдань, а саме: інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, фінансово-господарських завдань;
- 5) імплементація управлінських функцій державно-політичного адміністрування;

б) формування відповідних умов для безпечного та гідного життя кожної людини [1, с. 421].

Україна націлена на формування відповідної системи державної служби, яка тримає свій дипломатичний курс на приєднання, заохочення та утримання найкращих штатних працівників дипломатичного корпусу та санкціонує своєчасне позбавлення від професійно непридатних службовців. У прямо-пропорційній залежності знаходиться кар'єрний ріст дипломатичного службовця, а також його звання, класи та ранги від індивідуальних професійних досягнень, набутих професійно-ділових якостей та результативних показників роботи, які не залежать від статі, раси, національності, фінансового положення, релігійних і політичних орієнтації, місця проживання, походження. Головними професійними рисами дипломатичного службовця є наявність спеціальних знань, умінь та навичок; професійна підготовленість до виконання посадових обов'язків; відповідальне відношення до дипломатичної справи та високий рівень духовно-моральної культури, а також обов'язковою необхідністю для службовця є наявність широкого політичного кругозору, знання іноземних мов, спостережливість та вміння розпізнати істину [2, с. 67].

На новому етапі становлення зовнішньої політики та міжнародних відносин Україна інтегрується у європейське співтовариство та бере участь у міжнародних організаціях за наступними напрямками співробітництва з ЄС у галузях юстиції, свободи та безпеки, безвізового діалогу з ЄС, регіонального співробітництва з ЄС, допомога у сфері інституційної розбудови зі сторони ЄС, консультативна місія ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України, співробітництва в енергетичній сфері та інвестиційного співробітництва, торговельного та економічного співробітництва, особливого партнерства з НАТО. Менеджмент сучасних відносин України з ЄС та з іншими державами та міжнародними організаціями забезпечує сучасна дипломатична служба України [10, с. 269].

В Україні у 2017 році було акредитовано одне Представництво Європейського Союзу, ГУАМ, яка являється однією міжнародною

регіональною організацією, одна міжурядова організація, дві моніторингові місії та одна консультативна місія, а також 77 посольств іноземних держав та 18 представництв міжнародних організацій, де загальна кількість даних установ становить 101 штуку. Станом на грудень 2018 року в Україні було акредитовано на 1 посольство менше у порівнянні з 2017 роком, проте на 1 представництво міжнародних організацій більше у порівнянні з 2017 роком, інші показники залишилися незмінними. Консульські установи іноземних держав станом на грудень 2018 року представлені в Україні 21 генеральним консульством та 6 консульствами, і 102 почесними консульствами. Станом на березень 2019 року в Україні було акредитовано та сама кількість установ що і у 2018 році, проте було збільшено на 1 почесне консульство у порівнянні з попереднім роком.

Станом на 1 січня 2017 р. згідно з бюджетною програмою КПКВК 1401030 за рахунок державних коштів було забезпечено функціонування 124 закордонних дипломатичних установ (ЗДУ) України, де середньорічна чисельність працівників ЗДУ склала 1117 осіб, а загальна чисельність штатних працівників, які здійснюють консульські функції, склала 288 осіб. Станом на 1 січня 2018 р. згідно з бюджетною програмою КПКВК 1401030 за рахунок державних коштів було забезпечено функціонування 125 ЗДУ України, де середньорічна чисельність працівників ЗДУ склала 1142, а загальна чисельність штатних працівників, які здійснюють консульські функції, склала 263 осіб.

Станом на 1 січня 2019 р. згідно з бюджетною програмою КПКВК 1401030 за рахунок державних коштів було забезпечено функціонування 126 ЗДУ України (у тому числі започатковано роботу двох штатних консульських установ: Генерального консульства України в Едмонтоні та Консульства України в Анталії). Середньорічна чисельність працівників ЗДУ склала 1247 осіб, а загальна чисельність штатних працівників, які здійснюють консульські функції, склала 295 осіб.

Станом на 1 січня 2020 р. згідно з бюджетною програмою КПКВК 1401030 за рахунок державних коштів було забезпечено функціонування 126

ЗДУ України. Середньорічна чисельність працівників ЗДУ склала 1261 особа, а загальна чисельність штатних працівників, які здійснюють консульські функції, склала 299 осіб. Враховуючи суттєве збільшення обсягів консульських дій у країнах Східної Європи, було збільшено чисельність консульських працівників, за рахунок перерозподілу обов'язків серед працівників ЗДУ та забезпечено організацію виконання поставлених завдань на належному рівні (див. табл. 1) [11].

Таблиця 1.

Кадровий склад закордонних дипломатичних установ за 2017-2020 рр.

Показники	Затверджено у паспорті бюджетної програми (ЗУПБП)				Фактичні результативні показники (ФРЗ)			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Кількість діючих закордонних дипломатичних установ (ЗДУ) України	124 од.	125 од.	126 од.	126 од.	124 од.	125 од.	126 од.	126 од.
Гранична штатна чисельність працівників ЗДУ	1399 чол.	1394 чол.	1394 чол.	1394 чол.	1399 чол.	1394 чол.	1394 чол.	1394 чол.
Середньорічна чисельність працівників ЗДУ (на штатних посадах)	1270 чол.	1315 чол.	1273 чол.	1273 чол.	1117 чол.	1142 чол.	1247 чол.	1261 чол.
у тому числі дипломатичні працівники	—	894 чол.	856 чол.	—	—	776 чол.	839 чол.	—
адміністративно-технічні працівники	—	298 чол.	392 чол.	—	—	259 чол.	384 чол.	—
обслуговуючий персонал	—	123 чол.	25 чол.	—	—	107 чол.	24 чол.	—
Чисельність працівників ЗДУ, які виконують консульські функції	275 чол.	288 чол.	307 чол.	297 чол.	288 чол.	263 чол.	295 чол.	299 чол.

Примітка: сформовано на основі джерела: [11].

Розбіжності між фактичними показниками чисельності та затвердженими результативними показниками обумовлені, зокрема часовими факторами проведення конкурсів на заміщення вакантних посад та оформлення переможців конкурсів для направлення у закордонне відрядження [11].

Як представлено в табл. 2, у числових-кількісних показниках забезпеченість кадрами закордонних дипломатичних установ та їх

пропорційним розподілом відносних порівняльних даних видно, що за період 2017-2020 рр. фактичні результативні показники співвідношення працівників ЗДУ, які здійснюють консульські функції до працівників ЗДУ (на штатних посадах) коливалися в межах 0,23-0,27, а показники співвідношень даних працівників згідно із затвердженою у паспорті бюджетної програми за період 2017-2020 рр. коливалися в межах 0,22-0,24. Показники цих даних стверджують певну контрольовану систему раціонального й збалансованого кількісного співвідношень між парними взаємоузгодженими пропорціями 1:4 працівників закордонних дипломатичних установ, які виконують консульські функції до працівників закордонних дипломатичних установ (на штатних посадах) (табл. 2) [12, с. 15].

Таблиця 2.

Ретроспективний аналіз кадрового складу закордонних дипломатичних установ за 2017-2020 рр.

Роки	Загальна к-сть працівників	Середньорічна чисельність працівників ЗДУ (на штатних посадах)	Чисельність працівників ЗДУ, які здійснюють консульські функції	Співвідношення працівників ЗДУ, які здійснюють консульські функції / працівників ЗДУ (на штатних посадах)
Фактичні результативні показники				
2017	1405 чол.	1117 чол.	288 чол.	0,26
2018	1405 чол.	1142 чол.	263 чол.	0,23
2019	1542 чол.	1247 чол.	295 чол.	0,24
2020	1560 чол.	1261 чол.	299 чол.	0,24
Затверджено у паспорті бюджетної програми				
2017	1545 чол.	1270 чол.	275 чол.	0,22
2018	1603 чол.	1315 чол.	288 чол.	0,22
2019	1580 чол.	1273 чол.	307 чол.	0,24
2020	1570 чол.	1273 чол.	297 чол.	0,23

Примітка: сформовано автором на основі джерела: [11].

Середньорічна чисельність працівників закордонних дипломатичних установ (на штатних посадах) згідно із фактичними результативними показниками за період 2017-2020 рр. має тенденцію до збільшення кількості

штатних працівників. Згідно із затвердженою у паспорті бюджетної програми за період 2017-2020 рр. середньорічна чисельність працівників закордонних дипломатичних установ (на штатних посадах) з 2017 року по 2018 рік збільшилася на 45 штатних працівників, а з 2018 року по 2019 рік зменшилася на 42 штатних працівників, протягом 2019-2020 рр. показник кількості працівників був незмінним. Загальна кількість працівників закордонних дипломатичних установ, які виконують консульські функції згідно із фактичними результативними показниками за період 2017-2018 рр. зменшилася на 25 штатних працівників, а за період 2018-2020 рр. має тенденцію до збільшення кількості штатних працівників (рис. 1).

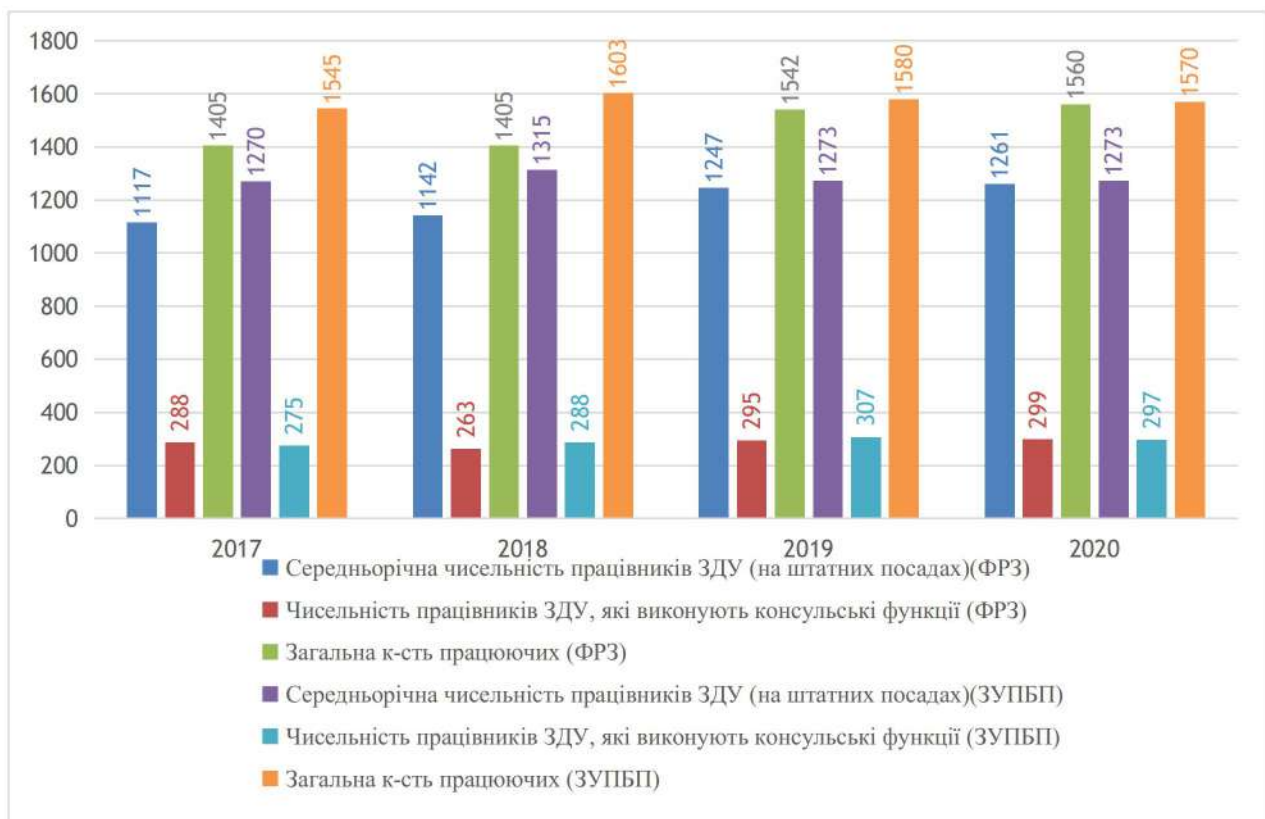


Рис. 1. Аналітична схема ретроспективного аналізу кадрового складу закордонних дипломатичних установ за 2017-2020 рр.

Примітка: побудовано на основі джерела: [11].

Згідно із затвердженою у паспорті бюджетної програми за період 2017-2020 рр. кількість працівників закордонних дипломатичних установ, які виконують консульські функції за період 2017-2019 рр. має тенденцію до збільшення кількості штатних працівників, а за період 2019-2020 рр. зменшилася на 10 штатних працівників (див. рис. 1).

Як видно з табл. 2 та рис. 1, як загальна кількість працівників дипломатичних установ, які здійснюють консульські функції, так і працівників даних дипломатичних установ (на штатних посадах) динамічно і практично рівномірно зростає з 2017 по 2020 рр. Зокрема, загальна кількість працівників згідно з фактичними результативними показниками у 2017 році становила 1545 осіб, а в 2020 році – 1570 осіб, відповідно працівників закордонних дипломатичних установ, які виконують консульські функції у 2017 році становила 288 осіб, а в 2020 році – 299 осіб та працівників закордонних дипломатичних установ (на штатних посадах) у 2017 році становила 1117 осіб, а в 2020 році – 1261 осіб.

Впродовж періоду 2017-2020 рр. в Державному навчально-науковому закладі післядипломної освіти "Дипломатична академія України імені Геннадія Удовенка при Міністерстві закордонних справ", а також в Українській школі урядування Національного агентства України з питань державної служби та в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України здійснюється підготовка, для роботи у сфері міжнародних відносин, забезпечується ефективне навчання та професійно орієнтовне удосконалення знань іноземних мов на основі сучасної педагогічної науки з активним застосуванням технічних засобів навчання, забезпечується професійним навчанням працівників дипломатичної служби. За період 2017-2020 рр. згідно із фактичними результативними показниками та за затвердженою у паспорті бюджетною програмою 400 працівників дипломатичної служби підвищили кваліфікацію з іноземних мов та 600 працівників дипломатичної служби отримали професійне навчання (табл. 3).

**Показники підвищення кваліфікації кадрів дипломатичної служби
за 2017-2020 рр.**

	2017	2018	2019	2020
Фактичні результативні показники, досягнуті за рахунок касових видатків				
Кількість працівників дипслужби, які здобули професійне навчання та відсоткове значення від загальної кількості працівників МЗС України	600 чол. (93,8%)			
Кількість працівників дипслужби, які здобули мовну підготовку та відсоткове значення від загальної кількості працівників МЗС України	400 чол. (62,5%)			
Затверджено у паспорті бюджетної програми				
Кількість працівників дипслужби, які здобули професійне навчання та відсоткове значення від загальної кількості працівників МЗС України	600 чол. (93,8%)			
Кількість працівників дипслужби, які здобули мовну підготовку та відсоткове значення від загальної кількості працівників МЗС України	400 чол. (62,5%)			

Примітка: сформовано на основі джерела: [11].

Згідно з наданими статистичними даними на початок 2020 року здійснено заходи щодо мовної підготовки та професійного навчання штатних працівників дипломатичної служби, на базі Дипломатичної академії України, та крім того у прикладних навчальних закладах в Україні та за кордоном, а саме: 551 — в Дипломатичній академії України; 58 — в Українській школі урядування Національного агентства України з питань державної служби; 20 — в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України; 56 — за кордоном.

Відповідно до звітних даних, кількість опрацьованих звернень громадян, нот листів закордонних дипломатичних установ України, інших доручень та листів станом на 01.01.2017 р. склала більше планового показника та становила 117,08 тис. од. (затверджено паспортом 112,65 тис. од.), станом на 01.01.2018 р. склала менше планового показника та становила 104,02 тис. од. (затверджено паспортом 113,56 тис. од.), станом на 01.01.2019 р. склала менше планового показника та становила 98,6 тис. од. (затверджено паспортом 108,8 тис. од.),

01.01.2020 р. склала менше планового показника та становила 90,9 тис. од. (затверджено паспортом 107,7 тис. одиниць) (табл. 4).

Таблиця 4.

Показники опрацьованих звернень, нот та листів за 2017-2020 рр.

Показники	К-сть	2017		2018		2019		2020	
		ЗУПБП	ФРЗ	ЗУПБП	ФРЗ	ЗУПБП	ФРЗ	ЗУПБП	ФРЗ
Кількість опрацьованих звернень громадян	тис. од.	2,4	4,7	2,6	3,9	3	3	3,4	3,1
Кількість опрацьованих нот	тис. од.	9,9	9,9	10	9,5	10	10,5	10,4	10,1
Кількість опрацьованих листів закордонних дипломатичних установ України	тис. од.	55	56	55,4	43,7	50	33,6	45,4	29,8
Кількість опрацьованих інших доручень та листів	тис. од.	45	46,1	45,2	46,7	45,5	51,3	48,2	47,9
Кількість опрацьованих звернень народних депутатів України	од.	350	368	360	226	320	242	289	348
Кількість опрацьованих звернень громадян на 1 працівника	од.	4	8	4	6	4,7	4,7	5,3	4,8
Кількість опрацьованих нот на 1 працівника	од.	16	17	16	15	16	16,4	16,1	15,8
Кількість опрацьованих листів закордонних дипломатичних установ України на 1 працівника	од.	92	92	87	68	78	53	70,9	46,6
Кількість опрацьованих інших доручень та листів на 1 працівника	од.	75	77	71	73	71	80,2	75,4	74,8

Примітки: ФРЗ – фактичні результативні показники; ЗУПББ – затверджено у паспорті бюджетної програмисформовано на основі джерела: [11].

Викривлення статистичних даних поточних результативних показників станом на 01.01.2017 р. пояснюється таким: зростанням реальної кількості

фактичних звернень громадян протягом 2016 року, збільшення протягом року звернень народних депутатів України, проведення проактивної зовнішньополітичної діяльності України призвів до збільшень документообігу між закордонними дипломатичними установами та МЗС та загальна тенденція до збільшення кількості інших доручень та листів, що надходять до МЗС. Викривлення статистичних даних поточних результативних показників станом на 01.01.2018 р. пояснюється таким: незначним зниженням поточної частки нотних звернень протягом 2017 року, зменшенням реальної чисельності звернень народних депутатів України протягом 2017 року, спрощення поточної процедури документообігу в системі МЗС та зниженням кількості офіційних листів від дипломатичних установ, та спрямуванням діяльності до нарощення загальної кількості інших доручень та листів, що надходять до МЗС. Викривлення статистичних даних поточних результативних показників станом на 01.01.2019 р. пояснюється таким: несуттєвим зростанням поточної кількості нотних звернень у 2018 році, зменшенням реальної чисельності звернень народних депутатів України, спрямуванням діяльності до нарощення загальної кількості інших доручень та листів, що надходять до МЗС, спрощення поточної процедури документообігу в системі МЗС та зниженням кількості офіційних листів від дипломатичних установ. Викривлення статистичних даних поточних результативних показників станом на 01.01.2020 р. пояснюється таким: несуттєвим зростанням поточної кількості нотних звернень у 2018 році, збільшенням реальної чисельності звернень народних депутатів України, скерованістю діяльності до зменшення загальної кількості інших доручень та листів, що надходять до МЗС, спрощення поточної процедури документообігу в системі МЗС та зниженням кількості офіційних листів від дипломатичних установ.

Оцінюючи результативні показники діяльності працівників ЗДУ за 2017-2018 рр. рівень вчасно виконаних доручень у їх загальної кількості за аналізований період становить 100%, що вказує на позитивну тенденцію діяльності працівників закордонних дипломатичних установ, а частка

прийнятих нормативно-правових актів у загальній кількості розроблених у 2017 році за фактичними показниками була у 2 рази нижчою порівняно до затвердженої у паспорті бюджетної програми, у 2018 році фактичні показники були вищими на 10%, порівняно до затвердженої у паспорті бюджетної програми, а у період 2019-2020 рр. фактичні показники були нижчими порівняно до затвердженої у паспорті бюджетної програми (табл. 5).

Таблиця 5.

**Результативні показники ефективної діяльності працівників ЗДУ
за 2017-2020 рр.**

Показники	2017		2018		2019		2020	
	ЗУПБП	ФРЗ	ЗУПБП	ФРЗ	ЗУПБП	ФРЗ	ЗУПБП	ФРЗ
Рівень вчасно виконаних доручень у їх загальній кількості	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Частка прийнятих нормативно-правових актів у загальній кількості розроблених	100%	50%	50%	60%	60%	51%	65%	61%

Примітка: сформовано на основі джерела: [11].

Відхилення результативного показника у 2018 році пояснюється оперативним погодженням розроблених нормативно-правових актів в інших органах державної влади. Відхилення результативного показника в інших досліджуваних роках пояснюється тим, що певна частка розроблених нормативно-правових актів проходить процедуру погодження в інших органах державної влади.

В межах реформування дипломатичної служби було здійснено ґрунтовну та кропітку роботу з модернізації нормативно-правової бази, в результаті було розроблено 16 нормативно-правових актів, які регулюють питання проходження дипломатичної служби. Вперше на практиці відбулося втілення соціальних гарантій іншому з подружжя працівників закордонних дипломатичних установ, закріплені Законом України "Про дипломатичну службу". Практичне застосування оновлених та видозмінених нормативно-правових актів, а саме, Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби

санкціонувало відповідним чином систематизувати проходження дипломатичної служби працівниками МЗС, забезпечити плановість службової кар'єри та наявність конкуренції на кожному етапі експансії по службі, збільшити ефективність користування людських ресурсів, забезпечити здійснення управлінської політики персоналу системною та прозорою. Законодавчо-правовим підґрунтям для приєднання місцевого персоналу для роботи в закордонних дипломатичних установах України стало затвердження Положення про працівників, які здійснюють функції з обслуговування в органах дипломатичної служби. Було вдосконалено конкурсну процедуру та додано зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в частині врахування спеціальних вимог щодо осіб, які претендують на зайняття посад категорій "Б" і "В" в органах дипломатичної служби, з метою підвищення ефективності добору персоналу, а також затверджено Порядок визначення рівня володіння іноземною мовою кандидатами. У контексті реалізації комплексної реформи державного управління затверджено нову структуру апарату Міністерства відповідно до вимог Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ. Враховуючи наведене, у 2019 році МЗС забезпечено реалізацію державної політики у сфері зовнішніх відносин з урахуванням цілей державної політики, мети та завдань, на досягнення яких спрямовано реалізацію бюджетної програми 1401010 [11].

Таким чином, кадровий потенціал дипломатичної служби досліджуваного періоду продемонстрував високі результативні показники, котрі спрямовані на забезпечення ефективної діяльності закордонних дипломатичних установ.

Висновки. Сучасні дипломатичні відносини нині є важливою галуззю міжнародних відносин, оскільки високопрофесійна та вдало організована дипломатична служба являється нерозривним структурним елементом державної служби України, позаяк успішне функціонування державного апарату базується на дотриманні та виконанні базових функцій і вирішенні

політичних та міжнародних завдань стратегічної важливості для України на міжнародній арені.

Проведений поглиблений ретроспективний аналіз кадрового складу та потенціалу дипломатичної служби України за період 2017-2020 рр. представив результативні дані, які необхідно застосувати при розробці стратегії для ефективної реалізації міжнародних відносин України. Необхідно пришвидшити процедуру погодження в інших органах державної влади, з метою мінімізації відхилень результативних показників частки розроблених нормативно-правових актів. В загальному рівень вчасно виконаних доручень у їх загальній кількості за аналізований період становить 100%, що вказує на позитивну тенденцію діяльності працівників закордонних дипломатичних установ.

Список використаних джерел

1. Гончарова А. О. Дипломатична служба як складова частина державної служби України. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1. С. 420-424. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_1_51 (дата звернення 11.08.2020).

2. Гуменюк Б. І., Щерба О. В. Сучасна дипломатична служба : [навч. посіб.]. Київ : Либідь, 2001. 255 с.

3. Камінський А. Вступ до міжнародних відносин : [курс лекцій]. Львів : Світ, 1995. 287 с.

4. Столяр О. Розвиток дипломатичної служби в контексті європейського вибору України. Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України : матеріали конгресу за міжнар. участю (Київ, 17-18 жовт. 2013 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, І. А. Грицяка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2013. С. 97-98.

5. Про дипломатичну службу України : Закон України від 20.09.2001 № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2728-14> (дата звернення 12.08.2020).

6. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 06.04.2011 № 381/2011 // Відомості Верховної Ради України. URL: [http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/2011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/2011) (дата звернення 13.08.2020).

7. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723- XII : із зм. і доп. станом на 16.07.2020 // Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 14.08.2020).

8. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 960. // Відомості Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.08.2020).

9. Попов В. І. Сучасна дипломатія: теорія і практика : [курс лекцій, прочитаних у 1991 – 1998 рр. в Дипломатичній академії МЗС РФ]. Москва : Наукова книга, 2000. Ч. 1. 678 с.

10. Чмельова О. С., Чуйко Ю. В. Сучасна дипломатична служба України як гарант ефективних міжнародних відносин. Стратегії інноваційного розвитку економіки України: проблеми, перспективи, ефективність "Форвард-2016" : тр. 7-ї Міжнар. наук.-практ. Internet-конф. студ. та молодих вчених, 27 грудня 2016 р. / ред. П. Г. Перерва, Є. М. Строков, О. М. Гуцан. Харків : НТУ "ХПІ", 2016. С. 269-270.

11. Офіційний сайт Міністерства закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/> (дата звернення 14.08.2020).

12. Пономаренко М. С. Ретроспективний аналіз кадрового складу аптечних закладів України за 1913-1940 та 1950-1980 рр. Клінічна фармація, фармакотерапія та медична стандартизація. 2015. № 3-4. С. 14-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Kff_2015_3-4_4 (дата звернення 13.08.2020).

References

1. Honcharova, A.O. (2011), "Diplomatic service as an integral part of the civil service of Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, [Online], vol. 1. pp. 420-424, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_1_51 (Accessed 11 August 2020).
2. Humeniuk, B.I. and Scherba, O.V. (2001), *Suchasna dyplomatychna sluzhba* [Modern diplomatic service], Lybid', Kyiv, Ukraine.
3. Kaminsky, A. (1995), *Vstup do mizhnarodnykh vidnosyn* [Introduction to international relations], Svit, Lviv, Ukraine.
4. Stolyar, O. (2013), "Development of diplomatic service in the context of Ukraine's European choice", *Vnutrishni j zovnishni aspekty ievrointehratsijnoi polityky Ukrainy* [Internal and external aspects of Ukraine's European integration policy], *Materialy konhresu za mizhnarodnoiu uchastiu* [Proceedings of the congress with international participation], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine, pp. 97–98.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine " On the diplomatic service of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2728-14> (Accessed 12 August 2020).
6. The Decree of the President of Ukraine (2011), "On approval of the Regulation on the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/2011> (Accessed 13 August 2020).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On civil service", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed 14 August 2020).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Regulation on the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 14 August 2020).

9. Popov, V.I. (2000), *Suchasna dyplomatiia: teoriia i praktyka*. [Modern diplomacy: theory and practice], Naukova knyha, Moscow, Russian Federation.

10. Chmelyova, O.S. and Chuyko Yu.V. (2016), “Modern diplomatic service of Ukraine as a guarantor of effective international relations”, *Stratehii innovatsijnoho rozvytku ekonomiky Ukrainy: problemy, perspektyvy, efektyvnist' "Forvard–2016"* [Strategies of innovative development of the economy of Ukraine: problems, prospects, efficiency "Forward-2016"], International scientific-practical Internet-conference of students and young scientists [Mizhnarodna naukovo-praktychna Internet-konferentsiia studentiv ta molodykh vchenykh], National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute", Kharkiv, Ukraine, pp. 269–270.

11. The official site of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. available at: <https://mfa.gov.ua/> (Accessed 14 August 2020).

12. Ponomarenko, M.S. (2015), “Retrospective analysis of the staff of pharmacies in Ukraine for 1913-1940 and 1950-1980”, *Klinichna farmatsiia, farmakoterapiia ta medychna standartyzatsiia*, [Online], vol. 3-4. pp. 14-18, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Kff_2015_3-4_4 (Accessed 13 August 2020).

УДК 351

DOI: 10.5281/zenodo.4136101

*Дімітрова Є.В., аспірантка навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України*

*Ye. Dimitrova, Postgraduate of Training and Research and Production Center of the
National Defense University of Ukraine*

ФАКТОРИ ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

FACTORS AND PROBLEMS OF FORMATION OF HUMAN RESOURCES OF THE REGION

У статті розглянуто сутність, визначені і змістовно проаналізовано чинники і проблеми формування кадрового потенціалу регіону. Досліджено взаємозв'язок таких соціально-економічних категорій, як «кадровий потенціал», «трудовий потенціал», «людський потенціал» і «людські ресурси». Запропоновано авторський підхід до класифікації факторів, що обумовлюють формування кадрового потенціалу на рівні регіону, на основі результатів класифікації сформована STEP-карта чинників. Детально розглянуто зміст груп соціально-економічних, а також технологічних і політико-правових чинників. Сформульовано рекомендації щодо використання статистичних і експертних методів аналізу стосовно до кожної групи факторів. В роботі виявлені основні проблеми формування і розвитку кадрового потенціалу периферійних регіонів країни.

Ключові слова: *кадровий потенціал, трудовий потенціал, фактори формування, проблемирозвитку.*

In the article the essence is considered, factors and problems of formation of personnel potential of the region are defined and substantially analyzed. The interrelation of such social and economic categories as “personnel potential”, “labor potential”, “human potential” and “human resources” is investigated. The author’s approach to classification of the factors causing formation of personnel potential at the level of the region is offered, on the basis of results of classification the STEP-map of factors is formed. The content of the group of socio-economic factors, as well as technological and political-legal factors is considered in detail. Recommendations on the use of statistical and expert methods of analysis for each group of factors are formulated. The main problems of formation and development of personnel potential of peripheral regions of the country are revealed in the work.

Keywords: *personnel potential, human potential, factors of development, problems of development.*

Постановка проблеми. Необхідною умовою підвищення конкурентоспроможності регіонів є розвиток кадрового потенціалу. Оцінка його стану, моніторинг процесів руху, аналіз особливостей розвитку, виявлення сильних і слабких сторін в умовах модернізації економіки необхідні для сталого росту українського виробництва, таким чином, актуальними є дослідження, пов’язані з обґрунтуванням підходів до управління та оцінки кадрового потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти державного управління у сфері кадрового забезпечення, у тому числі проблеми розвитку організаційного механізму державного управління формуванням кадрової політики, досліджують такі науковці, як Л. Антонова, В. Бесчастний, В. Беглиця, Д.Дзвінчук, С. Домбровська, М. Згуровський, Д. Карамишев,

А. Кобець, В. Коврегін, І. Лопушинський, С. Майстро, В. Огаренко, В. Садковий, В. Сиченко, В. Шведун та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз факторів та проблем формування кадрового потенціалу регіону.

Виклад основного матеріалу. Кадровий потенціал може бути проаналізований і виступати об'єктом моніторингу та управління, як на рівні конкретного господарюючого суб'єкта, так і на рівні галузі і регіону. На рівні регіону (мезорівні) кадровий потенціал слід розглядати як частину трудових ресурсів, що володіють певними знаннями, навичками, вміннями, компетенціями, придбаними і накопиченими в результаті загальної і спеціальної освіти, а також професійного досвіду, підвищення кваліфікації та здійснення перепідготовки.

Кадровий потенціал регіону - це соціально-економічна категорія, аналіз якої потрібно проводити з урахуванням науково-технічного, інноваційного, трудового, виробничого потенціалів регіону [2].

З поняттям «кадровий потенціал» тісно пов'язане поняття «трудоий потенціал», ці категорії визначають роль людини в суспільному виробництві, зіставляють професійні та особисті можливості з цілями і прогнозованими результатами виробництва.

Трудоий потенціал зачіпає всі різноманітні здібності людини, які він може використовувати в процесі трудової діяльності, причому як через основні функції, так і за допомогою участі в суспільному житті організації. Кадровий потенціал характеризує, перш за все, професійні можливості наявного в організації, галузі, регіоні персоналу. Поняття «трудоий потенціал» і «кадровий потенціал» тісно взаємопов'язані, але не є тотожними, у вузькому сенсі, кадровий потенціал є складовою частиною трудового потенціалу. Кадри є невід'ємним ресурсом і чинником виробництва, від якості кадрів, виражається через кваліфікацію, освіту, вміння, навички, компетенції, стану здоров'я, залежить ефективність праці і, в кінцевому рахунку, ефективність виробництва. Близькою до категорії «Кадровий потенціал» є категорія «людський капітал»,

яка в даний час активно розробляється і використовується для якісної характеристики особистого фактора виробництва [1].

Кадровий потенціал формується під впливом ряду факторів, систематизація яких представляє для дослідників певні складності, які полягають у відсутності єдиного підходу до класифікації факторів. В окремих публікаціях визначається і розглядається роль демографічних, науково-технічних, освітніх та інших факторів формування кадрів [3]. На основі систематизації різних підходів до аналізу факторів формування трудового потенціалу і людського капіталу, а також кадрового забезпечення нами був запропонований авторський підхід до класифікації факторів формування кадрового потенціалу з виділенням чотирьох груп факторів.

Таблиця 1.

СТЕР-карта факторів, що формують кадровий потенціал регіону

Група факторів	Зміст факторів
Соціальні	Демографічні чинники (народжуваність, смертність, демографічний приріст / убуток населення, статеві-вікова структура населення) Фізіологічні фактори (стан здоров'я, очікувана тривалість життя і її активної частини) Система початкової, середньої та вищої освіти і підвищення кваліфікації Соціально-психологічні чинники (цільові професійні орієнтири, мотивація до розвитку, знань, самореалізації, культура праці)
Технологічні	Технологічний уклад в економіці країни і регіону, структура виробництва, рівень розвиненості окремих галузей в економіці регіону, рівень інноваційності виробництва
Економічні	Рівень життя населення регіону, економічна активність населення регіону, доходи і витрати домогосподарств, рівень витрат на робочу силу, стан ринку праці регіону
Політико-правові	Нормативно-правове регулювання питань праці і заробітної плати Державна і регіональна кадрова політика регіону

Представлена модель охоплює такі групи чинників, як: демографічні, фізіологічні, соціально-економічні, освітньо-професійні, соціально-психологічні, технологічні, організаційно-правові, які для зручності аналізу розподілені за чотирма основними напрямками (СТЕР-фактори). Жодна з груп факторів не надає домінуючого впливу на кадровий потенціал, при аналізі чинників необхідно використовувати комплексний, системний підхід.

Необхідно відзначити наявність істотного впливу на формування кадрового потенціалу динаміки міграційних процесів, особливо пов'язаних з трудовою міграцією. Міграційні процеси в значній мірі залежать від соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації в країні та регіоні проживання. Трудова міграція може мати як позитивні, так і негативні наслідки для кадрового потенціалу конкретного регіону [4].

При аналізі демографічних показників докладно необхідно досліджувати: частку населення працездатного віку в загальній чисельності населення, середній вік зайнятих в економіці регіону, рівень смертності серед працездатного населення, величину і структуру економічно активного населення, демографічне навантаження працездатного населення регіону.

Фізіологічні фактори кадрового потенціалу пов'язані зі станом здоров'я населення, поширеністю захворювань. Стан здоров'я безпосередньо впливає на можливість здобути освіту, певну професію і здійснювати трудову діяльність, а також на можливості кар'єрного росту на період трудової життєвої діяльності. Стан репродуктивного здоров'я впливає на рівень народжуваності і кількісні параметри трудового і кадрового потенціалу.

У групі соціально-економічних чинників формування кадрового потенціалу важлива роль належить системі охорони здоров'я конкретного регіону, яка покликана забезпечувати підтримку фізіологічних можливостей людини до праці. Розвиток системи медичних установ, якість медичного обслуговування, умови праці та стан техніки безпеки на виробництві, стан довкілля, а також спосіб життя населення - все це в комплексі формує здоров'я працівників.

Технологічні чинники формування кадрового потенціалу пов'язані з впливом науково-технічного прогресу, вдосконаленням засобів і предметів виробництва, використовуваних технологій, систем організації виробничого процесу і, як наслідок, зміною вимог до професійно-кваліфікаційним характеристикам робочої сили.

Соціально-економічні фактори формування кадрового потенціалу регіону включають рівень доходів населення і можливість задоволення основних потреб, рівень і якість життя, які визначають можливість отримання необхідної загальної та професійної освіти, послуг культури, медичного обслуговування. Фактори цієї групи безпосередньо впливають на формування кадрового потенціалу шляхом забезпечення: економічних основ відтворення робочої сили; отримання загальної та професійної освіти; підтримки здоров'я і фізіологічної здатності до праці; формування загальної культури; сприяння економічній активності населення. Особливо важливим фактором у формуванні кадрового потенціалу виступає заробітна плата, яка є основним джерелом доходів працюючого населення. оскільки заробітна плата безпосередньо пов'язана з рівнем кваліфікації працівника, якісними параметрами його трудової діяльності, рівнем відповідальності, то вона здійснює стимулюючий вплив на вибір професії.

Соціально-психологічні чинники формування кадрового потенціалу в більшою мірою пов'язані з мотивацією до праці і професійного розвитку, здомінуючими цінностями і нормами трудового поведінки. труднощі ринкових перетворень, які супроводжувалися економічною кризою, деформацією трудових відносин привели до розчарування, втрати надій, зниження трудової активності, деградації трудових цінностей значної частини економічно активного населення [3]

Для забезпечення розвитку кадрового потенціалу, формування нових навичок працівників належної уваги потребує питання підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів. Однак в більшості підприємств в даний час система перепідготовки кадрів мало розвинена або відсутня, підприємства виділяють незначні кошти на оплату підвищення кваліфікації своїх кадрів в спеціалізованих навчальних закладах. Особливо це стосується підприємств малого і середнього бізнесу. В умовах, коли знання швидко морально застарівають, необхідна безперервна система професійної освіти протягом всього періоду трудової діяльності працівника [2].

Організаційно-правові чинники формування кадрового потенціалу включають систему законів та інших нормативних актів, які забезпечують відтворення робочої сили, організаційний механізм їх реалізації.

Кожна з укрупнених груп факторів вимагає використання специфічних підходів до збору та обробки відповідної інформації. Соціально-економічні фактори порівняно легко піддаються формалізації і можуть бути проаналізовані з використанням традиційних статистичних методик і методів. Група технологічних факторів безпосередньо пов'язана з особливостями і структурою виробництва в конкретному регіоні, для оцінки цих факторів рекомендується використовувати як традиційні методи статистики, так і методики порівняльного аналізу та експертних оцінок.

Група політико-правових чинників вимагає оцінки не тільки наявності, але і дослідження змісту документів по необхідним дефініціям, одним з дієвих методів, використовуваних при аналізі даних факторів, на наш погляд, буде метод контент-аналізу. Таким чином, оцінка процесів формування, розвитку та ефективності реалізації кадрового потенціалу повинна здійснюватися з використанням різноманітних, але при цьому і взаємодоповнюючих методів дослідження, тобто з використанням комплексного підходу.

Висновки. Необхідність аналізу кадрового потенціалу на мезорівні обумовлена тим, що кадровий потенціал формується, накопичується і використовується в межах певної території. Саме на рівні регіону створюються умови для діяльності конкретних працівників і реалізації їх потенціалу, також на рівні конкретного регіону відбувається відтворення робочої сили та її підготовка відповідно до пріоритетних напрямків господарської діяльності регіону, рівнем розвитку продуктивних сил. У кожному регіоні формується певний рівень життя і доходів населення, що визначає соціально-економічні умови формування і розвитку кадрового потенціалу. Оцінка і моніторинг регіонального кадрового потенціалу дозволяють скорегувати напрямки його розвитку і обґрунтувати шляхи його більш раціонального використання.

Список використаних джерел

1. Шпак Л. Соціальна інфраструктура як складова соціально-економічного розвитку регіону / Л. Шпак // Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту. Серія: Економіка і менеджмент. 2016.
2. Щербаківська Л. Особливості формування державної політики щодо розвитку регіонів: європейський досвід / Л. Щербаківська // Інвестиції: практика та досвід, 2014.
3. Яцків М. Соціально-економічний розвиток регіону та рівень життя населення / М. Яцків // Науковий вісник НЛТУ України, 2009.
4. Kostelecky T. Public Administration, Regional Policy, and the Committee of the Regions. - Interaction of Regional, National and European Influences in the Pre-accession Czech Republic / T. Kostelecky // NISPAcee. Occasional papers in Public Administration and Public Policy (YI), 2005.

References

1. Shpak L. Social infrastructure as a component of socio-economic development of the region [Sotsialna infrastruktura yak skladova sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehionu]. 2016.
2. Shcherbakivska L. Features of formation of the state policy concerning development of regions: the European experience. [Osoblyvostiformuvanniaderzhavnoipolitykyshchodorozvytkurehioniv: evropeiskyidosvid]. 2014.
3. Yatskiv M. Socio-economic development of the region and living standards. [Sotsialno-ekonomichnyi rozvytok rehionu ta riven zhyttia naseleennia]. 2009.
4. Kostelecky T. Public Administration, Regional Policy, and the Committee of the Regions. - Interaction of Regional, National and European Influences in the Pre-accession Czech Republic / T. Kostelecky // NISPAcee. Occasional papers in Public Administration and Public Policy (YI), 2005.

УДК 35.975(477)

DOI: 10.5281/zenodo.4136109

*Коваль О. М., кандидат наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом, Національна академії державного управління при
Президентові України*

*Шинкарьов А.М., кандидат наук з державного управління, доцент кафедри
публічного адміністрування Навчально-наукового інституту міжнародних
відносин та соціальних наук, ПрАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ПРІОРИТЕТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

PRIORITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION REGARDING THE MODERNIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

У статті розкрито теоретичні основи забезпечення незворотності процесу децентралізації в Україні, розвитку нових інститутів влади на регіональному рівні в контексті міжнародного та європейського управлінського досвіду в сучасних умовах реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Досліджено теоретичні аспекти нового адміністративно-територіального устрою України, яке незабаром буде закріплено в Конституції. Сьогодні в Україні проходять форуми з обговорення таких змін і формуються теоретичні та практичні рекомендації фахівців в цій галузі публічного управління та місцевого самоврядування.

Відзначається, що вибір європейського напрямку розвитку та відхід від не завжди ефективної практики пострадянського періоду вимагає від незалежної України становлення сучасної моделі публічного управління та адміністрування, зумовлює зміну як вже існуючих її інститутів, так і створення нових. Формування нового для України публічного управління та місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності. Планується введення нового інституту префекта, що обумовлено проведенням сучасного реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Автори статті беруть активну участь в процесі оновлення публічного управління та адміністрування в частині введення в національну практику міжнародних зразків управління та закріплення нового адміністративно-територіального устрою в Україні.

Ключові слова: *Конституція України, інституційний розвиток, регіональне управління та адміністрування, місцеве самоврядування, управлінський і європейський досвід, місцевий рівень, адміністративно-територіальний устрій.*

The article reveals the theoretical foundations of ensuring the irreversibility of the process of decentralization in Ukraine, the development of new institutions of power at the regional level in the context of international and European management experience in modern conditions of reforming the system of public administration and self-discipline in Ukraine. The theoretical aspects of the new administrative-territorial structure of Ukraine, which will soon be enshrined in the Constitution, have been investigated. Today, large forums are held in Ukraine to discuss such changes and theoretical and practical recommendations of specialists in this field of public administration and local self-government are being processed.

It is noted that the choice of the European direction of development and the departure from the not always defective practice of the post-Soviet period requires independent Ukraine to establish an effective model of public administration,

determines the change in both its existing institutions and the creation of new ones. Formation of public administration and local self-government, new for Ukraine, based on the principles of omnipresence. The introduction of the new institute of the prefect is due to the modern reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine.

The authors of the article take an active part in the process of updating public administration in terms of introducing international management models into national practice and consolidating a new administrative-territorial structure in Ukraine.

Keywords: *Constitution of Ukraine, institutional development, regional governance and administration, local self-government, managerial and European experience, local level, administrative-territorial structure.*

Постановка проблеми. Реформи публічного управління та територіальної організації влади формують нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління та місцевого самоврядування в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію публічного управління та адміністрування та форм реалізації економічної політики в умовах глобалізації та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій та поширення інновацій [1].

Ще в квітні 2014 року було затверджено розпорядженням КМУ №333-р

Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації. Це був початок реформування в Україні. Відповідно до Концепції ключовим принципом для формування необхідної системи ефективних органів місцевого самоврядування має стати принцип субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень з точки зору ефективності.

Саме тому, для передачі більшості важливих для людини повноважень у територіальні громади була запропоновано на першому етапі сформувати такі спроможні громади через процедуру добровільного об'єднання. А вже до початку реформи, більшість територіальних громад в Україні була досить слабкою – низька чисельність населення, складна демографія, низька економічна спроможність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В теоретичному плані, сучасна тема децентралізації є досить актуальною й їй присвячена велика кількість наукових праць з публічного управління та адміністрування. Відомі праці Ю.Адрійчука, В.Воротіна, С.Романюка, В.Проданика та ін. Погоджуємось із думкою експертів, що сам термін „децентралізація” має наступне значення: „Система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління”. Зокрема, А.М. Колодій у коментарі до ст.132 Основного Закону України щодо розуміння зазначеного терміну виділив наступне: „Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо). Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів.

Метою роботи є трактування категорій децентралізація та публічне управління в якості окремих управлінських категорій, застосування яких

пов'язане з використанням сучасних механізмів державного управління в країні. Дослідити новітні теоретичні дослідження та позиції формування ефективних суспільних відносин у сфері управління на регіональному і місцевому рівнях і модернізації місцевого самоврядування в Україні

Виклад основного матеріалу. До початку реформи в 2014 році більше 40% територіальних громад мали менше однієї тисячі населення. Такі громади не спроможні виконувати більшість повноважень, притаманних органам місцевого самоврядування, а їхні основні бюджетні витрати складала заробітна плата працівників сільради. Саме тому нова реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17 червня 2014 став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції у одну громаду. Щоправда цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва. Поки договори про співробітництво територіальних громад стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільних господарських об'єктів.

Відзначимо, що ще 23 жовтня 2019 року урядовці, представники місцевих рад та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування під час публічної першої презентації обговорювали та аналізували ключові зміни до Конституції України та пріоритети діяльності Кабінету Міністрів щодо реформування територіальної організації влади та представницької влади. Автори статті приймали активну участь в цьому важливому заході.

До участі в форумі були долучені відомі державні фахівці, депутати, експерти в сфері публічного управління та місцевого самоврядування.

На нашу думку важливо, що Міністр розвитку громад та територій України Альона Бабак, наразі очолюване нею відомство пропонувало оновити

Методику формування спроможних громад, а саме критерії ресурсної спроможності об'єднаних територіальних громад. Підтримаємо, що, в ОТГ має проживати щонайменше 250 дітей шкільного віку та 100 дітей дошкільного віку. Завдяки цьому показнику буде зрозуміло чи доцільно створювати опорну школу в громаді та виділяти кошти з Держбюджету на її комплектацію. На думку міністра, не можливо продовжувати фінансування школи, в яких малокомплектні класи та якість навчання дітей дуже низька. Втрачається можливість для розвитку дітей. Погоджуємось, що сучасна школа має бути повнокомплектною та надавати дітям якісну освіту.

На нашу думку слушною є думка, що в спроможній громаді має проживати не менше 5 тисяч осіб. Саме така кількість мешканців забезпечить ресурсний та кадровий потенціали. Тоді громада буде здатна впроваджувати проекти, які сприятимуть розвитку ОТГ. Крім того, ми підтримуємо думку, що необхідно враховувати індекс податкоспроможності бюджету громади на рівні не менше 0,3%, а також встановити, що частка місцевих податків та зборів у власних доходах місцевих бюджетів складає не менше 10%.

Зазначимо, що сьогодні процес формування спроможних громад не є механічною, математичною, чи навіть економічною моделлю формування держави. І жодним чином процес реформи місцевого самоврядування не буде зводитись до простого дотримання Методики, а перш за все необхідно враховувати напрацьований досвід реформ в європейських державах. Власне реформа місцевого самоврядування повинна йти від людей, які живуть в ОТГ. Сьогодні не потрібні страйки, бунти, щоб люди страждали, їхали на Київ з плакатами. Це має бути консультація з людьми в регіонах. Щоб вони розуміли, що реформа для них і з ними. Що ніхто не нав'язує алгоритмів чи методик, що має бути просто здоровий глузд і розуміння того, яким шляхом ми йдемо.

Тому Мінрозгром після того, як остаточно області сформують перспективні плани формування територій громад, планує провести обговорення цих планів з людьми в регіонах. Такі консультації, на нашу думку, допоможуть з'ясувати: чи дійсно ці перспективні плани відповідають думкам,

побажанням і розумінню того, що має бути наслідком цієї реформи для людей, що проживають в цих громадах, особливо що це пройде вже після виборів на місцях.

Важливо, що в Україні вже створено більшість об'єднаних територіальних громади (983 на жовтень 2020 р), до яких увійшли 4492 територіальні громади. Це становить понад 41% територіальних громад від загальної кількості тергромад базового рівня. Ще 6419 дрібних тергромад залишаються необ'єднаними. А отже, «білих плям» на карті України ще багато.

Є області, території яких охоплені перспективними планами на 100% - це Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Рівненська, Харківська та Хмельницька області. У Житомирській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Херсонській, Чернівецькій та Чернігівській областях перспективними планами охоплено близько 90 % території. Тобто є хоча би бачення на рівні регіону того, хто з ким має об'єднатися для того, щоб там сформувалась спроможна громада. А от в Одеській області лише 36% території охоплено перспективним планом, у Київській - 54%, Вінницькій - 76%, Черкаській - майже 75%. Такі перспективні плани не в повній мірі враховують методику формування спроможних громад.

На сьогодні Уряд проаналізував ситуацію, що відбувається, і чому в деяких областях відсутнє навіть бачення перспективних планів. Сучасний процес об'єднання громад мав відбуватись на засадах спроможності громад. Але часто обласні ради не керуються цим принципом, а переслідують власні політичні інтереси щодо розподілу на рівні регіону сфер впливу. Тож Уряд подав до Парламенту законопроект щодо внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання громад», який прибирає з процесу створення ОТГ етап затвердження перспективних планів облрадами. Після того, як Парламент підтримає ці зміни, процес формування перспективних планів пришвидшиться.

Модифікація інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях в європейських державах і основні контрольні функції з боку

держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на нових керівників - префектів (Prefecto), які здійснюють превентивний контроль за рішеннями місцевої влади [2]. Безпечно це процес не простий і не швидкий, але необхідний за сучасних умов реформування в сфері місцевого розвитку.

Необхідно відмітити, що відповідно до проекту змін до Конституції України, який було вперше презентовано, префект спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. За цією функцією префект практично підпорядковується Президенту України, який може зупиняти акти префекта. Це дещо суперечить теорії взаємовідносин між вищими органами державної влади в умовах надзвичайних ситуацій, де чітко розмежовується характер загрози. Якщо ця загроза зовнішня – за її подолання чи попередження відповідає глава держави, якщо внутрішня – уряд.

На нашу думку, конституційні приписи мають бути розкриті в нормах спеціальних законів, де повинна бути чітко відображена послідовність дій всіх органів влади та посадових осіб. Якщо в умовах воєнного стану Президент стає ключовою фігурою в прийнятті рішень, то в умовах надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації повсякденне керівництво управлінням ресурсами та подоланням таких подій бере на себе уряд, а Президент здійснює тільки функцію запуску заходів, передбачених у таких випадках, а саме, оголошення відповідного стану. Для уникнення протистоянь між Президентом та Прем'єром служить єдина площадка для прийняття рішень – Рада національної безпеки та оборони.

Префект у всіх випадках повинен відігравати ключову роль у виконанні заходів, передбачених законодавством. Він очолює відповідну комісію щодо подолання наслідків таких надзвичайних подій та координує діяльність відповідних державних органів. Відмітимо, що важливо визначити ієрархію відносин між префектом області та району в цих випадках. Територія

розповсюдження такої події не завжди є критерієм для того, щоб визначити, хто відповідальний за її подолання. Ключову роль відіграють масштаб явища, характер, рівень загрози та необхідні матеріально-людські ресурси. Такі обставини повинні бути прописані в Законі.

Загальна норма поведінки посадових осіб цих органів у надзвичайних умовах – жорстка дисципліна. Це накладає особливі вимоги до підготовки префектів до дій в таких обставинах для того, щоб їх накази були компетентними. Це досягається як базовою підготовкою, так і постійними тренінгами, які префект зобов'язаний проходити, незважаючи на свою зайнятість [3].

Подібне зауваження цитованому вище зробив й суддя Конституційного Суду України С.В. Сас, а саме зазначив, що: „У пункті 4 частини першої статті 119 Конституції України в редакції Законопроекту передбачається, що префект „спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади”, проте ці ж повноваження в повному обсязі належать центральним органам виконавчої влади, зокрема міністерствам. А міжміністерську координацію діяльності здійснює Кабінет Міністрів України (пункт 9 статті 116 Конституції України). Невизначеність форм і меж повноважень префекта із зазначених питань створює на конституційному рівні множинність джерел влади (міністерства і кілька десятків префектів) з одними і тими ж конституційними повноваженнями. Такий спосіб організації державної влади створює на конституційному рівні можливість її перманентної дезорганізації, безвідповідальності, оскільки префекти, згідно із Законопроектом, не відповідальні перед Кабінетом Міністрів України за свої втручання у повноваження міністерств, а акти префектів з цих питань не можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України”.

У цілому погоджуючись із зазначеним вище, слід відмітити, що хоча розглянуті повноваження префекта повністю й відповідають запропонованій у Законопроекті редакції ч.1 ст.118 Конституції України, але мають бути узгоджені із відповідними повноваженнями міністерств, якщо не конституційно,

то хоча б законодавчо, адже у кризових ситуаціях не має місця зволіканням, протиріччям, внутрішній боротьбі тощо.

Щодо нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування відмітимо, що зміни до Конституції України передбачають, що префекти можуть зупиняти акти органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності їх Конституції та законам України з одночасним зверненням до суду. Формально така норма існує і в діючій редакції Основного закону, однак Конституцією не визначено суб'єкта вказаних дій. Зміни до Конституції врегульовують цю прогалину, уповноважуючи саме префекта на здійснення нагляду за актами органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні дії префекта є набагато м'якшими за повноваження його польського колеги – воєводи, який просто скасовує рішення органів місцевого самоврядування, спонукаючи тих захищати свої рішення в суді. Однак конституційне формулювання передбачає також деяку різницю між повноваженнями французького та українського префектів. У Франції префект за деякими винятками не зупиняє дію акта – це прерогатива суду. В Україні це конституційна норма, тому в законі необхідно уточнювати, як має діяти інститут зупинки акта. До початку розгляду справи це чисто адміністративний акт префекта, а вже в суді має бути прийнято окреме рішення про зупинку акта з метою забезпечення позову.

Французький префект має два місяці для прийняття рішення щодо звернення до суду. Політичні реалії в Україні такі, що законодавець може не підтримати зупинення процесів вирішення питань місцевого значення на території більш як на місяць, підозрюючи префекта у зловживанні. Як компенсацію можна розглядати можливість попереднього розгляду ухваленого органом місцевого самоврядування акта префектом до набрання ним чинності, щоб виправити помилки до оприлюднення акта.

До зазначених пропозицій також потрібно додати, ще одне зауваження зроблене ще суддею Конституційного Суду України С.В. Сасом. Так, аналіз положень Законопроекту свідчить про те, що префект може зупиняти дію будь-

яких актів місцевого самоврядування, зокрема прийнятих за результатами місцевого референдуму, але таке повноваження префекта суперечить праву територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів (редакція частини третьої статті 140 Конституції України, запропонована Законопроектом), оскільки за своєю правовою природою результати волевиявлення на референдумі є остаточними, не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими до виконання на відповідній території. Зазначене твердження є спірним, адже референдумом можливо прийняти антиконституційне й незаконне рішення, яке з цих причин префекту й слід зупинити.

Зазначене нововведення дозволить двом різним суб'єктам владних повноважень зупиняти дію одного і того ж акта місцевого самоврядування та ініціювати одночасний розгляд звернень стосовно нього двома різними судами – судом загальної юрисдикції та Конституційним Судом України.

Зокрема, Законопроектом пропонується наділити префекта правом зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України „з одночасним зверненням до суду”. Таким чином, у Законопроекті передбачено, що розгляд вказаного звернення префекта здійснюватиметься судом загальної юрисдикції. Це підтверджується і пунктом 1¹, яким у Законопроекті пропонується доповнити частину першу статті 150 Конституції України. За цими змінами до компетенції Конституційного Суду України належить вирішення питання щодо відповідності Конституції України актів місцевого самоврядування лише за зверненням Президента України. З цього випливає, що запропонованими Законопроектом змінами до Основного Закону України на суди загальної юрисдикції покладається обов'язок перевіряти акти місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції України за ініціативою префекта.

Важливо, що бачення членів Української асоціації районних та обласних рад щодо конституційних змін та реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні презентував її Президент, Голова Харківської обласної ради Сергій Чернов. Він зазначив, що Асоціація наголошує на тому, що існує цілий комплекс повноважень, виконання яких буде максимально ефективним лише на субрегіональному рівні [4].

Важливі також є пропозиції стосовно віднесення позицій до повноважень районних рад та їх виконавчих органів, які озвучені доповідачем:

- об'єкти культури, фізкультури, туризму районного значення;
- школи-інтернати загального профілю, спеціалізовані школи;
- управління іншим спільним комунальним майном та підприємствами комунальної власності територіальних громад району;

- спеціалізовані медичні послуги (чітко визначені);
- трудові архіви та будинки соціальної допомоги;
- будівництво та утримання транспортної інфраструктури районного значення;

- підрозділи для подолання наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій;

- захист навколишнього середовища розвиток рекреаційного потенціалу;
- сприяння соціально-економічного розвитку району, у тому числі, залучення інвестицій, грантів, міжнародної технічної допомоги.

Крім того, Сергій Чернов звернув увагу присутніх на нерівномірність представлення територіальних громад в районних і обласних радах та необхідність вдосконалення законодавства про місцеві вибори. Так, за його словами, в цілому по Україні 48 адміністративно-територіальних одиниць не мають своїх представників в обласних радах. В Харківській обласній раді, наприклад, не представлені Барвінківський та Шевченківський райони, а також м. Люботин (загальна кількість населення понад 62 тис чоловік).

Також погоджуємось із думкою п. С.Чернова, що кількісний склад районних і обласних рад пропонується формувати в залежності від кількості громад району чи області, помножених на два. Не є коректним застосування числових показників щодо представництва громад у районних та обласних

радах, які ставляться в залежність від чисельності виборців у громадах. Відповідно до чинного законодавства, статус та повноваження громад не залежить від кількості виборців, тому громади мають право на рівне представництво у місцевих радах субрегіонального та регіонального рівнів.

Висновки. Таким чином, сьогодні проводиться процес децентралізації за європейськими зразками та одночасно – спирається на історичні традиції місцевого самоврядування в Україні. Відбувається певне наближення влади (публічної та місцевої) до людей і громад. Забезпечується повноцінна імплементація європейської хартії місцевого самоврядування.

Призначення та роль інституту представництва держави на регіональному рівні в загальному понятті є незмінним, тобто це є представлення інтересів держави в межах певної територіальної одиниці. Але якщо розглядати той чи інший відповідний інститут представництва держави на певному етапі його становлення та розвитку, то маємо ситуацію, коли мета його створення змінюється разом із тим на які сфери він впливає, які має повноваження тощо. Як приклад, маємо збільшення контрольно-наглядових і зменшення інших функцій порівняно з місцевими державними адміністраціями, які будуть ліквідовані.

Важливо, що перспективні плани, які затверджені Урядом, потребують корегування з урахуванням критеріїв спроможності громад. На сьогодні таких затверджених ми маємо більшість, але вони всі потребують вже оновлення.

Та останнє, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи „адміністративну опіку”, не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території. Зокрема дуже важливо, що акти органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції України чи законам України, можуть бути зупинені саме префектом з одночасним і обов’язковим зверненням до суду.

Список використаних джерел

1. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України / В.Є. Воротін, В.М. Проданик / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2019. - № 1. – С. 95-102.
2. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : посібник / А. Ф. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : Монографія / ПП „АУТДОР-ШАРК”. – Ужгород, 2015. – 126
4. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 332 с.

References

1. Vorotin V. Ye., Prodanyk V.M. Vid rehuliatornoï polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy / V.Ie. Vorotin, V.M. Prodanyk / Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2019. - № 1. – S. 95-102.
2. Tkachuk A. F. Mistseve samovriaduvannia: svitovyi ta ukraïnskyi dosvid [Tekst] : posibnyk / A. F. Tkachuk, R. Ahranoff, T. Braun. – K. : Zapovit, 1997. – 186 s.
3. Panov A. V. Terytorialnyi ustrii Frantsii ta Italii – uroky dlia Ukrainy : Monohrafiia / PP „AUTDOR-ShARK”. – Uzhhorod, 2015. – 126
4. Systema publichnoho upravlinnia v umovakh detsentralizatsii vlady: mekhanizmy horyzontalnoi vzaiemodii : monohrafiia / L. L. Prykhodchenko, S. Ye. Sakhanienko, P. I. Nadolishnii ta in. ; za zah. red. L. L. Prykhodchenko. – Odesa : ORIDU NADU, 2017. – 332 s.

УДК 332.14

DOI: 10.5281/zenodo.4136117

*Ляшевська О. І., кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту
НУЦЗУ, м. Харків*

*Яценко О.А., к.е.н., доцент, заступник начальника кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту
НУЦЗУ, м. Харків, Україна*

Lyashevskaya O., PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

Yashchenko O, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Defense National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

THEORETICAL ASPECTS ON THE FORMATION OF MECHANISMS OF REGIONAL GOVERNANCE

Досліджено теоретичні положення щодо формування механізмів регіонального управління та їх корекції відповідно до потреб трансформаційних змін. Здійснено аналіз структурного складу механізмів управління. Визначено, що механізм управління є складовою, і при цьому активною частиною, системи регіонального управління. Сформульоване

визначення «механізму управління економікою регіону» як складної сукупності методів і інструментів, які використовуються регіональними органами управління в процесах прямого і непрямого впливу на соціальні та ринкові умови життєдіяльності регіональної системи, що забезпечують підвищення ефективності регіональної економіки і зростання якості життя населення. концептуальну модель сучасного механізму управління економікою регіону в Україні, що дозволить на практиці підвищити ефективність функціонування конкретного регіону.

Ключові слова: регіональна економіка, механізм управління, регіональне управління, механізм управління економікою регіону.

The article explores the theoretical positions on the formation mechanisms of regional management and their correction in accordance with the requirements of transformational change. The analysis of the structural composition of the management mechanisms. It is determined that the management mechanism is an integral and active part of the system of regional management. Definition of the «mechanism of management of the region's economy» as a complex set of methods and tools that are used by regional governments in the processes of direct and indirect effects on social and market conditions of activity of the regional system, providing increase of efficiency of regional economy and increase the quality of life of the population. Developed a conceptual model of the modern mechanism of management of the region's economy in Ukraine that will allow us to improve the functioning of a particular region.

Key words: regional management, management mechanism, regional economy, the mechanism of management of region's economy.

Постановка проблеми. У сучасних умовах особливої уваги потребує поглиблення досліджень з базових теоретичних положень формування механізмів управління для застосування в розвитку соціально - економічного середовища і їх корекції відповідно до потреб трансформаційних змін. Але до

цього часу в науковій літературі ще не склалося чіткого уявлення про механізм регіонального управління і згадка про нього найчастіше носить нечіткий характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи феномен механізму управління, значна кількість українських вчених представляє їх як структуру. Структурний склад механізмів управління реалізується й іншими українськими вченими [1-3]. Узагальнення думок дослідників з питань побудови й удосконалення механізмів державного управління і місцевого самоврядування дозволяє зробити такі висновки: поняття «механізм» використовується до практичного здійснення усіх відносно самостійних видів діяльності, сутність і зміст яких передбачає необхідність постійного вдосконалення, організації, регулювання і управління; концептуальні положення, запропоновані різними авторами стосовно визначення поняття і складових механізмів, мають багато спільного і спрямовуються на вирішення ключових питань стратегічних і поточних проблем; основу механізмів становлять узагальнені форми, методи, процедури й інструменти управління.

Метою статті є розробка концептуальної моделі сучасного механізму управління економікою регіону в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох зарубіжних публікаціях термін «механізм» використовується у різних словосполученнях: «механізм регулювання», «механізм державного участі», «механізм управління». Так, Степанов А.Г. стверджує, що «механізм державного регулювання – це реальна організаційна матеріальна сила, володіючи якою держава здійснює владу» [4, с. 22]. На його думку, з одного боку, даний механізм постає у вигляді цілісної ієрархічної системи державних органів і установ, що виконують завдання та функції держави, з іншого боку, він включає сукупність способів і методів державного регулювання економіки. Тут, по-перше, є уможливлене гаслове сприйняття, а по-друге – має місце змішування понять «система» і «механізм». Аналогічним чином, в ряді інших наукових робіт немає суворого розмежування розглядуваних термінів. Наша наукова позиція полягає в тому, що механізм

управління є складовою (активною) частиною системи регіонального управління.

В даний час мають місце нечіткі судження про механізми управління. Так, можна навести такий вислів: «Організаційно-економічний механізм включає наступні базові елементи: ресурси (фінансові і трудові); суб'єкт управління (орган управління); технології управління» [5, с. 221]. Бачиться, що зазначених елементів недостатньо для характеристики цього поняття. Під «механізмом управління» в найбільш загальному вигляді розуміється сукупність системних елементів (функцій, методів, процесів), тісно взаємопов'язаних між собою, при впливі на один або кілька з яких відбувається певне функціонування або зміна інших елементів системи, що викликають, у свою чергу, необхідні процеси в об'єктах управління. Що стосується механізму регіонального управління, то в ньому як в теоретичному аспекті, так і в реальній практиці можна виділяти і розглядати окремі його специфічні складові підсистеми: організаційну, інституціональну, економічну, фінансову, бюджетну, соціально-психологічну та інші, кожна з яких здатна здійснювати певний вплив на об'єкти управління. Як правило, в практичній діяльності використовуються (працюють) всі перераховані системні складові загального механізму регіонального управління, причому в різних поєднаннях, пропорціях і співвідношеннях. Разом з тим стали часто вживаними наступні терміни: «організаційний механізм», «фінансовий механізм», «бюджетний механізм» та інші.

На основі проведених досліджень сформулюємо наступне визначення: «механізм управління економікою регіону» являє собою складну сукупність методів та інструментів, які використовуються регіональними органами управління в процесах прямого (безпосереднього) і непрямого впливу (координування, стимулювання, регулювання) на соціальні і ринкові умови життєдіяльності регіональної системи, що забезпечують підвищення ефективності регіональної економіки та зростання якості життя населення. Отже, пропонується концептуальна модель сучасного механізму управління економікою регіону.

Представлений механізм створюється і приводиться в дію органами регіонального управління, які керуються конкретно своєю регіональною політикою (зрозуміло, розробленої відповідно до загальнодержавної соціально-економічної політики), причому з різним урахуванням факторів національного і глобального середовища. Разом з тим розглянутий механізм управління формується на основі закономірностей і принципів регіонального управління, властивих йому функцій спеціальних структур, наявних ресурсів, традиційних і нових методів та сучасних технологій управління. У нашому розумінні даний представлений механізм управління економікою регіону здійснює наступні основні масштабні процеси впливу (блоки процесів):

- 1) безпосереднє управління державним сектором регіонального господарства;
- 2) координація різноманітних видів діяльності та процесів економічного розвитку регіону;
- 3) ринкове стимулювання, регулювання та підтримка економічних агентів (організацій, підприємців, населення).

Для здійснення зазначених процесів впливу представлений механізм має власний інструментарій, тобто арсенал інструментів, кількість, поєднання і ступінь використання яких може приймати різні значення в залежності від конкретних завдань, рішень та ситуацій.

Перший блок – процеси управління державним сектором регіонального господарства, які здійснюються за допомогою таких інструментів впливу, як: планування діяльності державних організацій; фінансування та інвестування організацій бюджетної сфери; кредитування державних організацій; дотації, субсидії, субвенції організаціям соціальної сфери; аудит, звітність, контроль державних організацій; інвестування у транспортну, інженерно-комунальну та інноваційну інфраструктуру; організація виконання національних проектів програм з урахуванням специфіки регіону; вдосконалення апарату регіонального управління; кадрове забезпечення управлінських структур.

Другий блок – координація різних видів діяльності і процесів економічного розвитку регіону, які повинні реалізовуватися за допомогою наступних інструментів впливу: законодавчі та нормативні акти даного регіону та України; складання прогнозів і планів регіонального розвитку; вибір і реалізація стратегії розвитку; розробка програм розвитку регіону; формування та розвиток міжбюджетних відносин; кластерна політика; приватно-державне партнерство та ін.

Третій блок – процеси ринкового стимулювання, регулювання та підтримки економічних агентів регіону, які повинні використовувати специфічні ринкові інструменти такі як: податкові пільги суб'єктам господарювання; надання пільг та кредитів для інноваційних проектів; співфінансування розроблених регіональних проектів і програм; підтримка конкуренції і малого бізнесу; конкурсне розміщення державних замовлень в регіоні; цінове й тарифне регулювання; ліцензування окремих видів діяльності; земельне регулювання; підтримка зовнішньоекономічної діяльності, що здійснюється господарюючими суб'єктами регіону та ін. Важливо відзначити, що в даній моделі вказані тільки основні укрупнені інструменти, кожен з яких може становити певний комплекс кількох дрібніших, детальних різновидів організаційно-економічних та інструментів. Причому окремі складові укрупнених інструментів впливу, як правило, переплітаються в різних варіаціях з певними елементами інших інструментальних засобів. Наприклад, такий цінний інструмент сучасного розвитку регіону як розробка стратегій, включає в себе цілий ряд аналітичних, оціночних, цілеспрямованих, проектних, експертних, організаційних та інших методичних інструментів, а також тісно пов'язаний із законодавчою нормотворчістю, прогнозуванням, плануванням і програмуванням. Аналогічно і інші інструменти, і складові їх елементи взаємодіють між собою в тих чи інших поєднаннях і взаємодоповнюють один одного, що веде до адитивного ефекту. Тому завжди треба враховувати певну комплексність впливу різних інструментів, які у сукупності складають системний інструментарій механізму управління економікою регіону.

Також важливо підкреслити, що перелік конкретних інструментів впливу зазнає змін у зв'язку зі змінами зовнішніх і внутрішніх факторів, появою нових інструментів, вдосконаленням основних елементів системи регіонального управління (органів управління, структур, ресурсів, технологій та ін.), що являє собою об'єктивний процес оновлення. Поряд і загальним цілісним механізмом управління економікою регіону розробляються, існують і використовуються приватні механізми стосовно до конкретних сфер і видів діяльності, цілей, процесів (наприклад, до секторів економіки, цільових програм, нових концепцій тощо).

Висновки. Науково обґрунтоване, грамотне використання різних видів механізмів та інструментів сприятиме ефективній організації структурної перебудови регіонального господарства, формуванню регіональної інноваційної системи, створенню інвестиційної привабливості регіону, розвитку ринкової, транспортної, інженерно-комунальної та соціальної інфраструктури в регіоні, сприянню успішної діяльності муніципальних утворень тощо. Все це дозволить на практиці підвищити ефективність функціонування конкретного регіону, конкурентоспроможність регіональної економіки та забезпечити зростання якості життя регіонального співтовариства.

Таким чином, можна наголосити, що механізм управління економікою регіону – це багатоаспектна, багатогранна система інструментів і процесів впливу, які в реальній практиці використовуються для отримання того або іншого результату, як правило, в різних, інколи в складних поєднаннях, певних наборах та комплексах. Тільки на основі науково обґрунтованого, взаємопов'язаного та взаємодоповнюючого використання досить різноманітних за змістом, спрямованістю і силі методів та інструментів впливу можливе здійснення необхідного впливу на ті чи інші соціально-економічні процеси та забезпечення необхідної «ланцюгової реакції» у масштабі регіону для отримання намічених результатів і синергетичного ефекту.

Список використаних джерел

1. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога. – К., 2000. – 592 с.
2. Основи упередження кризових явищ в управлінні територіальним розвитком : монографія / О. Ю. Бобровська, Є. І. Бородин, Т. О. Савостенко [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 296 с.
3. Організаційно-правовий механізм управління розвитком регіону : розробка / наук. кер. В. П. Марущак. – К. : НАДУ, 2008. – 44
4. Степанов А. Г. Государственное регулирование экономики региона / А. Г. Степанов. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 240 с.
5. Самофалова Е. Ф. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие / Е. В. Самофалова, Э. Н. Кузьбожев, Ю. В. Вертакова. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2006. – 272 с.

References

1. Mykhasjuk I., Meljnyk A., Krupka M., Zalogha Z. Derzhavne rehuljuvannja ekonomiky : pidruchnyk / I. Mykhasjuk, A. Meljnyk, M. Krupka, Z. Zalogha. – K., 2000. – 592 p.
2. Osnovy uperedzhennja kryzovykh javyssh v upravlinni terytorialnym rozvytkom : monoghrafija / O. Ju. Bobrovsjka, Je. I. Borodin, T. O. Savostenko [ta in.]. – D. : DRIDU NADU, 2011. – 296 p.
3. Orghanizacijno-pravovyj mekhanizm upravlinnja rozvytkom rehionu : naukova rozrobka / nauk. ker. V. P. Marushhak. – K. : NADU, 2008. – 44 p.
4. Stepanov A. G. Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki regiona / A. G. Stepanov. – M.: Finansy i statistika, 2004. – 240 p
5. Samofalova Ye. F. Gosudarstvennoe regulirovanie natsionalnoy ekonomiki: Ucheb. posobie / Ye. V. Samofalova, E. N. Kuzbozhev, Yu. V. Vertakova. – 2-e izd., ster. – M.: KNORUS, 2006. – 272 p.

УДК 331.07:351.83

DOI: 10.5281/zenodo.4136127

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

Шароватова О.П., к.п.н., доцент, НУЦЗУ, м. Харків

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

Sharovatova O., Candidate Sciences (Ped.), Associate Professor, Ph.(Ped)D., Associate Professor of the Department of Labor Protection and Technogenic and Environmental Safety, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ

ESSENCE AND FEATURES OF MODERN STATE MANAGEMENT OF WORK SAFETY

Статтю присвячено уточненню змісту та особливостей здійснення державного управління охороною праці у складних умовах сьогодення. Вихідним положенням для аналізу визначено стан сучасного державного владарювання, який характеризується окрім іншого інтенсивним вдосконаленням управлінських функцій. Відзначено наявність двох протилежних тенденцій: часткового звуження сфери державного регулювання та водночас посиленням ролі держави у здійсненні працезахоронної функції. Запропоновано розглядати

державне управління охороною праці відповідно до системних та структурно-функціональних характеристик.

Ключові слова: *державне управління, охорона праці, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, системний підхід, структурно-функціональний підхід.*

The article is devoted to clarifying the content and features of the implementation of state management of labor protection in the difficult conditions of today. The starting point for the analysis is the state of modern government, which is characterized, among other things, by intensive improvement of management functions. The presence of two opposite tendencies is noted: partial narrowing of the sphere of state regulation and at the same time strengthening of the role of the state in the implementation of the labor protection function. It is proposed to consider the state management of labor protection in accordance with the system and structural and functional characteristics.

Keywords: *public administration, labor protection, public authorities, local self-government bodies, system approach, structural-functional approach.*

Постановка проблеми. Сучасності властиве стрімке примноження загроз та небезпек, які зумовлюють необхідність постійного оновлення та вдосконалення державного регулювання соціально-трудова відносин. З іншого боку, докорінно змінюються і функції державної влади, яка позбавляється значної частки розпорядчо-виконавчих функцій та має стати надійним партнером роботодавців та працівників. Усе частіше йдеться і про повноцінну реалізацію концепції трипартизму, тобто сумісної та ефективної участі всіх сторін соціального діалогу у сфері охорони праці. Відчутно впливають на стан державного управління охороною праці і євроінтеграційні процеси та необхідність повноцінного сприйняття міжнародних трудових стандартів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. З часом дискусії щодо правових та державно-управлінських відносин у сфері охорони праці поступово виходять на якісно новий рівень. Про це свідчать напрацювання С. Вишновецької, Н. Дараганової, Т. Занфірової, Ю. Івчук, М. Іншина, В. Щербини, О. Яковлева та деяких інших дослідників. За оцінкою О. Яковлева, наприклад, правова природа охорони праці базується на факті визнання державою свого обов'язку забезпечити захист працівника як сторони, фактично більш слабкої в трудових правовідносинах, з метою збереження його життя, здоров'я і високого рівня працездатності [1; с. 77]. Як зазначає М. Іншин, «вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням здорових та безпечних умов праці – одне з найважливіших завдань соціальної держави» [2; с. 300].

Виділення невирішених проблем. Проте з часом стає все більш очевидним і те, що суто правовими та адміністративними заходами неможливо забезпечити повноцінне регулювання сфери працезохоронних відносин. Дійсно, ефективне регулювання таких відносин вимагає застосування не лише правових, але і багатьох інших засобів та способів управлінського впливу. Не додає ясності у даному питанні і просте перерахування органів, що згідно з чинним законодавством мають здійснювати державне управління в окресленій сфері соціально-трудових відносин. Вимагає додаткового дослідження і питання щодо уточнення змісту державного управління охороною праці залежно від оновленого розуміння загального місця держави у сучасному суспільному розвитку.

Постановка завдання. Метою даного рукопису визначено уточнення змісту та особливостей здійснення державного управління охороною праці у складних умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Реалізація сучасними правовими державами соціально-економічної функції базується на тому постулаті, що людина, її життя і здоров'я є найвищою соціальною цінністю. При цьому має забезпечуватися і гармонійне поєднання інтересів окремої людини, групи (колективу) та соціуму в цілому.

Виразно спостерігається і тенденція до переорієнтації від жорстких розпорядчо-виконавчих до так званих «м'яких» засобів управлінського впливу. Йдеться не про реалізацію концепції держави – «нічного сторожа» («laissez-faire») у річищі ліберальних і лібертаріанських концепцій, а про загальний імператив державно-владного розвитку (концепція «laissez-faire» базується на наступному: держава має якомога менше втручатися в соціально-економічні процеси, а «невидима рука ринку», якщо їй не заважати, вирішить самотійно і в найбільшій ефективний спосіб всі проблеми суспільного розвитку; при цьому слід звернути увагу на те, що ідея «laissez-faire» доволі принадлива, але вона гіперболізує до невпізнання принцип дерегуляції ринку і до того ж не була реалізована в жодній цивілізованій країні).

Сучасні держави все більшою мірою відмовляються від безпосереднього регулювання на користь забезпечення умов для самоврядного розвитку громад, територій і виробничих колективів. В якості ж базового показника для здійснення соціально-економічної функції визначається створення належних умов для розвитку ринкових відносин. Цей підхід чітко простежується у більшості нормативно-правових актів відповідного спрямування (див., напр., зміст нормативних документів з основою у запровадженні та продовженні мораторію на планові заходи із здійснення нагляду у сфері господарської діяльності, які проводять органи державного нагляду).

Відповідним чином коригуються управлінські функції органів державної влади та управління. Про це, зокрема, свідчить популяризація концепцій «new public management», «public administration», «public policy», «smart management», «smart regulation» та деяких інших, які окрім іншого спрямовані на суттєве оновлення змісту та методів державного управління.

Водночас зберігається та навіть частково посилюється значення участі держави в тих сферах соціально-економічних відносин, в яких ринкове регулювання виявляється недостатнім чи навіть неспроможним забезпечити повноцінне гарантування прав і свобод людини. Це повною мірою стосується і безпеки та гігієни праці. Не випадково у Законі України «Про основні засади

державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким встановлюються доволі жорсткі межі для втручання представників органів державної влади та управління в господарську діяльність, серед принципів державного нагляду (контролю) на чільне місце поставлений принцип «пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності» [3].

Якраз у такому контексті наповнюється конкретним змістом висловлювання А. Соловйова, що навіть з урахуванням багатьох важливих обставин «беззаперечним фактом є посилення залежності розвитку суспільства від системи державного управління» [4, с. 70].

Надійний фундамент удосконалення державного управління охороною праці (далі – ДУОП) складають міжнародні трудові стандарти, які опрацьовуються та ухвалюються Міжнародною організацією праці (далі – МОП). У цьому сенсі найбільш важливе значення мають конвенції цієї організації, які мають нормативне значення і мають характер міжнародних трудових норм. З-поміж таких актів виділяються фундаментальні чи основоположні конвенції, що мають діяти в повному обсязі незалежно від їх ратифікації, та в сукупності правових норм відображають основні принципи і права у сфері праці (це конвенції № 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 і 182).

Безпосереднє ж відношення до сфери працезохоронних відносин мають ті конвенції, які навіть у власних назвах містять ключові назви «безпека» і «гігієна». Серед таких конвенцій ключовими є Конвенція МОП № 155 Про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище (від 1981 року); Конвенція МОП № 184 Про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (від 2001 року) та Конвенція МОП № 187 Про основи, що сприяють безпеці і гігієні праці (від 2006 року).

При цьому слід зважити і на ті обставини, що в результаті ратифікації міжнародні документи стають частиною національного законодавства і що в такому разі виникають зобов'язання держав-членів дотримуватися взятих на

себе зобов'язань. Відтак і виникають підстави для твердження, що певний спектр міжнародних трудових стандартів має вважатися не лише основою, але і сутнісною складовою ДУОП як складної і розгалуженої системи.

Питання щодо ДУОП як складної системи все частіше аналізується представниками багатьох наукових дисциплін. Наприклад, Н. Дараганова до такої системи в Україні також відносить Верховну Раду України, прокуратуру та суди [5, с. 126].

За нашою ж оцінкою, згідно із системним підходом та так званим «широким» тлумаченням державного управління, на увагу найперше заслуговує питання щодо міри причетності Верховної Ради України та Президента України до галузі охорони праці.

Так, Український парламент, розробляючи та приймаючи нормативно-правові акти найвищої юридичної сили, створює законодавче поле для формування та здійснення працезохоронної політики (і в цьому сенсі доцільно в черговий раз звернутися до поняття єдності та системних характеристик влади, а також до часткового розділення функцій органів державної влади). При цьому слід враховувати, що діяльності загальнонародного представницького органу властива не лише законодавча, але і декілька інших важливих функцій державної влади (установча, організаційна, контрольна тощо). І якраз у розрізі реалізації зазначених функцій якнайповніше виявляється безпосередня причетність цього органу до різнобічних аспектів державноуправлінської та працезохоронної діяльності (детальніше про авторські напрацювання з окресленої проблематики див. [6]).

У ст. 31 Закону України «Про охорону праці» вказується на те, що державне управління охороною праці в Україні здійснюють Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі охорони праці; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [7].

Застосування у даному разі узагальненої категорії «центральні органи виконавчої влади» (далі – ЦОВВ) надає підстави для гармонійного узгодження форми (у даному разі, назви інституції) та змісту (функцій та повноважень, віднесених до компетенції того чи іншого ЦОВВ). Проте, відсутність чіткого та наперед визначеного розподілу працезохоронних функцій між міністерствами та іншими ЦОВВ може становити і серйозну проблему.

Так, до недавніх пір забезпечувало формування та реалізацію державної політики у сфері охорони праці Міністерство соціальної політики України. Проте, у вересні 2019 року цю функцію було передано новоствореному Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Якраз це міністерство відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 838 «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства» від 11 вересня 2019 р. наділилося функціями формування та реалізації державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу; а також промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці тощо [8].

У даному разі слід звернути особливу увагу на ту обставину, що згідно з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до принципів функціонування ЦОВВ віднесено окрім іншого принципи безперервності та забезпечення єдності державної політики [9]. Відтак у разі реорганізації повноважень ЦОВВ функції не скасовуються і не звужуються, а лише передаються іншому органу. Інша справа – доцільність передачі функцій з формування державної політики у сфері охорони праці, адже йдеться про ефективне регулювання питань безпеки і гігієни праці мільйонів працівників (у зв'язку з цим виникають питання щодо мети, мотивів, ресурсного, кадрового та фінансового забезпечення такої передачі).

Вимагає додаткових пояснень і питання щодо віднесення до системи ДУОП органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Залишаючи за предметним полем даного рукопису теоретичні дискусії щодо приналежності ОМС до здійснення державно-владних повноважень, слід відзначити наступне:

по-перше, відомо, що органи державної влади (далі – ОДВ) при здійсненні власних повноважень представляють державу, а ОМС – територіальну громаду;

по-друге, повноваження ОМС у сфері державно-управлінських відносин першочергово базуються на тому, що обидва органи – ОДВ і ОМС – мають право у межах власної компетенції на здійснення публічної влади (якраз звідси виходить і спільна для них категорія – органи публічного управління);

по-третє, повноваження ОМС у сфері державних владних відносин мають здійснюватися у випадках, чітко встановлених законом (це першочергово норми ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування та низки статей Закону України «Про місцеве самоврядування»);

по-четверте, у даному разі має, насамперед, йтися про делеговані повноваження (тобто, повноваження органів виконавчої влади, надані ОМС законом, а також повноваження ОМС, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад).

До таких повноважень, наприклад, відповідно до приписів Закону України «Про місцеве самоврядування» відносяться:

(1) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства (п. 2.6. ст. 30);

(2) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності

різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами (п. 1.6. ст. 34);

(3) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах(п. 8.6. ст. 34) [10].

Висновки. Стан та особливості здійснення державного управління охороною праці значною мірою залежать від сучасного суспільного та державно-владного розвитку. Причому, навіть за умови часткового звуження сфери державного регулювання посилюється необхідність посилення значущості органів державної влади та управління в реалізації працезахоронної функції. Першочергово це пояснюється станом виробничого травматизму та професійних захворювань, а також неможливістю регулювати окреслену сферу соціально-трудова відносин з відвертим наголосом на ринкових засобах. Запропоновано розглядати державне управління охороною праці згідно із системними та структурно-функціональними характеристиками (підходами), що дозволяє з'ясувати компетентність усіх органів влади та управління за відповідною сферою регулювання. Різними органам властиві власні повноваження і функції, форми і методи реалізації поставлених ними завдань. Проте, у сукупності вони спрямовані на реалізацію спільної мети – забезпечення надійного фундаменту для захисту людей праці від різноманітних загроз і небезпек.

Список використаних джерел

1. Яковлев О.А. Принципи державної політики в галузі охорони праці: погляд правника. *Право та інновації*. 2017. № 2 (18). С. 75-80.

2. Іншин М.І. Шляхи удосконалення охорони праці. *Митна справа*. 2014. Спецвипуск. С. 297-301.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
4. Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лике власти. *Полис*. 2011. № 5. С. 70-98.
5. Дараганова Н.В. Державне управління охороною праці: дискусійні питання. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 123-131.
6. Древаль Ю.Д. Проблематика державного управління охороною праці. *Теорія та практика державного управління: зб. наукових праць*. 2016. № 1 (52). С. 22-26. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/03.pdf>.
7. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>.
8. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 р. № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#n642>.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

References

1. Yakovliev, O. "Pryntsypy derzhavnoi polityky v haluzi okhorony pratsi: pohliad pravnyka". *Pravo ta innovatsii*. 2017. № 2 (18): 75-80. Print.
2. Inshyn, M. "Shliakhy udoskonalennia okhorony pratsi". *Митна справа*. 2014. Spetsvypusk: 297-301. Print.

3. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On the Main Principles of State Supervision (Oversight) in the Area of Commercial Activity". N.p., 05 April 2007. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>>.
4. Solovev, A. "Latentnyie strukturyi upravleniya gosudarstvom ili igra teney na like vlasti". *Polis*. 2011. № 5: 70-98. Print.
5. Darahanova, N. "Derzhavne upravlinnia okhoroioiu pratsi: dyskusiini pytannia". *Biuletен Ministerstva yustytzii Ukrainy*. 2014. № 6: 123-131. Print.
6. Dreval, Yu. "Problematyka derzhavnoho upravlinnia okhoroioiu pratsi". *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. naukovykh prats*. 2016. № 1 (52): 22-26. Print. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/1/03.pdf>.
7. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On Labor Protection". N.p., 14 October 1992. Web. 14 September 2020. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>>.
8. *Ukraine. Cabinet Ukraine.* Resolution of the Cabinet of Ministers. "Issues of the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture". N.p., 11 November 2019. № 838. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF#n642>>.
9. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On Central Bodies of Executive Power". N.p., 17 March 2011. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>>.
10. *Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine.* Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". N.p., 21 May 1997. Web. 14 September 2020. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>>.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК 351.759.6(477)

DOI: 10.5281/zenodo.4136131

*Коробка І. М., Командир, льотчик 1 класу,
Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби,
Державна служба України з надзвичайних ситуацій*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL CIVIL PROTECTION

В статті визначено теоретичні та практичні питання цивільного захисту як об'єкту системи публічного управління в Україні у частині використання організаційно-правового механізму державного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту. Розкриті категорії та суспільні відносини в сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи (механізмів) управління в сфері цивільного захисту в Україні. В роботі комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки державного управління досліджено теоретичні питання організаційно-правового забезпечення функціонування механізмів публічного управління та адміністрування. Обґрунтовано теоретичне розуміння змісту категорії «організаційно-правовий механізм», «цивільний захист» і «публічне управління ризиками», а саме обґрунтоване необхідність оновлення та модернізації організаційно-правових механізмів публічного управління та

адміністрування. Також в статті здійснено дослідження напрямів розвитку інституту цивільного захисту в Україні та теоретично доведено що сучасною метою процесу вдосконалення дієвості цивільного захисту є реформування та оновлення нормативно забезпечення децентралізованої управлінської моделі в сфері цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: публічне та державне управління, цивільний захист, організаційно-правові механізми, суспільні відносини, управління та ризику.

The article identifies theoretical and practical issues of civil protection as an object of the public administration system in Ukraine in terms of the use of organizational and legal mechanism of public administration and administration in the field of civil protection. Categories and public relations in the field of emergency risk management are revealed, in particular, the theoretical achievements and views of scientists on the state and goals of the system (mechanisms) of management in the field of civil protection in Ukraine are studied. In the work complex with the use of modern methods of cognition, taking into account the latest achievements of the science of public administration, theoretical issues of organizational and legal support of the functioning of mechanisms of public administration and administration are studied. Theoretical understanding of the content of the categories "organizational and legal mechanism", "civil protection" and "public risk management" is substantiated, namely the need to update and modernize the organizational and legal mechanisms of public administration and administration is substantiated. The article also studies the development of the institute of civil protection in Ukraine and theoretically proves that the current purpose of the process of improving the effectiveness of civil protection is to reform and update the decentralized management model in the field of civil protection in Ukraine.

Keywords: public and public administration, civil protection, organizational and legal mechanisms, public relations, management and risks.

Постановка проблеми. Сучасне публічне управління та адміністрування функціонує в умовах підвищеної складності, невизначеності та динамічності навколишнього соціально-економічного середовища, зокрема в сфері цивільного захисту України. За таких умов слід враховувати роль організаційно-правових засобів (методів, інструментів) формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту як важливого напрямку в процесі вдосконалення сучасного державного управління та регулювання, зокрема за складних умов світового та вітчизняного досвіду (практики) боротьби із CoViD – 19.

Провідним і своєчасним питанням в нашій країні є реальне вдосконалення системи цивільного захисту, попередження надзвичайних ситуацій і зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших дій на території України. Сьогодні, після активної фази військової агресії на землях України стало зрозумілим, що потребують оновлення організаційно-правові механізми публічного управління та адміністрування в сфері цивільної безпеки, зокрема за допомогою вчасного та дієвого використання новітніх організаційних і правових засобів їх розвитку та вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних і зарубіжних вчених, що зробили значний внесок у розв'язання проблем безпеки, слід відзначити В.П. Горбуліна, С.І. Пірожкова, Г.Г. Почепцова, Г.Г. Малинецького, В.І. Ярочкіна. Разом з тим дослідження в яких комплексно розглядались науково-теоретичні засади організаційно-правового забезпечення чи механізмів публічного управління, категорії чи відносини в сфері цивільного захисту, практично відсутні.

В контексті статті існують теоретичні дослідження, групи вчених – П. Волянський, В. Воротін, С. Домбровська, Є. Романенко, В. Садковий та ін., які справедливо роблять висновок, що сучасна ситуація в сфері цивільного захисту потребує оновлення законодавчого забезпечення та аналізу вже діючих нормативних актів в частині їх оновлення та модернізації [1].

Мета статті. В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій «організаційно-правовий механізм», «цивільний захист (ЦЗ)» в якості окремих управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних механізмів і методів (інструментів) державного управління в національній практиці. Дослідити новітні теоретичні дослідження та позиції українських авторів щодо формування організаційно-правових механізмів (законодавства) в сфері ЦЗ за умов реформування всієї управлінської системи, зокрема в означеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Напрями розвитку цивільного захисту в сучасних безпекових умовах Україні та організаційно-правовий механізм публічного (державного) управління в цій сфері відіграє значну роль, зокрема, стосовно попередження загроз і ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Такій підхід до формування дієвої системи цивільного захисту потребує вдосконалення за наступними напрямками:

- підвищення рівня стійкості функціонування економічних об'єктів у випадках настання та розвитку надзвичайних ситуацій;
- забезпечення профілактики наслідків щодо надзвичайних ситуацій та усунення їх негативних наслідків з матеріально-технічної й фінансової точки зору;
- розробка державної політики в сфері цивільного захисту відносно забезпечення функціонування національної системи з профілактики та реагування на випадки виникнення надзвичайних ситуацій;
- підвищення безпеки громадян і довкілля, профілактика настання та виникнення ситуацій надзвичайного характеру;
- формування державного нагляду та контролю за реалізацією заходів щодо підтримки безпеки громадян від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій [2].

За сучасних умов господарювання функції та роль законодавчих (організаційно-правових) механізмів публічного управління щодо профілактичної практики усунення надзвичайних ситуацій та мінімізування їх

наслідків є визначальною. Ці механізми та притаманні їм інструменти дозволяють:

- здійснити розподіл професійного збору й обробки повної інформації з різних рівнів публічного управління надзвичайними ситуаціями;
- оптимізувати підходи до побудови дієвої системи підтримки прийняття рішень і узгодження її з системою відповідальності за недотримання нормативно встановлених алгоритмів дій.;
- модернізувати взаємозв'язок суб'єктів експертної оцінки з діями посадовців, до повноважень яких входить державне управління у сфері цивільного захисту;
- визначити рівень і межі вільного (відкритого) пошуку інформації щодо прийняття посадовою особою рішень стосовно державного управління в сфері цивільного захисту;
- розмежувати функції, права й обов'язки представників державного управління стосовно означеної сфери цивільного захисту;
- здійснити раціональне встановлення часового навантаження, потрібного для впровадження державно-управлінських (публічних) функцій стосовно цивільного захисту [3].

На нашу думку, перш ніж безпосередньо розглядати організаційно-правовий механізм державного управління в сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно розвитку всієї системи захисту від ризиків настання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, доцільно розглянути парадигму чи дефініцію правового забезпечення самої системи публічного управлінського процесу.

Так, визначення правового (організаційно-правового) забезпечення управління уперше було зафіксоване в управлінській науці стосовно математичних і кібернетичних систем, які включали людину в свій склад як частину автоматизованої системи управління. А вже пізніше було надано визначення організаційно-правового забезпечення управління як засобу управління відносно визначеної суспільної сфери відносин, зокрема в сфері розвитку цивільного захисту в сучасних безпекових умовах.

Фактично є можливість визначити законодавче забезпечення управління в якості формування та підтримки основних характеристик організаційно-функціонального спрямування, які притаманні управлінським системам, через здійснення упорядкованого впливу всіх наявних законодавчо-нормативних засобів. Цей процес включає розробку, обговорення та прийняття таких нормативних документів.

У цілому, система правового забезпечення публічного (державного) управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, загрозами та ризиками їх настання та розвитку, складається з сукупності законів і затверджених підзаконних нормативно-правових актів, які формують необхідне правове поле для забезпечення діяльності органів держави і життєзабезпечення населення в умовах настання та розвитку систем захисту від надзвичайних ситуацій [4].

У цілому, на нинішньому етапі розвитку національної господарської системи нормативно-правову базу сучасного державного управління з питань профілактики настання та навидь певних ознак надзвичайних ситуацій складають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо. Ми вже наводили повний перелік і не будемо цього робити в цій статті.

За умов розвитку України та оновлення процесів регулювання заходами профілактики надзвичайних ситуацій та дій у випадки їх настання та загроз їх розвитку здійснюється з урахуванням чіткого алгоритму та комплексно з правової точки зору. Переважно подібне управління та регулювання забезпечується та концентрується на галузях адміністративного, екологічного та трудового права.

Вважаємо завданням галузі науки державне управління, за необхідне, здійснити ретельний аналіз і моніторинг сучасних особливостей правової еволюції вітчизняного законодавства стосовно сфери цивільного захисту. Про це говорять експерти та фахівців в сфері цивільного захисту, зокрема йшла мова на XXI Всеукраїнській науково-практичній конференції (за міжнародною участю) «Розвиток цивільного захисту в сучасних безпекових умовах» 8 жовтня

2019 року в м. Києві, де автор приймав участь у якості організатора та учасника.

Відзначимо, що в процесі вирішення проблеми підтримки та забезпечення безпеки суспільних відносин і громадян з організаційно-правової точки зору провідні країни світу поступово вдосконалювали власне законодавство відносно надзвичайних ситуацій – від розробки та прийняття законодавства, що регулювали дії в умовах настання та розвитку конкретних випадків небезпек до ухвалення окремих законів, що регламентували загальні концептуальні дії [5].

Протягом останніх років в Україні було проведено багато заходів і зібрань, які були спрямовані на вдосконалення ідеології (концепції) державного управління в умовах надзвичайних ситуацій в контексті її відкритості та публічності. Подібні заходи зумовлені тим, що питання безпеки та захисту населення, а також економічних і культурних об'єктів від настання та розвитку надзвичайних ситуацій нині сприймаються як складова державної безпеки з визнанням пріоритету саме цивільного захисту населення та територій від різнохарактерних загроз, що можуть виникнути протягом тривалого часу розвитку господарської системи, на відміну від вирішення проблем цивільної оборони, орієнтованої саме на воєнний час. Так, на нинішньому етапі розвитку економіки України, здійснюється пошук раціональної управлінської моделі забезпечення цивільного захисту з урахуванням дієвого та функціонального принципу реагування з боку держави на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій замість використання звичайного галузевого принципу, який використовувалася раніше в цій системі.

Відзначимо, що сучасне формування системи державного цивільного захисту в Україні супроводжувався наявністю суттєвої кількості колізій законодавства, орієнтованого на регулювання надзвичайних ситуацій, а також фактичного функціонування децентралізованої системи прогнозування, профілактики, виявлення та нейтралізації надзвичайних ситуацій на державному рівні.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на прийняття ще в 2012 році Кодексу цивільного захисту, який нормативно регулює суспільні відносини,

пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності [5].

Відзначимо, що прийняття Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI в цілому сформувало напрями діяльності та забезпечило низку таких переваг національної системи розвитку цивільного захисту в сучасних безпекових умовах: усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади; уніфікація термінологічної бази нормативно-правових актів стосовно цивільного захисту; кодифікація законодавства, що регулювало надзвичайні ситуації;

Важливо, що після введення в дію означеного Кодексу цивільного захисту відбувся перехід на більш дієву систему захисту, зокрема втратили чинність наступні закони: Закон України “Про аварійно-рятувальні служби”; Закон України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”; Закон України “Про правові засади цивільного захисту”; Закон України “Про Цивільну оборону України”; Закон України “Про пожежну безпеку”; Закон України “Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони”; Закон України “Про війська Цивільної оборони України” [6].

На нашу думку, саме наслідком скасування зазначених Законів України, з'явилася низка питань, пов'язаних із необхідністю корегування та модернізації певних категорій, термінологічного апарату в сфері розвитку цивільного захисту в Україні. Ця проблема актуальна і сьогодні. У цьому контексті необхідно визначити, що в межах діючого організаційно-правового механізму державного управління ризиками та загрозами виникнення надзвичайних ситуацій майже відсутні чіткі затверджені інструкції щодо виконання положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження

цих ризиків, а також відсутній дієвий управлінський механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій [7]. У цьому випадку необхідно відмітити, що на нинішньому етапі розвитку системи цивільного захисту відсутнє чітке управлінське розмежування повноважень органів публічної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення зазначених функцій в сфері цивільного в Україні.

Висновки. За умов існуючого законодавчого (організаційно-правового) механізму державного управління розвитком цивільного захисту в сучасних безпекових умовах, ризиків надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені алгоритми дій щодо реалізації положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ситуацій і ризиків, а також відсутній дієвий механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій, що в сучасних умовах розвитку економіки України головним нормативно-правовим документом в цій сфері є Кодекс цивільного захисту, який регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту. Розробка та прийняття означеного Кодексу дозволило усунути тільки частину прогалин та певне дублювання діючого законодавства в частині розмежування управлінських повноважень і організаційних функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади в сфері цивільного захисту.

Сучасний етап розвитку цивільного захисту вимагає подальшого реформування єдиної системи цивільного захисту в частині вдосконалення чинного законодавства, використання досвіду провідних країн щодо розвитку цивільного захисту, застосування новітньої технології реагування на надзвичайні ситуації, зміцнення потенціалу ОТГ у означених питаннях.

Список використаних джерел

5. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практичний посібник / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий. – Харків. : ФОР Панов А. М., 2016. – 136 с.
6. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), - 368-376.
7. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболев, А. Г. Коссе // *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління.* – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.
8. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України / В.Є. Воротін, В.М. Проданик / *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2019. - № 1. – С. 95-102.
9. Gaetani F. The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme. Report International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA) / F. Gaetani, A. Parodi, F. Siccardi, D. Miozzo, E. Trasforini [Electronic source]. – Access mode to a resource : http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf.
10. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В.Є. Воротін / *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2017. - № 6. – С. 153-160.
11. Федорчак В.В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук спец. 25.00.02 - механізми державного управління / В.В. Федорчак 2018, - Харків, 2018. - 40 с.

References

1. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Dolhyi, M. L. (2016). *Dometrychna dopomoha v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Pre-medical Emergency Aids]*. Kharkiv: FOP Panov A. M. [in Ukrainian].
2. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368-376 [in English].
3. Kravtsiv, S. Ya., Sobol, O. M., Kosse, A. H. (2017). *Ryzhkyk-oriientovanyi pidkhyd u derzhavnomu rehuliuванні u sferi tekhnogennoi ta pozhezhnoi bezpeky [Risk-oriented approach in state regulation in the field of technogenic and fire safety]*.

Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: Governance, 1(6), 336-341 [in Ukrainian].

4. Vorotin, V. Ye., Prodanyk, V.M. (2019). Vid rehulatoroi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy [From Regulatory Policy to Public-Private Partnership in the Public Sector of Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1, 95-102 [in Ukrainian].*

5. Gaetani, F. Parodi, A., Siccardi, F., Miozzo, D., Trasforini, E. (n.d.). The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme. Report International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA). www.unisdr.org. Retrieved from http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf [in English].

6. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy [Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 6, 153-160 [in Ukrainian].*

7. Fedorchak, V. V. (2018). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini [Mechanisms of State Risk Management of Emergencies in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].*

УДК 351: 331.08

DOI: 10.5281/zenodo.4136141

Кулешов М.М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

Руденко С.Ю. к.т.н., доц., НУЦЗУ, м.Харків

Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

Rudenko S., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

ADVANCED TRAINING SYSTEMS OF MANAGEMENT PERSONNEL IN THE SERVICE OF CIVIL PROTECTION

В статті розглянуті проблемні питання підготовки кадрів управління ДСНС України, визначені підходи з удосконалення системи підготовки керівників служби цивільного захисту та структури і змісту їх навчання.

Ключові слова: *управління, керівник, кадри, цивільний захист, освітні рівні, система підготовки, служба , підрозділи.*

The article deals with the problematic issues of training the personnel of the State Emergency Service of Ukraine, identifies approaches to improving the system of training of civil protection officers and the structure and content of their training.

Keywords: management, Head, Personnel, Civil Protection, Educational Levels, Training System, Service, Divisions.

Постановка проблеми. Професійний рівень управлінських кадрів виступає в наш час визначальним фактором успішності будь-якого виду діяльності, тому в державних і регіональних кадрових політиках багатьох країн світу велика увага приділяється програмам підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників. Особливо важливим є питання кадрового забезпечення реформ, які проводяться у багатьох сферах суспільного життя у тому числі сфері цивільного захисту. Ефективність діяльності органів управління і підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), які забезпечують захист особистості, суспільства і держави від надзвичайних ситуацій багато в чому залежить від людського фактора, тому питання створення гнучкої системи оцінки, підбору, підготовки і перепідготовки керівних кадрів в системі ДСНС має велике практичне значення. Це обумовлено також існуючою потребою як модернізації всієї системи ДСНС, так і інтеграцією її в загальнодержавну систему національної безпеки країни.

Разом з тим діюча система планування підготовки управлінських кадрів ДСНС України не відповідає вимогам сьогодення і світовим практикам, та потребує перегляду з метою її удосконалення. Зокрема, процедура висування і призначення на керівні посади в органи управління та підрозділи ДСНС не передбачає обов'язкової попередньої спеціальної підготовки у закладах вищої освіти ДСНС претендентів на заняття керівних посад.

Слід зазначити, що навчання, як форма підвищення рівня професійної підготовки, передбачене порядком формування кадрового резерву для призначення на вищі посади осіб середнього і старшого начальницького складу служби цивільного захисту (ЦЗ) [5], але на практиці цей процес відбувається, як правило, поза межами навчальних закладів, за індивідуальними планами та носить в основному формальний характер (за винятком системи підвищення кваліфікації). Крім цього останнім часом, з ряду причин, значно погіршився

якісний склад цивільного захисту та пожежної безпеки в магістратурі управління Національного університету цивільного захисту України (НУЦЗУ).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням удосконалення системи підготовки кадрів для сфери цивільного захисту у тому числі керівного складу системи ЦЗ присвячені роботи Андреева С.О., Андрієнко В.М., Садкового В.П., Осіпенко С.І., Тіщенко В.О., Труша О.О. та інш. Разом з цим в роботах авторів в основному досліджувалися загальні процеси організації підготовки , перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців служби цивільного захисту а також питання, які пов'язані з функціональною підготовкою керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і посадових осіб діяльність яких спрямована на реалізацію завдань у сфері ЦЗ і практично не розглядалися проблеми якісного забезпечення територіальних органів управління і підрозділів ДСНС керівними кадрами за профілем їх безпосередньої діяльності.

Постановка завдання. Аналіз та оцінка стану підготовки кадрів управління системи ДСНС України, що реалізується навчальними закладами вищої освіти відомства. Розробка пропозицій щодо розвитку та удосконалення структури і змісту підготовки кадрів управління.

Виклад основного матеріалу. Управлінська діяльність керівника є складним, багатогранним явищем, яка охоплює усі складові частини функціонування організації та характеризує її ефективність. Вона не зводиться лише до автоматичного виконання завдань, що надходять з боку вищого керівництва. Особливо це стосується керівних кадрів ДСНС України, діяльність яких реалізується не тільки у внутрішньому середовищі організації (орган управління, підрозділи) але і в зовнішньому (суб'єкти забезпечення цивільного захисту, суб'єкти господарювання, населення), та спрямована на реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту на відповідному рівні управління.

Перетворення, які відбуваються зараз в ДСНС, підштовхують до пошуку нових кадрових технологій. В умовах реорганізації системи змінюються

професійні вимоги, що пред'являються до управлінського складу служби, який є центральною фігурою управлінського процесу.

Підготовка кадрів управління в сфері пожежної безпеки вперше була започаткована у 2002 році в Академії пожежної безпеки МВС України м.Харків (зараз ЦУЦЗУ), на базі відкритої магістратури по підготовки керівних кадрів пожежної охорони. На той час в магістратуру, з річним терміном навчання, направлявся начальницький склад органів управління та підрозділів державної пожежної охорони який мав вищу профільну освіту за освітньо – кваліфікаційним рівнем «спеціаліст», досвід практичної роботи в підрозділах пожежної охорони не менш ніж 2 роки, мав хист до управлінської діяльності та був зарахованим до управлінського кадрового резерву. Такий підхід забезпечував формування якісного складу слухачів магістратури здатних опанувати навчальний матеріал більш високого рівня, який заснований на теоретичних, практичних та наукових засадах діяльності органів управління системою забезпечення пожежної безпеки на місцевому та регіональному рівнях. Це у свою чергу сприяло формуванню якісного складу кадрового потенціалу майбутніх керівників служби, що дозволило у подальшому вирішити гостру проблему кадрового забезпечення керівних посад в органах управління МНС України регіонального і місцевого рівнів.

Зазначений підхід діяв до прийняття закону України «Про вищу освіту» [1], яким були встановлені нові рівні та ступені вищої освіти та визначена можливість вступу до закладу освіти для здобуття ступеня магістра на основі ступеня бакалавра, що ускладнило процес відбору кандидатів на навчання саме за напрямком професійної управлінської діяльності. У зв'язку з чим за останні роки значно погіршився якісний склад кандидатів на навчання в магістратурі куди територіальними органами управління зараз, в основному, направляється середній начальницький склад служби цивільного захисту без необхідного досвіду практичної роботи. Тобто, у багатьох випадках, відразу після отримання ними вищої освіти за освітнім рівнем бакалавр. Зазначена категорія слухачів у більшості своєї не готова до якісного опанування навчального

матеріалу з управлінської діяльності органів і підрозділів служби ЦЗ, з причин відсутності практичного досвіду роботи та знань більш високого професійного рівня, що потребує проведення з ними додаткових видів занять та індивідуального підходу на які не вистачає навчального часу.

Зараз програма підготовки управлінських кадрів в магістратурі НУЦЗУ орієнтована в основному на проміжну підготовку майбутніх керівників системи ЦЗ, та спрямована на забезпечення органів управління і підрозділів ДСНС професіоналами спроможними, поряд з професійною діяльністю, приймати участь у розробці та реалізації управлінських завдань, тобто бути складовою частиною кадрів управління. Разом з цим опанування зазначеної програми особами середнього і старшого начальницького складу, які мали попередній досвід практичної роботи (2 - 5 і більше років) дозволяє їм, після закінчення навчання, успішно здійснювати також управлінські функції на керівних посадах місцевого та регіонального рівнів.

Діюча програма передбачає набуття здобувачами вищої освіти здатності до розв'язування задач інноваційного характеру у галузі своєї професійної діяльності. Поряд з поглибленим вивченням профільних фахових дисциплін вивчаються такі дисципліни, як «Теорія прийняття управлінських рішень», «Теорія систем і системного аналізу», «Моніторинг НС та теорія ризиків», «Автоматизовані системи управління», «Управління пожежогасінням», «Державна система цивільного захисту», «Управлінські аспекти кадрової політики». В цілому, програма дозволяє сформувати у випускників магістратури професійні, ділові, психологічні та лідерські якості необхідні для їх подальшого кар'єрного зростання.

Разом з тим викладені вище обставини, які привели до погіршення якісного складу кандидатів на навчання в магістратурі управління, та відсутність обов'язкової попередньо спеціальної підготовки у закладах вищої освіти ДСНС претендентів на заняття керівних посад, не дозволяє вести мову про те, що в ДСНС сформована цілісна, упорядкована та якісна система підготовки управлінських кадрів.

Вирішення проблемних питань можливе за умови удосконалення існуючої системи підготовки за цим напрямком. Зокрема, пропонується запровадити 3-х рівневу систему курсової підготовки управлінських кадрів зі збереженням та подальшим розвитком існуючої системи перепідготовки і підвищення кваліфікації.

Перший рівень управлінської підготовки, який вже запроваджено, реалізується на другому освітньому рівні, де слухачі здобувають ступень магістра за освітньо – професійними програмами «Управління у сфері цивільного захисту» та «Управління пожежною безпекою» на основі освітнього ступеня бакалавр, зі спеціальностей «Цивільна безпека» і «Пожежна безпека» та передбачає, як зазначалося вище, поряд з поглибленим вивченням основних спеціальних фахових дисциплін набуття теоретичних знань з управління та організації діяльності систем ЦЗ, пожежної і техногенної безпеки, опанування основами управління органами та підрозділами ДСНС України. При цьому, з метою підвищення якості підготовки кадрів зазначеного рівня, однією з вимог до кандидатів на навчання повинно бути наявність практичного досвіду роботи в органах і підрозділах ДСНС не менш ніж 2 роки. В якості альтернативного варіанту є доцільним, з метою компенсації відсутності достатнього практичного досвіду роботи слухачів, здійснити перехід до 2-х річної магістратури для зазначеної категорії осіб з запровадженням, після першого року навчання, проміжного стажування у підрозділах служби терміном до 6 місяців з тимчасовим виконанням службових обов'язків на посадах, що заміщуються, за класифікатором професій, «професіоналами». Для заочної форми термін навчання повинен становити 2,5 – 3 роки.

Випускники будуть готові для заміщення посад середнього і старшого начальницького складу, у тому числі в органах управління та підрозділах місцевого і регіонального рівнів для реалізації функцій з аналізу, планування, моніторингу та оцінки ризиків, формування пропозицій для керівників з розробки і реалізації управлінських рішень (інженери, фахівці, головні, провідні фахівці, спеціалісти відповідного органу управління). Це буде той

контингент кадрового резерву, який підготовлений, у тому числі, для управлінської діяльності у подальшому на керівних посадах.

Другий і третій рівні управлінської підготовки пропонується ввести з метою запровадження обов'язкового курсу навчання кандидатів на заміщення вакантних посад керівників перед їх призначенням на посади в рамках післядипломної освіти на відомчому рівні, який буде орієнтований на підготовку кадрового резерву керівників органів управління та підрозділів ДСНС місцевого і регіонального рівнів, ціллю якого є формування управлінського потенціалу ДСНС України спроможного забезпечити ефективне функціонування та розвиток служби цивільного захисту за відповідними напрямками діяльності.

У зв'язку з тим, що керівники різних рівнів управління, за специфікою діяльності, відрізняються набором основних функцій, їх часткою в суспільній структурі, діапазоном і формами контактів, засобами діяльності, можливостями та обсягом покладених повноважень і відповідальності

- до другого рівня управлінської підготовки слід віднести кандидатів на посади керівників місцевого рівня (начальники районних (міських) управлінь, відділів, секторів ГУ(У) ДСНС, начальники загонів, начальники державних пожежно – рятувальних частин);

- до третього рівня підготовки – кандидатів на посади керівників органів управління регіонального рівня ДСНС та підрозділів ДСНС центрального підпорядкування (начальники ГУ(У) ДСНС України в областях та їх заступники, начальники управлінь та відділів у складі ГУ(У)ДСНС, начальники центрів швидкого реагування та їх заступники).

На зазначених рівнях підготовку доцільно реалізовувати за 2-х – 3-х місячними навчальними планами на базі магістратури управління та програмами націленими на розвиток таких якостей сучасного керівника як:

- здатність побачити зміни (зрушення), що відбуваються в управлінні та вміння впливати на обстановку, що складається;

- глибоко розуміти сутність змін які передбачаються;

- здатність до визначення перспективи розвитку служби та удосконалення її діяльності;
- мати широкий кругозір, прагнути до професійного та особистого розвитку;
- здатність бути лідером, новатором, інтегруватися з інтересами служби;
- вміти працювати в команді на конкретний результат.

Протягом навчання з зазначеними категоріями слухачів, поряд з дисциплінами управлінського спрямування, слід планувати вивчення, трудового, антикорупційного законодавства, існуючих нормативно - правових актів за сферою діяльності, та відомчих документів.

Аналогічні підходи запроваджено у багатьох провідних країнах світу у тому числі країнах Євросоюзу [3,4].

Висновки. Реалізація запропонованих підходів, разом з діючою системою перепідготовки і підвищення кваліфікації керівників, утворює цілісну систему формування якісного складу керівних кадрів служби цивільного захисту.

Список використаних джерел

1. Закон України Про вищу освіту (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 37-38, ст.2004).
2. Кулешов М.М. Концептуальні засади реформування системи підготовки кадрів ДСНС України / М.М. Кулешов // Вісник НУЦЗУ. Серія "Державне управління" 2016. - Вип.2(5) . – С. 198 – 205.

3. Киселев А.К. Подготовка полицейских кадров в странах европейского союза в исторических источниках. Вестник северного Федерального университета Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2015г.[Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/podgotovka-politseyskih-kadrov-v-stranah-evropeyskogo-soyuza-v-istoricheskikh-istochnikah>

4. Международный научный журнал «Инновационная наука» №3/2016 ISSN 2410-607.

5. Наказ МВС України від 29.10. 2014 року № 1153 «Про затвердження Порядку формування кадрового резерву для призначення на вищі посади осіб середнього і старшого начальницького складу служби цивільного захисту». [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1450-14#Text>.

References

1. Law of Ukraine on Higher Education (Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2014, № 37-38, Art. 2004).

2. Kuleshov M.M. Conceptual principles of reforming the system of personnel training of the SES of Ukraine / M.M. Kuleshov // Bulletin of NUTSZU. Series "Public Administration" 2016. - Issue 2 (5). - P. 198 - 205.

3. Kiselev A.K. Training of police personnel in the countries of the European Union in historical sources. Journal of the Northern Federal University Series: Humanities and Social Sciences. 2015. [Electronic resource]. Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/podgotovka-politseyskih-kadrov-v-stranah-evropeyskogo-soyuza-v-istoricheskikh-istochnikah>

4. International scientific journal "Innovative Science" №3 / 2016 ISSN 2410-607.

5. Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 29.10. 2014 № 1153 “On Approval of the Procedure for Forming a Personnel Reserve for Appointment to Senior Positions of Middle and Senior Chiefs of the Civil Protection Service”. [Electronic resource]. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1450-14#Text>.

УДК 37.091

DOI: 10.5281/zenodo.4136158

*Черкашин Олександр Віталійович, канд. пед. наук, старший викладач
кафедри пожежної та рятувальної підготовки, НУЦЗУ, м. Харків*

*Cherkashyn O., PhD in Pedagogical Sciences, Senior Lecturer at the
department of fire and rescue training,
National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

ПОЖЕЖНА БЕЗПЕКА В РАМКАХ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СТАНДАРТУ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ

FIRE SAFETY WITHIN THE FRAMEWORK OF ESTABLISHMENT OF THE STATE STANDARD OF PRIMARY EDUCATION

В статті наведено статистику виникнення пожеж та загибелі в них дітей. Проаналізовано причини незнання школярами знань про пожежну безпеку. В рамках становлення нового Державного стандарту початкової освіти запропоновано найефективніші форми і методи роботи зі школярами. Надана методика проведення занять з дітьми. Розкрито основні питання, які слід знати школярам аби уберегтися від вогню.

Ключові слова: *державний стандарт, освітній процес, Нова українська школа, Державний стандарт початкової освіти, формування знань.*

The article presents statistics of fires and deaths of children in them. The reasons for students' ignorance of fire safety knowledge are analyzed. As part of the formation of a new State standard of primary education, the most effective forms and methods of working with students are proposed. The method of conducting classes with children is provided. The basic questions that schoolchildren should know in order to avoid fire are revealed.

Keywords: *state standard, educational process, new Ukrainian school, State standard of primary education, knowledge formation.*

Постановка проблеми. Незнання дітьми елементарних правил пожежної безпеки, на превеликий жаль призводить до виникнення пожеж, травмування та загибелі у них дітей. Згідно зі статистичними даними [3], тільки за останні п'ять років в Україні виникло 272411 пожеж, у яких загинуло 16756 людей, у тому числі 484 дитини; отримали травми 8396 людей, з них 722 дитини; було врятовано 19157 людей та 1499 дітей. Так, діти не знають, що таке безпечний та небезпечний вогонь; що собою представляють загорання та пожежа, яку користь та небезпеку вони несуть для життя; основні причини виникнення загорань та пожеж, їх можливі наслідки; основні правила запобігання пожежі; порядок доповіді про пожежу до Служби порятунку та основні її складники; поняття про Службу порятунку; порядок дій у разі виникнення загорання або пожежі; не знають та не вміють правильно вийти із задимленого приміщення; не знають та не вміють загасити одяг, який загорівся; не знають, що таке евакуація, а також місця їх розташування в умовах пожежонебезпечних ситуаціях.

Як результат:

- із задимленого приміщення вони просто вибігають на вулицю замість того, щоб виходити поповзом, уникаючи при цьому отруєння димом;
- загорання одягу гасять руками та бігають туди-сюди, замість того, щоб впасти на підлогу і таким чином загасити загорання;
- при виникненні пожежі у квартирі ховаються під ліжко або зачиняються у іншій кімнаті, тим самим вказують на рятування життя таким способом, що вкрай небезпечно;
- дехто, вийшовши з квартири, буде користуватися ліфтом при пожежі;
- були випадки, коли діти пропонували рятуватися через вікно з верхніх поверхів багатоповерхового будинку;
- займаний електроприлад, який знаходиться під напругою, гасять водою;

– олію в сковороді теж гасять водою, що в таких випадках приводить до розбрискування горючої суміші, наслідком чого є отримання опіків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз досліджень та публікацій показав, що проблемі формування у школярів знань про пожежну безпеку присвячена невелика кількість розвідок, найвагомішими серед яких є зобутки І. Гуріненко [1] та О. Черкашина [6, 7, 8], однак досі потребує значна увага вивченню основ пожежної безпеки у школі з залученням фахівців Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Тож сьогодні ця проблематика вимагає від фахівців прийняття невідкладних заходів щодо удосконалення виховної роботи з молодшими школярами з напрямку пожежної безпеки, що передбачається Кодексом цивільного захисту України [2] та Державним стандартом початкової освіти [4, 5].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та теоретичне обґрунтування найбільш ефективних форм і методів виховної роботи з молодшими школярами для формування знань у сфері пожежної безпеки. Провідними завданнями є опис наявних форм і методів виховної роботи зі школярами в навчальний та позанавчальний час, аналіз їх ефективності, виокремлення головних складників основ пожежної безпеки, опис впровадження їх основних положень у виховний процес початкової школи.

Виклад основного матеріалу. Головним аспектом у формуванні в дітей молодшого шкільного віку необхідного обсягу знань, умінь та навичок з основ пожежної безпеки є практично-ігрова спрямованість цих тренінгів. Найпростіші вправи можна організувати на подвір'ї школи, біля будинку, влітку – на території дитячих оздоровчих таборів. Як уже зазначалося, спочатку слід опрацювати з учнями теоретичний матеріал, а вже потім переходити до практичного відпрацювання необхідних умінь та навичок. Прикладами моделювання пожежонебезпечних ситуацій можуть бути такі: учитель, батьки чи представник державної пожежної частини запалюють завчасно підготовлений папір у відрі, багаття на невеликому смітнику; може моделюватися ситуація, коли загорівся електроприлад, увімкнений в електромережу; загорівся рушник, який лежав поряд з

увімкненою газовою піччю тощо. Це найпростіші завдання, при виконанні яких діти можуть наочно побачити можливі варіанти подолання пожежонебезпечної ситуації. Однак варто пам'ятати, що діти молодшого шкільного віку не повинні самостійно долати пожежонебезпечні ситуації, вони мають знати, що це може бути вкрай небезпечним, адже одна й та сама ситуація може розвиватися по-різному, й не всі ризики та небезпеки можуть бути ними враховані. Скажімо, типовий випадок загорання паперу в смітнику. Найпростішим варіантом подолання ситуації є гасіння його водою, але не всі діти зможуть прорахувати ситуацію, що в смітнику можуть знаходитися додаткові горючі та легкозаймисті матеріали, які під дією високої температури виділяють їдкий дим; такі речовини можуть вибухнути, і це призведе до травмування. Перше, що мають чітко усвідомлювати діти молодшого шкільного віку – під час виникнення пожежі слід кликати на допомогу дорослих, а не займатися гасінням пожежі самостійно. Діти цього віку мають усвідомлювати також можливі наслідки своїх пожежонебезпечних дій. Зокрема: якщо б папір не було підпалено сірниками, він би не загорівся і не спричинив пожежонебезпечну ситуацію. Тим самим, гра є доволі ефективним методом набуття молодшими школярами необхідних знань, умінь і навичок з основ пожежної безпеки, вона дає змогу ілюструвати приклади виникнення загорань та пожеж із життєвих ситуацій та моделювати поведінку дитини в небезпечних для життя умовах, сприяє формуванню самостійності вихованця на основі вже наявних у нього певних знань, умінь і навичок. При використанні ігрових методів для оволодіння навичками пожежної безпеки доцільним є залучення до процесу навчання й виховання співробітників пожежної охорони. Це дозволить підвищити рівень знань дітей щодо дій у разі виникнення пожежі та відпрацювати правильний алгоритм дій.

Доречною ігровою вправою стало б і відпрацювання доповіді молодшого школяра диспетчеру Служби порятунку про пожежу чи загорання. Такі вправи слід проводити за участю працівників ДСНС України, бо під наглядом професіоналів результати стануть ефективними в експерименті цього напрямку роботи. Заздалегідь обговорюється час та день, коли діти будуть телефонувати за номером «101» та вчитися правильно доповідати про вигадану нами пожежу.

Спочатку такі відпрацювання слід проводити на основі невеликого уявленого загорання чи задимлення, яке вони побачили та повідомили про це дорослим та в Службу порятунку. У подальшому їх слід ускладнювати та з'єднувати дії дітей, щоб вийшов повний порядок дій.

Слід також зазначити, що в рамках відпрацювання тренінгів, ігрових вправ учні потребують консультативної допомоги різного характеру, наприклад, інформаційної (надання необхідної інформації для вирішення ситуативних проблем дитиною, розширення її знань та умінь), психологічної (подолання психологічних проблем, формування адекватної поведінки, поліпшення відносин із навколишнім середовищем), педагогічної (підвищення мотивації до навчання, допомоги для здійснення дитиною свідомого практичного вибору, орієнтації на використання своїх здібностей та реалізацію певних дій для самозахисту).

Інформація, отримана під час консультування, допоможе учням орієнтуватися в різних небезпечних життєвих ситуаціях, правильно реалізовувати свої дії, сформувати свою позицію відносно практичного вибору правильних дій самозахисту в умовах пожежної небезпеки.

Інша ігрова вправа, якій ми віддаємо належне місце у збереженні життя дитини – це правильна поведінка у разі задимлення приміщення. Тож тут віднайде своє місце гра, наприклад, з подолання задимленого приміщення та гасіння займаного одягу. Під час таких ігрових вправ діти відпрацьовують алгоритми правильних дій. Завдяки постійному повторенню матеріалу та його практичному відпрацюванню діти отримують можливість оволодіти навичками, які зможуть застосувати в реальному житті.

Тож доречним вважаю навести результати таких ігрових вправ, які вже проводилися під час тижня безпеки життєдіяльності у Липецькій загальноосвітній школі I-III ступенів Харківської районної ради Харківської області. У заході взяли участь 50 учнів та 4 учителя.

Так, у грі «Зателефонуй до Служби порятунку та розкажи про свою ситуацію» діти у перший раз, звичайно, дуже хвилювалися, неправильно

доповідали, але диспетчера Служби порятунку допомогали їм, запитували у дітей, переправляли й підказували, що треба робити. Таким чином, розмова з першого разу тривала приблизно 15 хвилин, у другий раз – 8 хвилин, третій раз – 5 хвилин, і вже з четвертого та з п'ятого разів усі діти чітко та правильно за установленими правилами змогли доповісти про свої ситуації.

Після успішно відпрацьованої всіма дітьми певної ситуації, ми міняли ситуації між ними, про що заздалегідь попереджали диспетчерів Служби порятунку. Таким чином, кожна дитина змогла у десятиох запропонованих нами з життєвих ситуацій пожежонебезпечних прикладів правильно, та головне – за встановленим алгоритмом, доповісти про свої ситуації та надати всі необхідні дані.

Кінцевим результатом стало те, що діти впевнено розмовляли з диспетчерами та в найкоротший термін відпрацьовували доповідь про ситуацію. Як показує практика, жоден дорослий, який телефонує до Служби порятунку не може чітко за правилами доповісти про пожежу, як це робили молодші школярі, задіяні в нашому педагогічному експерименті.

У грі «Хто швидше» діти не хотіли повзти під хмарою диму, їм хотілося бігти, щоб перемогти, як це буває на уроках фізкультури. Тож ми умовили хлопчика з першої пари повзти, решта не схотіли це робити. Взнявши папір з димом, ми стали посередині десятиметрової зони естафети. Водночас ми розгорнули напередодні приготовлений імітований дим. Після цього хлопчик з першої пари виходив із задимленого приміщення поповзом, а дівчинка з його пари бігла. Як наслідок, – хлопчик пройшов естафету під хмарою диму та вийшов на свіже повітря, а дівчинка, яка бігла, зупинилася посеред естафети, бо імітований нами дим завадив їй рухатися далі. Після цього наступні пари учасників змагань теж почали пересуватися поповзом, бо наочно побачили, що із задимленого приміщення можна вибратися тільки таким чином.

Ефективним виявилися також тренінги та ігрові вправи «Як загасити папір та ганчірку, що загорілися», «Як загасити електроприлад, що загорівся та

загорання олії у сковороді», «Відчинення дверей і малювання плану евакуації», «Пожежа або загорання вдома», а також «Загаси на собі одяг».

Запропонована система ігрових вправ та завдань спрямована, передусім, на вироблення практичних вмінь та навичок в рамках навчального плану, охоплює увесь програмовий матеріал з пожежної безпеки для учнів 1–4 класів. У цих вправах основну увагу слід звернути, перш за все, на найтипівіші пожежонебезпечні ситуації з життя дітей, що вже були в країні з трагічними наслідками та, які можуть трапитися, а також визначити доступні шляхи подолання небезпеки. Здебільшого це стосується, коли дитина сама залишилась вдома. Такі тренувальні вправи спонукають молодших школярів до трансформування теоретичних знань в уміння та навички, що, своєю чергою, гарантує психологічну підготовку в умовах надзвичайних ситуацій. Адже небезпека та ризик травмування та загибель на пожежах зменшується, якщо така загроза стає предметом вивчення та практичного відпрацювання в умовах життєвої ситуації.

У молодших школярів на основі знань необхідно сформувати швидкі та ефективні дії у певному просторі з обмеженим часом. Суттєво досягти правильних дій в умовах смертельної загрози та дефіциту часу на порятунок можна лише завдяки систематичним тренінгам. Важливим результатом цих практичних відпрацювань повинно стати те, що кожна дитина має діяти не в межах свідомого сприйняття і самостійної організації діяльності, а на основі вивченого алгоритму.

До обґрунтованих форм та методів виховної роботи, які на мою думку є найбільш ефективними для формування знань у молодших школярів про пожежну безпеку, пропоную включити такий теоретичний зміст:

- що таке безпечний та небезпечний вогонь;
- що собою представляють загорання та пожежа, яку користь та небезпеку вони несуть для життя;
- основні причини виникнення загорань та пожеж, їх можливі наслідки;
- основні правила запобігання пожежі;

- порядок доповіді про пожежу до Служби порятунку та основні її складники;

- поняття про Службу порятунку;
- порядок дій у разі виникнення загорання або пожежі;
- як вийти із задимленого приміщення;
- як загасити одяг, який загорівся;
- що таке евакуація та основні її шляхи;

а також передбачити практичні завдання, що охоплюють:

- порядок доповіді про пожежу до Служби порятунку;
- порядок дій у разі виникнення загорання або пожежі;
- алгоритм дій у разі задимлення приміщення;
- порядок дій, якщо загорівся одяг;
- евакуація з приміщення.

Таким чином, завершуючи обґрунтування форм та методів формування у молодших школярів знань про пожежну безпеку у виховній позакласній роботі, а також їх зміст, можна зробити такі висновки.

Висновки. Використання методів бесіди, екскурсій до місцевих пожежних частин, навчальних евакуацій, ігор та тренінгів при формуванні знань, умінь і навичок з основ пожежної безпеки потребує комплексних методичних рекомендацій для вчителів і батьків. Важливим фактором є долучення до цього процесу фахівців з пожежної безпеки. Запропонований в монографії комплекс форм та методів виховної роботи з дітьми у сфері пожежної безпеки ґрунтується передусім на використанні активних методів роботи, що передбачає сплановану послідовність дій, націлених на формування позитивного мислення та поведінки в умовах небезпеки. Зауважимо, що ми пропонуємо здебільшого методи індивідуальної та групової форми підтримки. Їх ефективність доведена практикою і досвідом соціально-педагогічної діяльності з дітьми різних вікових груп. Разом із цим, сьогодні існують й інші форми та методи виховної роботи, що допомагають формувати у молодших

школярів протипожежних знань, і це потребує подальшого, більш ґрунтовного, дослідження.

Список використаних джерел

1. Гуріненко І. Дидактичні умови навчання правилам пожежної безпеки молодших школярів / І. Гуріненко // Збірник наукових праць Уманського державного педагогічного університету імені П. Тичини. Педагогічні науки. – 2010. – № 1. – С. 60–69.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/>.

3. Національна доповідь про стан пожежної та техногенної безпеки в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mns.gov.ua/>.

4. Основи здоров'я. Програма для загальноосвітніх навчальних закладів. 1–4 класи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/pochatkova-shkola.html>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 87 «Про затвердження Державного стандарту початкової освіти». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018.html>.

6. Черкашин О. В. Навчання молодших школярів пожежній безпеці: сучасний стан проблеми / О. В. Черкашин // Наукові записки Тернопільського національного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Педагогіка. – 2016. – № 3. – С. 182–189.

7. Черкашин О. В. Основи пожежної безпеки в системі навчання та виховання молодших школярів / О. В. Черкашин // Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. Серія: Педагогічні науки. – 2016. – Вип. 3 (85). – С. 152–157.

8. Черкашин О. В. Форми та методи виховної роботи з молодшими школярами при навчанні основ пожежної безпеки / О. В. Черкашин // Засоби навчальної та науково-дослідної роботи : зб. наук. праць / ред. кол.: акад.

І. Ф. Прокопенко (голов. ред.) та інші; Харк. нац. пед. ун-т імені Г. С. Сковороди. – Вип. 45. – Харків : ХНПУ імені Г. С. Сковороди, 2015. – С. 105–114.

References

1. Hurinenko, I. "Didactic conditions for the training of fire safety rules for junior schoolchildren [Dydaktychni umovy navchannia pravylam pozhezhnoi bezpeky molodshykh shkoliariv]". *Zbirnyk naukovykh prats Umanskoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni P. Tychny. Pedahohichni nauky* 1 (2010): 60–69. Print.

2. *The Code of Civil Protection of Ukraine [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy]*. Web. 30 April. 2020. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/>>.

3. *National report on the state of fire and anthropogenic safety in Ukraine [Natsionalna dopovid pro stan pozhezhnoi ta tekhnohennoi bezpeky v Ukraini]*. Web. 30 April. 2020 <<http://dsns.gov.ua/>>.

4. *Basics of health. The program for secondary schools. Grades 1-4 [Osnovy zdorovia. Prohrama dlia zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladiv. 1–4 klasy]*. Web. 30 April. 2020 <<http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/pochatkova-shkola.html/>>.

5. *Ukraine. Cabinet Ministers of Ukraine. On Approval of the State Standard of Elementary Education [Pro zatverdzhennya Derzhavnoho standartu pochatkovoyi osvity]* N.p., 07 Febryary 2018. Web. 30 April. 2020. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018.html> />.

6. Cherkashyn, O.V. "Teaching of junior schoolchildren for fire safety: the current state of the problem [Navchannia molodshykh shkoliariv pozhezhnii bezpetsi: suchasnyi stan problemy]". *Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Serii: Pedahohika* 3 (2016): 182–189. Print.

7. Cherkashyn, O.V. "Fundamentals of fire safety in the system of education and upbringing of junior schoolchildre [Osnovy pozhezhnoi bezpeky v systemi navchannia ta vykhovannia molodshykh shkoliariv]". *Visnyk Zhytomyrskoho derzhavnoho universytetu imeni Ivana Franka. Serii: Pedahohichni nauky* 3 (85) (2016): 152–157. Print.

8. Cherkashyn, O.V. "Forms and methods of educational work with junior students in the study of the foundations of fire safety [Formy ta metody vykhovnoi roboty z molodshymy shkoliaramy pry navchanni osnov pozhezhnoi bezpeky]". *Zasoby navchalnoi ta naukovo-doslidnoi roboty HNPU imeni G. S. Skovorody* 45 (2015): 105–114. Print.

УДК 355.426.4: 351.88

DOI: 10.5281/zenodo.4281445

С.В. Белай, доктор наук з державного управління, професор, начальник кафедри військово-соціального та психологічного забезпечення, Національна академія Національної гвардії України, м. Харків

І.М. Волков, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДИПЛОМАТИЧНИХ СТРУКТУР В УКРАЇНІ В УМОВАХ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ

В статті викладені результати проведеного аналізу окремих нормативно-правових документів стратегічного характеру національного законодавства України у сфері безпеки і оборони. На основі існуючих підходів до визначення поняття стратегічного планування формулюються пропозиції щодо можливих стратегічних напрямів удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення безпеки дипломатичних структур іноземних держав в Україні в умовах кризових ситуацій.

Ключові слова: *державне управління, механізм державного управління, стратегічні напрями удосконалення, стратегічне планування, дипломатичні представництва, консульські установи, охорона, забезпечення безпеки, кризова ситуація.*

Постановка проблеми. Відповідно до зобов'язань, прийнятих при ратифікації Віденських конвенцій «Про дипломатичні зносини» [1] та «Про консульські зносини» [2], Україна, як країна перебування дипломатичних місій іноземних держав, повинна забезпечити належне їх функціонування і надати всебічне сприяння діяльності на своїй території. До переліку питань, які вирішуються при виконанні цих завдань, безумовно входять такі, що пов'язані з

організацією та функціонуванням комплексу заходів організаційно-правового характеру, направлено на всебічне забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення. Держава перебування відповідає за безпеку персоналу і майна іноземних дипломатичних представництв та консульських установ в різних умовах обстановки, у тому числі і при запровадження правових режимів воєнного чи надзвичайного стану, виникненні інших кризових ситуацій.

Суспільно-політична обстановка, як в середині будь-якої держави так і за її межами, як правило характеризується швидкою змінюваністю і залежить від багатьох чинників. Як наслідок змінюються й ризики, що виникають в процесі організації діяльності із забезпечення безпеки таких специфічних об'єктів, як дипломатичні представництва. В публікації [3] зазначалось, що підготовку до реалізації заходів організаційно-правового механізму забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення іноземних держав в Україні в умовах кризових ситуацій слід здійснювати завчасно. При проведенні планування слід враховувати вид кризової ситуації, відповідно до класифікації, визначеної законодавством, вид об'єкту охорони, попередньо проведений аналіз можливих загроз об'єкту дипломатичного призначення та ряд інших факторів.

Однак реалізація заходів є завершальним етапом функціонування механізму державного управління при забезпеченні безпеки дипломатичних об'єктів. Основою його ефективності, на наш погляд, є основоположні рішення стратегічного характеру, пов'язані з виконанням державних функцій в цій сфері діяльності та суміжних сферах.

Тому пошук нових стратегічних напрямів удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення безпеки дипломатичних структур іноземних держав в Україні в умовах кризових ситуацій є важливою і актуальною частиною наукових досліджень, які проводяться в галузі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування дипломатичних місій на території іноземних країн є багатоплановою діяльністю, як з боку відповідних органів влади країни перебування так і акредитуючої держави. Тому перелік наукових досліджень, присвячених цим питанням є доволі насиченим. Ними охоплюються різні галузі наукових знань. Проблематика дипломатичних імунітетів досліджувалась в працях В.Г. Кардашева, Е. Дензи. Ю.Г. Дьомін та В.П. Репецький вивчали та висвітлювали питання, пов'язані зі статусом дипломатичних представництв. Механізми державного управління у сфері національної безпеки вивчали С. Полторак, С. Сокурєнко, С. Алфімова, С. Бєлай, В. Бурєнко, О. Бондарєнко та інші науковці. Питання, пов'язані із застосуванням сил безпеки і оборони досліджували в своїх роботах Ю. Аллеров, В. Бацамут, І. Кириченко, М. Литвин, О. Шмаков. З точки зору адміністративного права міжнародно-правові і дипломатичні відносини вивчали такі науковці, як С. Федчишин, О. Колєсник, І. Блїщенко, Т. Биркович. Науковці Національного інституту стратегічних досліджень О. Резнікова, К. Войтовський, А. Лєпїхов на основі міжнародного досвіду проводили пошук нових методологічних, організаційних, правових, політичних та інших аспектів створення і функціонування національної системи оцінювання ризиків і загроз. Інтерес до зазначеної тематики, який існує в теперішній час, указує на необхідність подальшого розвитку цієї галузі наукових знань, пошуку нових правових і організаційних підходів, направлених на підвищення рівня готовності держави і суспільства до реагування на нові виклики та загрози безпеці дипломатів.

Метою статті є формулювання стратегічних напрямів удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення безпеки іноземних дипломатичних структур в Україні в умовах кризових ситуацій на основі існуючих підходів стратегічного планування та проведеного аналізу окремих нормативно-правових документів стратегічного характеру, які стосуються зазначеної сфери діяльності держави.

Виклад основного матеріалу. При визначенні стратегічних напрямів розвитку будь-якої складової частини механізму державного управління в певній сфері суспільних відносин слід враховувати основні наукові підходи і трактування понять «стратегія розвитку» та «стратегічне планування», а також складові цього процесу.

Такими науковими підходами до визначення терміну «стратегічне планування» слід вважати: процесно-цільовий [4], [5]; програмно-проектний [6], [7, т.5]; діяльнісний [8]; системний [9], [10]; ситуаційний [11]; адміністративний [12]; динамічний [13]; комплексний. Кожен з них має свої особливості і тією чи іншою мірою розкриває характерні ознаки стратегічного планування, як комплексної і системної діяльності уповноважених суб'єктів в процесі державного управління.

В [14] зазначалось, що основними складовими частинами процесу розроблення стратегії розвитку об'єкта дослідження є інформаційно-аналітична, аналітико-діагностична, концептуально-орієнтовна та прогнозно-орієнтовна частини.

В контексті теми дослідження, вбачається, що стратегія розвитку механізму державного управління у сфері забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення іноземних держав, розташованих в Україні, повинна бути направлена на удосконалення правового механізму державного управління та на подальший розвиток організаційного механізму і його складових частин. Окремі напрями вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання охорони дипломатичних представництв підрозділами Національної гвардії України висвітлювались в публікації [15].

Стратегічне планування діяльності суб'єктів управління повинно ґрунтуватись на поєднанні і тісному взаємозв'язку процесів планування, прогнозування і аналізу майбутніх подій (вірогідних загроз, варіантів розвитку ситуацій, тощо). При цьому аналіз політики, зовнішнього та внутрішнього

середовища, спроможностей суб'єктів та об'єктів управління виступають фундаментом прогнозування можливих процесів. А в подальшому ведуть до формулювання стратегічних пріоритетів та завдань.

Слід відзначити, що коло суб'єктів управління, залучених до діяльності із забезпечення безпеки дипломатичних установ в умовах виникнення кризових ситуацій є доволі широким. До їх числа зокрема входять: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ, Державна прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Державна служба охорони, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна поліція, Національна гвардія України.

Тому закономірним є той факт, що стратегічне планування має багаторівневу структуру, яка включає в себе загальну стратегію розвитку держави за відповідним напрямком регулювання та стратегії (концепції) розвитку окремих органів державної влади. Подальша деталізація стратегії і її опрацювання відбувається у вигляді прийняття і реалізації стратегічних та операційних планів.

Враховуючи, що тематика нашого дослідження стосується питань забезпечення безпеки, до реалізації яких залучаються перш за все структурні частини сектору безпеки України, розглянемо наявні в Україні окремі нормативно-правові документи стратегічного характеру в сфері національної безпеки.

Правовою основою для визначення принципів національної безпеки і оборони, а також цілей і основних засад державної політики, які б гарантували суспільству і кожному громадянину захист від загроз є закон України «Про національну безпеку України» [16].

На підставі ст.26 зазначеного закону рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 схвалено проект Стратегії національної безпеки України. Указом Президента України від 14.09.2020 №392/2020 введено в дію

зазначене рішення РНБО та затверджена Стратегія національної безпеки України [17] (далі по тексту – Стратегія).

Аналіз Стратегії дає можливість зрозуміти, що проблематика забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення іноземних держав в Україні, і зокрема у кризових ситуаціях, зазначеним стратегічним документом у прямому вигляді не висвітлюється. Однак системний аналіз правових норм вказує на наявність стратегічних пріоритетів та напрямів розвитку всіх складових частин сектору безпеки і оборони держави, до повноважень яких входять такі завдання. Тому можна зробити справедливий висновок, що стратегічні пріоритети держави включають в себе й розвиток спроможностей цих складових, направлених на удосконалення діяльності із забезпечення недоторканості і безпеки людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, як найвищої соціальної цінності в Україні не залежно від її національності, статі, віросповідання, професійної належності, тощо. До числа об'єктів, які потребують забезпечення безпеки на території України, без сумніву входять і об'єкти дипломатичного призначення іноземних держав, їх персонал і майно.

Основними засадами Стратегії визначені стримування, стійкість і взаємодія. Враховуючи це, всі суб'єкти механізму державного управління у сфері національної безпеки повинні розвивати свої оборонні і безпекові спроможності для унеможливлення збройної агресії проти України; удосконалювати здатність швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей; в межах своєї компетенції розвивати стратегічні відносини із ключовими іноземними партнерами, в першу чергу з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, а також з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

З урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов, Стратегією визначена тридцять одна поточна та прогнозована загроза національній безпеці

та національним інтересам України. До їх числа зокрема входять й такі, що прямо чи опосередковано впливають на безпеку об'єктів дипломатичного призначення і можуть викликати виникнення кризових ситуацій відносно або поблизу них.

Сьогодення характеризується збільшенням числа та масштабів надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Виникають і поширюються інфекційні хвороби, як відомі науці, так і нові – засоби лікування від яких відсутні. Міжнародні тероризм і злочинність постійно поширюються. Їх підґрунтям все частіше виступають релігійний та ідеологічний фундаменталізм, екстремізм й сепаратизм. Система міжнародної безпеки, яка була створена після Другої світової війни, вже не завжди забезпечує ефективне реагування на сучасні виклики та загрози. Трансатлантична та європейська єдність перебувають під постійним тиском зовнішніх та внутрішніх протиріч, що може викликати виникнення нових конфліктів, або ескалацію вже існуючих. В суспільстві все частіше укорінюються радикалізм та екстремістські настрої, які стають основою політичного насильства, сепаратизму, зумовлюють поширення тероризму і діяльність незаконних збройних формувань. Все частіше виникають різного роду загрози для елементів критичної інфраструктури. Як правило їх зумовлюють погіршення технічного стану, відсутність належної уваги і недостатній рівень фінансування в оновлення і розвиток об'єктів, несанкціоноване втручання в їх функціонування, бойові дії поблизу них та інш. Кількість порушень міграційного законодавства зростає. Іноземці та особи без громадянства все частіше залучаються до протиправної діяльності [17].

Ідентифіковані загрози зумовлюють визначення основних стратегічних напрямів зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для досягнення основної мети – забезпечення її національних інтересів та безпеки.

Основними стратегічними пріоритетами України на найближчу перспективу є забезпечення незалежності, державного суверенітету і відновлення територіальної цілісності в межах міжнародно визнаних кордонів.

Функціонування механізмів державного управління у поєднанні з активною діяльністю громадянського суспільства повинні забезпечити протидію тероризму, розповсюдженню зброї масового ураження, злочинності міжнародного характеру, наркоторгівлі, торгівлі людьми, політичному та релігійному радикалізму й екстремізму, нелегальній міграції. Ефективне попередження і подолання наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру також є стратегічним пріоритетом держави. До переліку основних стратегічних цілей також входить набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору. Потенціал стримування у сфері воєнної безпеки підлягає постійному розвитку. Запровадження національної системи стійкості повинно забезпечити високий рівень готовності держави і суспільства до реагування на різні загрози не залежно від їх виду, кількості, ступеня тяжкості і тривалості. Система безпеки і стійкості критичної інфраструктури повинна бути ефективною і ґрунтуватись на чіткому розмежуванні відповідальності її суб'єктів та державно-приватному партнерстві.

Системний захист України від загроз національній безпеці є неможливим без постійного розвитку сектору безпеки і оборони. Основними його пріоритетами є зміцнення демократичного цивільного контролю за діяльністю в цьому секторі, посилення відповідальності його посадових і службових осіб; забезпечення виконання законодавства у сфері національної безпеки і оборони, уточнення і імплементація норм Закону України «Про національну безпеку України». В державі повинна бути створена система ефективного управління та координації діяльності органів сектору безпеки і оборони, удосконалена її архітектура. Служба безпеки України підлягає реорганізації для оптимізації її структури, функцій і чисельності. Розвідувальні спроможності повинні постійно розвиватись на основі створення ефективного розвідувального співтовариства. Державна охорона органів державної влади потребує удосконалення. Потребує подальшого системного реформування Національна

поліція, у тому числі у сфері боротьби з організованою та транснаціональною злочинністю. Напрямом розвитку Національної гвардії України є подальше посилення її спроможностей до виконання завдань за призначенням. В інтересах громадської безпеки, в державі необхідно проводити планову розбудову комплексних систем відеоспостереження з аналітичною складовою. Система цивільного захисту підлягає оптимізації, удосконаленню структури та системи координації. Завдання на мирний час та в особливий період повинні бути уточнені. Подальшого розвитку повинна зазнати система інтегрованого управління кордонами. З метою забезпечення дотримання іноземцями та особами без громадянства законодавства України потребує посилення міграційний контроль на державному кордоні і всередині держави [17].

Провівши вивчення ми можемо побачити, що Стратегія є системним нормативним документом, який на основі аналізу та ідентифікації існуючих та прогнозованих загроз, визначає пріоритети національних інтересів, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки України. На її основі повинні бути розроблені інші планувальні документи у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи і інструменти реалізації. Одним з таких документів повинна бути Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, яка на нашу думку визначила б стратегічні напрями державної політики в цих сферах суспільних відносин, зокрема у разі виникнення кризових ситуацій. Зазначені стратегічні документи повинні стати правовою основою досягнення головної мети діяльності органів державного управління в сфері забезпечення безпеки дипломатичних представництв, яка полягає у створенні надійної, своєчасної та достатньої системи заходів, направлених на забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення в різних умовах суспільно-політичної обстановки в державі перебування, у тому числі і під час виникнення кризових ситуацій, будь-якого характеру [18].

Слід відзначити, що впровадження принципів і методів стратегічного планування на основі спроможностей в теперішній час відбувається доволі активно. Зокрема перебуває на обговоренні проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. Крім вище наведених нормативно-правових документів, затверджені у встановленому порядку і вже виконуються Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, Стратегія реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Концепція розвитку Національної гвардії на період до 2020 року та інші. Перелік стратегічних документів, які повинні бути відпрацьовані в найближчий термін, визначений у заключних положеннях Стратегії національної безпеки України [17]. Їх створення повинно завершити стратегічне планування на найближчу стратегічну перспективу і стати фундаментом діяльності всіх органів державного управління, функціонування яких так чи інакше пов'язане із забезпеченням національної безпеки нашої держави.

Підсумовуючи викладене, враховуючи відомі наукові підходи до стратегічного планування у сфері державного управління та на основі стратегічних пріоритетів розвитку, визначених Стратегією національної безпеки України, можливим є викладення пропозицій щодо стратегічних напрямів удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення безпеки дипломатичних структур в Україні в умовах кризових ситуацій. Ними можуть бути такі:

– здійснення на всіх рівнях державного управління рішучої протидії спробам розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності, образи почуттів громадян через їхні релігійні переконання, а також обмеженням прав або встановлення привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі стану здоров'я, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

– розроблення довготривалих стратегій (концепцій) розвитку складових сектору безпеки і оборони України на період після 2020 року на основі аналізу виконання стратегічних завдань, передбачених у попередні періоди (до 2020 року);

– подальше впровадження та удосконалення системи стратегічного планування розвитку суб'єктів забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення, на основі їх спроможностей;

– впровадження універсальних протоколів реагування на кризові ситуації та відновлення з урахуванням рекомендацій країн-партнерів Європейського Союзу та НАТО;

– забезпечення прийняття участі в процесах стратегічного планування розвитку складових сектору безпеки і оборони, які не є центральними органами виконавчої влади, але наділені певною самостійністю при плануванні та здійсненні діяльності, пов'язаної із забезпеченням безпеки визначених об'єктів (наприклад Національна гвардія України в особі Головного управління НГУ);

– періодичне уточнення завдань суб'єктам забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення іноземних держав в Україні на мирний час і в особливий період з урахуванням прийнятих в установленому порядку Стратегії сталого розвитку України, Стратегії Національної безпеки України та Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України;

– розвиток спроможностей всіх складових сектору безпеки і оборони, необхідних для виконання покладених на них функцій та завдань, у тому числі пов'язаних із забезпеченням безпеки об'єктів дипломатичного призначення;

– забезпечення реалізації правоохоронними органами завдань кримінального провадження, зокрема, пов'язаних із розслідуванням кримінальних правопорушень, вчинених стосовно дипломатичних місій іноземних держав, їх персоналу та майна;

– підтримання належного рівня та удосконалення інформаційно-аналітичної роботи різних суб'єктів забезпечення безпеки, пов'язаної з своєчасними оцінкою ризиків, отриманням та обробленням достовірної та достатньої інформації, необхідної для ідентифікації загроз об'єктам дипломатичного призначення, визначення уразливостей. За необхідності, створення відповідних інформаційно-аналітичних підрозділів в структурі суб'єктів забезпечення безпеки;

– налагодження та удосконалення процесу обміну інформацією між суб'єктами забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення, які структурно входять до сфери державного управління різних центральних органів виконавчої влади (наприклад Національна гвардія України – Служба безпеки України – Національна поліція, тощо);

– постійне якісне удосконалення системи реагування на загрози об'єктам дипломатичного призначення, пов'язані з виникненням кризових ситуацій будь-якого характеру;

– налагодження дієвої координації та взаємодії складових сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій;

– подальший розвиток систем кібербезпеки та технічного захисту інформації, отриманої суб'єктами забезпечення безпеки в процесі діяльності;

– поширення знань і навичок, необхідних в цій сфері діяльності. Розвиток програм вищої і професійної освіти спеціалістів в галузі забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення, а також діяльності, пов'язаної із виконанням завдань в умовах особливого періоду та інших видів кризових ситуацій.

Розвитком досліджень у цьому напрямку може стати подальше вивчення та узагальнення проблематики функціонування організаційно-правового механізму забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення в Україні в умовах кризових ситуацій, та формування на їх основі і з урахуванням міжнародного досвіду в цій сфері практичних пропозицій, направлених на підвищення його ефективності.

Список використаних джерел

1. Про дипломатичні зносини : Віденська конвенція від 18 квітня 1961 року (ратифікована з обмовкою Указом Президії ВР СРСР № 2208-VI від 11.02.1964 р., Указом Президії ВР УРСР від 21.03.1964 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048#Text. (дата звернення: 12.10.2020).
2. Про консульські зносини : Віденська конвенція 1963 року : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047#Text. (дата звернення: 12.10.2020).
3. Волков І.М. Реалізація заходів організаційно-правового механізму забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення іноземних держав в Україні в умовах кризових ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. – 2020. – №17-18 – С. 129-136.
4. Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная политика / У. Кинг, Д. Клиланд; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1982. – 399 с.
5. Латинін М.А. Стратегічне планування : [навч. посібн.] / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв ; за заг. ред. О. Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Магістр, 2012. – 248 с.
6. Україна у 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та інш.] ; Нац. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2011.
8. Мескон М. Основы менеджмента : [учебник] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 2006. – 701 с.
9. Westerman H. L. Cities for Tomorrow, Integrating land Use, Transport and the Environment, Resource Document, commissioned by AUSTRROADS as a contribution to integrated planning, Austroads Incorporated, Melbourne, 1998. – 102 p.
10. Лех І. Досвід стратегічного планування розвитку Запорізької області із залученням громади / І. Лех, С. Могильний, В. Назаренко. – К. : КІС, 2008. – 76 с.
11. Тертичка В. Стратегічне планування : навч. посіб. / В. Тертичка, О. Берданова, В. Вакулєнко. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

12. Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : [учебник] / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. М. : Экономика, 2008. – 575 с.
13. Стратегічне планування : підручник / за ред. В. Полуйко – Л. : Західноукр. ресурс. центр, 1998. – 108 с.
14. Белаї С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика: монографія. Харків: Національна акад. НГУ, 2015. – 349 с.
15. Волков І.М. Охорона дипломатичних представництв підрозділами Національної гвардії України: напрями вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання. *Честь і закон*. – 2020. – № 2(73). – С. 92-98.
16. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469 - VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. (дата звернення: 21.10.2020).
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 №392/2020 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 21.10.2020).
18. Волков І.М. Організаційний механізм забезпечення безпеки об'єктів дипломатичного призначення іноземних держав в Україні в умовах кризових ситуацій. *East Journal of Security Studies*. – 2019. – Т.4 № 1. – С. 223-238.

References

1. Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the USSR (1964), “The Vienna Convention On Diplomatic Relations”, available at: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048#Text (Accessed 12 October 2020).
2. The Vienna Convention (1963), “On Consular Relations”, available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_047#Text (Accessed 12 October 2020).
3. Volkov, I. (2020), “Implementation of measures of the organizational and legal mechanism to ensure the security of foreign diplomatic missions in Ukraine in crisis situations”, *Investments: practice and experience*, vol. 17-18, pp. 129-136.
4. King, U. (1982), *Strategicheskoe planirovanie i hozjajstvennaja politika* [Strategic planning and economic policy], Progress, Moscow.
5. Latinin, M. Lozynska, T. and Dunaev, I. (2012), *Strategichne planuvannya* [Strategic planning], 2nd ed, Kharkiv, Ukraine.
6. Ermolaev, A. (2010), *Ukraina u 2010 rotsi: schorichni otsinky suspil'no-politychnoho ta sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku* [Ukraine in 2010: annual assessments of socio-political and socio-economic development], NISS, Kyiv, Ukraine.
7. Kovbasyuk, Y. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration], NAPA, Kyiv, Ukraine.
8. Mescon, M. Albert, M. and Hedoury, F. (2006), *Osnovy menedzhmenta*, [Fundamentals of management], Delo, Moscow.

9. Westerman, H. (1998), *Cities for Tomorrow, Integrating land Use, Transport and the Environment*, Resource Document, commissioned by AUSTRROADS as a contribution to integrated planning, Austroads Incorporated, Melbourne, Australia.
10. Lech, I. Mohylny, S. and Nazarenko, V. (2008), *Dosvid stratehichnoho planuvannia rozvytku Zaporiz'koi oblasti iz zaluchenniam hromady*, [Experience of strategic development planning of Zaporizhia region with community involvement], K.I.S. Publishing, Kyiv, Ukraine.
11. Tertichka, V. Berdanova, O. and Vakulenko V. (2008) *Stratehichne planuvannia* [Strategic planning], Western Ukrainian consulting center (ZUKC), Lviv, Ukraine.
12. Kuzyk, B. Kushlin, V. and Yakovets. Yu. (2008), *Prohnozyrovanye, stratehicheskoe planyrovanye y natsyonal'noe prohrammyrovanye* [Forecasting, strategic planning and national programming], Economy, Moscow.
13. Poluyko, V. (1998), *Stratehichne planuvannia* [Strategic planning], Western Ukrainian Resource center, Lviv, Ukraine.
14. Bielai, S. (2015), *Derzhavni mekhanizmy protydii kryzovym iavyscham sotsial'no-ekonomichnoho kharakteru: teoriia, metodolohiia, praktyka* [State mechanisms for counteracting crisis phenomena of socio-economic nature: theory, methodology, practice], NA NGU, Kharkiv, Ukraine.
15. Volkov, I. (2020), “Protection of diplomatic missions by units of the National Guard of Ukraine: directions for improving the organizational and legal mechanism of state regulation, *Honor and Law*, vol. 2(73), pp. 92-98.
16. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine, “On the national security of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed 21 October 2020).
17. President of Ukraine (2020), “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine"”, available at: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (Accessed 21 October 2020).
18. Volkov, I. (2019), “Organizational mechanism for ensuring the security of facilities of diplomatic purpose of foreign states in Ukraine in conditions of crisis”, *East Journal of Security Studies*, vol. 4, no. 1, pp. 223-238.

УДК 351:321

DOI: 10.5281/zenodo.4281447

Громико О.І., здобувач наукового ступеня навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, Харків

Gromyko O., Postgraduate Student of the Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ВПЛИВ ЦИФРОВІЗАЦІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

THE INFLUENCE OF DIGITALIZATION ON THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF UKRAINE

У статті доводиться, що становлення інформаційного суспільства, як новий еволюційний етап розвитку людства, в країнах будь-якої точки світу є неминучим, втім масштаби суспільних трансформацій кожної окремої держави завжди корегуються існуючою в цій країні системою державного управління. Окрім того, готовність системи до трансформаційних перетворень визначає їх наслідки. Тому надзвичайно важливим стає шлях, обраний державою для побудови в країні інформаційного суспільства.

Реалії еволюції людства є такими, що своєчасно визначена і закріплена на законодавчому рівні інформаційна політика набуває стратегічного значення для подальшого розвитку суспільства цієї держави, її економіки, а в деяких випадках і існування самої держави.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, розвиток інформаційного суспільства, цифровізація, цифровий розвиток, цифрова трансформація, кіберфізичний простір, цифрові інновації та технології.*

The article proves that the formation of the information society is an inevitable stage in the development of the world. The scale of social transformations of the state depends on the system of public administration of the country. The state of the system affects the consequences of transformations in the country. Therefore, the path chosen by the state to build an information society in the country is very important.

Timely information policy defined at the legislative level influences the path of development of society, economy, and the state itself.

Keywords: *information society, information society development, digitalization, digital development, digital transformation, cyberspace, digital innovations and technologies.*

Постановка проблеми.

Глобальні цифрові зміни, що відбуваються у світі, призводять до серйозних зрушень в організаційно-управлінських системах країн. Не лише владні механізми, а й уся сучасна система координат існування держав піддаються трансформації.

Поступово переосмислюються: роль, структура, функції та авторитет держав. Ознаками сучасної інформаційної реальності стають цифровізація, цифрова обізнаність, цифрові інновації та технології, прозорість, відкритість, публічність та розвиток активних діалогових стосунків між державою, громадянами, суспільством (on-line стосунки) тощо.

Стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій, модернізація старої і формування нової цифрової інфраструктури (доступного ширококутного інтернету, електротранспорту, розумних електричних мереж, впровадження технологій «розумного будівництва» тощо) – змушують переглядати ставлення суспільства до ролі інформації та інформаційної складової в українській державній політиці.

За останні роки українське суспільство визнало, що темпи інтеграції держави в цифровий простір впливають на швидкість розвитку малого та середнього бізнесу, приплив інвестицій, появу нових робочих місць, розвиток економіки та України загалом.

Однак як такого «єдиного світового підходу» до розвитку інформаційної галузі не існує. Українське суспільство зацікавлене в інтеграції в європейський цифровий простір. Дійсно, від цього залежить розвиток української економіки, приплив інвестицій, розвиток малого та середнього бізнесу і тому Україні необхідно швидше знаходити власний шлях цифрового розвитку, орієнтований на конституційно визнаний шлях розвитку нашої держави, стандарти й цілі ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Схваливши Концепцію розвитку цифрової економіки і суспільства України на 2018-2020 роки Україна почала роботу з формування політики цифровізації – нового етапу становлення інформаційного суспільства країни [1].

Розвиток національних цифрових інфраструктур було пов'язано з визначенням першочергових проектів цифрових трансформацій національного значення в таких сферах, як громадська безпека, освіта, охорона здоров'я, електронна демократія, екологія, державне управління та іншими новими сферами, ініціативами та проектами, реалізація яких потребуватиме управлінських, організаційних та фінансових зусиль з боку держави та суспільства.

В поняття цифровізації було закладено цілі насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, створення кіберфізичного простору.

За задумом все це повинно стати поштовхом для створення нових галузей економіки, посприяти трансформації ключових сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні шляхом інтеграції ідей, дій, ініціатив та програм, які стосуються цифровізації в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку.

Зрозуміло, що за таких умов, коли постійно зростає кількість завдань, ініціатив, проектів, система державного управління України не може залишатися незмінною та виконувати роль спостерігача. Вона сама повинна

базуватися на технологічних та цифрових формах забезпечення її безперебійного функціонування.

За даними Державного агентства з питань електронного урядування України, чинного до 2 вересня 2019 року центрального органу виконавчої влади, з реалізації державної політики у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [2], вже всередині 2018 року взаємодія між органами виконавчої влади майже на 80% відбувалася в електронній формі. Було сформовано Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України – Урядовий портал – kmu.gov.ua. Щодня онлайн проходило близько 4 тисяч документів. Виняток складала тільки звернення громадян, адже і досі не всі люди користуються електронними засобами зв'язку.

Громадяни та бізнес мали можливість отримувати більше 50 електронних послуг. Серед них: довідки про несудимість, реєстрацію фізичних та юридичних осіб, відомості про припинення діяльності тощо [3].

Незважаючи на вже досягнуті успіхи та з метою оптимізації зусиль органів влади на шляху розбудови цифрової економіки і інформаційного суспільства України в 2019 році Верховною Радою України було створено Комітет з питань цифрової трансформації [4].

До сфери відання Комітету з питань цифрової трансформації було віднесено питання формування законодавчих засад цифровізації та інформаційного суспільства в Україні. Зокрема роботи над законодавчими засадами адміністрування, функціонування і використання мережі Інтернет в Україні та роботи над Національною і державною програмами інформатизації, а також програмами ЄС «Єдиний цифровий ринок» (Digital Single Market, EU4Digital) й іншими програми цифрового співробітництва, питання електронного урядування та публічних електронних послуг, смарт-інфраструктури (міста, громади), кібербезпеки та кіберзахисту тощо.

Наступним кроком стала реорганізація Кабінетом Міністрів України Державного агентства з питань електронного урядування та створення Міністерства цифрової трансформації України [5].

Першими результатами роботи нових структур в системі державного управління стали – третє місце України в Європі й десяте серед країн світу, що застосовують електронні документи у смартфоні на рівні зі звичайними.

Окрім того в Україні по всіх міністерствах вже з'явилися цифрові заступники (CDTO). Фахівці, які відповідають за цифровізацію конкретної галузі та сфери. Вирішуються кадрові питання, пов'язані з відбором та призначенням «цифрових» заступників по кожному регіону, відповідальних за впровадження єдиних цілей цифрової трансформації держави на місцях.

З 30 січня 2020 року було активізовано у вільному доступі для всіх охочих мобільний додаток «Дія» з цифровими посвідченням водія та свідоцтвом про реєстрацію транспортного засобу. За перші 10 днів з моменту презентації мобільного додатку один мільйон українців стали користувачами «Дії» 2.0. Україна стала однією з перших країн світу, що надала цифровим паспортам такого ж юридичного статусу, як паперовим та пластиковим.

Серед проєктів, запуск яких планується закінчити до кінця 2020 року, – портал електронних послуг е-Малятко, ID-14. Уряд активно працює над цифровою трансформацією громад, запровадженням експериментального проєкту електронної товаротransпортної накладної та створенням проєктної мережі ЦНАПів.

Постановка завдання.

Під впливом цифрових технологій система державного управління України стрімко змінюється, модернізується, набуває нових ознак цифрової доби. Метою статті є дослідження трансформаційних зрушень в системі державного управління в процесі становлення вітчизняного інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу.

Як показує світова практика, трансформація системи державного управління під впливом цифровізації суспільства стає одним з істотних факторів розвитку демократії в країні, сприяє створенню робочих місць і економічному зростанню, підвищенню якості життя в країні.

Досліджуючи вплив інформаційного суспільства на систему державного управління, можна виділити наступні ознаки трансформаційних зрушень в системі державного управління України:

1. Постійний ріст рівня інформаційної обізнаності та культури суб'єктів і об'єктів системи державного управління.

Сучасний світ вимагає від людини нового ставлення до інформації, цифрових технологій і знання, без яких неможливою є особистісна адаптація і соціалізація. У зв'язку з цим, однією з найактуальніших сфер сучасного суспільного функціонування є інформаційна освіта.

2. Активне використання цифрових інформаційно-комунікаційних технологій в якості інструментів, засобів взаємодії між суб'єктами і об'єктами державного управління.

Сучасними засобами налагодження контактів та узгодження інтересів суб'єктів та об'єктів управління стають цифрові інформаційно-комунікативні технології (ІКТ). Використання ІКТ передбачає устанавлення як двосторонніх, так і багатосторонніх зв'язків, дозволяє узгоджувати і об'єднувати цілі держави і громадян в єдине ціле, призводить до прийняття спільних і взаємоприйнятних політичних та управлінських рішень, сприяє розвитку громадянського суспільства, стимулює економічне зростання держави, зайнятість населення, розширення конкуренції [6]. З боку влади здатність до підтримання такої комунікації стає показником її ефективності.

3. Зміна вертикальної організації взаємодії між органами влади і суспільством. В інформаційному суспільстві вона заснована на зв'язках і відносинах горизонтального типу.

Змінюється роль державної влади в системі державного управління: вона поступово знижується за рахунок розширення участі громадян у справах держави, яка перестає бути єдиним центром влади та прийняття суспільно значущих рішень. Органи державної влади в таких умовах стають ефективним суб'єктом у процесі взаємодії рівних учасників під час вирішення суспільних справ [6].

4. Застосування суб'єктами державного управління новітніх раціональних цифрових розробок і прийомів пошуку, обробки, зберігання, обміну, захисту інформації.

Як наслідок - створення інформаційно-пошукових систем, інформаційних баз, систем підтримки і прийняття управлінських рішень, контролю за виконавською дисципліною тощо.

Пояснюється це тим, що основою для прийняття будь-якого управлінського рішення (організаційного, адміністративного, політичного, стратегічного тощо) є інформація. Вирішення питань своєчасного забезпечення управлінців необхідною, достовірною інформацією в обсязі, достатньому для виконання покладених на них обов'язків, пов'язано із застосуванням інформаційних технологій. Сьогодні рівень інформатизації владних структур, оснащення їх відповідним сучасним технічним обладнанням, та оволодіння державними службовцями навичками роботи з інноваційним програмним забезпеченням й новітніми комунікаційними технологіями стають вирішальними в конкурентній боротьбі за престиж державних органів, якість адміністративних послуг, довіру до посадовців та, в цілому, за національній інформаційний простір, інформаційний суверенітет держави.

Можна констатувати, що за останні роки наша держава зробила колосальний крок в інформаційній сфері і не тільки увійшла до світового інформаційного простору, а й стала його невід'ємною складовою. Глобальний інформаційно-технологічний прорив спричинив переворот у суспільній свідомості, примусив управлінців по-новому мислити, шукати нові підходи у всіх сферах суспільного життя.

За таких умов, окрім перелічених нами раніше ознак трансформаційних зрушень в системі державного управління України, можна виділити ще одну особливість системи державного управління інформаційної доби - **гнучкість**.

В науці гнучкість інколи асоціюється із динамічною стабільністю, можливістю зміни системи в певному діапазоні. В нашому випадку під гнучкістю ми розуміємо властивість системи державного управління відповідати мінливим умовам попиту користувачів інформаційних, цифрових послуг.

Для сучасної системи державного управління є характерним створення сукупності засобів, прийомів і методів, застосовуваних з урахуванням конкретних умов і характеру розв'язуваних задач. Поступово встановлюються нові зв'язки між владою, суспільством. Найбільш важливим напрямом комунікацій стає взаємодія органів державної влади з використанням електронного документообігу та цифрового підпису, забезпечується взаємодія органів влади з громадянами.

Зауважимо, що в науковому колі поняття «гнучкість» прийнято використовувати для опису властивостей і поведінки систем різної природи (ергатичних людино-машинних, природних систем тощо). Гнучкість розглядається в сенсі як пристосовності (адаптивні зміни), так і довільних змін стану або поведінки системи в певних межах в результаті деякої дії (нормативні зміни). Зазначена характеристика систем є справедливою і по відношенню до системи державного управління України.

Не дивлячись на те що число властивостей, що визначають стан будь-якої системи є необмеженим, завжди існують критичні значення параметрів системи (граничні стани), з якими пов'язана якісна перебудова самої системи. Цими станами обумовлена межа, якої може досягти система, що характеризується гнучкістю.

У випадку з системою державного управління критичними значеннями трансформаційних зрушень системи є такі зміни в системі державного управління, можливі наслідки яких створюють загрози основам державності

(території, населенню, наявності публічної влади, яка відокремлена від суспільства і стоїть над ним, суверенітету, здатності видавати закони та встановлювати податки тощо).

Деякі вчені, використовуючи поняття гнучкості системи проводять аналогію з теорією катастроф, що вивчає проблеми перебудови граничних станів систем в точках біфуркації. Вони виділяють наступні ознаки «гнучкості»:

1) дія на систему, зміну властивостей або поведінки системи, включаючи адаптацію;

2) наявність меж зміни.

Під гнучкістю в цьому випадку розуміють здатність системи, підданої певній дії, нормативно або адаптаційно змінювати свій стан і (або) поведінку в межах, обумовлених критичними значеннями її параметрів.

На нашу думку наведене обґрунтування є справедливим і по відношенню до системи державного управління. В сучасних концепціях державного управління акценти робляться на різних аспектах взаємодії держави і суспільства, але сьогодні всіх їх об'єднує розуміння необхідності налагодження ефективної співпраці держави та суспільства, постійної і дієвої взаємодії між органами влади та громадянами. Вчені наголошують, що на сьогодні одним з актуальних завдань управління інформаційною сферою постає оптимізація системи органів державної влади з метою підвищення ефективності загальнодержавної координації, у відповідності до новітніх тенденцій розвитку інформаційної сфери [7].

Отже гнучкістю сучасної системи державного управління можна вважати здатність системи постійно трансформуватися під впливом процесів становлення і розвитку інформаційного суспільства, залишаючись незмінною по відношенню до системи цілей, завдань та функцій задля реалізації яких вона була створена.

Висновки

З огляду на викладене важливим є глибоко досліджувати й розвивати цифрову галузь України, вживати конкретних заходів щодо формування та

здійснення активної інформаційної політики, спрямованої на розбудову національного інформаційного середовища, упорядкування державних органів, що виконують функції регулювання відносин в інформаційній сфері, приведення національного законодавства у відповідність зі світовими нормами та стандартами. Завданням для сучасних представників державного апарату є створення правових умов для регулювання процесів трансформації системи державного управління, забезпечення позитивної динаміки її подальшого цифрового розвитку.

На сьогодні в Україні є всі умови для переходу на більш високий технологічний рівень розвитку інформаційного суспільства. Трансформаційні зрушення в системі державного управління мають стати трампліном на шляху до стрибка економічного розвитку та підвищення рівня життя в Україні. Але слід розуміти, що розвитку системи державного управління в процесі її трансформації можливо досягти тільки за умови застосування системного підходу в питаннях формування діючої нормативної бази та створення гідної системи безпеки інформаційних ресурсів, впровадження сучасних цифрових інформаційних технологій та підготовки професійного кадрового ресурсу.

Список використаних джерел:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (дата звернення 17.12.2018).
2. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.04.2019).
3. URL: <https://evo.business/e-governance-vzhe-sogodni-yak-rozvivayetsya-elektronne-uryaduvannya-v-ukra%D1%97ni/> станом на 11 мая 2018Forum.Zakupki розповів Валерій Бакал (дата звернення 05.04.2019).

4. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.09.2019).

5. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829> (дата звернення 20.09.2019).

6. О. А. Дегтяр Інформаційно-комунікативна діяльність в державному управлінні як інструмент інтенсифікації соціального партнерства: URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=623> (дата звернення 17.12.2018).

7. «Інституціонально-конвергентне управління інформаційною сферою: можливість імплементації в Україні». Аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1156/> (дата звернення 17.12.2018).

Referentces:

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.01.2018 № 67-r. «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018-2020 roky ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (data zvernennia 17.12.2018).

2. Polozhennia pro Derzhavne ahentstvo z pytan elektronnoho uriaduvannia Ukrainy URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text> (data zvernennia 20.04.2019).

3. URL: <https://evo.business/e-governance-vzhe-sogodni-yak-rozvivayetsya-elektronne-uryaduvannya-v-ukra%D1%97ni/> stanom na 11 maia 2018 Forum.Zakupki rozpoviv Valerii Bakal (data zvernennia 05.04.2019).

4. Pytannia Yedynoho derzhavnoho veb-portalu elektronnykh posluh ta Yedynoho derzhavnoho portalu administratyvnykh posluh URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text> (data zvernennia 09.09.2019).

5. Deiaki pytannia optymizatsii systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829> (data zvernennia 20.09.2019).

6. Diehtiar O. A. Informatsiino-komunikatyvna diialnist v derzhavnomu upravlinni yak instrument intensyfikatsii sotsialnoho partnerstva / O. A. Diehtiar. // Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. - 2013. - № 9. - Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_3.

7. «Instytutsionalno-konverhentne upravlinnia informatsiinoiu sferoiu: mozhlyvist implementatsii v Ukraini». Analitychna zapyska URL:<http://www.niss.gov.ua/articles/1156/> (data zvernennia 17.12.2018).

УДК 351.851

DOI: 10.5281/zenodo.4281450

Курська Т. М., к.т.н., доцент, доцент кафедри НУЦЗУ, м. Харків

Kurskaya T.N., c.t.s, assistant professor, assistant professor of the Department of the National University of Civil Defense of Ukraine

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

EUROPEAN EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF QUALITY ASSESSMENT OF HIGHER EDUCATION

Стаття спрямована на вивчення основних особливостей державного регулювання європейського досвіду щодо оцінки якості вищої освіти. Автор в статті розкриває основні принципи розвитку якості освіти, аналізує основні міжнародні вимоги до якості надання освітніх послуг та стандарти якості освіти, розглядає етапи розвитку системи якості освіти в закладах вищої освіти. У висновку автор надає рекомендації щодо покращення якості освітніх послуг.

Ключові слова: державне регулювання, європейський досвід, якість вищої освіти, оцінка якості вищої освіти, принципи розвитку якості освіти, стандарти якості освіти.

The article is aimed at studying the main features of state regulation of European experience in assessing the quality of higher education. The author reveals the basic principles of education quality development, analyzes the main international requirements for the quality of educational services and education quality standards, considers the stages of development of the education quality system in higher education institutions. In conclusion, the author provides recommendations for improving the quality of educational services.

Keywords: state regulation, European experience, quality of higher education, quality assessment of higher education, principles of education quality development, education quality standards.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої держави важливим моментом є забезпечення на досить високому рівні державного впливу на освітню сферу. На важливості реформування державного

регулювання освітнім середовищем наголошують усі вітчизняні науковці й практики. На нашу думку, найефективнішим інструментом проведення удосконалення й модернізації державного впливу на освітню сферу буде врахування європейського досвіду у сфері трансформації державного управління вищою освітою. Особливої уваги заслуговує вивчення основних особливостей державного регулювання освітньої галузі, щодо оцінки якості вищої освіти, принципи розвитку та міжнародні вимоги до якості надання освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В нашій державі спостерігається зростання дослідницького інтересу до якості надання освітніх послуг в розвинених країнах Європейського Союзу, що дозволить виділити основні особливості державного регулювання щодо оцінки якості вищої освіти й надати рекомендації по покращенню освітніх послуг в Україні. В останній час значно зросла кількість досліджень з даної тематики, а саме це спостерігається в працях: Л. Гаєвської, Д. Дзвінчука, В. Лугового, І. Сікорської, Т. Фінікова та інших. Проте, не зважаючи на ґрунтовний аналіз з даної проблематики, та з постійним розвитком інноваційних та інформаційних технологій, дана тематика залишається актуальною.

Постановка завдання. Метою даної статті є виявлення особливостей державного регулювання європейського досвіду щодо оцінки якості вищої освіти й використання такого досвіду для вітчизняної системи вищої освіти нашої держави.

Виклад основного матеріалу. В наш час, в більшості країн, оцінка ефективності освітньої системи визначається завдяки нормативам системи якості та рекомендаціями нормативних документів у сфері якості ,а також співвідношенням результатів освітньої й наукової діяльності з цільовими показниками.

До основних принципів розвитку якості освіти варто віднести:

- системність;
- централізація освітнього процесу;

- створення гнучких організаційних освітніх структур;
- розробка освітніх й розвиваючих програм на різних рівнях освіти.

Варто виділити три рівня управління якістю освіти, завдяки яким відбувається формування відповідної системи контролю й оцінки якості освіти:

- стратегічний рівень, тобто рівень взаємодії з регіональними освітніми структурами, який забезпечує формування нормативно-правової бази та сучасного інституційного середовища для підвищення якості освіти;

- тактичний рівень, який забезпечує розробку нормативних документів освітніх закладів для систематизації освітнього процесу й підвищення якості освіти;

- оперативний рівень, котрий забезпечує участь педагогічних та науково-педагогічних працівників у забезпеченні якості освіти на всіх її рівнях.

Застосування системи якості освіти в нашій державі обумовлено міжнародними вимогами до якості освітніх послуг. Вони визначають основні вимоги до:

- системи якості установ усіх форм власності;
- усіх напрямів освітньої діяльності;
- визначають термінологію, в тому числі, і в освітніх закладах;
- підвищення ефективності організаційної діяльності установ й покращення задоволеності споживачів, поставщиків, партнерів й держави;
- методичних рекомендацій до проведення оцінки якості освітніх послуг.

Таким чином, в основі системи оцінки якості в освіті лежать міжнародні стандарти й відповідність державним освітнім стандартам, а також виконання ліцензійних й акредитаційних показників закладів вищої освіти. В результаті цього, з однієї сторони, відбувається підвищення прибутковості діяльності установи, а з іншої, відповідність нормативним регламентам й інституційним нормам.

Головною ідеєю технології управління освітою в даному випадку буде організація усіх видів діяльності, тобто процесів освітньої установи, при якій

забезпечуються планові цільові показники якості, котрі визначаються на основі вимог працедавців до компетентності майбутнього фахівця та якості науково-технічної продукції.

Саме тому державні освітні стандарти передбачають використання компетентнісного підходу до організації навчального процесу. Зміст освітніх програм в значній мірі може формуватися самими закладами вищої освіти. Вимоги роботодавців в такому випадку направлені на володіння випускниками компетенцій, тобто на володіння практичними вміннями й навиками.

Власне, система моніторингу діяльності освітніх закладів повинна бути динамічною та відображати виконання вимог роботодавців, які постійно змінюються та, які направлені на досягнення поставлених цілей.

Якщо аналізувати стандарти якості, то в них визначені наступні принципи забезпечення якості, котрі необхідно використовувати в системах якості освітніх закладів вищої освіти й враховувати в управлінні освітніми організаціями, а також при створенні системи оцінки якості освіти:

1. Орієнтація на споживача, коли заклади вищої освіти при розробці освітніх програм та методичного забезпечення навчального процесу враховують сьогоdnішні й майбутні тактичні та стратегічні інтереси здобувачів, їхніх роботодавців, а також держави.

1.1. Можливість працевлаштування випускників закладів вищої освіти за вибраним фахом;

1.2. Можливість кар'єрного росту майбутніх фахівців освітніх закладів за вибраним фахом;

1.3. Диверсифікація ризиків втрати роботи випускників закладів вищої освіти в процесі наступної трудової діяльності;

1.4. Забезпечення можливості підвищення кваліфікації за вибраним фахом та перепідготовки в результаті зміни ринку праці й науково-технічного процесу, а також глобалізації й трудової міграції в світовому масштабі;

1.5. Більш висока заробітна плата випускників закладів вищої освіти, в результаті наступної трудової діяльності;

1.6. Зростання доходів й підвищення конкурентоспроможності комерційних організацій, котрі наймають випускників закладів вищої освіти для виконання визначеної роботи у відповідності до професійних компетенцій;

1.7. Збільшення структурного, інтелектуального, соціального капіталу комерційних організацій, котрі наймають випускників закладів вищої освіти для виконання визначеної роботи у відповідності до їх професійних компетенцій;

1.8. Підвищення якості соціального ресурсу держави;

1.9. Збільшення ВВП за рахунок росту прибутку комерційних підприємств від підвищення якості трудових ресурсів.

1.10. Підвищення якості життя;

1.11. Зниження соціальної напруженості.

2. Лідерські якості керівника, тобто ректор закладу вищої освіти забезпечує системність управління, орієнтованість всього персоналу закладу вищої освіти й університетських комплексів на досягнення освітніх цілей, виконання вимог державних освітніх стандартів. Він регулює процеси розвитку внутрішнього середовища установи та залучення кожного працівника в процес управління якістю.

3. Залучення працівників, а саме: використання інтелектуального капіталу й соціального капіталу персоналу закладів вищої освіти для підвищення ефективності їх функціонування, покращення якості підготовки фахівців й підвищення доходів закладу вищої освіти.

4. Процес, як підхід, при якому відбувається організація управління освітньою діяльністю як процесом.

5. Системний підхід, який передбачає розгляд управління закладом вищої освіти як системою, котра враховує внутрішній та зовнішній зв'язок, особливості самоорганізації, динаміку зміни структури установи.

6. Постійне покращення, як важлива ціль діяльності всього закладу вищої освіти.

7. Прийняття рішень, яке ґрунтується на фактах: основою для прийняття

управлінських рішень є аналіз результатів зміни, моніторингу процесів, іншої інформації.

8. Взаємовигідні відносини з учасниками освітнього процесу, так як діяльність усіх учасників взаємопов'язана, необхідно формувати відносини таким чином, щоб вони призводили до взаємної вигоди.

Основною метою впровадження системи якості є підвищення задоволеності споживачів освітніх послуг. При цьому в контексті теорії якості необхідно враховувати змістову складність освітніх послуг, яка включає в себе елементи:

- навчання;
- формування нових знань на ряду зі споживачами;
- брендінг.

Окрім цього, заклади вищої освіти для забезпечення освітнього процесу й в рамках виконання НДР створюють бази даних та знань, котрі в результаті використовуються в навчальному процесі, а також формують нематеріальні активи закладу вищої освіти.

У відповідності до стандартів якості можна виділити декілька етапів розвитку системи якості в закладах вищої освіти:

1 етап: визначення потреб й сподівань споживача, а також усіх учасників освітнього процесу:

- здобувачів;
- роботодавців;
- держави й суспільства.

2 етап: розробка політики якості й стратегії покращення.

3 етап: формування переліку процесів в контексті управління якістю з врахуванням:

- розподілу сфери відповідальності;
- вивчення зв'язків процесів й задач в області якості;
- визначення взаємозв'язку між процесами в системі освітньої діяльності.

4 етап: визначення необхідних ресурсів для забезпечення якості освітньої діяльності з врахуванням вимог державних освітніх стандартів, включаючи:

- матеріальні ресурси (будівлі та споруди, обладнання, програмне забезпечення);
- нематеріальні ресурси, включаючи патенти й авторські свідоцтва;
- кадрові ресурси, які включають в себе інтелектуальний капітал, структурний капітал, соціальний капітал персоналу закладів вищої освіти;
- фінансові ресурси.

5 етап: забезпечення установ, співробітників необхідними ресурсами для забезпечення підвищення якості освітньої діяльності.

6 етап: розробка системи показників й критеріїв для оцінки ефективності й досягнення цільових показників кожного етапу в процесі освітньої діяльності.

7 етап: визначення необхідного об'єму засобів для розвитку й підвищення якості.

8 етап: розробка й впровадження організаційно-економічного механізму управління якістю.

Кожну область діяльності для закладів вищої освіти, а саме: формування освітніх послуг, прийом на перший курс, проектування освітніх програм, реалізація освітніх послуг, матеріально-технічне забезпечення реалізації освітніх послуг можна представити у вигляді процесів чотирьох рівнів:

- проектування освітніх програм;
- оперативне управління проектуванням освітніх програм, в тому числі планування проектування, контроль й аналіз виконання плану, внесення змін до плану;
- організаційне управління, в тому числі, розробка аналіз й удосконалення процесів першого та другого рівня;
- встановлення вимог й стандартів для процесів другого та третього рівня, а також контроль й аналіз їх виконання.

В наш час, в державних освітніх стандартах регламентують вимоги до :

1. якості підготовки здобувачів в формі опису знань, вмінь та навичок

й компетенцій, котрі повинні набути здобувачі в процесі навчання;

2. змісту освітньої програми, котра регламентує процес навчання й забезпечує його якість, тобто набуття здобувачами визначених знань, умінь та навичок й компетенцій.

3. умовам реалізації освітніх програм, а саме вимогам до кадрового, методичного, матеріально-технічного забезпечення й умовам проходження практики, які необхідні для якісної реалізації вимог виконання навчального процесу.

Варто зазначити, що значна частина вимог державних освітніх стандартів не направлена на підвищення прибутковості навчання й задоволення потреб учасників освітнього процесу.

В Європейському Союзі в наш час основним документом, який регламентує якість освіти в контексті стратегії його розвитку є «Стандарти і директиви для агентств гарантії якості у вищій освіті на території Європи», котрі розроблені європейською асоціацією гарантії якості у вищій освіті, які носять рекомендаційний характер.

Нормативною основою створення європейських стандартів в області якості вищої освіти є Болонська декларація. В Асоціації європейських університетів визначена наступна мета забезпечення гарантії якості: підтримка взаємної довіри учасників освітнього процесу й забезпечення прозорості при збереженні національних умов освіти, котрі дозволяють досягнути максимізації інтеграції закладів вищої освіти в європейський освітній простір при збереженні основної ролі національних систем вищої освіти, автономії закладів вищої освіти й агентств гарантії якості всередині цих національних систем.

Таким чином, система управління якістю освітою, котра прийнята в ЄС враховує баланс між внутрішньою культурою якості та тією роллю, яку можуть відігравати процедури зовнішньої гарантії якості.

Мета розроблених стандартів й рекомендацій по управлінню якістю вищої освіти в ЄС полягає в наданні допомоги й підтримці закладів вищої освіти у створенні власних систем гарантії якості, а також агентств, котрі

проводять зовнішню гарантію якості.

Стандарти й рекомендації відносяться до областей, за які несуть відповідальність міністерства освіти або аналогічні установи інших держав. В такому випадку міністерство або ж установа повинні гарантувати, що функціонуючі механізми гарантії якості діють та відкриті для незалежної експертизи.

До основних принципів системи якості освіти ЄС можна віднести:

- заклади вищої освіти, котрі несуть відповідальність за надання освіти й гарантію її якості;
- на державному рівні необхідно враховувати й захищати інтереси суспільства у відношення якості й стандартів вищої освіти;
- якість освітніх програм повинна постійно удосконалюватися, адаптуватися до соціальних змін;
- в закладах вищої освіти повинні існувати організаційні структури, котрі формують освітні програми й забезпечують їх реалізацію;
- важливим елементом забезпечення якості освіти є прозорість й використання зовнішньої експертизи в процедурах гарантії якості;
- необхідно заохочувати розвиток культури якості в закладах вищої освіти;
- повинні розроблятися процеси, котрі забезпечують закладам вищої освіти можливість максимальної публічності діяльності, включаючи звітність за суспільні та власні фінансові інвестиції;
- гарантія якості з метою звітності повинна бути повністю суміщена з гарантією якості з метою удосконалення навчального процесу;
- заклади вищої освіти повинно демонструвати свою якість як всередині держави, так і на міжнародному рівні;

В якості рекомендацій пропонується:

1. Розробку закладами вищої освіти політики якості, котра включає в себе стратегію якості, перелік процедур, які забезпечують гарантії якості, що розробляються за участю здобувачів вищої освіти й у формі документів

розміщених на сайті цієї освітньої установи.

2. Створення положення з оцінки й моніторингу процедур присвоєння кваліфікацій в закладах вищої освіти.

3. Створення положення з оцінювання знань, вмінь, навичок й компетенцій здобувачів, процедури оцінки навчання на основі бальної системи й розроблених критеріїв.

4. Формування положення з оцінки компетентності й кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних й наукових працівників закладу вищої освіти з системою критеріїв й механізму проведення процедури оцінювання, котра розміщена на сайті цієї освітньої установи.

5. Моніторинг наявних ресурсів в контексті реалізації освітніх програм, котрі забезпечують оцінку їх відповідності вимогам як держави так і роботодавців, в плані знань, умінь, навичок й компетентностей здобувачів.

6. Забезпечення збору, аналізу й розповсюдження інформації про всі процеси освітньої діяльності, освітні програми, в ЗМІ, з наведенням кількісних та якісних характеристик, котрі дозволяють суспільству сформувавши об'єктивну думку про якість освітнього процесу в закладі вищої освіти, спираючись на факти та тренди.

До європейських вимог якості, котрі застосовуються в закладах вищої освіти ЄС можна віднести:

- Періодична оцінка на основі постійного моніторингу, яка слугує зовнішньою гарантією якості закладу вищої освіти та забезпечує тривалість періоду змін й процедури оцінки, повинні бути чітко визначені та опубліковані завчасно і верифіковані на основі системи експертних оцінок;

- системний аналіз усіх процесів освітньої діяльності з періодичним друком аналітичних звітів, котрі описують й аналізують основні висновки експертиз, оцінок, методів аналізу, враховуючи процедури забезпечення внутрішньої гарантії якості. При цьому процедури зовнішньої гарантії якості повинні враховувати ефективність процесів внутрішнього забезпечення якості;

- мета і задачі процедур гарантії якості повинні бути визначені й

сформовані закладами вищої освіти на основі рекомендації Міністерства освіти і науки нашої держави до того, як будуть розроблені самі процедури, котрі в результаті повинні бути опубліковані разом з переліком процедур, що забезпечують гарантії якості;

- критерії прийняття рішень по кожному офіційному рішенню, яке приймається в результаті діяльності закладу вищої освіти по забезпеченню зовнішньої гарантії якості, повинні посилалися на якісно розроблені та офіційно затверджені на усіх рівнях управління освітні критерії, котрі використовуються послідовно, системно й постійно;

- усі процедури зовнішньої гарантії якості повинні бути розроблені у відповідності до поставлених й затверджених на відповідних рівнях управління освітою цілям та задачам;

- звіти про заходи, котрі приймаються закладами вищої освіти з рішеннями та рекомендаціями, які представлені в даному звіті, повинні складатися зрозуміло, публікуватися й знаходитися у вільному відкритому доступі для громадськості;

- процедури гарантії якості, котрі застосовуються на постійній основі, котрі містять рекомендації для наступного плану дій, повинні формуватися на визначених й затверджених раніше параметрах, котрі відповідають критеріям науковості.

Нормативна база по забезпеченню якості надання освітніх послуг в ЄС враховує наступні принципи:

- зацікавленість здобувачів, роботодавців й суспільства у високій якості вищої освіти, сформованій на розумінні значимості освіти й наявності взаємних інтересів усіх учасників освітнього процесу;

- для забезпечення якості освіти першочергову роль відіграє інституційна автономія й незалежність закладу вищої освіти, яка суміщається з соціальною відповідальністю управління та трудового колективу цього закладу за якісну освітню підготовку здобувачів;

- відповідність зовнішньої гарантії якості її цілям, для досягнення

яких не повинно бути перевищень з боку державних міністерств та відомств, відповідне та допустиме навантаження на заклад вищої освіти, як в аспекті управління навчальним процесом, так і в аспекті вирішення господарських питань.

Так як європейський освітній простір вищої освіти об'єднує близько 40 держав, що входять до його складу, котрі різняться політичними системами, культурними й освітніми традиціями, мовою, сподіваннями, рівнем економічного розвитку, система якості вищої освіти ЄС базується на відхиленні використання єдиного підходу до стандартів гарантії якості, що оснований на догматичному й формальному підході до їх розуміння й процедурі використання. Як в стандартах так і в рекомендаціях по управлінню якістю освіти в європейському освітньому просторі основну увагу приділяють загальному підходу, а не особистим вимогам, як системи стійкої основи для взаємодії різних установ вищої освіти. При цьому, стандарти якості вищої освіти повинні формуватися на загальнодержавному рівні для досягнення загальних вимог підвищення якості освітнього процесу.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, в нашій державі сформувалась система оцінки якості освіти, основою якої є нормативний підхід, проте міжнародні рейтинги оцінки іміджу закладу вищої освіти основані на використанні основного принципу системи якості, тобто задоволеності вимог споживача, який виражається в комплексній оцінці якості навчання, якості наукової діяльності, якості сервісу й іміджевих показників. Відповідно до цього, якість освіти можливо розглядати як інтегральну властивість освітнього процесу, котра визначає ефективність управління освітою, що включає в себе ефективність вибраної стратегії розвитку, навчання, наукової діяльності, реклами та інше.

Список використаних джерел:

1. Вавренюк С.А. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні : монографія / С.А. Вавренюк. – Харків : НУЦЗУ, 2020. – 284 с.

2. Вавренюк С.А. Европейские тенденции развития последиplomного образования / С.А. Вавренюк// Polish journal of science : наук. журнал. – Польша (Варшава), 2018. – Вип. №9. – С. 29-32.

3. Вавренюк С.А. Проблеми та напрямки досягнення якості освіти на етапі реформування вищої освіти України / С.А. Вавренюк// Інвестиції : практика та досвід: науково-практичний журнал, серія Державне управління. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2018. – Вип. 14. – С. 79-83.

4. Сікорська І.М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02 / Сікорська Ірина Миколаївна; Донецький державний у-т упр. – Донецьк, 2006, - 26 с.

References:

8. Vavrenyuk, S.A. (2020). State Administration of Higher Education Reform in Ukraine [Derzhavne upravlinnya reformuvanniam vy`shhoyi osvity` v Ukrayini]. Harkiv : NUCzZU.284 p.

9. Vavrenyuk, S.A. (2018). European trends in the development of postgraduate education [Evropejsky`e tendency`y` razvy`ty`ya posledy`plomnogo obrazovany`ya]. Polish journal of science : nauk. zhurnal. – Pol`shha (Varshava). : P. 29-32.

10. Vavrenyuk, S.A. (2018). Problems and directions of achieving the quality of education at the stage of reforming higher education in Ukraine [Problemy` ta napryamky` dosyagnennya yakosti osvity` na etapi reformuvannya vy`shhoyi osvity` Ukrayiny]. Investy`ciyi : prakty`ka ta dosvid: naukovo-prakty`chny`j zhurnal, seriya Derzhavne upravlinnya. – K. : TOV «DKS Centr». P 79-83.

11. Sikorskaya, I.M. (2006) Improving public administration of higher education in the context of European integration [Udoskonalennya derzhavnogo upravlinnya vy`shhoyu osvitoyu v konteksti yevropejs`koyi integraciyi]. Avtoref. dy`s. ... kand. nauk. z derzh. upr. : 25.00.02 / Sikors`ka Iry`na My`kolayivna; Donecz`ky`j derzhavny`j u-t upr. – Donecz`k. 26 p.

УДК 35.07:351:355.45

DOI: 10.5281/zenodo.4281452

*Бондар Дмитро Володимирович, кандидат наук державного управління,
перший заступник начальника Головного управління ДСНС України в
Хмельницькій області*

Домбровський Леонід Вікторович головний спеціаліст НДЕКЦ МВС

*Bondar Dmytro Volodymyrovych, PhD in Public Administration, first deputy
chief executive officer of the Head office of the State Emergency Service of Ukraine
in Khmelnytsky Region*

*Dombrovskiy Leonid Viktorovych – Head specialist of Kharkiv scientific
research forensic center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ
STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY OF
UKRAINE**

В статті проаналізовано основи державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України. Виявлено сучасні суспільні, економічні, глобалізаційні та інші перетворення, які актуалізують питання дослідження інститутів, зокрема, основних інститутів державної влади. Вони передбачають зміцнення демократії, верховенства права, розробку дієвої правової системи, її відповідність публічним і приватним інтересам, ефективне вирішення завдань перехідного періоду, а також, що важливо, формування відкритого суспільства та створення умов для його безпечного й сталого розвитку.

Ключові слова : державне управління, інституційний розвиток, механізми, національна безпека, виклики, загрози, публічні інституції.

The basics of state policy in the field of national security of Ukraine have been analyzed in the paper. Contemporary social, economic, globalization and other transformations that actualize the research issues of institutions, in particular, the main institutions of state power have been identified. They provide the democracy strengthening, the rule of law, the development of an effective legal system, its compliance with public and private interests, the effective solution of the problems of transition, and, importantly, the formation of an open society and conditions for its safe and sustainable development.

Keywords: state administration, institutional development, mechanisms, national security, risks, threats, public authorities

Постановка проблеми. Сучасний розвиток процесу забезпечення національної безпеки України свідчить про висунення соціальних інтересів на перше місце в ряді об'єктів її захисту, а також про їх декларування на рівні державної політики. Система національних інтересів визначає триєдність соціальних відносин і інституційну зміну їх об'єктів, до яких, як зазналося вище, слід віднести особистість, суспільство і державу. Тільки сформований за принципом соціального консенсусу загальний інтерес може бути покладений в основу державної політики, яка об'єднує більшість членів суспільства. Це завдання необхідно вирішувати для досягнення певного компромісу в суспільстві, і допомогти в цьому може визначення інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки [3].

При цьому слід урахувати, що загальний інтерес не може бути арифметичною сумою багатьох інтересів особистостей, він повинен бути визначений і сформований таким чином, щоб кожен індивід був зацікавлений в його реалізації. Безумовно, інтереси особистості, суспільства і держави різняться між собою, але не виключають взаємне узгодження. Оскільки всі вони виникають на одній соціально-економічній основі, мають суб'єктно-об'єктивне походження, знаходяться в стані суперечливої взаємодії і взаємовпливу, характер якого залежить від низки факторів (соціальної природи

суспільства, ступеня розвитку його інститутів, їх здатності впливати на саму державу тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій Питання методології формування державного управління у сфері національної безпеки, а також визначення її видів і рівнів у ті чи іншій мірі досліджували [1,2,3,5,6]

Метою статті є аналіз основних засад державної політики з забезпечення державної безпеки

Виклад основного матеріалу. Чітка позиція з питання про національні інтереси є початком програмних дій будь-якого уряду. Така позиція є основою для вироблення державного курсу як на найближче майбутнє, так і на тривалу перспективу в забезпеченні безпеки. Державна політика визначає цілі діяльності щодо реалізації національних інтересів, результатом цієї політики є стратегія, яка визначає шляхи та засоби досягнення поставлених цілей [1].

Ідея безпеки особистості, як основної компоненти суспільного розвитку, в Україні була усвідомлена вже в кінці XIX століття. Так, в «Енциклопедичному словнику» констатується: «безпека особиста і майнова безпека є найголовнішою запорукою людського розвитку. Відсутність безпеки особистості і власності є рівнозначною відсутності будь-якого зв'язку між людськими зусиллями і досягненням цілей, для яких вони вчиняються ... Необхідність в особистій і майновій безпеці стимулює державу до необхідності комплексного визначення цілей своєї діяльності» [6].

Безпека особистості – це здатність і готовність держави, суспільства захищати індивіда від загроз і небезпек для його життя, здоров'я, майна, цивільних прав, свобод і законних інтересів. Говорячи про безпеку особистості, ми маємо на увазі, перш за все, протидію тим загрозам і небезпекам, які завдають або здатні завдати шкоди фундаментальним основам життєдіяльності людини, її потребам, руйнують її духовний світ, зумовлюють соціальну, культурну, моральну і фізичну деградацію [2].

Конституція України [4] установлює державну функцію соціального захисту людини і забезпечення безпеки особистості таким чином: «людина, її

права і свободи є найвищою соціальною цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина є обов'язком держави» [4].

Таке визначення функції держави передбачає єдність і цілісність системи рівнозначних об'єктів захисту, порушення інтересів одного з яких може викликати ланцюгову реакцію руйнування збалансованих загальнонаціональних інтересів і привести до згубних процесів, що звужують політичний простір демократичного розвитку держави. Дисбаланс цих інтересів може перетворитися на серйозну загрозу національній безпеці. Однак було б значною помилкою вважати, що конституційне проголошення принципів демократії і гуманізму може раз і назавжди вирішити проблему ліквідації вкоріненого в державі зневажливого ставлення влади до особистої безпеки людини. І це пов'язано не тільки зі сформованими стереотипами епохи радянського авторитаризму.

Чиновницько-бюрократичний менталітет не зміг би так міцно утвердитися в радянському державному і суспільному житті навіть за кілька десятиліть, якщо б не йшов корінням в багатовікові національні традиції пригнічення людини системою влади .

Разом із тим, відзначимо, що сучасні конституційні положення про права і свободи людини і громадянина в Україні, їх визнання, дотримання та захист, як обов'язок держави, є, на жаль, у ряді випадків декларативними, що не відповідає вимогам сучасності та потребам суспільства (див. Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) і «Про національну безпеку України» (2018 р.) [7 , 8]). Зрозуміло, що індивідуалізація прав і свобод людини зовсім не означає якоїсь анархії або втрати організованості суспільства. Безперечно, найважчим для держави є визначення міри їх доступності при переході від декларативних положень і гасел до реальності без шкоди для конституційних засад і проведених реформ у сфері демократичного будівництва.

Як уважають деякі вчені, антагонізм між державою і суспільством у сучасних державах обумовлений тим, що вони й досі зберігають риси, що

визначають їх байдужість до того, як відбуваються процеси перехідної економіки, що позначається на житті більшості їх громадян. Колишнє всевладдя держав змінилося «уповільненим» втручанням в окремі сфери життєдіяльності. Так, у результаті становлення нової соціальної структури українського суспільства має місце стрімкого розмежування людей за рівнем доходів і якістю життя. Відбувається стрімке збагачення меншості і зубожіння більшості.

Сформована в Україні ситуація ставить під сумнів саму можливість реального розвитку відносин свободи і рівності. Як правило, основне джерело нерівності криється в соціальному конфлікті. Задекларована політична рівність аж ніяк не забезпечує рівності соціальної й економічної. Тому, досліджуючи проблеми національної безпеки у взаємозв'язку «людина – держава», «свобода – рівність», необхідно відповісти на головне питання, як досягається баланс дійсної свободи і фактичної (але не формально-юридичної) рівності.

Аналіз соціального стану різних груп населення, стану економічної, політичної та інших сфер життєдіяльності українського суспільства свідчить, що держава по відношенню до нього не тільки не виконує функцію забезпечення національної безпеки, але й у ряді випадків і сама становить загрозу для особистості, суспільства, а, відтак, і для самої себе. Це може ставати згубною традицією державності протягом її історії діалектичного розвитку. У результаті неспроможності державної влади суспільство перманентно залучається до соціальних катаклізмів і поринає в кризу, що мають згубні наслідки як для народу, так і для державного будівництва.

Україна ще тільки підійшла до створення системи державного регулювання, що відповідає суспільним потребам і реальним потребам ринкової економіки, забезпечує економічну безпеку, її адекватність сучасним умовам. При цьому важливою є реалізація соціально справедливої й економічно ефективної політики у сфері розподілу доходів і колективного (народного) використання загальнонаціональних природних ресурсів.

Пріоритетні соціальні інтереси України полягають, перш за все, у

формуванні солідарної соціальної структури суспільства, утвердженні й розвитку гармонійних відносин між суб'єктами соціуму на основі балансу інтересів кожного, відновлення і вдосконалення державної системи соціалізації людей. Для забезпечення національної безпеки не менш важливим є питання організації гармонійної взаємодії особистості й держави, відсутність якої в останній негативно позначається на стані її суспільства [2]. Отже, ідея абсолютного колективізму змінилася ідеєю абсолютного індивідуалізму, що є однією з причин протиріч у політичній, економічній і моральній сфері життя країни.

Подібно до того, як індивідуалізм, заснований на егоїзмі і свавіллі, не ліквідує самого принципу визнання права особистості на свободу й автономію, колективізм не може переписати факт існування спільних інтересів і єдиних цілей суспільства, держави, соціальних груп, різного роду асоціацій. Наявний у сучасних умовах надмірний індивідуалізм деформує ставлення людини до держави, свого громадського обов'язку і громадянських обов'язків, породжує егоїзм, анархію і неповагу до закону, але його не можна механічно замінити ідеєю абсолютного колективізму, як не можна домогтися злиття особистого інтересу і громадського.

Обмеження індивідуалізму, який спочатку властивий людській природі, є непростим завданням. Однак властиве абсолютному індивідуалізму нехтування суспільними і державними інтересами в сучасному суспільстві призводить до розриву сформованих суспільних зв'язків, вузькоєгоїстичної поведінки, ігнорування інтересів інших людей. Тому оптимальний шлях полягає в тому, щоб однаково остерігатися як відокремлення особистості і суспільства і зведення їх до рівня самодостатніх суб'єктів, так і абсолютна їх єдність.

Предмет безпеки особистості утворюють її життєво важливі інтереси різного характеру: фізичні, психологічні, духовні, інтелектуальні, репродуктивні, генетичні та інші. Відповідно до них виділяються основні загрози особистості: війни, революції, кризи, криміногенність, хвороби, природні катаклізми, техногенні катастрофи та інші соціальні потрясіння.

Перелік життєво важливих інтересів особистості показує, що їх забезпечення в належній мірі неможливе без активного втручання, а вірніше, сприяння держави, роль якої в цивілізованому суспільстві повинна істотно змінюватися. Відповідно до свого нового призначення, діяльність сучасної демократичної держави не зводиться тільки до охоронних і бюрократичних функцій, але й знаходить гуманістичні риси, зумовлені соціальною функцією, що надає цій діяльності абсолютно нові якості і дозволяє подолати негативне ставлення до держави як надбудовного соціального інституту [1].

Забезпечення безпеки особистості передбачає визначення ряду умов, що гарантують реалізацію цього завдання за допомогою системи соціальних інститутів і надають змістовний сенс і спрямованість такої діяльності. Ці умови за родовою ознакою можна об'єднати у дві групи. До першої групи належать умови, необхідні для здійснення нормальної життєдіяльності (політичні, економічні, екологічні, соціальні, духовні, культурні та інші). До другої групи належать умови, необхідні для забезпечення безпеки в екстремальних ситуаціях (військові, медичні, організаційні, правові, технічні та інші). Держава, забезпечуючи безпеку особистості, діє через свої органи (суб'єктів безпеки, її силові сектори, про які в роботі йтиметься детальніше далі), що створюють умови безпеки особистості в конкретних сферах. Це, наприклад, органи судової влади, правоохоронні органи, органи охорони здоров'я, органи соціального забезпечення тощо. Однак не всі життєво важливі інтереси особистості адресно захищені державою.

Так, на етапі становлення, коли значним є негативний вплив зовнішнього середовища, а внутрішня структура – нестабільна, потреби суспільства у виживанні і прогресивному розвитку обумовлюють пріоритетність безпеки держави за рахунок обмеження свободи особистості. Однак наростання цієї тенденції зумовлює формування суспільства тоталітарного типу, в якому безпека держави превалює над безпекою особистості в такій мірі, що держава починає становити загрозу безпеці особистості і саме суспільство стає небезпечним. Воно змушено з метою забезпечення умов для прогресивного

розвитку особистості боротися із загрозами тоталітаризму, що неминуче підштовхує людство до деградації [5].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі Таким чином, суспільство і громадяни можуть забезпечити своє безпечне функціонування лише в тому випадку, якщо вони мають у своєму розпорядженні досить надійний та ефективний інструментарій, здатний об'єднати інтереси різних соціальних груп й окремих громадян на основі їх прав, обов'язків та єдиного для всіх складових частин політичної системи законодавства. Таким інструментарієм виступає держава. Національна безпека як певна форма вираження безпеки держави відображає соціальну потребу суспільства і його громадян у забезпеченні непорушності територіальної цілісності і суверенітету країни, політичного й економічного ладу, конституційних основ унітаризму як найважливішої умови, необхідної для економічного, національного, духовного розвитку суспільства і кожного його члена. Забезпечення безпеки держави (державної безпеки) передбачає таке: підвищення ролі держави в основних сферах суспільного життя, вдосконалення законодавства як універсальної основи побудови правової держави, забезпечення верховенства Конституції України і її законів над іншими правовими актами, формування та розвиток організаційних і правових механізмів профілактики правопорушень, прийняття і виконання державних рішень у кризових ситуаціях, створення механізмів регулювання взаємовідносин держави і суспільства, а також процедур врахування інтересів регіонів у загальнонаціональній палітрі інтересів. Захист унітаризму в Україні включає в себе цілеспрямовану діяльність щодо припинення посягань на державну цілісність країни, систему органів державної влади й єдність правового простору. Головне в цьому – не допустити трансформації суспільних відносин у суспільно-політичні конфлікти, забезпечити верховенство законів і їх однакове застосування на всій території України, удосконалювати і зміцнювати правову систему країни.

Список використаних джерел

1. Домбровська С. М. Механізми формування безпеки держави [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська, С. Т. Полторак // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 1. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
2. Євсюков О. П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України / О. П. Євсюков // Вісник національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління, 2018. – Вип. 1 (9). – С. 124–130.
3. Крук С. І. Інституціоналізація національної безпеки у системі державного управління / С. І. Крук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 29 (68). – № 5. – С. 34–37.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
5. Олуйко В. М. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України / В. М. Олуйко, Г. П. Ситник. – Хмельницький, 2005. – 236 с.
6. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір : наук. доп. / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2016. – 34 с.
7. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
8. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

References

1.Dombrovska S. M. Mekhanizmy formuvannia bezpeky derzhavy [Elektronnyi resurs] / S. M. Dombrovska, S. T. Poltorak // Teoriia ta praktyka derzhavnoho

- upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. – 2015. – # 1. – Rezhym dostupu: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
- 2.Yevsiukov O. P. Kontseptsiiia unifikatsii derzhavnykh mekhanizmiv shchodo zabezpechennia sotsialno-ekonomichnoi bezpeky Ukrainy / O. P. Yevsiukov // Visnyk natsionalnogo universytetu tsyvilnogo zakhystu Ukrainy. Seriiia: Derzhavne upravlinnia, 2018. – Vyp. 1 (9). – S. 124–130.
- 3.Kruk S. I. Instytutsionalizatsiia natsionalnoi bezpeky u systemi derzhavnoho upravlinnia / S. I. Kruk // Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnogo universytetu imeni V.I. Vernadskoho. Seriiia: Derzhavne upravlinnia, 2018. – Tom 29 (68). – # 5. – S. 34–37.
- 4.Konstytutsiia Ukrainy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.
- 5.Oluiko V. M. Orhanizatsiino-pravovi zasady zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy / V. M. Oluiko, H. P. Sytnyk. – Khmelnytskyi, 2005. – 236 s.
- 6.Koval O. P. Sotsialna bezpeka: sutnist ta vymir : nauk. dop. / O. P. Koval. – K. : NISD, 2016. – 34 s.
- 7.Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
- 8.Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Elektronnyi resurs] : Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. # 964-IV. – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

УДК 351.865

DOI: 10.5281/zenodo.4281454

*Котух Є. В., к.т.н., доцент кафедри кібербезпеки та інформаційних технологій,
Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро*

*Kotukh Ye., PhD in Technical Sciences, Associate Professor of Cyber Security and
Information Technologies Department, University of Customs Service and Finances,
Dnipro*

ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД І КІБЕРБЕЗПЕКА У СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖАХ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

E-GOVERNMENT AND CYBER SECURITY IN SOCIAL NETWORKS: FEATURES OF REALIZATION

У статті досліджено особливості здійснення роботи електронного уряду, а також шляхи забезпечення при цьому кібербезпеки у соціальних мережах. З урахуванням комплексного науково-методологічного аналізу висвітлені окремі особливості організації комунікації суб'єктів публічного управління в соціальних мережах на принципах забезпечення кібербезпеки. Проаналізовано закордонний досвід з цього питання. Зосереджено увагу на виокремленні можливостей та загроз при впровадженні технологій і стратегій з використанням Gov 2.0. Пріоритетним напрямком вдосконалення діяльності органів влади має стати розробка необхідних керівних принципів при роботі з соціальними мережами, а також належне використання відповідних технологічних інструментів та навчання персоналу для захисту від загроз кібербезпеки.

***Ключові слова:** забезпечення кібербезпеки, соціальні мережі, електронний уряд, організації публічного сектора, зарубіжний досвід.*

The article examines the features of implementing and functioning of e-government, as well as ways to ensure cybersecurity in social networks. Taking into account the complex scientific and methodological analysis, some features of organization of communication of public administration entities in social networks on the principles of cybersecurity are highlighted. Foreign experience on this issue is

analyzed. The focus is on identifying opportunities and threats in the implementation of technologies and strategies using Gov 2.0. It argues, that the development of necessary guidelines for working with social networks, as well as the proper use of appropriate technological tools and staff training to protect against cybersecurity threats, should be a priority for improving the activities of public authorities.

Keywords: cybersecurity, social networks, e-government, public sector organizations, foreign experience.

Постановка проблеми. Електронний уряд, соціальні мережі і Web 2.0 / Gov 2.0 (і, що важливо, все, що прийде після Gov 2.0) стали сьогодишньої реальністю, і організації публічного сектора на всіх рівнях повинні думати про те, як їх адаптувати, а не як з ними боротися. Не підлягає сумніву, що інтеграція цифрового світу в повсякденне життя громадян привела до збільшення їх попиту як користувачів на прозорість публічного управління, доступ до інформації та її доступність, а також на можливість отримання зворотного зв'язку з органами влади та іншими публічними організаціями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні науково-практичні засади кібербезпеки та її ролі у забезпеченні національної безпеки підлягали дослідженню у численних працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема, таких, як: С. Андреев, С. Домбровська, І. Діордіца, Є. Живилю, З. Коваль, В. Куцаєв, В. Ліпкан, С. Срібний, В. Ткаченко, В. Шеломенцев та ін. Серед іноземних праць хотілося б окремо виділити напрацювання Р. Азмі, К. Андреассона, Е. Камарка, П. Кеніса, К. Прована та ін.

Постановка завдання. Метою статті є всебічне дослідження можливостей електронного уряду, а також особливостей забезпечення кібербезпеки у соціальних мережах.

Виклад основного матеріалу. Хоча в даному дослідженні особлива увага приділяється політиці кібербезпеки, пов'язаної з соціальними мережами і впровадженням Gov 2.0 в публічному секторі, у зв'язку зі сказаним хотілося б згадати те, що було відзначено Федеральною Радою ІТ-директорів США про ризики, пов'язані із соціальними мережами. Рішення використовувати технологію соціальних мереж – це рішення, засноване на ризику, а не рішення, засноване на технології. Подібне рішення має бути прийнято на основі переконливого економічного обґрунтування, підтриманого на відповідному рівні для кожного департаменту або агентства, враховуючи їх місію, загрози, технічні можливості і потенційні вигоди. Таким чином, слід зазначити, що завдання ІТ-організації повинне полягати не у тому, щоб сказати «Ні» веб-сайтам соціальних мереж і повністю їх заблокувати, а у тому, щоб сказати «Так, слідує вказівкам по безпеці» з ефективними і належними засобами

забезпечення безпеки і конфіденційності. Рішення про дозвіл доступу до веб-сайтів соціальних мереж є бізнес-рішенням і ґрунтується на процесі управління ризиками, зробленому командою менеджерів при участі всіх гравців. Використання соціальних мереж і невід'ємні проблеми кібербезпеки створюють складності, які обумовлюють додаткові уразливості організаційної інфраструктури, появу додаткових загроз, які потребують оновлення елементів управління даною організацією [4].

Нижче зосереджено увагу на питаннях політики в сфері кібербезпеки, пов'язаних, зокрема, із зусиллями публічних організацій на центральному і на місцевому рівні з підвищенням прозорості своєї діяльності за рахунок використання інструментів Web 2.0 (Gov 2.0) і реалізації ініціатив відкритих даних / відкритого уряду. При цьому ми припускаємо, що практично всі публічні організації вже забезпечили деякий базовий рівень мережевої безпеки, запобігання втрати даних, антивірусного захисту, виявлення вторгнень тощо, і не будемо вдаватися в подробиці по цим аспектам кібербезпеки.

Органи влади багатьох країн за останні десятиліття стали активними учасниками так званого «цифрового руху», який згодом назвали «уряд 2.0» або просто «Gov 2.0 ». Це означає зміну статус-кво органів влади та публічного управління різними способами, але не обов'язково обмежуючись: інноваціями з боку органів влади, прозорістю процесів в них, співпрацею між ними і участю громадян. В цілому, його впровадження призведе до величезної трансформації публічного управління на будь-якому рівні [1, с. 156].

Однак по мірі того, як все більше публічних організацій намагаються виправдати ці зростаючі очікування перетворення публічного управління, вони повинні вирішувати важливі питання своєї внутрішньої політики, особливо ті, що стосуються забезпечення безпеки загальнодоступних онлайн-даних й інформації, і все частіше організувати тісну взаємодію між різними посадовими особами і співробітниками, а також з представниками громадськості. При цьому їм потрібно переступити якийсь поріг і перестати використовувати загальну загрозу безпеки і конфіденційності в якості причини, щоб нічого не робити і не впроваджувати інновації.

Одним з ключових питань політики кібербезпеки, що стоять перед публічними чиновниками при розгляді рішень про те, як краще за все впровадити соціальні мережі в діяльність публічних організацій, є питання забезпечення належного балансу між управлінням ризиками і створенням дійсно відкритого уряду. Це не дивно, оскільки існує природне протиріччя між характеристиками відкритого уряду, – відкритими даними, відкритим доступом, прозорістю і підзвітністю, – і проблемами забезпечення безпеки.

Досить багато керівників відповідних підрозділів в органах влади вважають саме забезпечення кібербезпеки одним зі своїх головних завдань. Тим не менше, вони також відчувають зростаючий тиск з усіх сторін щодо впровадження нових і більш ефективних послуг електронного уряду, розробки придатних для використання відкритих ресурсів даних та в цілому підтримки більш прозорого процесу прийняття рішень і комунікації, включаючи реалізацію активних ініціатив в соціальних мережах. Такий тиск особливо сильно присутній на місцевому рівні, де громадяни щодня взаємодіють з різними публічними організаціями, зокрема, з місцевими органами влади і їх різними підрозділами, що відповідають за ключові публічні послуги. Розвиток Gov 2.0 підвищив ставки по обидві сторони цього балансу.

Кібербезпеку в широкому сенсі можна визначити як перешкоду вразливості комп'ютерних систем, а також веб-сайтів в Інтернеті, по відношенню до несанкціонованого доступу чи атак, або як заходи політики, прийняті для їх захисту. Ризики кібербезпеки в Gov 2.0 також не можуть бути сфокусовані на одному типі або категорії проблем. Gov 2.0 / Web 2.0 включає в себе ряд факторів, в тому числі людські дії, проблеми, пов'язані з інфраструктурою, соціальні очікування і навіть перехід на кілька платформ і інтерфейсів.

Особливо в соціальних мережах найбільш реальною загрозою безпеки може бути ненавмисне розкриття потенційно компрометуючої інформації або непублічних даних недбалими публічними службовцями. Крім того, більшість смартфонів мають можливість передавати геотеги, які надають координати широти і довготи телефону і, отже, показують місце, де знаходиться користувач телефону. Ті ж функції реалізуються при вході зі смартфонів в соціальні мережі. Хоча в популярних соціальних мережах Twitter і Facebook передбачені заходи, що дозволяють уникнути публікації геотегів користувачами в разі їх небажання робити це, а в більшості смартфонів передбачена можливість відключення цих налаштувань. Сайти соціальних мереж, спеціально присвячені обміну фотографіями, такі як Flickr і Picasa, організовані в цьому сенсі ще краще, пропонуючи варіанти геотегінгу, але не включаючи їх автоматично.

Тим не менше, одним з основних комбінованих переваг мобільних технологій і соціальних мереж є обмін інформацією про географічне розташування. Це часто обговорюється, перш за все, як проблема конфіденційності в Інтернеті, але в контексті місцевих органів влади це може представляти дуже реальну проблему кібербезпеки, оскільки робить доступним інформацію про місцезнаходження ключових суспільних активів, таких як електростанції та інша важлива інфраструктура, дані про громадський транспорт, переміщення посадових осіб, схеми доступу до публічних організацій тощо.

Велика сфера уразливості кібербезпеки обертається навколо того, що відомо як «соціальна інженерія». За своєю суттю вона як концепція кібербезпеки включає в себе використання людського елемента довіри, який лежить в основі соціальних мереж. Це особливо проблематично для публічних організацій, оскільки все більше високопоставлені публічні діячі, – виборні посадові особи, міські керівники, члени комісій, генеральні менеджери, співробітники по зв'язках з громадськістю та ін., – використовують соціальні мережі для безпосереднього спілкування і обміну інформацією з громадськістю, часто в режимі реального часу.

Все це призвело до активного розвитку так званого «прослуховування» соціальних мереж. Для маркетингу, брендингу та зв'язків з громадськістю в приватному секторі мета такого прослуховування полягає в колективній оцінці того, що споживачі говорять про ті чи інші продукти, події, конкретні компанії тощо. Будучи обізнаними щодо цих «трендових» розмов, компанії можуть намагатися активно направляти і формувати їх, стимулюючи позитивні по відношенню до себе тенденції і намагаючись пом'якшити негативні. Це все ще залишається швидше мистецтвом, аніж наукою, але розвиток інструментів інтелектуального аналізу даних і бізнес-аналітики, які дозволяють користувачам пов'язувати один з одним окремі дані й інформацію для прогнозного аналізу, створило широкі можливості також і для зловмисників. Ці інструменти можуть використовуватися, наприклад, для так званих «фішингових» атак або для формування широких баз знань про суспільні об'єкти та інфраструктури, внутрішню операційну діяльність органів влади, їх плани і стратегії тощо.

Веб-додатки також протягом тривалого часу представляють серйозну уразливість для публічних організацій. В контексті Gov 2.0 до цих проблем безпеки додалися дві нові: мобільні додатки і зростання числа відкритих конкурсів на розробку додатків з боку державних установ 2, с. 181 . Незважаючи на те, що для розробки додатків існують певні стандарти безпеки, їх відстеження і застосування в динамічному світі Gov 2.0 стає все важчим.

Практично всі прогнози у сфері високих технологій вказують на те, що мобільні підключення до Інтернету за допомогою смартфонів і планшетів все більше будуть витісняти комп'ютерні підключення. Зрозуміло, що моніторинг і управління цими розробками виходять за рамки компетенцій і можливостей ІТ-персоналу публічних організацій.

Згідно з дослідженням, проведеним Інститутом людського капіталу (США) і компанією Saba, 66% всіх публічних організацій в США і ЄС в даний час використовують ті чи інші форми соціальних мереж 5 . Зокрема, на місцевому рівні соціальні мережі використовуються для забезпечення

зовнішніх взаємодій і як більш ефективний засіб залучення стейкхолдерів, особливо для зворотного зв'язку.

Symantec, світовий лідер у сфері безпеки, в своєму щорічному звіті про загрози кібербезпеці за 2019 рік стверджує, що зростаюче використання соціальних мереж органами влади підвищує ризик кібератак [5]. У Symantec особливо відзначають, що використання скорочених URL-адрес – міра ефективності, при якій довгі URL-адреси скорочуються, особливо для мікроблогів, таких як Twitter, – є небезпечним, оскільки такі адреси маскують справжні посилання за ними. Symantec особливо наполягає, що подібна ситуація є небезпечною для органів влади на національному рівні і глобальних корпорацій, і назвала зростання цілеспрямованих і витончених атак на них «кібервійною».

Проте, однією з основних рушійних сил все більшого прийняття соціальних мереж в публічному секторі є простота їх використання в якості інструменту зовнішньої комунікації. Контрагенти через одні й ті ж канали можуть давати відповіді, що утворює потенційно ефективний двосторонній канал комунікації.

Ефективно використовувані соціальні мережі можуть надати цінні інструменти підвищення продуктивності й ефективності для співробітників, часто по дуже низькій ціні. Однак без належних керівництв моніторинг і навчання цим технологіям можуть відкрити ненавмисні порушення безпеки з боку співробітників або, що ще гірше, зловмисні порушення безпеки.

На доповнення до найбільш важливою лінії захисту, яка пов'язана з людським аспектом, зростає кількість технологічних інструментів і підходів, які в разі їх впровадження можуть забезпечити всеосяжну систему безпеки. Нижче наведено приблизний список, який був складений на підставі різних керівництв з безпеки як для публічних, так і для приватних організацій. До таких заходів віднесено:

1. Фільтрація універсального локатора ресурсів (URL) та Інтернет-протоколу (IP). Це досить проста технологія, яка блокує певні веб-сайти, частини веб-сайтів або IP-адреси, визначені користувачами або адміністраторами. Це допомагає захистити користувачів, які можуть бути перенаправлені на певні шкідливі сайти.

2. Фільтрація шкідливих програм по периметру мережі, яка перевіряє трафік до його попадання в мережу об'єкта, щоб переконатися, що він не містить шкідливих програм і блокує будь-які виявлені шкідливі програми. Така технологія може бути реалізована як частина комплексної структури скринінгу і виявлення несанкціонованих вторгнень.

3. Системи виявлення / запобігання вторгнень, яка забезпечує моніторинг в реальному часі й аналіз мережевої активності на предмет можливих атак.

4. Запобігання втрати даних – технологія призначена для виявлення і запобігання несанкціонованого використання і передачі конфіденційної інформації. Причому зі зростанням використання мобільних даних ця технологія повинна йти в ногу з усім трафіком даних в мережі.

5. Модерування контенту. При розміщенні аккаунта публічного суб'єкта в соціальній мережі необхідно запустити процес, який дозволив би хосту модерувати (тобто переглядати, приймати, відхиляти) контент, представлений на сайті соціальної мережі до його публікації (тобто зробити видимим для відвідувачів).

6. Інструменти попереднього перегляду скорочення URL, що відображають фактичне значення URL-адрес, що маскується скороченими URL-адресами таких служб, як Google, Tiny URL і Bit.ly. Можна створити настроювані фірмові короткі URL-адреси, щоб підвищити легітимність контенту і зв'язати URL-адресу з інформацією про обмін джерелами.

7. Браузер з обмеженими привілеями. Якщо ця функція доступна, вона забезпечує роботу браузера і його надбудов з мінімальним набором дозволів, що запобігають встановлення шкідливого коду.

8. Сервіси Web –репутації, які перевіряють веб-сайти на наявність спаму, програм-шпигунів, шахраїв і т.п., та використовують ці тести для оцінки безпеки, допомагаючи користувачам уникнути відвідування небезпечних сайтів.

У цілому ж, враховуючи багато потенційних проблем кібербезпеки, у тому числі, зазначені вище, одним із способів, за допомогою яких органи влади можуть почати вирішувати ці проблеми, є розробка спеціальної політики, що стосується соціальних мереж. Політика щодо соціальних мереж повинна враховувати ряд факторів:

в яких соціальних мережах повинні бути присутніми органи влади і офіційні особи;

які технології можуть знадобитися для повноцінної участі в цих соціальних мережах ;

яким стандартним керівництвом користувача повинні слідувати співробітники органів влади, і кому зі співробітників повинен бути наданий доступ до аккаунтів органів влади в соціальних мережах ;

які необхідно вживати дії в разі виникнення проблем, будь то поширення дезінформації, несанкціоноване використання облікового запису або проблема, яка виникає в результаті використання тих чи інших технологій;

який візуальний і текстовий брендінг повинен використовуватися, щоб гарантувати, що громадяни офіційно визнають такі аккаунти в соціальних мережах в якості офіційних каналів інформації.

Можливо, найбільш очевидним з наведеного вище списку, і особливо при обговоренні конкретних питань розробки політики, є те, що необхідно робити

основний акцент на людський фактор.

Таким чином, можна констатувати, що за останній час загрози кібербезпеці в публічному секторі постійно зростають і стають більш складними, і все прогнози вказують на те, що в майбутньому подібна ситуація тільки погіршуватиметься. У публічному секторі ці ризики в деякому сенсі загрожують впровадженню соціальних мереж і Gov 2.0 у діяльність публічних організацій, які намагаються стати більш відкритими і прозорими.

Однак, незважаючи на загрози органи влади на всіх рівнях, і особливо місцеві органи влади, повинні продовжувати впроваджувати і сприяти розробці нових технологій і рішень Gov 2.0, щоб залишатися надійними постачальниками публічних послуг та інформації. Тим не менше, органи влади повинні робити це обережно, стратегічно, маючи відповідну політику, розробляючи необхідні керівні принципи, використовуючи відповідні технологічні інструменти та навчання персоналу для захисту від загроз кібербезпеки. Частиною цього стратегічного підходу є прийняття чітких управлінських рішень щодо цінності конкретних інструментів та ініціатив Gov 2.0 / соціальних мереж. Оцінюючи потенційні ризики конкретних ініціатив або довгострокових стратегій, можна здійснити належне планування і виділити ресурси для їх реалізації і управління.

Висновки. Останніми роками все більше організацій публічного сектора по всьому світу, в тому числі і в Україні, демонструють прагнення прискорити впровадження цих технологій і стратегій та фактично перетворити їх на нову платформу, Gov 2.0, розроблену спеціально для потреб публічного сектора. Місцеві органи влади можуть бути лідерами в цьому впровадженні, стаючи більш відкритими, прозорими і підзвітними, чого все більше вимагають від них громадяни. І хоча загрози кібербезпеці, нові й старі, завжди супроводжуватимуть нові технології, побоювання перед ними не повинно пригнічувати інновації, а скоріше стимулювати ефективну підготовку до їх безпечного використання, розробку відповідних заходів і нових технологій для захисту суспільного блага.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колєнов, – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.
2. Ліпкан В., Діордіца І. Національна система кібербезпеки як складова частина системи забезпечення національної безпеки України. *Підприємництво,*

господарство і право. 2017. № 5. С. 174-180.

3. Azmi R., Tibben W., Than Win K. Review of cybersecurity frameworks: context and shared concepts // *Journal of cyber policy*, 2018. URL: <https://doi.org/10.1080/23738871.2018.1520271> (дата звернення 24.12.2019 р.)

4. Federal Communications Commission. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fcc.gov/pshs/services/911-services/enhanced911/>.

5. Social Media and Web 2.0 in Government. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.howto.gov/social-media>.

References:

1. Dombrovska S. M. Public administration in the field of safety of socio-ecological-economic systems: monograph [Derzhavne upravlinnya u sferi bezpeky` social`no-ekologo-ekonomichny`x sy`stem]/ S. Dombrovska/KH.: NUZUU, 2017. - 244 p. Print.

2. Lipkan, V., Diorditsa, I. “National system of ciberbezpeci how component part of the system of providing of national safety of Ukraine is” [National`na sy`stema kiberbezpeky` yak skladova chasty`na sy`stemy` zabezpechennya nacional`noi bezpeky` Ukrainy`] // *Pidpnyemnytstvo, hospodarstvo i pravo* 5 (2017): 174-180. Print.

3. Azmi, R., Tibben, W. and Than Win, K. Review of cybersecurity frameworks: context and shared concepts // *Journal of cyber policy* (2018): 134-139. Print. doi:10.1080/23738871.2018.1520271.

4. Federal Communications Commission [Federalna kommunikaciina kommissiya]. URL: <http://www.fcc.gov/pshs/services/911-services/enhanced911/>.

5. Social Media and Web 2.0 in Government [Social`ni komunikacii ta Web 2.0 v yryadi]. URL: <http://www.howto.gov/social-media>.

УДК 35.076

DOI: 10.5281/zenodo.4308601

Крижевський Віталій Вадимович,

*Здобувач наукового ступеня Інституту підготовки кадрів Державної служби
зайнятості України*

*Kryzhevskiy V.V., postgraduate student of Institute of Personnel Training of the State
Employment Service of Ukraine*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СЕРВІСУ

PUBLIC ADMINISTRATION AS AN INSTITUTION FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC SERVICE

В межах даної статті здійснено аналіз публічного управління як інституту реалізації державного сервісу, відповідно до чого ідентифіковано функціональні параметри новітнього наповнення діяльності органів публічної влади, показано публічне управління у формі транзакційного засобу забезпечення сервісної взаємодії між державою, суспільством та бізнесом, та інструментальний засіб реалізації публічної діяльності держави; розкрито аксіологічну нормативність реалізації сервісного потенціалу публічного управління в добу постмодерну; ідентифіковано сервісні функції органів публічної влади, які забезпечують реалізацію державного сервісу; охарактеризовано сервісну мотивацію суспільства щодо його участі у процесах реалізації публічного управління, показано сервісний потенціал публічного управління як результат і водночас і як процес здійснення державного сервісу, що супроводжується зростанням чисельності державно-управлінських послуг та розширенням видів послуг соціального характеру з урахуванням індивідуально-типологічної специфіки потреб населення.

Ключові слова: адміністративні інновації, державний сервіс, державні послуги, сервісна держава, сфера державного сервісу, державний патерналізм, публічне управління, мережева організація публічного управління, постмодерна держава.

This article analyzes public administration as an institution of public service, according to which the functional parameters of the latest content of public authorities are identified, public administration is shown in the form of a transactional means of providing service interaction between the state, society and business, and a tool for public activity. states; the axiological normative realization of the service potential of public administration in the postmodern era is revealed; the service functions of public authorities that ensure the implementation of public service have been identified; the service motivation of the society regarding its participation in the processes of public administration is characterized, the service potential of public administration is shown as a result and at the same time as a process of public service, accompanied by growth of public administration services and expansion of social services taking into account individual typological needs. people.

Keywords: administrative innovations, public service, public services, service state, sphere of public service, state paternalism, public administration, network organization of public administration, postmodern state.

Постановка проблеми. Гностичність підходу до ідентифікації інструментального змісту публічного управління досить чітко простежується шляхом визначення результативності публічних послуг. Це тим самим закладає відповідну органіку розуміння публічного управління як інституту реалізації державного сервісу, який забезпечує якість розроблення й надання ефективних державно-управлінських послуг. У підтвердження цього *Е.Форстхофф* запропонував багатогранну конструкцію ідентифікації функціональних параметрів та новітнього методологічного наповнення публічного управління. Виходячи із цього, під державним управлінням з надання публічних послуг він розуміє «комплексне політичне, економічне, правове явище, яке органічно

вписується в уявлення про ліберальну правову державу, де свобода особистості протиставляється державно-владному впливу» [1]. Виходячи із цього, аналізуючи сервісний потенціал публічного управління як інституту надання публічних послуг, доцільно враховувати біополітичну сутність сучасної державної діяльності, спрямованої на «життєве забезпечення, соціальні гарантії та безпеку життєдіяльності громадян» [2, с. 517]. Це свідчить про те, що, враховуючи новітні сервісні вимоги до сфери публічного управління, його функціональна стратегія має враховувати широку «ризкогенність» різних сфер суспільної життєдіяльності громадян, а також необхідність забезпечення співрозмірності діяльності органів публічної влади з суспільними потребами й спроможність надання відповідних послуг у відповідь на їх виникнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічне управління як інститут реалізації державного сервісу в даному відношенні постає у формі транзакційного засобу забезпечення сервісної взаємодії між державою та суспільством. Завдяки цьому система публічного управління набуває більшої прозорості та функціональної доступності для суспільства, пропонуючи йому можливість споживати якісні державно-управлінські послуги. Виходячи із цього, постає доцільність внутрішньої функціональної деконструкції публічного управління як інституту реалізації державного сервісу. Це, на думку *У. Белло*, передбачає «посилення індивідуалізації споживацьких запитів, зміну ціннісних установок, які формують новий підхід до обслуговування інтересів та потреб суспільства» [3]. Враховуючи такий контекст, державний сервіс як певна інституційна практика реалізації публічного управління постає у формі інструментального засобу реалізації публічної діяльності держави.

Постановка завдання. *Метою даної статті є здійснення аналізу публічного управління як інституту реалізації державного сервісу. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати функціональні параметри новітнього наповнення діяльності органів публічної влади; розкрити аксіологічну нормативність реалізації сервісного потенціалу публічного управління в добу постмодерну; дослідити сервісні функції органів*

публічної влади, які забезпечують реалізацію державного сервісу; охарактеризувати сервісну мотивацію суспільства щодо його участі у процесах реалізації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. З метою посилення сервісного потенціалу публічного управління як інституту надання державно-управлінських послуг постає доцільність вдосконалення сервісної організації діяльності органів публічної влади. На підставі цього уявляється можливим чітко ідентифікувати сервісні функції органів публічної влади, які забезпечують реалізацію державного сервісу. До таких функцій *Д.Ходжсон* запропонував віднести наступні:

забезпечення задоволення соціальних та «життєвих» потреб громадян»;

активізація, налагодження та організація соціальних зв'язків, які відповідають за підтримку існуючих у суспільстві зразків, цінностей, норм, стандартів, гарантій;

гармонізація соціальних інновацій та домінуючих суспільних традицій та звичаїв, що забезпечує формування нових каналів (з використанням інтерактивних форматів, платформ, форм та методів) відтворення інноваційної направленості соціальної системи, шляхом стандартизації взаємодії держави та суспільства;

координація взаємодії різних елементів механізмів державного управління з усіма функціональними підсистемами на основі мобільних технологій [4, с. 144].

Реалізація наведених функцій слугує критеріальною умовою сервісної організації публічного управління шляхом дотримання відповідними інституціями кількісних та якісних показників діяльності органів публічної влади. В даному відношенні йдеться про створення останніми структурно-функціональних умов, які забезпечують максимальне задоволення потреб громадян, враховуючи їх індивідуально-типологічні вимоги та функціональні

потреби. У такий спосіб, публічне управління як інститут реалізації державного сервісу характеризується відповідними особливостями, серед яких:

а) врахування мотиву взаємодії, ступеню її важливості, характеру потреб населення визначає функціональну природу державних та муніципальних послуг;

б) структура відносин формується як відносинами представників громадських груп (офіційними), так і міжособистісними відносинами (неофіційними);

в) спілкування комунікативне, інтерактивне здійснюється з урахуванням індивідуальних запитів споживача;

г) регулярність, періодичність взаємодії формують персоніфіковане середовище;

д) результатом взаємодії є функціональне призначення послуги, або корисність, яка оцінюється об'єктивними і суб'єктивними категоріями (задоволеність або незадоволеність споживача) [5].

Саме ці особливості дозволяють розглядати сервісний потенціал публічного управління як результат і, водночас, і як процес здійснення державного сервісу, що супроводжується зростанням чисельності державно-управлінських послуг та розширенням видів послуг соціального характеру з урахуванням індивідуально-типологічної специфіки потреб населення. Це свідчить про те, що результативність постмодерної системи публічного управління як інституту реалізації державного сервісу передбачає ускладнення структури публічних послуг відповідно до «індивідуалізації та плюралізації життєвих стилів суспільства».

Аналізуючи даний методологічний зріз публічного управління як інституту реалізації державного сервісу, під ним доцільно розуміти «таку форму організації функціонування публічно-правових органів влади, спрямованих на надання публічних послуг індивідам, а також систему соціально-правових гарантій належного життєзабезпечення людини, її прав та

свобод [6]. У такий спосіб, сервісна спрямованість публічного управління має чітко артикульовану стратегічну спрямованість, яка базується на виправленні бюрократичних вад взаємодії держави та суспільства, нівелюючи при цьому традиційні управлінські технології, позбавлені сервісної складової.

Публічне управління як інститут реалізації державного сервісу також являє собою певну оптимізаційну умову управлінської діяльності, позбавлену надмірної регламентації політико-правової взаємодії суспільства та держави. У такий спосіб, публічне управління постає у формі мобільної взаємодії державного та громадського сектору, у підтвердження чого сформувались наступні тенденції, які розкривають змісту сервісного потенціалу публічного управління. До таких тенденцій в межах різних дослідницьких підходів належить:

1) Розвиток державного сервісу як соціальної системи, яка базується на взаємодії «виробника послуг (держави) споживачів (фізичні та юридичні особи) в певних історико-культурних умовах з урахуванням глобальних факторів розвитку, внутрішніх та зовнішніх загроз соціального забезпечення населення [7].

2) Встановлення сталості та динаміки різносторонніх зв'язків системи «сервіс» передбачає формування інтерактивних публічних та приватних форм взаємодії в системі «особистість – суспільство- держава» [8].

3) Визначення та забезпечення внутрішніх параметрів електронного врядування – ресурсів, процесів, результатів, ефективності [9].

4) Базовими ознаками сфери послуг виступає її залежність від конкретного локального ринку [10].

5) Результати функціонування системи «сервіс» оцінюються критерієм задоволення чи незадоволення споживачів: чим вище рівень задоволення, тим ефективніше діяльність сервісної організації публічного управління [11].

Систематизовані нами тенденції розвитку сервісного потенціалу публічного управління характеризують широку методологічну й технологічну мобільність сервісної діяльності органів публічної влади. Це свідчить про те,

що саме зміцнення сервісного потенціалу публічного управління приводить до деконструкції функціонування держави як інституту надання публічних послуг. Виходячи із цього, на думку *Т.Саллівена*, «державна існує як система відносин, в межах якої головним атрибутом виступають відносини публічної влади та об'єктів, держави та громадянського суспільства, які розвиваються в рамках надання публічних послуг» [12, с. 566]. Такий підхід увиразнює гностичну доцільність модернізації системи публічного управління у напрямку посилення її сервісного потенціалу. Її запровадження передбачає вирішення певних методологічних суперечностей, які константно позначаються на показниках результативності сервісного потенціалу публічного управління. До таких методологічних суперечностей безпосередньо належать:

відсутність єдиного параметру оцінки якості та доступності публічних послуг;

відсутність ефективних процедур впливу на процеси діяльності органів публічної влади та розвиток їх сервісного потенціалу;

недостатня розробленість та адаптованість соціально-правових технологій протидії корупції, які б активізували позитивну публічно-правову активність всіх елементів «особистість – суспільство-держава» [13, с. 40-41];

відсутність належної координації діяльності органів публічної влади щодо здійснення ними відповідних сервісних функцій й забезпечення результативності адміністративно-управлінських процесів;

не реалізовані інтерактивні механізми здійснення державного та суспільного контролю та нагляду, в результаті чого блокуються процеси, які забезпечують впорядкування сфери державного сервісу [14].

На основі вирішення наведених вище методологічних суперечностей уявляється можливим вдосконалення форм та методів публічно-правового управління спроможного гарантувати «детінізацію» взаємодії держави та суспільства й дебюрократизацію функцій органів публічної влади, що тим самим дозволить сформувати соціально орієнтований апарат публічного

управління, спрямований на реалізацію виключно сервісного потенціалу держави. З огляду на це, публічне управління як інститут реалізації державного сервісу передбачає запровадження «нових форм організації діяльності органів публічної влади, яка шляхом широкого застосування інформаційно-комунікативних технологій забезпечує якісно новий рівень оперативності та зручності отримання організаціями та громадянами державних послуг та інформації про результати діяльності органів публічної влади» [15, с.11]. Виходячи із цього, публічне управління як інститут реалізації державного сервісу, будучи спрямованим на забезпечення якості публічних послуг та дебюрократизації процесів їх надання, слугує дистанціюванню від безпосередньої взаємодії із громадянином, що тим самим деперсоніфікує споживачів публічних послуг.

У зв'язку із цим у країнах перехідного типу запроваджуються відповідні модернізаційні інструменти, які забезпечують розвиток публічного управління як інституту реалізації державного сервісу. В даному відношенні йдеться про такі інституційні інструменти, які передбачають запровадження відповідних нормативних концепцій, серед яких:

Концепція доступу громадян до інформації держави, яка пропонує механізми надання громадянам інформації без направлення оброблюваного чиновником запиту [16, с. 73];

Концепція інформаційного аудиту державних ІКТ систем, яка передбачає встановлення відповідності ведення державних ІКТ-систем вимогам методології електронної держави [17, с. 22];

Концепція стандартизації адміністративних процесів, яка визначає стандарти використання ІКТ для моделювання діяльності органів публічної влади [18];

Концепція стандартизації програмного забезпечення, яка визначає обов'язкові вимоги до використовуваним в державному секторі програмних продуктів [19];

Концепція інформаційного регулювання, яка визначає категорії доступу до інформації, що збирається і зберігається державою інформації [20].

Аналізуючи технологічний аспект публічного управління як інституту реалізації державного сервісу, доцільно особливу увагу акцентувати на запровадженні технологій електронного врядування, спрямованих на підвищення якості та доступності публічних послуг. Дана технологія досить чітко ілюструє сервісну спрямованість публічного управління, яка передбачає «спрощення процедур та скорочення термінів їх надання, подолання адміністративних бар'єрів та витрат з боку громадян та організацій, пов'язаних з їх отриманням, впровадженням єдиних стандартів обслуговування громадян, підвищення відкритості інформації про діяльність органів публічної влади, розширення можливості доступу до неї та участі громадян, організацій та інститутів громадянського суспільства в процедурах формування та експертизи рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління» [21, с. 137].

Дотримуючись даної функціональної логіки, уявляється можливим розмежувати відповідність та невідповідність публічного управління сервісним вимогам. В даному відношенні йдеться про цільову орієнтацію публічного управління, яка традиційно задається громадськістю та бізнесом, в результаті чого стратегічним спрямуванням держави є виключна орієнтація на потреби та інтереси суб'єктів отримання публічних послуг. В протиположності цьому, системи публічного управління, які нівелюють запровадження сервісних стратегій, демонструють делегітимацію своєї функціональної діяльності, оскільки вони зорієнтовані на реалізацію своїх вузькокорпоративних інтересів, ігноруючи тим самим потреби громадян. З огляду на це, публічне управління як інститут реалізації державного сервісу має слугувати зближенню держави, з громадськістю та бізнес-сектором забезпечуючи налагодження адміністративних процесів, спрямованих на їх обслуговування.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, здійснений нами аналіз публічного управління як інституту реалізації

державного сервісу дозволив ідентифікувати функціональні параметри новітнього наповнення діяльності органів публічної влади, на підставі цього показано публічне управління у формі транзакційного засобу забезпечення сервісної взаємодії між державою, суспільством та бізнесом, та інструментальний засіб реалізації публічної діяльності держави; розкрито аксіологічну нормативність реалізації сервісного потенціалу публічного управління в добу постмодерну; ідентифіковано сервісні функції органів публічної влади які забезпечують реалізацію державного сервісу (забезпечення задоволення соціальних потреб громадян; активізація, налагодження та організація соціальних зв'язків; гармонізація соціальних інновацій та домінуючих суспільних традицій; координація взаємодії різних елементів механізмів державного управління з усіма функціональними підсистемами); охарактеризовано сервісну мотивацію суспільства щодо його участі у процесах реалізації публічного управління, на підставі цього показано сервісний потенціал публічного управління як результат і, водночас, і як процес здійснення державного сервісу, що супроводжується зростанням чисельності державно-управлінських послуг та розширенням видів послуг соціального характеру з урахуванням індивідуально-типологічної специфіки потреб населення.

Список використаних джерел

1. Форстхофф Э. Тоталитарное государство. <https://velesova-sloboda.info/philosophy/forsthoff-totalnoe-gosudarstvo.html>
2. Allen, D. Toward a Theory of Consumer Choice as Sociohistorically Shaped Practical Experience: the Fits-Like-a-Glove (FLAG) Текст // Journal of Consumer research. 2018. №28(March). P.515-532. URL: <http://journals.uchicago.edu/JCR/home.html>
3. Уолден Белло. Деглобализация: фундаментальные принципы // Материалы интер-нет-журнала ДЕГЛОБАЛИЗАЦИЯ.– URL: <http://socialistinfo.ru/roundtable/366.html>

4. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории / Д Ходжсон; пер. с англ. М.: Дело, 2013. 464 с.
5. Постиндустриальное общество как концепция новой глобальной цивилизации URL: http://www.make-stroy.ru/ecoposel/ystoichivoe-razvitie/postindustrial-obschestvo/postindustrialobschestvo_534.html
6. Мансур, Олсон. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп [Электронный ре-сурс]. URL: <http://socioline.ru/book/m-olson-logika-kollektivnyh-dejstvij-obschestvennye-blaga-iteoriya-grupp>
7. Дэнис, С. Мюллер. Теория общественного выбора [Электронный ресурс]. – URL: http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn.pl?type=school&links=./school/pubchoice/lectures/pubchoice_11.txt&img=brief.gif&name=pubchoice
8. Джеймс М., Бьюкенен. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном / Джеймс М. Бьюкенен. Сочинения. Пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике» / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. [и др.]. М.: Таурис Альфа, 1997. Т. 1. 560 с.
9. Контексты саморегулирования. Передача государственных функций саморегулируемым организациям / Под ред. С.В. Мигина. М., 2009. 611 с.
10. Кравченко Ю.Г. Реформування системи державної допомоги в Україні: плани і реалії / Ю.Г. Кравченко, Н. Красновська // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. 2011. № 2. С. 4-8.
11. Brandenburger Adam M., Nalebuff Barry J. Coopetition. – New York: Doubleday, 2016. 290 p.
12. Sullivan T. The Jurisprudence of American Divestiture: The Path Less Traveled // Minnesota Law Review. 2012. №86. P. 565-571.
13. Сигида Е. А., Лукьянова И. Е. Психофизиология сервиса//Теоретические и прикладные проблемы сервиса. 2006. № 3. С. 39–48.
14. Тамбовцев В. Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт // URL: www.twirpx.com.

15. Стюарт Ю. Звіт про сферу застосування та зміст вторинного законодавства, яке буде необхідним для імплементації Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”; Проект “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС” / Ю. Стюарт, С. Цемнолонскіс. 2014. 81 с. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/REPORT-on-State-Aid-Secondary-legislation-UKR.pdf>.

16. Кайль Я.Я. Зарубежный опыт внедрения стандартизации государственных и муниципальных услуг // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2010. № 21, с. 71-79.

17. Черніков Д. Державна допомога: сутність і принципи (Мережа підтримки реформ) [Електронний ресурс] / Д. Черніков // Лабораторія законодавчих ініціатив. 2012. Режим доступу: <http://parlament.org.ua/2012/10/23/derzhavna-dopomoga-sutnist-i-printsip/>.

18. Complaints Made by Small Business about Financial Services and Products [Электронный ресурс]. URL: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ombudsmannews/74/74-small-businesses.html> (дата обращения: 26.06.2013).

19. Legal Remedies in European Tax Law / D.V. Vinnitskiy, Petter J. Wattel, D. Weber, A. Zalasinski, N. Zunic-Kovacevic / ed. P. Pistone. Amsterdam, 2009. 568 p.

20. Taxpayer Advocate Service Clarifies Case Acceptance Criteria. URL: http://www.taxpayeradvocate.irs.gov//userfiles/file/TAS_change_case_criteria_6_12_12.pdf (дата обращения: 25.06.2013).

21. Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект М: 2014. 629 с.

References

1. Forstkhoff E. Totalytarnoe hosudarstvo [A totalitarian state]. Available at: <https://velesova-sloboda.info/philosophy/forsthoff-totalnoe-gosudarstvo.html>

2. Allen, D. Toward a Theory of Consumer Choice as Sociohistorically Shaped Practical Experience: the Fits-Like-a-Glove (FLAG). *Journal of Consumer research*, 2018, №28, P.515-532. Available at: <http://journals.uchicago.edu/JCR/home.html>

3. Bello U. *Dehlobalyzatsyia: fundamentalnye pryntsypy* [Deglobalization: fundamental principles]. Materyaly ynter-net-zhurnala DEHGLOBALYZATsYIa [Materials of the online magazine DEGLOBALIZATION]. Available at: <http://socialistinfo.ru/roundtable/366.html>

4. Khodzhsion D. *Ekonomycheskaia teoriia y instytuty: Manyfest sovremennoi ynstytutsyonalnoi ekonomycheskoi teoryy* [Economic theory and institutions: the Manifesto of modern institutional economic theory]. Moscow, Delo, 2013, 464 p.

5. *Postynderstryalnoe obshchestvo kak kontseptsyia novoi hlobalnoi tsyvylyzatsyy* [Post-industrial society as a concept of a new global civilization]. Available at: http://www.make-stroy.ru/ecoposel/ystoichivoe-razvitie/postindustrial-obshchestvo/postindustrialobshchestvo_534.html

6. Mansur, O. *Lohyka kollektivnykh deistviy. Obshchestvennye blaha y teoriia hrupp* [The logic of collective action. Public goods and group theory]. Available at: <http://socioline.ru/book/m-olson-logika-kollektivnyh-dejstvii-obshchestvennye-blaga-iteoriya-grupp>

7. Denys, S. M. *Teoriia obshchestvennogo vybora* [Theory of public choice]. Available at: http://gallery.economicus.ru/cgi-bin/frame_rightn.pl?type=school&links=/school/pubchoice/lectures/pubchoice_11.txt&img=brief.gif&name=pubchoice

8. Dzheims M., Biukenen. *Hranytsy svobody. Mezhdru anarkhyei y Levyafanom* [The boundaries of freedom. Between Anarchy and Leviathan]. Moscow, Taurus Alfa, 1997. T. 1, 560 p.

9. Myhyn S.V. *Konteksty samorehulyrovanyia. Peredacha hosudarstvennykh funktsyi samorehulyruemym orhanyzatsiyam* [Contexts of self-regulation. Transfer of state functions to self-regulatory organizations]. Moscow, 2009, 611 p.

10. Kravchenko Yu.H., Krasnovska N. Reformuvannia systemy derzhavnoi dopomohy v Ukraini: plany i realii [Reforming the system of state aid in Ukraine: plans and realities]. *Konkurentsiiia. Visnyk Antymonopolnoho komitetu Ukrainy*

[Competition. Bulletin of the Antimonopoly Committee of Ukraine], 2011. № 2. pp. 4-8.

11. Brandenburger Adam M., Nalebuff Barry J. *Coopetition*. New York: Doubleday, 2016. 290 p.

12. Sullivan T. The Jurisprudence of American Divestiture: The Path Less Traveled.

Minnesota Law Review. 2012. № 86. P. 565-571.

13. Syhyda E. A., Lukianova Y. E. Psykhofyziolohyia servysa [Psychophysiology of service]. *Teoretycheskye y prykladnye problemy servysa* [Theoretical and applied problems of service], 2006, № 3, pp. 39–48.

14. Tambovtsev V. L. *Standarty pablychnykh usluh: ekonomycheskaia teoryia, mezhdunarodnyi opyt* [Standards of public services: economic theory, international experience]. Available at www.twirpx.com.

15. Stiuart Yu. *Zvit pro sferu zastosuvannia ta zmist vtorynnoho zakonodavstva, yake bude neobkhydnyy dlia implementatsii Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu dopomohu subiektam hospodariuvannia"* [Report on the scope and content of secondary legislation that will be necessary for the implementation of the Law of Ukraine "On State Aid to Business Entities"], Tsemnolonskis, 2014, 81 p. Available at: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/REPORT-on-State-Aid-Secondary-legislation-UKR.pdf>.

16. Kail Ya.Ia. Zarubezhnyi opyt vnedrenyia standartyzatsyy hosudarstvennykh y munitsypalnykh usluh [Foreign experience in implementing the standardization of state and municipal services]. *Natsyonalnye interesy: pryorytety y bezopasnost* [National interests: priorities and security], 2010, № 21, pp. 71-79.

17. Chernikov D. Derzhavna dopomoha: sutnist i pryntsypy (Merezha pidtrymky reform) [State aid: essence and principles (Network of support of reforms)], *Labaratoriia zakonodavchykh initsiatyv* [Laboratory of Legislative Initiatives], 2012. Available at: <http://parlament.org.ua/2012/10/23/derzhavna-dopomoga-sutnist-i-printsip/>.

18. *Complaints Made by Small Business about Financial Services and Products.* Available at: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ombudsmannews/74/74-small-businesses.html>.

19. Vinnitskiy D.V., Petter J. Wattel, D. Weber, A. Zalasinski, N. Zunic-Kovacevic *Legal Remedies in European Tax Law.* Amsterdam, 2009. 568 p.

20. *Taxpayer Advocate Service Clarifies Case Acceptance Criteria.* Available at: http://www.taxpayeradvocate.irs.gov//userfiles/file/TAS_change_case_criteria_6_12_12.pdf

21. Ysakov A.R. *Obespechenye kachestva gosudarstvennykh usluh: admynstratyvno-pravovoi aspect* [Quality assurance of public services: administrative and legal aspect], Moscow, 2014, 629 p.

Заїка О.В., к. держ. упр., доц., ЗНУ

Масюк О.П., к.філос. н., доц., ЗНУ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ: УКРАЇНСЬКЕ ПИТАННЯ

У статті осмислюється державна позиція щодо однієї з базових сфери суспільного життя. Колектив авторів описує стан продовольчої безпеки в Україні, де звертає увагу як на об'єкт, так і на суб'єкт управління. До складу дослідження входить аналіз трендів виробництва та споживання продуктів харчування, а ще виокремлення перспективних загроз для фізичного та соціального благополуччя громадян. У підсумку наголошується на необхідності використання патерналізму та партнерства як моделей публічного управління, а також на важливості інновації для збереження агропромислової галузі та людського потенціалу країни.

Ключові слова: *публічне управління, продовольча безпека, патерналізм, партнерство, постгеноцидна травма, інновації, людський потенціал.*

The article comprehends the state position on one of the basic spheres of social life. The team of authors describes the state of food security in Ukraine, where it pays attention to both the object and the subject of management. The study includes an analysis of trends in food production and consumption, as well as identifying promising threats to the physical and social well-being of the nation. Finally, we identified the need to use paternalism and partnership as models of public administration, as well as to focus on innovation to preserve the country's agro-industry and human potential.

Keywords: *public administration, food security, paternalism, partnership, post-genocidal trauma, innovations, human potential.*

Постановка проблеми. Продовольча безпека – це не просто стан задоволення харчових потреб населення, а й фундамент для суспільно-державних відносин, тривалості життя громадян, здоров'я нації та подальшого розвитку потенціалу країни. Якщо раніше держава й організації самопомоги мали протистояти голоду, то зараз основна увага більшості країн світу прикута до акумуляції трудового ресурсу, продовження активного віку свої громадян, що неможливо без високих стандартів харчування.

В Україні на жаль присутня проблема як кількості, так і якості продовольства. Гуманітарні вантажі міжнародних благодійних організацій з продуктами та речами першої необхідності у зону бойових дій в окремих районах Донецької та Луганської областей є ілюстрацією того, що голод – це знову близько.

З іншого боку, руйнація державної санітарно-епідеміологічної служби України призвела не тільки до тих вражаючих наслідків під час розповсюдження вірусу COVID, а й заклала підґрунтя для майбутніх катастроф щодо безпечності харчування населення. Безумовно є і має бути потенціал громадської самоорганізації щодо контролю якості продовольства, але держава не може і не має права відсторонюватись від надання захисту для своїх громадян.

Відповідно, виявлення перспективних напрямків публічного управління національною продовольчою безпекою є актуальною темою для нашого наукового дослідження.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Варто вказати на те, що поставлена проблема є масштабною та охоплює багато сфер функціонування українського суспільства та всього світу. По-перше, доцільно підкреслити значення статистичних спостережень ООН [11] та Державної служби статистики України [5; 9], які ілюструють зміни базових тенденцій у виробництві та споживанні продуктів харчування. По-друге, продовольча безпека знаходиться під пильною увагою економістів, таких як О. Гойчук [2],

І. Іртищева, Л. Рогатіна, О. Ільницька [4], О. Шлапак [10]. По-третє, охоплення цієї теми було б неповним без звернення до правових (П. Кулинич [7]) та суспільно-історичних (З. Коваль [6]) робіт, які розкривають потенційне поле небезпек щодо збалансованого обігу продуктів рослинництва й тваринництва в нашій країні.

Постановка завдання. Метою нашої дослідницької роботи є визначення перспективних напрямків публічного управління продовольчої безпекою на національному рівні, оцінка потенційних загроз, аналіз трендів у продовольчому секторі, а також визначення оптимальних моделей суспільно-державних відносин для даної сфери.

Виклад основного матеріалу. Почнемо з робочого поняття. У цьому випадку об'єктом управління постає продовольча безпека, яка на думку О. Гойчук спрямована на «...формування сталого, конкурентоспроможного та ефективного агропромислового виробництва з метою найбільш повного забезпечення продовольчих потреб населення на основі розширення платоспроможного попиту на продукти харчування» [2, с. 12]. Тобто у фундамент вказаної безпеки покладена підтримка процесів виробництва та споживання продовольства, які б мали автономний характер і відповідали б потребам громадян.

Отже, в якості публічного управління продовольчою безпекою можна виділити вид управління суспільно-державними відносинами, який орієнтовано на збереження здоров'я нації через підтримку якості та розмаїття її харчування. Колектив авторів дотримується думки про необхідність аналізу управлінських процесів, які стосуються як виробництва та споживання сільськогосподарської продукції і тваринництва, так і стану учасників цього процесу, що є висвітленням двома полюсів безпечного існування в країні.

Звернемося до першоджерел. Перших, хто замислився над значенням продовольчої безпеки був біблійний Йосип у Єгипті. Саме у Книзі Буття описані наслідки того, коли люди легковажно ставляться до задоволення потреб у їжі та як це може вплинути на їх свободу в процесі матеріального

виробництва. Незважаючи на те, що пройшло більше двох тисяч років проблема все ще залишається актуальною, особливо для нашої країни.

Річний план закупівлі Державного агентства резерву України на 2019 рік [8] містить перелік витратних статей для фактичного забезпечення продуктами та матеріалами інституцій, що може захистити країну в цілому, але не кожного з її громадян зокрема. Ці управлінські кроки знеособлені та спрямовані на потенційну небезпеку колективної життєдіяльності, а не на розв'язання нагальних проблеми, що значно зменшує ефективність функціонування даного державного органу.

Виходом із ситуації є проведення комплексного аналізу продуктових потреб населення, а також наукова оцінка потенційних продовольчих ризиків. Це сприяло б переорієнтації держрезерву на потреби громадян і підвищенню його практичного значення в ході регулювання суспільно-державних відносин.

У рамках нашого дослідження ми звернулись до індексу глобальної продовольчої безпеки, де Україна у 2019 році посіла тільки 76 місце серед 113 країн [12]. Особливої уваги заслуговують фактори, які впливають на положення нашої держави у рейтингу.

Таблиця 1

Фактори впливу на індекс продовольчої безпеки в Україні на 2019 рік [12]

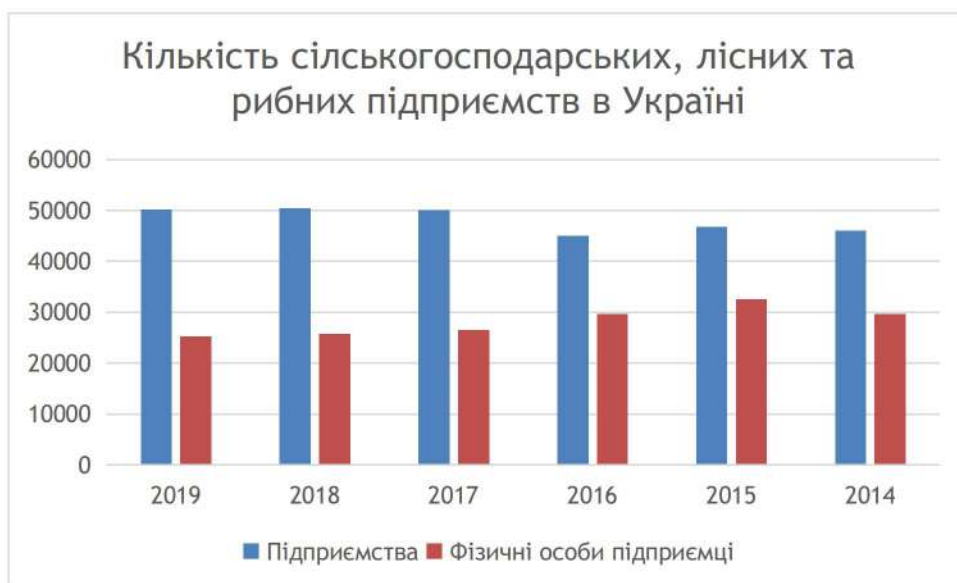
% балів (різниця від середнього по світу)	Фактор
99,9 (+16,4)	Населення, яке перебуває за глобальною межею бідності.
6,8 % (- 11 %)	Валовий внутрішній продукт на душу населення.
85,5 % (+ 9,9 %)	Сільськогосподарський імпорт.
50 % (- 24, 3 %)	Наявність і якість програм безпеки харчових продуктів.
0 % (- 65,5 %)	Інформування про програми харчової безпеки.
50 % (-13,9 %)	Доступ до фінансування для фермерів.

Зауважимо, що найбільш негативні відхилення стосуються якості продовольства та його доступності для населення. З чого можна зробити висновок про обумовлений деструктивний вплив на здоров'я українців, що потребує системної державної протидії та посилення контролю за тим, що споживають громадяни.

Повернемось до виробників. Менеджмент нашої країни знаходиться в управлінській парадигмі минулих століть, яка передбачає пошук балансу між централізацією та децентралізацією як на рівні всієї країни, так і в окремій галузі. Сюди можна віднести і предмет нашого дослідження.

Аналіз кількості підприємств і фізичних осіб підприємців у сфері сільського господарства та природних ресурсів [5] може бути неточним із-за використання статусу ФОП для мінімізації оподаткування, але тенденція з укрупнення господарств, яка прослідковується останні декілька років у галузі доволі однозначна.

Графік 1



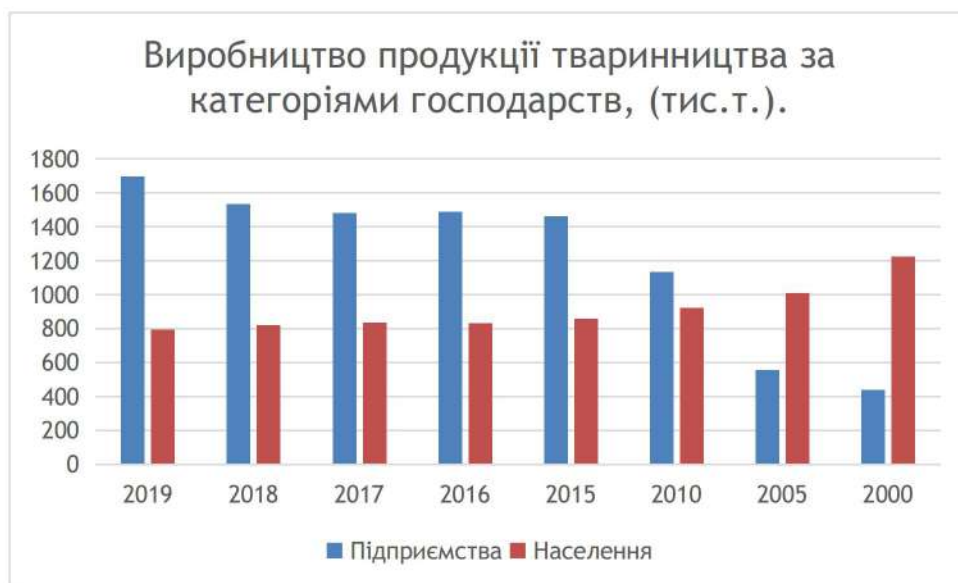
На цьому графіку бачимо перехід до монополій, які поглинають малий бізнес та на якомусь етапі стають більш впливові, ніж органи державної влади. Ще за біблійних часів ця модель управління не передбачала конструктивних наслідків ні для виробників, ні для споживачів продуктів харчування. У такому разі фундаментом для продовольчої безпеки є підтримка розмаїття виробників,

які не тільки конкурують один з одним, але й завжди гарантують справедливую поставку продукції.

Ринок втрачає свою природню ефективність, коли на ньому з'являються декілька компаній, які можуть диктувати свої правила, що у юридичній практиці отримало назву картельної змови. Формально нею має займатись Антимонопольний комітет України, але більш продуктивною практикою є недопущення монопольного становища у зародку на законодавчому рівні.

Звернемо увагу на тваринництво. Аналіз інформації із статистичного щорічника за 2019 рік [9] показує, що приблизно з 2010 року в Україні прослідковується подібна тенденція з укрупнення виробництва м'яса на забій. У більшій мірі це пов'язано зі здороженням кормів і збільшенням логістичних витрат, що унеможлиблює роботу малих підприємств.

Графік 2.



На відміну від важкої та легкої промисловості, штучне збільшення обсягів виробництва в сфері сільського господарства й тваринництва негативного впливає на безпечність продукції. У гонитві за здешевленням добрив і кормів, виробники перестають замислюватись над впливом, який вони здійснюють на кінцевого споживача. В свою чергу це безпосередньо погіршує здоров'я населення.

Крім того, централізація виробників продовольства за умови наявності наведених нижче небезпек впливає на повноцінне існування населення країни. Так, велику загрозу несе неврахування психології виробників продовольства в процесі публічного адміністрування. З. Коваль, аналізуючи моделі радянського управління у вигляді терору голодом, наполягає на тому, що постгеноцидна травма тяжіє над українським суспільством [6, с. 21]. Ця теза не підлягає сумніву, але розглядати її треба ще глибше. Руйнівна управлінська політика «продрозверстки» вплинула не тільки на почуття недовіри кожного пересічного українця до інституту держави, але й збагатила потенціал спротиву обмежуючим діями по відношенню до виробників.

Даний управлінський механізм створив у суспільній свідомості образ держави-монстра, яка завжди може відібрати у господарника весь його вражай. Власник по-іншому реагує на подібного роду загрози та симптоми їх виникнення у суспільному житті. Про це свідчить не тільки велика кількість судових справ про «банди селян», які протистояли терору голодом 30-х років, але й збільшення хвилі спротиву фізичних осіб підприємців на неадекватне посилення контролю з боку держави.

Крім того, в Україні довгий час існувала згубна практика фіксації цін на закупівлю зерна, що також поглибило відстань між органами державної влади та сільгоспвиробниками, яка є потенційною загрозою для продовольчої безпеки. Вирішення ситуації лежить у площині прозорого, зрозумілого і системного державно-правового регулювання виробництва та споживання продовольства.

Дані процеси в нашій країні завжди залежали від державної підтримки. Її якість – це запорука перспективної продовольчої безпеки в умовах збільшення ризикованості землеробства та зниження рентабельності скотарства.

Протекціоністська традиція публічного управління передбачає введення пільгового періоду для створення сприятливих умов для господарювання споживання продукції внутрішнього виробника. Так, Український державний фонд підтримки фермерських господарств [3] розробив декілька видів цільової

допомоги, але вона орієнтована на укорінення клієнталізму, а не на належний розвиток продовольчої галузі.

Сільське господарство та тваринництво настільки звикло до дотацій, що це стало певним шаблоном і у розумінні публічного управління в цій сфері. Колектив авторів у складі І. Іртищевої, Л. Рогатіної, О. Ільницької проводить ґрунтовний аналіз продовольчої безпеки на національному рівні. Проте, у підсумку при визначенні заходів оптимізації пропонує «захист сільгоспвиробника» [4, с. 7]. З цим, твердженням можна подискутувати, так як протекціонізм в Україні на протязі останніх тридцяти років призводив тільки до зниження конкурентоспроможності «підопічних» та їх банкрутства.

Інакшим поглядом на державну політику для продовольчого сектору є стимулювання виробництва та споживання високоякісних білків та вуглеводів. У такому разі, одним з основних напрямків публічного управління є підтримка інновацій. Це більш складний, але більш прогресивний шлях дотримання безпеки існування громадян у майбутньому.

У звіті ООН про розвиток сільського господарства за 2020 рік йде мова про важливість впровадження: «...прецизійного сільського господарства, де для вирощування сільськогосподарських культур та оптимізації використання робочої сили, добрив, пестицидів і водних ресурсів необхідно застосовувати супутникові системи позиціонування, дистанційне зондування та інтернет речей. Дані методи не тільки збільшують ефективність, але й можуть підвищити безпеку харчових продуктів і зменшити негативний вплив сільськогосподарського виробництва на оточуюче середовище» [11]. Це новий рівень у розумінні управління продовольчої безпеки, що не може впроваджуватись без загальнодержавного бачення стану продовольчої галузі. Інтеграція ІТ та агробізнесу, які є передовими для української економіки, потребує допомоги держави.

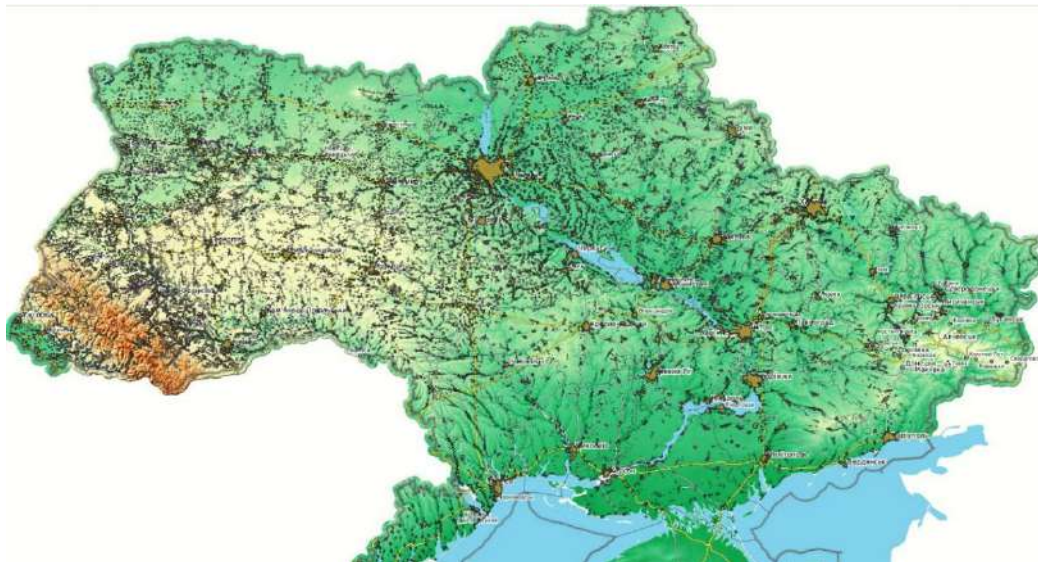
Базою у точному землеробстві є супутниковий зв'язок, але більшість інформації все одно передається через мережу Інтернет. Аналіз веб-карти покриття 4G в Україні на сайті Національної комісії з державного регулювання

у сфері зв'язку та інформації [1] свідчить про неофеодальний характер комунікацій в нашій країні, що пов'язано з накопиченням ресурсів тільки у місцях проживання власників засобів виробництва.

Крім того, дана карта – це наглядна ілюстрація неможливості використання якісного інтернету та супутніх інформаційно-комунікаційних технологій у сільській місцевості в процесі господарської діяльності. Перуанський економіст Ернандо де Сото назвав подібний прояв економічної відсталості «капелюх Броделя», коли декілька розрізнених центрів акумулюють всі ресурси життєдіяльності країни.

Малюнок 1

Веб-карта покриття 4G в Україні [1]



Інтернет є головним показником благополуччя територій в інформаційному суспільстві. Україна позиціонує себе як аграрна країна, а це передбачає активізацію інвестицій у точне господарювання на землі. Парадоксально, але інновації на селі – це історія не про нас. Немає ні державних програм, ні навіть системних приватних ініціатив щодо цифровізації сільського господарства та забезпечення продовольчої безпеки в країні.

Зручний та модерний обмін інформацією важливий не тільки для повноцінного використання землі та обліку тварин, але й для своєчасного прийняття державних рішень відносно дотримання власником інтересів суспільства. П. Кулинич зауважує: «Прийняття рішень, які стосуються

управління окремими територіями, потребує аналізу геопросторових даних та їх інтегрованого опрацювання, які можуть міститися в різних галузевих кадастрах, доступність яких залишається однією з невирішених проблем, що негативно відіб'ється на соціально-економічному розвитку [7, с. 246-247] . Тобто своєчасна та об'єктивна інформація є підґрунтям для організації ефективної роботи у сфері сільського господарства та тваринництва, а також для реалізації продовольчої безпеки на рівні управління засобами виробництва для задоволення харчових потреб населення.

Озираючись на отримані результати дослідження можна побачити, що більшість напрямків державної політики та публічного управління у сфері продовольчої безпеки спрямовані на вибіркового протекціонізм, який реалізується через патерналістських інструментів впливу на виробничі процеси в галузі. Зауважимо, що використання «чистого» патерналізму в умовах поступового включення у глобальний ринок продовольства є достатньо однобокою управлінською практикою.

На жаль в силу особливостей суспільно-історичного розвитку та складності державотворення в нашій країні не вдалось реалізувати у будь-якій мірі механізм соціального партнерства промислових підприємств, держави та найманих працівників, а з урахуванням деіндустріалізації, скоріш за все, це вже і не на часі. Проте, потенціал сільського господарства та тваринництва все ще потребує сумісного управління на партнерських засадах, до чого треба залучити не тільки державу та виробників, а й споживачів харчової продукції.

Висновки. Протягом дослідження колектив авторів декілька разів підтвердив необхідність більш осмисленого державного регулювання сфери продовольчого харчування (закупівлі, збереження, встановлення збалансованих умов роботи для кожного виробника агробізнесу та тваринництва).

Держава має втрутитись у наростаючий тренд стрімкого розширення монополій, які загрожують продовольчій безпеці країни. Цивілізовано це можна зробити за рахунок стимулювання здорової конкуренції виробників овочів, зерна та м'яса, а також в рамках поновлення системного контролю

якості їх продукції. Тобто вести постійний діалог з виробником про користь для здоров'я нації, яке неможливе без відповідного харчування.

Продовольча безпека повинна бути орієнтована на піклування про споживача, визнання та дотримання цінності окремої людини, підтримку її благополуччя та розбудову регуляторних механізмів повноцінного існування. Місце України у глобальному індексу продовольчої безпеки ілюструє, що 99 % населення країни перебувають за міжнародною межею бідності, а це прямий доказ небажання держави захищати своїх громадян від злиднів і зубожіння.

Публічне управління безпекою харчових продуктів в Україні базується на бюрократичній моделі М. Вебера та не враховує психологію учасників суспільно-державних відносин. Постгеноцидна травма від терору голодом у нашій країні стимулювала виникнення відчуття тотальною недовіри між потенційними учасниками соціального партнерства, які мали б працювати на спільне благо для країни. Крім того, політика пільг і дотацій виховала виробників і споживачів, які впевнені, що держава завжди їм винна, а відтак вони не зможуть вижити в умовах вільного ринку.

Отже, визначено два перспективними напрямки публічного управління продовольчою безпекою в нашій країні. По-перше, це перехід на збалансовану модель взаємодії патерналізму та партнерства, яка б сприяла появі самодостатніх власників засобів виробництва продуктів харчування та піднесення цінності споживача як складової трудового потенціалу країни. Тобто держава має активно сприяти самостійності учасників обміну ресурсами життєдіяльності задля повноцінного їх існування.

По-друге, інновації у агропромисловому та тваринницькому секторі мають стимулюватись державою та впроваджуватись не за остатковим, а за передовим принципом, так як розповсюдження інформаційно-комунікативних технологій допомагає не тільки покращенню якості господарювання, а й оперативному реагуванню органів державної влади на негаразди в цій сфері.

Список використаних джерел

1. Веб-карта покриття 4G (тестова версія станом на 30.06.2020). URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=442&language=uk> (Дата звернення 13.12.2020).
2. Гойчук О. І. Продовольча безпека : теорія, методологія, проблеми: автореф. дис. ... д-ра. екон. наук : 08.07.02. Миколаїв, 2004. 427 с.
3. Інформація щодо поворотної фінансової допомоги. URL: <https://udf.gov.ua/index.php/finansova-pidtrymka/finansova-dopomoha> (Дата звернення 13.12.2020).
4. Іртищева І. О., Рогатіна Л. П., Ільницька О. С. Продовольча безпека – важливий елемент економічної та національної безпеки. *Агросвіт* № 22. 2020. С. 3 – 8. DOI: 10.32702/2306-6792.2020.22.3
5. Кількість суб'єктів господарювання за видами економічної діяльності. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Дата звернення 13.12.2020).
6. Коваль З. В. Терор голодом як злочинний управлінський засіб злому психологічної стійкості українського народу. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса, 2014. Вип 1 (57). С. 19 – 24.
7. Кулинич П. Ф. Завершення земельної реформи в Україні: правові проблеми. *Правова держава*. Випуск 31. Київ : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2020. С. 232 – 241. DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-232-241.
8. Річний план закупівель Державного агентства резерву України на 2019 рік. URL: <http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/> (Дата звернення 13.12.2020).
9. Статистичний щорічник України за 2019 рік. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/11/zb_yearbook_2019.pdf (Дата звернення 26.12.2020).
10. Шлапак О. В. Продовольча безпека і роль тваринництва в її забезпеченні. *Економіка України*. 2012. № 12. С. 92–96

11. The State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural Markets and Sustainable Development : Global value chains, smallholder farmers and digital innovations. URL: <http://www.fao.org/publications/soco/en/> (Дата звернення 13.12.2020).

12. Global Food Security Index URL: <https://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Ukraine> (Дата звернення 23.12.2020).

References

1. 4G coverage web card [Vebkarta pokryttia 4G]. Web. 13 Dec. 2020. <<https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=442&language=uk>>.

2. Hoichuk, O. I. Food security: theory, methodology, problems [Prodovolcha bezpeka : teoriia, metodolohiia, problemy]. Abstract Diss...Doctor of economics. Mykolaiv, (2004). 427. Print.

3. Information on repayable financial assistance [Informatsiia shchodo povorotnoi finansovoi dopomohy]. Web. 13 Dec. 2020. <<https://udf.gov.ua/index.php/finansova-pidtrymka/finansova-dopomoha>>.

4. Irtysheva, I. O., Rohatina, L. P., Ilnytska, O. S. Food security is an important element of economic and national security. [Prodovolcha bezpeka – vazhlyvyi element ekonomichnoi ta natsionalnoi bezpeky]. Agrosvit. Vol. 22. 2020. 3–8. Print. DOI: 10.32702/2306-6792.2020.22.3

5. Number of business entities by type of economic activity [Kilkist subiektiv hospodariuvannia za vydamy ekonomichnoi diialnosti]. Web. 13 Dec. 2020. <<http://www.ukrstat.gov.ua/>>.

6. Koval, Z. V. Terror by famine as a criminal administrative means of breaking the psychological stability of the Ukrainian people [Teror holodom yak zlochynnyi upravlinskyi zasib zlomu psykholohichnoi stiikosti ukrainskoho narodu]. Actual problems of public administration. ORIDU NADU. Odesa, 2014. Vol. 1 (57). 19–24. Print.

7. Kulynych, P. F. Completion of land reform in Ukraine: legal issues [Zavershennia zemelnoi reformy v Ukraini: pravovi problemy]. Constitutional state. Vol. 31. 2020. 232 – 241. DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-232-241.
8. Annual procurement plan of the State Reserve Agency of Ukraine for 2019 [Richnyi plan zakupivel Derzhavnoho ahentstva rezervu Ukrainy na 2019 rik]. Web. 13 Dec. 2020. <<http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/>>.
9. Statistical Yearbook of Ukraine for 2019 [Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy za 2019 rik]. Web. 26 Dec. 2020. <http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/11/zb_yearbook_2019.pdf>.
10. Shlapak, O. V. Food security and the role of animal husbandry in its provision [Prodovolcha bezpeka i rol tvarynnytstva v yii zabezpechenni]. Economy of Ukraine. 2012. Vol. 12. 92–96 . Print.
11. The State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural Markets and Sustainable Development: Global value chains, smallholder farmers and digital innovations. Web. 13 Dec. 2020. <<http://www.fao.org/publications/soco/en/>>.
12. Global Food Security Index Web. 13 Dec. 2020. <<https://foodsecurityindex.eiu.com/Country/Details#Ukraine>>.

УДК 330. 341.1

Вилгін Є.А., д.держ.упр. Поліський національний університет

Vilhin Y. doctor of sciences in public administration, professor of the department of economic theory, intellectual property and public administration

Polissya National University

УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ДЕРЖАВНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ

MANAGEMENT OF INVESTMENT PROCESSES IN STATE REGIONAL POLICY

Визначено роль сталого просторового розвитку продуктивних сил в господарському комплексі та необхідність здійснення комплексу заходів на близьку та довгострокову перспективу з урахуванням тих процесів, що відбуваються в світовій та вітчизняній економіці, розробки системи важелів та механізму управління регіональним розвитком.

Необхідність розробки механізму управління інвестиційними процесами регіонального розвитку підсилюється процесом побудови в Україні соціально-орієнтованої моделі економіки, особливістю і характером трансформаційних процесів, які зумовлюють структурні зміни у всіх сферах економіки. Визначено, що регіональний простір в Україні потребує правового врегулювання, оскільки на ньому пересікаються місцеві, регіональні, міжрегіональні, галузеві та національні інтереси, гармонізація яких потребує гнучкої регіональної системи управління.

Доведено, що система управління регіональним розвитком базується на таких постулатах: відповідність економічних результатів регіону ефективності функціонування господарського комплексу; наявність зв'язків між галузями регіональної системи та її інфраструктурою; вплив рівня ліквідності господарюючих суб'єктів на кінцеві результати діяльності територій. Проведений аналіз визначає, що в систему потрібно закласти ті пріоритети на

які регіональні органи влади мають реальний вплив і на реалізацію яких мають відповідні ресурси. Домінантою у підходах до аналізу стану регіонального розвитку та ефективності управлінських рішень є: відповідність рівня і способу життя населення і його окремих прошарків та груп національним чи місцевим стандартам; наявність регіональних бюджетно-фінансових і інших економічних важелів прискореного розвитку.

З'ясовано, що перехід до відкритої моделі економіки обумовив появу протиріч між загальнодержавними, галузевими, регіональними і місцевими інтересами. Сучасні реалії вимагають створення такої системи управління, яка б дозволяла якомога повніше використати економічний потенціал регіонів. Доведено, що агентства регіонального розвитку могли б концентровано здійснювати інформаційний супровід інвестиційного потенціалу регіону на інвест-форумах національного та міждержавного рівнів, працювати з інвесторами, особливо по проектах, які носять тиражований характер або ж дають можливість реалізуватися інтересам формування кластерів.

Ключові слова: ефективність функціонування, інвестиційно-орієнтована модель, механізм, публічна влада, регіональне управління, соціально-економічний процес, сталий розвиток, територія.

The role of sustainable spatial development of productive forces in the economic complex and the need to implement a set of measures in the short and long term, taking into account the processes occurring in the world as well as in domestic economy, the development of levers and regional development management mechanism. The necessity of developing a mechanism for managing investment processes of regional development is reinforced by the process of building a socially oriented model of the economy in Ukraine, the features and nature of transformation processes that cause structural changes in all sectors of the economy. It is determined that the regional space in Ukraine needs legal regulation, as it intersects local, regional, interregional, sectoral and national interests, the harmonization of which

requires a flexible regional management system. It is proved that the system of regional development management is based on the following postulates: correspondence of economic results of the region to the efficiency of the economic complex functioning; the presence of links between the branches of the regional system and its infrastructure; the impact of the level of liquidity of economic entities on the final results of the territorial activity. The conducted analysis determines that the system should include those priorities on which regional authorities have a real influence and on the implementation of which they have the appropriate resources. Dominant in the approaches to the analysis of the state of regional development and the effectiveness of management decisions are compliance of the level and way of life of the population and its individual strata and groups with national or local standards; availability of regional budgetary and financial and other economic levers of accelerated development. It was found that the transition to an open economic model has led to contradictions between national, sectoral, regional and local interests. Modern realities require the creation of a system of governance that would allow the fullest possible use of the economic potential of the regions. It is proved that regional development agencies could concentrate information support of the region's investment potential at investment forums at the national and interstate levels, work with investors, especially on the projects that are replicated or allow to realize the interests of cluster formation.

***Key words:** efficiency of functioning, investment-oriented model, mechanism, public authority, regional management, socio-economic process, sustainable development, territory.*

Постановка проблеми.

Розробка та задіяння інвестиційно-орієнтованої моделі регіонального розвитку сприяє подоланню наявних диспропорцій; створює умови для економічної зацікавленості підприємств і територій у нарощуванні обсягів інвестицій, забезпечує оптимальну структуру товарного виробництва (робіт, послуг) для найбільш ефективного використання сукупного інвестиційного

потенціалу регіону, формує сприятливий інвестиційний клімат; формує критеріальні підходи оцінки впливу інвестиційної діяльності на сталий розвиток регіону та передумови змін складових системи регіонального управління, як сукупності пріоритетів функціонування регіональної господарської системи в ринкових умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В наукових розробках теоретичних та прикладних проблем інвестиційного розвитку значний внесок зробили такі відомі вітчизняні вчені, серед яких: Амоша О.І., Бажал Ю.М., Беленький П.Ю., Бланк І.А., Борщевський П.П., Бутко М.П., Гаврилюк О.В., Геєць В.М., Голикова В.І., Данилишин Б.М., Долішній М.І., Дорогунцов С.І., Карпінський Б.А., Куценко В.І., Чижова В.І., Чумаченко М.Г. та зарубіжні вчені: Балабанов В.С., Бернс В., Бірман Г.І., Кенс Дж. М., Ковальов В.В. та інші.

Метою статті є визначити об'єкти та суб'єкти регіонального управління; дослідити регіональне управління як вид управлінської діяльності по плануванню та регулюванню соціально-економічних процесів на території регіонів; проаналізувати формування системи управління регіональним розвитком; визначити інвестиційно-орієнтовану модель розвитку територіальних систем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Рівність та однозначність відносин повинна існувати серед учасників такого розвитку: природа-людина-економіка. Для господарства регіону це означає комплексне впровадження заходів економічного, організаційного, технологічного, науково-технічного, управлінського соціального та ін. характеру, що забезпечать відповідно до вимог екології ефективне функціонування всіх ланок економіки, поступове інтегрування її до економік більш високого рівня. Збалансований просторовий сталий розвиток – це такий стан відносин всередині суспільного виробництва, коли досягається оптимальне співвідношення між економічним зростанням, стабілізацією та покращенням

якісного стану оточуючого середовища, зростанням матеріальних і духовних потреб людей, що проживають на певній території [7].

На наш погляд сценарій сталого просторового розвитку в Україні буде здійснюватись через збалансований розвиток всіх сфер економіки регіонів та управління ним на основі виваженого акумулювання та використання перш за все інвестиційних ресурсів для комплексного розв'язання економічних, соціальних та екологічних проблем. Збалансованість розвитку – це оптимальне поєднання регулюючих важелів впливу держави на функціонування економіки, цілеспрямоване формування і реалізація засад регіональної політики, досягнення постійної рівноваги між наявними ресурсами і потребами в територіальному розрізі. Наявність обмежених в часі, просторі, якості та кількості ресурсів, особливо інвестиційних, може стримувати загальноекономічні темпи розвитку та залишатиме нерозв'язаними проблеми, котрі можуть водночас погіршити всю господарську ситуацію в регіоні.

Існування цих проблем визначає роль сталого просторового розвитку продуктивних сил в господарському комплексі та необхідність здійснення комплексу заходів на близьку та довгострокову перспективу з урахуванням тих процесів, що відбуваються в світовій та вітчизняній економіці, розробки системи важелів та механізму управління регіональним розвитком.

Необхідність розробки механізму управління інвестиційними процесами регіонального розвитку підсилюється процесом побудови в Україні соціально-орієнтованої моделі економіки, особливістю і характером трансформаційних процесів, які зумовлюють структурні зміни у всіх сферах економіки.

Регіональна управлінська діяльність обумовлюється необхідністю покращення якості життя населення через комплексний розвиток господарської системи, гармонізацію відносин з навколишнім середовищем.

Регіональний простір в Україні потребує правового врегулювання, оскільки на ньому пересікаються місцеві, регіональні, міжрегіональні, галузеві

та національні інтереси, гармонізація яких потребує гнучкої регіональної системи управління.

В перехідний період, коли нарощуються лібералізаційні процеси, але директивний стиль повністю не демонтований, в регіональному управлінні потребують гармонізації процеси правового, економічного, організаційно-соціального і екологічного характеру.

«Економічне забезпечення – це надання можливості регіональним органам влади повноцінно задіяти інвестиційні ресурси для використання природно-ресурсного, людського, виробничого та інфраструктурного потенціалів» [3, с. 29].

Організаційні аспекти регіонального управління проявляються через зміни в структурі регіональних і державних органів. Як свідчить практика, нинішні організаційні перетворення не сприяють підвищенню ефективності регіонального управління.

Правове забезпечення розвитку регіонального управління можливе за умови удосконалення законодавчої бази усіх існуючих видів управління.

Основна мета управління господарським комплексом регіону – забезпечення безперебійного функціонування усіх ланок економіки, усіх стадій відтворення, всіх учасників трудової діяльності, усіх ресурсних компонентів через взаємодію об'єктів і суб'єктів регіонального управління.

Регіональна система управління включає сім блоків, а саме [5, с. 33]: саморегулюючі об'єкти, на які впливає лише стан ринкової кон'юнктури; об'єкти, котрі регулюються автономно, але потребують підтримки з боку місцевої влади (малий бізнес); об'єкти, котрі впливають на регіональний розвиток, але регулюються корпоративними структурами (структурні підрозділи акціонерних товариств); об'єкти, діяльністю яких повністю управляють органи загальнодержавної влади (державні підприємства); об'єкти, на які регіональне управління має опосередкований характер (спільні підприємства з іноземним капіталом); об'єкти, котрі засновані на регіональних

ресурсах і функціонують на засадах оренди; досвід управління економікою в умовах лібералізації визначив його схему, що складається з чотирьох ланок: транснаціонального, національного, регіонального і місцевого, кожний з яких має свою мету, задачі і функції.

Система управління регіональним розвитком базується на таких постулатах [1, с. 58]: відповідність економічних результатів регіону ефективності функціонування господарського комплексу; наявність зв'язків між галузями регіональної системи та її інфраструктурою; вплив рівня ліквідності господарюючих суб'єктів на кінцеві результати діяльності територій; управління вертикальними і горизонтальними зв'язками на основі довгострокових нормативів і регуляторів; забезпечення регіональними ресурсами перспективних і поточних програм економічного і соціального розвитку; збалансованість місцевих бюджетів через встановлення диференційованих нормативів їх дотування з урахуванням стану економіки та рівня соціального розвитку; сполучення в механізмі регіональної системи управління централізованих управлінських рішень та місцевої ініціативи в регіональних відтворювальних процесах.

Ефективність функціонування регіональної системи управління визначається такими умовами:

1. Наявність об'єктивної системи аналізу процесів регіонального розвитку з єдиного центру на чітко визначеній методичній базі, наявній інформації.

В систему аналізу потрібно закласти ті пріоритети на які регіональні органи влади мають реальний вплив і на реалізацію яких мають відповідні ресурси. Домінантою у підходах до аналізу стану регіонального розвитку та ефективності управлінських рішень є: відповідність рівня і способу життя населення і його окремих прошарків та груп національним чи місцевим стандартам; наявність регіональних бюджетно-фінансових і інших економічних важелів прискореного розвитку; формування можливостей для

нарощування людського потенціалу регіону та його трансформації в людський капітал; інфраструктурне забезпечення міжрегіональних зв'язків; наявність відповідного природно-ресурсного й екологічного потенціалу [4].

2. Нові підходи до управління регіональним розвитком вимагають існуючої статистичної інформації, проведення системних соціальних досліджень, запровадження сучасних інформаційних технологій.

Перехід до відкритої моделі економіки обумовив появу протиріч між загальнодержавними, галузевими, регіональними і місцевими інтересами. Сучасні реалії вимагають створення такої системи управління, яка б дозволяла якомога повніше використати економічний потенціал регіонів. Це потребує:

- надання регіонам більшої самостійності у формуванні регіональних сегментів національної економіки;
- формування нових структур управління господарськими системами;
- перегляду взаємовідносин у форматі регіональна влада – бізнес - соціум;
- зміни функцій суб'єктів регіонального управління в напрямку підтримки ринкової активності та підвищення платоспроможного попиту населення;
- задіяння правового мотиваційного механізму для розв'язання соціальних та екологічних проблем регіону на засадах солідарного фінансування.

Сучасна система управління регіональним розвитком повинна бути спрямована на:

- розв'язання соціальних проблем з метою підвищення якості та рівня життя населення;
- формування організаційно-економічних умов для реалізації всіма суб'єктами господарювання регіону їх інвестиційно-інноваційного потенціалу;
- структурні перетворення в господарському комплексі з

орієнтацією на потреби ринку та організація виробництва тих видів продукції чи надання послуг, що користуються попитом і можуть сприяти підвищенню фінансової самостійності;

- організацію маркетингових досліджень та оцінку ринкової кон'юнктури як основи розробки і реалізації програм поточного і стратегічного розвитку;

- запровадження системи регіонального моніторингу з використанням сучасної інформаційної бази для здійснення системного аналізу і контролю економічної, соціальної, екологічної ситуації в регіоні.

Слід зазначити, що діюча система регіонального управління в Україні багато в чому повторює період директивної економіки, оскільки започатковані зміни не набрали комплексного характеру, а регіональна асиметрія практично поглиблюється.

Залишається недосконалим правове поле, що регулює управлінську діяльність, не усунути протиріччя між завданнями, повноваженнями та відповідальністю органів місцевої влади.

Досвід європейських країн, зокрема з минулого постсоціалістичного простору свідчить, що стратегія територіального розвитку потребує перш за все формування правового поля для реалізації ефективної політики центру, а предметом управління має стати територіальна організація регіональних господарських систем на основі активізації інноваційно-інвестиційної діяльності [2, с. 96].

На цьому шляху не менш важливим є створення ефективної системи державного управління яка повинна забезпечувати сталий розвиток територіальних систем через реалізацію інвестиційно-орієнтованої моделі та активізацію інноваційної діяльності.

Таким центром управління може виступати єдиний центральний орган виконавчої влади в рамках Закону України «Про засади державної регіональної політики» [6]. На рівні області досягається узгодженість інтересів адміністративних одиниць в комплексну систему територіального розвитку. В

нинішніх умовах органом управління на цьому рівні є обласна державна адміністрація. Обласна рада – як представницький орган не має чітко визначених повноважень у сфері соціально-економічного розвитку, а для управління цими процесами у неї немає виконавчого комітету. Ефективне регіональне управління не досягається також внаслідок наявності делегованих повноважень як у місцевих державних адміністраціях, так і в органів місцевого самоврядування.

Проте чим далі буде просуватись адміністративна реформа на районному рівні буде зростати роль та значення самоврядування.

Система управління тут має забезпечувати реалізацію державних, міжрегіональних, регіональних заходів територіальної громади та мати самодостатність місцевих бюджетів, а управлінські функції мають здійснюватись районною радою та її виконавчим комітетом. Адже місцеве управління – це можливість самої територіальної громади міста, селища, села, здійснювати оперативне управління життєдіяльністю своєї території.

Для управління процесами інвестиційного розвитку регіону необхідно мати робочі органи. В структурі місцевих органів виконавчої влади таких спеціалізованих структурних підрозділів не передбачено і ці функції виконують, як правило, головні управління економіки облдержадміністрації. На районному рівні навіть відповідні фахівці в державних адміністраціях відсутні [7]. У міських, районних та обласних радах проблемами інвестиційного розвитку опікується постійні комісії рад.

На наш погляд, ця система управління є недосконалою і не ефективною, є одною із причин асиметрії регіонального розвитку.

Вважаємо, що робочими органами по підготовці пропозицій, розробці програм, окремих проектів, бізнес-планів та координації робіт по залученню інвестицій могли б бути обласні, районні (міжрайонні), міські агентства регіонального розвитку засновані міськими, районними та обласною радою самостійно, як чисто комунальні підприємства, або ж з участю бізнес-структур

інноваційно-інвестиційного типу (консалтингові, інжинірингові компанії, інноваційні центри, інвестиційні фонди тощо).

Ми більше схилиємось до змішаної схеми співзасновництва, оскільки тут з'являється можливість укомплектувати агентство висококваліфікованими спеціалістами і закладається механізм мотивацій їх роботи та фінансової самостійності і відповідальності юридичної особи.

З огляду на те, що саме місцеві ради виступають співзасновниками агентств, логічним є перш за все правова сторона справи, а також майбутня передача саме їм повноважень господарів своєї території.

Висновки. Таким чином, новостворені структури під методичним керівництвом управлінь економіки обласних державних адміністрацій та з залученням потенціалу регіональних вузів могли б в короткий термін провести моніторинг інвестиційних намірів всіх існуючих господарюючих суб'єктів, оцінити можливість залучення інвестицій для використання природно-ресурсного потенціалу регіону, надавати конкретну допомогу в обґрунтуванні перспективних нововведень, розробці бізнес-пропозицій та бізнес-планів.

Агентства регіонального розвитку могли б концентровано здійснювати інформаційний супровід інвестиційного потенціалу регіону на ін вест-форумах національного та міждержавного рівнів, працювати з інвесторами, особливо по проектах, які носять тиражований характер або ж дають можливість реалізуватися інтересам формування кластерів.

Список використаних джерел

1. Варналій З.С., Мокій А. І., Новіков О.Ф. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія. Київ : Нац. ін-т стратег. досліджень. Знання України, 2015. 498 с.

2. Данилишин Б.М., Дацій О.І., Корецький М.Х. Інвестиційна політика в Україні:[монографія]. Донецьк: «Юго-Восток, Лтд», 2006. 292 с.

3. Кириленко В.І. Інвестиційна складова економічної безпеки : [монографія]. Київ: КНЕУ, 2005. 232 с.

4. Мельник М.І. Інвестиційний клімат регіону: теоретичні та прикладні засади дослідження: [монографія]. Львів: ІРД НАН України, 2008. 304 с.

5. Нова регіональна політика для нової України: аналітична доповідь. Київ : Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 76 с..

6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5.02.2015 р. №.156-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>. (дата звернення: 22.01.2021).

7. Територіальний розвиток і регіональна політика в Україні: Виклики та пріоритети України / за наук. ред. В. С. Кравців. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2018. 157 с.

References

1. Varnaliy Z.S., Mokiya A.I., Novikov O.F. (2015), “Rehiony Ukrayiny: problemy ta priorityty sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku” [Regions of Ukraine: problems and priorities of socio-economic development], Nat. int strategist. research. Knowledge of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

2. Danylyshyn B.M., Datsiy O.I., Koretsky M.H. (2006), “Investytsiyna polityka v Ukrayini” [Investment policy in Ukraine], «South-East, Ltd.», Donetsk, Ukraine.

3. Kirilenko V.I. (2005), “Investytsiyna skladova ekonomichnoyi bezpeky” [Investment component of economic security], KNEU, Kyiv, Ukraine.

4. Melnik M.I. (2008), “Investytsiynyy klimat rehionu: teoretychni ta prykladni zasady doslidzhennya” [Investment climate of the region: theoretical and applied principles of research], RD NAS of Ukraine, Lviv, Ukraine.

5. “Nova rehional'na polityka dlya novoyi Ukrayiny”(2017), [New regional policy for the new Ukraine], Kyiv, Ukraine.

6. On the principles of state regional policy: Law of Ukraine of 5.02.2015 №.156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>. (Appeal date: 01.12.2020).

7. Kravtsiv V.S. (2018), “Terytorial'nyy rozvytok i rehional'na polityka v Ukrayini” [Territorial development and regional policy in Ukraine: Challenges and priorities of Ukraine], Institute for Regional Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Дубовик А.В., к.держ.упр. Поліський національний університет
Dubovik A. PhD in sciences in public administration Polissya National
University

**КОНЦЕПЦІЯ ФОРМУВАННЯ PR-ПРОСТОРУ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ МЕНЕДЖМЕНТУ**

**THE CONCEPT OF FORMATION OF PR-SPACE OF PUBLIC
GOVERNANCE ON THE BASIS OF MANAGEMENT**

Встановлено місце і значущість інформації в PR-просторі, який слід розглядати як критерії: ступінь запитаної інформації, що визначається наступними умовами: доступність інформації; знання про можливості, укладені в інформації, і про способи їх реалізації; відсутність альтернативних джерел інформації; вплив на інші складові PR-простору, взаємодія з ними, дія на різні області діяльності суспільства і його суб'єктів.

Визначено PR-простір публічного управління, під яким слід розуміти сукупність інформаційної бази даних і способи її організації, необхідні для прийняття управлінських рішень, аналізу, контролю і регулювання фінансово-менеджменту публічного управління.

Обгрунтовано конкретний зміст процесу управління, який поза сумнівом, залежить від змісту керованого процесу. Незалежними залишаються тільки загальні функції, тому питання співвідношення загальних і конкретних функцій є питанням прояву сукупності загальних функцій управління в конкретному циклі управління відособленим виробничим процесом.

Доведено, що в цілому функцію управління можна визначити як частину циклічного процесу управління, безпосередньо пов'язану з відповідною цьому процесу частиною керованого процесу, володіючу

відособленістю, однорідністю і повторюваністю. При цьому конкретна функція управління є віддзеркаленням однієї із загальних функцій в конкретному керованому процесі.

Проведено аналогію між процесами організаційного і автоматичного управління, однак з тією різницею, що автоматична система працює за наперед заданою програмою, а в організаційному управлінні бере участь людина, що використовує не тільки формалізовані, але і неформальні методи. Показано, що семантичному аспекті PR-простір публічного управління включає систему конкретних функцій управління і операцій по обробці документів і реквізитів до прийняття управлінських рішень. Звичайного тривимірного простору недостатньо для відображення структури PR-простору публічне управління.

Розроблена концепція формування PR-простору публічного управління в аспекті формалізованої інтегрованої структури процесів управління, перетворення інформації і прийняття управлінських рішень є базисом для аналізу і послідовного вдосконалення системи управління і заснована на: структурної декомпозиції менеджменту як об'єкту управління до рівня елементарних процесів.

Ключові слова: PR-простір, інформаційне суспільство, процес управління, публічне управління, ринковий механізм, структуризація, формування.

The place and significance of information in the PR-space, which should be considered as criteria: the degree of requested information, which is determined by the following conditions: availability of information; knowledge of the possibilities contained in the information and ways to implement them; lack of alternative sources of information; influence on other components of PR-space, interaction with them, action on various areas of activity of society and its subjects. The PR-space of public administration is defined, which should be understood as a set of information database and methods of its organization, necessary for making

managerial decisions, analysis, control and regulation of financial management of public administration. The specific content of the management process is substantiated, which undoubtedly depends on the content of the managed process. Only general functions remain independent, so the question of the ratio of general and specific functions is a matter of manifestation of the set of general management functions in a particular cycle of management of a separate production process. It is proved that in general, the control function can be defined as part of the cyclic control process, directly related to the corresponding part of the controlled process, with isolation, homogeneity and repeatability. In this case, a specific control function is a reflection of one of the general functions in a specific controlled process. An analogy is made between the processes of organizational and automatic control, but with the difference that the automatic system works on a predetermined program, and in organizational management involves a person who uses not only formalized but also informal methods. It is shown that the semantic aspect of the PR-space of public administration includes a system of specific management functions and operations for processing documents and details before making management decisions. Ordinary three-dimensional space is not enough to reflect the structure of PR-space public administration. The developed concept of forming PR-space of public management in terms of formalized integrated structure of management processes, information transformation and management decision making is the basis for analysis and consistent improvement of management system and is based on structural decomposition of management as an object of management to the level of elementary processes.

Key words: *PR-space, information society, management process, public administration, market mechanism, structuring, formation.*

Постановка проблеми. Сучасне публічне управління різних галузей функціонують в умовах високої складності, невизначеності і динамічності навколишнього соціально-економічного середовища. Зростання рівня інформатизації світового ринку, що дозволяє отримати практично миттєвий

доступ до будь-якої ринкової інформації, викликає різке зростання конкуренції між виробниками. Це обумовлює необхідність формування єдиного PR-простору, адекватного ринковим механізмам і розкриваючого перед суб'єктами ринку широкі можливості для розробки ефективних стратегічних і тактичних рішень по всіх напрямках діяльності. Єдиний PR-простір є єдиним інформаційно-технологічним середовищем, що включає обчислювальні, інформаційні, телекомунікаційні засоби, продуктами, послугами, фахівцями, користувачами, документообігом, базами даних та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження щодо розбудови інформаційного суспільства в Україні, інформаційного забезпечення в публічному управлінні проводили: В.В. Антонюк, Ю.П. Бурило, Ю.В. Делія, Р.А. Коваль, І.А. Попова та ін.

Метою статті є запропонувати систематизацію і структурування елементів PR-простору в системі менеджменту публічного управління; розглянути критерії значущості інформації в PR-просторі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформація, що поступає із зовнішніх джерел, тобто із загального PR-простору, необхідна для ефективної організації всього процесу менеджменту публічного управління. При цьому всі дані про результати діяльності публічного управління, що виходять за його межі, стають фактором, здатним впливати на думки суб'єктів економічних процесів щодо їх подальших дій. Таким чином, інформація про діяльність публічного управління певною мірою формує PR-простір, і в той же час сама випробовує на собі дію PR-простору, що склався.

В цілому PR-простір можна структурувати відповідно до наступних критеріїв [1, с. 13]: вид представлення інформації (друкарські видання, радіо, телебачення, телефон, комп'ютери і ін.); географічний аспект; галузева приналежність; тип інформації (теоретична, практична, рекламна і ін.); характер інформації.

Як найважливіші, з погляду встановлення місця і значущості інформації в PR-просторі, на наш погляд, слід розглядати наступні критерії:

– ступінь запитаної інформації, що визначається наступними умовами: доступність інформації; знання про можливості, укладені в інформації, і про способи їх реалізації; відсутність альтернативних джерел інформації;

– вплив на інші складові PR-простору, взаємодія з ними, дія на різні області діяльності суспільства і його суб'єктів;

– ступінь організованості інформації, яка є ефективною системою певних правил, що дозволяє одержувати інформацію з необхідними якісними характеристиками;

– сприйнятність інформації, що обумовлюється її зрозумілістю, логічністю, обсягом і складом даних;

У свою чергу з погляду організації ефективного інформаційного функціонування виділимо PR-простір публічного управління, під яким слід розуміти сукупність інформаційної бази даних і способи її організації, необхідні для прийняття управлінських рішень, аналізу, контролю і регулювання публічного управління.

Як основні задачі, на рішення яких спрямовано формування і функціонування PR-простору публічного управління виділимо наступні: організація ефективного руху інформаційних потоків; інформаційне забезпечення діяльності всіх підрозділів і об'єктів публічного управління; автоматизація всіх технологічних і бізнес-процесів публічного управління, оперативний контроль і управління процесами виробництва, транспортування і збуту, управління персоналом та ін.; обробка і аналіз інформації, яка одержується із зовнішнього середовища; забезпечення необхідного рівня безпеки і захисту інформаційних ресурсів публічного управління та ін.

Безумовно, перехід суспільства до нової стадії свого розвитку – постіндустріальної або стадії побудови інформаційного суспільства – пред'являє і відповідні вимоги до проектування, до формування їх структури управління, до об'єднання або розподілення функцій в ній.

Деякі автори [2] формулюють поняття функції як спеціалізованого

виду управлінської діяльності, здійснюваного на регулярній основі і спрямованого на досягнення не тільки однорідних проміжних, але і кінцевої мети об'єднання.

Побудова управління утворюється з ряду укрупнених управлінських операцій (макроелементів), в основному тотожних у різних функцій управління. Він виділяє такі операції як створення нормативного господарства, оперативне планування, облік і контроль, регулювання [3, с.48].

Таким чином, можна зробити висновок, що конкретний зміст процесу управління, поза сумнівом, залежить від змісту керованого процесу. Незалежними залишаються тільки загальні функції, тому питання співвідношення загальних і конкретних функцій є питанням прояву сукупності загальних функцій управління в конкретному циклі управління відособленим виробничим процесом.

В цілому функцію управління можна визначити як частину циклічного процесу управління, безпосередньо пов'язану з відповідною цьому процесу частиною керованого процесу, володіючи відособленістю, однорідністю і повторюваністю. При цьому конкретна функція управління є віддзеркаленням однієї із загальних функцій в конкретному керованому процесі.

Керований процес є циклічним замкнутим кібернетичним процесом із зворотним зв'язком, призначеним для регулювання певних характеристик керованого менеджменту.

Можна провести аналогію між процесами організаційного і автоматичного управління, однак з тією різницею, що автоматична система працює за наперед заданою програмою, а в організаційному управлінні бере участь людина, що використовує не тільки формалізовані, але і неформальні методи. Однак складові процесу управління як кібернетичного процесу, в основі якого лежить інформація, повинні бути аналогічні складовим процесу автоматичного управління [4].

Таким чином нормування, планування, облік, аналіз і регулювання є етапами або загальними функціями управління. При цьому, як вже наголошувалося, процес управління відображає в своїй структурі керований процес. Тобто кожному елементу менеджменту – елементарному менеджменту – відповідає елементарний управлінський процес, що характеризується послідовністю загальних функцій управління.

Такий аналіз здійснюється за допомогою визначення на основі запропонованої матриці еталонного складу функцій, порівняння його з фактично виконуваним і включає: аналіз і фіксацію складу функцій управління, присутніх в публічному управлінні; порівняння даного складу з еталонним і виявлення незакріплених функцій або випадків їх дублювання; розробку моделей даних процесів. В процесі аналізу основною задачею є виявлення і аналіз всього складу функцій, виконуваних тим або іншим виробничим підрозділом або працівником методом вивчення положень і посадових інструкцій і порівняння його з еталонним складом функцій.

Накладення послідовності загальних функцій управління на матрицю менеджменту дозволяє графічно представити повну структуру функцій управління і сформулювати їх еталонний перелік, що становить основу подальшого аналізу і формування PR-простору публічного управління. Комплексна автоматизація цих функцій передбачати створення єдиного PR-простору публічного управління, в якому співробітники і керівництво можуть здійснювати свою діяльність, керуючись єдиними правилами надання і обробки інформації в документарному і бездокументному вигляді. З цією метою в рамках публічного управління вимагається створити єдину інформаційну систему по управлінню інформацією, включаючи можливості [5]:

- видаленої роботи, коли члени одного колективу можуть працювати в різних кімнатах будівлі або в різних будівлях;
- доступу до інформації, коли різні користувачі повинні мати доступ до одних і тих же даних без втрат в продуктивності і незалежно від свого

місцеположення в мережі;

- засобів комунікації, наприклад: електронна пошта, факс, друк документів;
- збереження цілісності даних в загальній базі даних;
- повнотекстового і реквізитного пошуку інформації;
- відкритості системи, коли користувачі повинні мати доступ до звичних засобів створення документів і до вже існуючих документів, створених в інших системах.

Початковим етапом створення такої системи є побудова моделі предметної області для конкретного виду діяльності і позиціонування в ній публічного управління.

Необхідність такого надання визначається логікою розвитку інформаційних систем у напрямі вживання OLAP-технологій і баз даних, а використання методу структурної декомпозиції дозволяє реалізувати представлення сукупності елементів процесу управління у вигляді ієрархії елементів, що дозволяє здійснити кризну систему кодування, що представляє по суті топологічний базис системи управління: код загальної функції управління; код ресурсу базового рівня; код менеджменту базового рівня; код ресурсу другого рівня; код менеджменту другого рівня; код виконавця; код документа; код типової операції обробки документа; код реквізиту.

Враховуючи певну зовнішню межу даної сукупності елементів і можливість адресного представлення всіх елементів в їх взаємозв'язку, можна семантично представити її у вигляді єдиного PR-простору публічного управління, що включає структурне представлення об'єкту управління, функцій управління і інформаційних процесів. Отже, можна зробити висновок, що в семантичному аспекті PR-простір публічного управління включає систему конкретних функцій управління і операцій по обробці документів і реквізитів до прийняття управлінських рішень.

Звичайного тривимірного простору недостатньо для відображення структури PR-простору публічне управління. Тому представимо дану

структуру у вигляді взаємозв'язаного комплексу координат А, Б, В, Г, Д та Е, Ж, З, І, К – де перший комплекс (рис. 1) відображає ієрархію процесів або функціональну структуру PR-простору (пряма задача), а другий комплекс (рис. 2) ієрархію даних або інформаційну структуру (зворотна задача) [4].

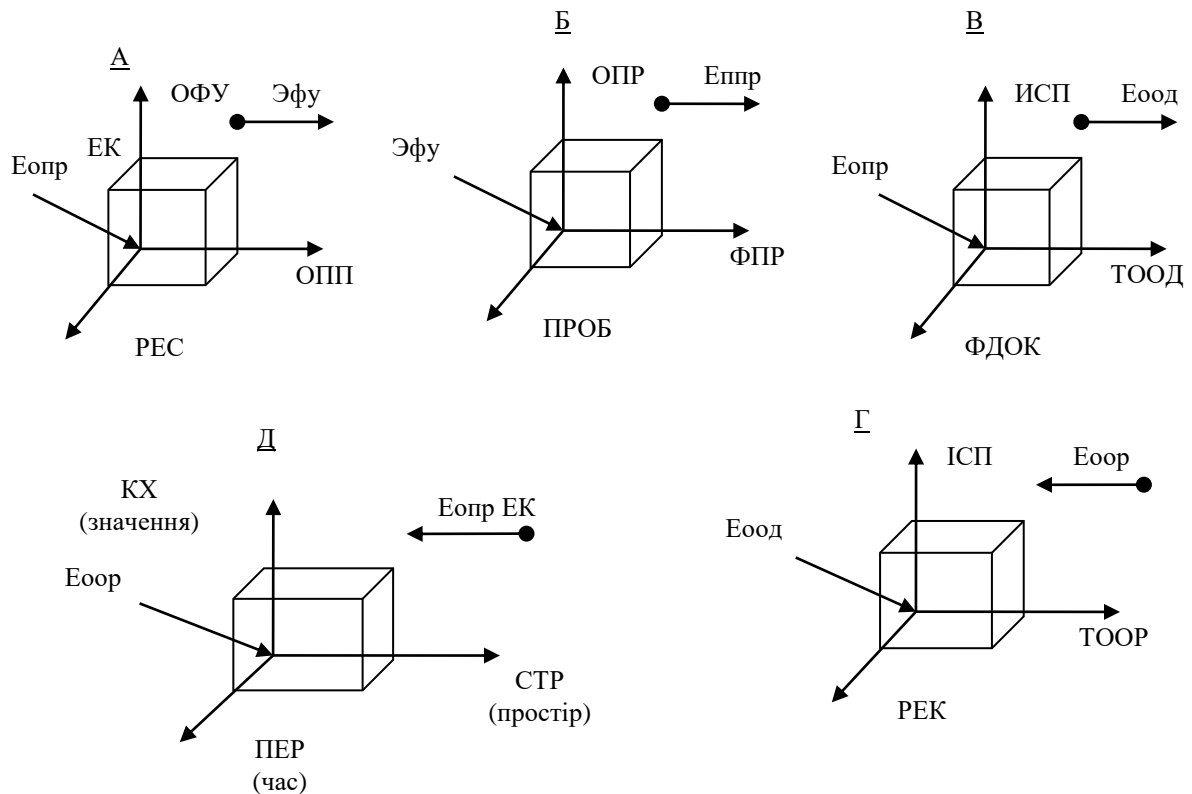


Рис. 1. Функціональна структура PR-простору публічного управління (пряма задача) [4].

Система координат «А» є сукупністю елементарних функцій управління і охоплює весь комплекс функцій по забезпеченню менеджменту.

Структуру елементарної функції управління (схема «А») можна визначити таким чином:

$$E_{fy} \in \{E_{fy} \oplus E_{nn}\} \quad (1)$$

$$E_{nn} \in \{E_{рес} \oplus E_{опм}\} \quad (2)$$

- де: Ефу – загальна функція управління;
- Епп – елементарний процес;
- Ерес – елементарний ресурс;
- Еопп – елементарна операція менеджменту.

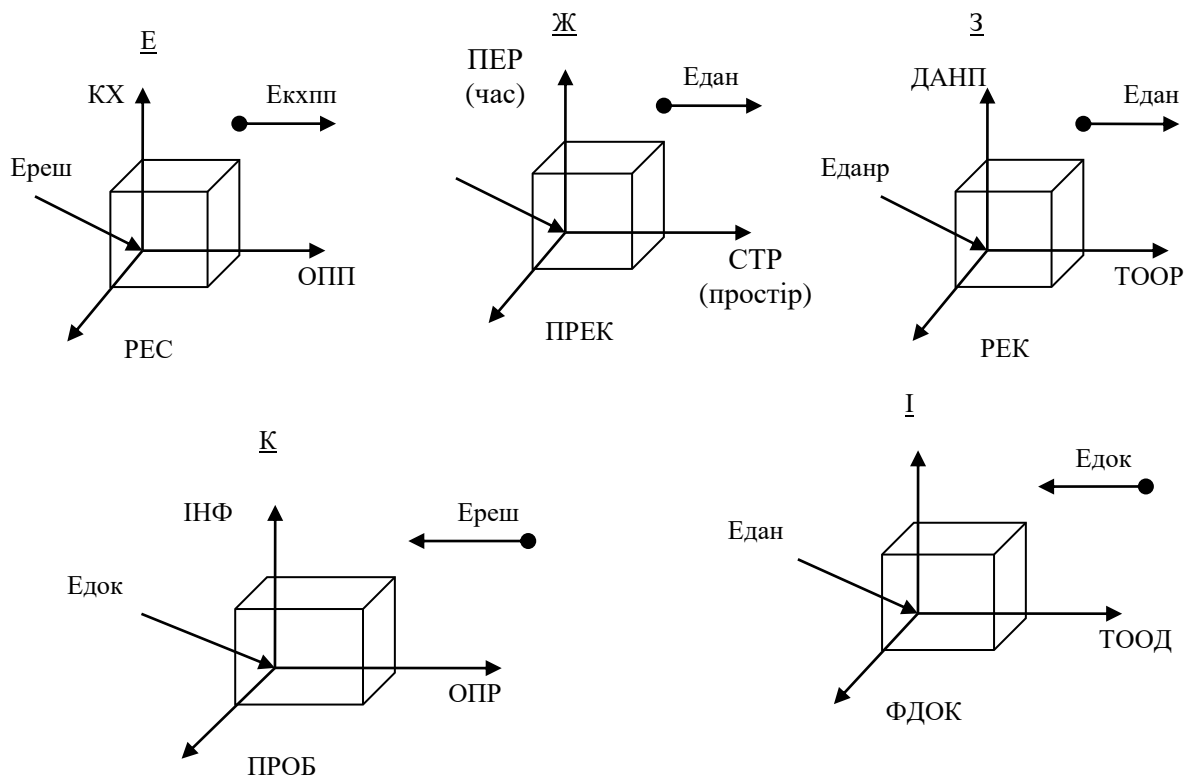


Рис. 2. Інформаційна структура PR-простору публічного управління (зворотна задача) [4].

Система координат «Б» визначає елементарний процес прийняття рішень і характеризується конкретними елементарними проблемами, конкретною особою, що ухвалює рішення, і типовою функцією (операцією) по прийняттю рішення.

Структуру елементарної операції по прийняттю рішення можна представити у вигляді:

$$E_{npr} \in \{E_{проб} \oplus E_{фпр} \oplus E_{лпр}\} \quad (3)$$

де: E_{npr} – елементарний процес прийняття рішення;

$E_{проб}$ – елементарна проблема;

$E_{лпр}$ – елементарний код посади особи, приймаючої рішення;

$E_{фпр}$ – елементарна функція (операція) прийняття рішення.

Система координат «В» визначає елементарну операцію по обробці документа, і характеризується найменування і кодом (ідентифікатором)

документа, виконавцем і елементарною функцією по обробці документа.

Структура елементарної операції обробки документа, що реалізовує елементарну функцію управління можна визначити як:

$$E_{oor} \in \{E_{фдок} \oplus E_{исп} \oplus E_{тоод}\} \quad (4)$$

де: $E_{фдок}$ – конкретна елементарна форма документа (сукупність реквізитів);

$E_{исп}$ – елементарний код виконавця;

$E_{тоод}$ – типова операція по обробці документа.

Система координат «Г» визначає елементарний процес формування реквізитів і характеризується найменуванням елементарного реквізиту, елементарною типовою операцією по обробці первинних реквізитів і виконавцем.

Структуру елементарної операції по формуванню вторинного реквізиту можна представити у вигляді:

$$E_{оор} \in \{E_{исп} \oplus E_{рек} \oplus E_{тоор}\} \quad (5)$$

де: $E_{исп}$ – елементарний виконавець;

$E_{рек}$ – елементарний реквізит;

$E_{тоор}$ – елементарна типова операція по обробці реквізиту.

Система координат «Д» визначає елементарний процес формування значення первинного реквізиту і характеризується найменуванням реквізиту, його приналежністю до просторового (структурному) і тимчасового (відповідно до вибраного тимчасового періоду) елементам.

Структуру елементарної операції процесу формування первинного реквізиту можна представити у вигляді:

$$E_{опр} \in \{E_{стр} \oplus E_{пер} \oplus E_{кх}\} \quad (6)$$

де: $E_{стр}$ – елементарна структурна одиниця;

$E_{пер}$ – елементарна тимчасова одиниця (часовий період);

$E_{кх}$ – елементарне значення первинного реквізиту (кількісна

характеристика).

Система координат «Е» є сукупністю кількісних характеристик елементарних процесів і ресурсів:

$$E_{кхт} \in \{E_{опт} \oplus E_{рес} \oplus E_{стр}\} \quad (7)$$

Система координат «Ж» є сукупністю значень первинних реквізитів у вигляді елементів даних:

$$E_{дан} \in \{E_{прек} \oplus E_{пер} \oplus E_{кх}\} \quad (8)$$

Система координат «З» відображає сукупність первинних даних (ДАН) і даних (ДАН'), одержаних в результаті процесів обробки даних на основі типових операцій обробки реквізитів:

$$E_{дан'} \in \{E_{дан} \oplus E_{тоор} \oplus E_{рек}\} \quad (9)$$

Система координат «І» відображає сукупність елементарних документів, що є результатом проведення типових операцій над даними в рамках певної форми документа як сукупність реквізитів:

$$E_{док} \in \{E_{фдок} \oplus E_{дан'} \oplus E_{тоод}\} \quad (10)$$

Система координат «К» відображає сукупність елементарних рішень, що є результатом виконання операцій по прийняттю рішень відповідно до поставленої проблеми на основі наявної інформації:

$$E_{реш} \in \{E_{опр} \oplus E_{инф} \oplus E_{проб}\} \quad (11)$$

. Зокрема, узагальнену структуру PR-простору можна представити на рис. 3.

Структура елементарної функції управління (схема «А») визначається таким чином:

$$E_{фу} \in \{O_{фу} \oplus E_{рес} \oplus E_{ооп}\} \quad (12)$$

Структура елементарної функції обробки документа, що реалізовує елементарну функцію управління (схема «Б»):

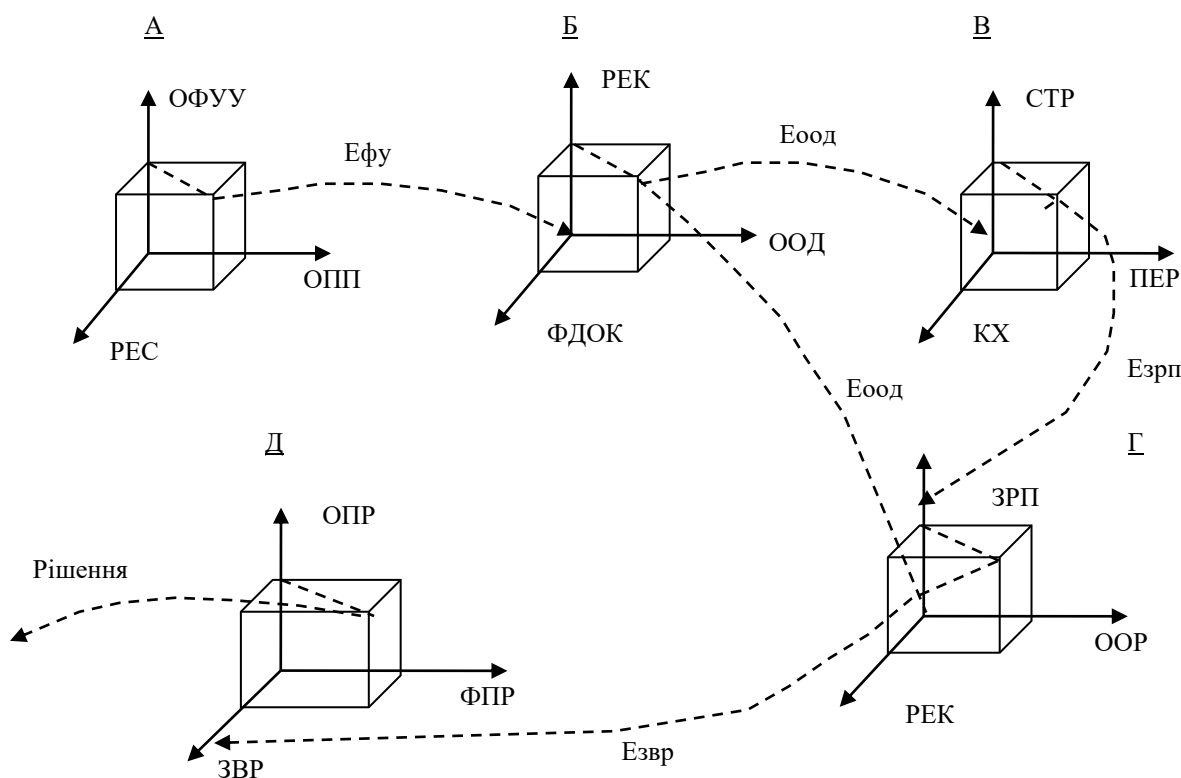


Рис. 3. Узагальнена структура PR-простору публічного управління

$$E_{ood} \in \{E_{фдок} \oplus E_{ood} \oplus E_{рек}\} \quad (13)$$

Структура елементарної операції процесу формування значення первинного реквізиту представляється у вигляді (схема «В»):

$$E_{зпр} \in \{E_{стр} \oplus E_{кх} \oplus E_{пер}\} \quad (14)$$

Структура елементарної операції по формуванню значення вторинного реквізиту представляється у вигляді (схема «Г»):

$$E_{звр} \in \{E_{зпр} \oplus E_{рек} \oplus E_{оор}\} \quad (15)$$

Структура елементарного процесу по прийняттю рішення представляється у вигляді (схема «Д»):

$$E_{нпр} \in \{E_{звр} \oplus E_{фпр} \oplus E_{лпр}\} \quad (16)$$

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що структуризація PR-простору в цілому і необхідних підпросторів дозволяє сформувати бази, які відображають реальні процеси агрегації і обробки

інформації для прийняття рішень. При цьому запропонована систематизації і структуризація елементів PR-простору забезпечує принцип інтеграції всіх його елементів в єдиний PR-простір публічного управління.

Такий підхід також дозволяє в процесі формування і аналізу системних моделей забезпечити необхідні показники достовірності інформації за рахунок контролю, заснованого на оборотності системних моделей (зворотна задача).

Кожна функція управління реалізується за допомогою документа, реалізованого на певному носії. При цьому код документа включає код функції, де створюється документ, і кодується усередині функції крізьним порядковим номером. Кодування реквізитів проводиться аналогічно тризначним цифровим кодом.

Висновки. Таким чином, розроблена концепція формування PR-простору публічного управління в аспекті формалізованої інтегрованої структури процесів управління, перетворення інформації і прийняття управлінських рішень є базисом для аналізу і послідовного вдосконалення системи управління і заснована на: структурної декомпозиції менеджменту як об'єкту управління до рівня елементарних процесів, що лежать в основі кожного елементарного контуру управління; функціональної структуризації процесу управління, де кожна конкретна функція виявляється як одна із загальних управлінських функцій: нормування, планування, облік, аналіз, регулювання і додатку до конкретного елементарного менеджменту (об'єкту управління); формалізації документообігу як технології реалізації конкретних функцій управління на основі виділення типових операцій роботи над документами і реквізитами.

Список використаних джерел

1. Антонюк В. В. Ієрархія керівних документів державної політики з питань забезпечення інформаційної безпеки: шляхи впорядкування. *Актуальні проблеми публічного управління, педагогіки та психології*. 2013. Вип. 2. С. 11-16.

2. Бутко М. П., Волот О.І. Моделювання інформаційного забезпечення в процесі прийняття управлінського рішення. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 10. С. 3-7.

3. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія. Харків : Вид-во ХАРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. 224 с.

4. Катаєва Є.Ю, Ничипорук Н.С.. Оцінювання ефективності програмного забезпечення на прикладі автоматизованої інформаційної системи «Екіпаж». *Управління розвитком складних систем*. 2015. Вип. 8. С. 108-109.

5. Надьон Г.О., Смирнова В.В. Информационный подход к оценке инноваций. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції „М.І. Туган-Барановський – видатний вчений-економіст. Спадщина та новації”. Донецьк: ДонДУЕТ, 2005. Т. 1. С. 149-153.

References

1. Antonyuk V.V. (2013), “Hierarchy of guiding documents of state policy on information security: ways to organize”, *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya, pedahohiky ta psykholohiyi*, vol. 2, pp. 11-16.

2. Butko M.P., Volot O.I. (2014), “Modeling of information support in the process of making management decisions”. *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukrayini.*, vol.10, pp. 3-7.

3. Degtyar A.A. (2004), “Derzhavno-upravlins'ki rishennya: informatsiyno-analitychne ta orhanizatsiyne zabezpechennya” [State management decisions: information-analytical and organizational support], HARIDU NAPA Publishing House «Master», Kharkiv, Ukraine.

4. Kataeva E.Y., Nichiporuk N.S. (2015), “Evaluating the effectiveness of software on the example of automated information system «Crew»”. *Upravlinnya rozvytkom skladnykh system*, vol. 8, pp. 108-109.

5. Nadion G.O., Smirnova V.V. (2005), “Information approach to the evaluation of innovations”, *M.I. Tugan-Baranovs'kyu – vydatnyy vchenyy-ekonomist*, Donetsk: DonDUET, T. 1. pp. 149-153.

УДК 351.76

*Щепанський Е.В., д.держ.упр., доц., ХУУтаП ім. Л. Юзькова,
м. Хмельницький, ORCID: 0000-0001-7404-3722*

*Shchepansky E., Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Head of the Department of Public Administration and Administration,
Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov,
Khmelnytsky*

ІННОВАЦІЙНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ «ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ»: СВІТОВИЙ ДОСВІД

INNOVATIVE TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF "ELECTRONIC GOVERNMENT": WORLD EXPERIENCE

У статті на основі комплексного аналізу світового досвіду процесів реформування публічного управління обґрунтовано сучасні інноваційні тенденції розвитку «електронного уряду».

***Ключові слова:** «електронний уряд», публічне управління, інформаційно-комунікаційні технології.*

The article, based on a comprehensive analysis of the world experience of public administration reform processes, substantiates modern innovative trends in the development of "e-government".

***Key words:** "E-government", public administration, information and communication technologies.*

Постановка проблеми. Сучасний розвиток суспільних відносин в світі, в контексті масштабних та комплексних процесів глобалізації, інтеграції та інституціоналізації сфер людської діяльності характеризується швидким «проривом» застосування інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій. Впровадження зазначених технологій здійснюється практично в усіх сферах життя суспільства, включаючи економічну, соціальну і політичну.

Визначальні переваги, які надають електронні технології, - це швидкість, зручність і економічність обміну даними, які стимулюють політичне керівництво більшості сучасних держав активно застосовувати і використовувати ці технології в публічній сфері. Електронні технології обробки та обміну інформацією широко застосовуються і в міждержавних

відносинах щодо спільних напрямів діяльності та у сфері співпраці міжнародних неурядових організацій.

В рамках визначення актуальності сучасних тенденцій розвитку суспільно-публічних реформацій слід зазначити, що одним із ключових аспектів відображення процесів впровадження інноваційних технологій у владні відносини є концепт «електронного уряду», під яким розуміється інформатизація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також взаємодія зазначених органів з суспільством за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Специфіка впровадження «електронного уряду» в різних країнах світу актуалізує важливість вивчення практик успішності тих чи інших моделей в контексті їх впливу на ефективність публічного управління. Необхідність порівняльного аналізу різних напрямів розвитку «електронного уряду» в світі обумовлена стратегічною метою України в рамках побудови сучасного інформаційного суспільства, яке здатне вести діалог з органами державної влади на якісно новому рівні.

Постановка мети. Метою наукової статті є моніторинг і подальша оцінка ефективності проведених в зарубіжних країнах реформ публічного управління та обґрунтування ключових інноваційних тенденцій впровадження «електронного уряду».

Виклад основного матеріалу. Необхідність вивчення ключових тенденцій розвитку «електронного уряду» в світі обумовлена зростаючою потребою сучасних держав у визначенні найбільш перспективних напрямів проектування електронного публічного управління. Ця потреба, в свою чергу, визначається такими чинниками, як мінімізація витрат, пов'язаних з реалізацією електронного уряду, уникнення помилок інших країн в цій сфері, збільшення переваг, що досягаються за рахунок інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій.

Проведемо моніторинг найбільш передових концепції і моделей реалізації «електронного уряду», представлених провідними державами світу,

- США, КНР та ін. В той же час, слід враховувати і специфіку розвитку електронного публічного управління в різних країнах, що обумовлена відмінностями політичного, соціально-економічного та культурного розвитку цих держав.

Аналіз теоретичних аспектів розгляду концепцій впровадження «електронного уряду» дає можливість сформулювати ряд узагальнюючих висновків. По-перше, твердження про те, що «електронний уряд» є універсальною реформою управлінських процесів в державі, яка спрямована на вирішення схожих проблем, що стоять перед сучасними країнами і, внаслідок цього, дані проблеми підлягають вирішенню аналогічними методами і засобами є помилковим, оскільки важливим є врахування багатоманітності чинників та явищ, які є в реальному житті, специфіки політико-адміністративного устрою і методів управління окремих країн при впровадженні «електронного уряду». По-друге, центральним елементом «електронного уряду», який залишається незмінним, незалежно від країни реалізації є застосування інформаційно-комунікаційних технологій владними органами. І, по третє, доцільним є виявлення конкретних аспектів та напрямів інформатизації влади, які можуть, а в деяких випадках повинні, варіюватися в залежності від особливостей країни, що реалізує концепцію «електронного уряду» і, як наслідок, знаходити відображення в теоретичних моделях.

На нашу думку, варто зазначити перелік ключових аспектів та напрямів інформатизації публічного управління в сучасних умовах, які є обов'язковими для країни при реалізації концепції «електронного уряду» (рис. 1).

Тенденції розвитку «електронного уряду» доцільно розглядати на прикладі окремих держав, в яких ці тенденції мають найбільш яскраве і своєрідне переломлення в силу відмінностей політичних і культурних властивостей. Це дозволяє простежити вплив національного контексту на розвиток «електронного уряду», а також врахувати чинники соціо-політичного характеру, які обумовлюють виникнення специфічних форм і напрямів впровадження ІКТ в діяльність органів публічної влади. Для

вирішення зазначених завдань розглянемо специфіку розвитку «електронного уряду» в США і Китаї.



Рис. 1. Основні передумови інформатизації публічного управління в рамках концепції «електронного уряду»

Істотним для аналізу основних тенденцій розвитку «електронного уряду» в сучасному світі є аналіз досвіду США. Як відомо саме в США вперше почали використовувати термін «electronic government» в офіційному вживанні представниками влади. Серед основних концептуальних та законодавчих документів, що визначають напрямки та особливості розвитку «електронного уряду» в США можна виділити Закон 2002 року «Про електронний уряд» [1] і Стратегію цифрового уряду [2].

Відповідно до зазначеного Закону концепція «електронного уряду» реалізуються в трьох напрямках:

1) заходи щодо забезпечення більшої доступності для суспільства інформації та послуг федерального уряду;

2) заходи, спрямовані на полегшення взаємодії суспільства і федерального уряду при отриманні державних послуг, соціальних виплат, веденні підприємницької діяльності, доступу до інформації та інших формах взаємин з владою;

3) заходи, що забезпечують отримання вигоди від використання ІКТ федеральними органами влади при поширенні інформації і взаєминах як один з одним, так і з місцевими органами влади.

Основними цілями Стратегії цифрового уряду є:

- забезпечення для суспільства і зростаючої частки мобільних трудових ресурсів доступу до офіційної інформації та державних послуг в будь-якому місці, в будь-який час, з використанням будь-якого пристрою;

- забезпечення використання державними органами нових технологій, пристроїв, додатків і відомостей розумним, надійним і доступним способом;

- забезпечення використання офіційної державної інформації для стимулювання інноваційної діяльності в масштабах країни і поліпшення якості державних послуг, що надаються суспільству.

Проведений аналіз практики впровадження «електронного уряду» в США дозволяє виділити дві основних групи специфічних особливостей американської моделі.

Перша група особливостей пов'язана із тим, що Стратегія цифрового уряду США заснована на трирівневій концептуальній моделі. Перший, «інформаційний рівень» включає структуровану (перепис, дані про зайнятість населення) і неструктуровану (прес-релізи, бюлетені, інструкції) інформацію. Другий «рівень платформи» складається з систем і процесів використовуваних для управління інформацією. Це системи управління змістом (контентом), розробка програм та послуг для забезпечення ключових інформаційно-комунікаційних функцій суспільного значення (людський капітал, фінансовий менеджмент), а також розробка апаратної інфраструктури (зокрема

спеціальних прикладних програм у смартфонах). Третій, «презентаційний рівень» визначає спосіб організації інформації та її подання користувачам. На даному рівні формуються вимоги до форм надання державної інформації в електронному вигляді, включаючи сайти в мережі Інтернет, мобільні додатки або інші способи поширення інформації. Підкреслюється, що така трирівнева модель дозволяє розділяти завдання по створенню інформації від завдань з її поширення і використання, що забезпечує можливість одноразового створення інформаційного продукту і, згодом, багаторазового його використання.

Друга група специфічних особливостей американської моделі «електронного уряду» базується на аналізі принципових положень та підходів, викладених у Стратегії цифрового уряду США [2]. Можна виділити чотири підходи:

1. «Інформаційно-центричний» підхід (*Information-Centric approach*), який передбачає перехід від управління та обміну документами до оперування дискретними даними, які можуть бути помічені, передані, класифіковані та представлені в зручному для користувача вигляді. Реалізація даного принципу здійснюється за допомогою структурування наявної інформації і подальшого співвіднесення структурованої інформації з підтвердженими метаданими. В рамках даного підходу інформація стає зручною для обробки і обміну між державними структурами і суспільством незалежно від використовуваних засобів передачі та отримання цієї інформації. Як наслідок, підвищується охоплення і якість державних послуг, що надаються на основі даної інформації, розширюються можливості і засоби їх отримання.

2. Підхід «Загальною платформи» (*Shared Platform approach*), який орієнтований на створення колективного інформаційного середовища і загальної технологічної інфраструктури для більш ефективної спільної роботи учасників і користувачів «електронного уряду», а також на скорочення бюджетних витрат, застосування загальних стандартів і забезпечення послідовності при створенні і використанні офіційної інформації. Даний

принцип дозволяє уникнути дублювання інформації, знань, технологій, інформаційних систем, підвищує швидкість розробки нових додатків і послуг для суспільства. Реалізація даного підходу також пов'язана із залученням громадськості у вирішення питань розвитку «електронного уряду» та прийняття управлінських рішень в цілому.

3. Підхід «Орієнтації на користувача» (*Customer-Centric approach*) передбачає фокусування на потребах користувача. Згідно з цим принципом всі заходи в рамках «електронного уряду», починаючи від формування офіційної інформації, способів її подальшого використання, розробки і введення в експлуатацію інформаційних систем, в кінцевому підсумку спрямовані на задоволення потреб споживачів послуг. Це має на увазі необхідність координування діяльності центральних органів виконавчої влади для отримання громадянами та приватними компаніями якісних державних послуг та інформації від федерального уряду на рівні, який може конкурувати з відповідними комерційними сервісами. Реалізація даного підходу вимагає постійного аналізу потреб отримувачів державних послуг, формування більш доступного інформаційного наповнення офіційних ресурсів, розширення каналів взаємодії з користувачами, використання більш простої і зрозумілої мови спілкування з громадянами, створення і постійне застосування інструментів отримання зворотного зв'язку від громадськості.

4. Підхід Платформа «Безпека та конфіденційність» (*Security and Privacy*) забезпечує безпеку і надійність умов інноваційної діяльності та надання електронних послуг. При цьому безпека і конфіденційність не скасовують необхідність прозорості та підзвітності державних структур. Відзначається, що формування відкритого інформаційного середовища і використання нових технологій містять потенційно небезпечні ризики зловживання приватною інформацією і порушення конфіденційності захищеної законом таємниці. Саме на захист персональних даних, забезпечення прав громадян на приватне життя і перешкоджання доступу до інформації обмеженого використання, спрямована реалізація даного підходу.

Отже, зазначені особливості американської моделі «електронного уряду» представляються об'єктивно відповідними дійсним потребам сучасного соціуму. З розвитком ІКТ зростає і ризик їх використання в протиправних цілях. Першочергова задача держави в зв'язку з цим полягає у виробленні комплексу заходів організаційного, технічного і правового характеру, спрямованих на мінімізацію потенційних загроз інформаційній безпеці суспільства. Особлива увага, яка приділяється мобільним каналам взаємодії з громадянами і приватними компаніями також відповідає потребам часу, - опитування і статистика демонструють значне зростання числа користувачів мобільних пристроїв у всьому світі. З огляду на подібні тенденції, орієнтація на кошти рухомого радіотелефонного зв'язку (смартфони і ін.) стає актуальним завданням при реалізації проектів в сфері «електронного уряду».

Заходи щодо розвитку «електронного уряду» в Китаї почалися в середині 1990-х років в цілях побудови сучасної демократії, розвитку орієнтованого на знання суспільства і охоплення нової ери інформаційних технологій [3]. Проект «Уряд онлайн» (Government Online Project), запущений в 1999 році став логічним продовженням адміністративних перетворень, започаткованих в середині 1990-х років, які в тому числі включали: оптимізацію кількості центральних органів виконавчої влади, омолодження складу державних службовців, більш раціональний підрахунок і скорочення витрат на державний апарат і боротьбу з корупцією. Інформаційні технології застосовувалися саме для активізації та підтримки цих процесів адміністративного реформування. Головними цілями проекту «Уряд онлайн» були підвищення якості державного управління і забезпечення доступу до інформації для всіх громадян [4].

Основними напрямками проекту «Уряд онлайн» є: електронний інформаційний обмін з використанням мережі Інтернет, розміщення державного замовлення та електронні торги, соціальні виплати онлайн,

електронна доставка, створення інформаційного центру, електронний документообіг, ідентифікація користувачів, електронні податки.

Проведений аналіз практики створення та функціонування китайської моделі «електронного уряду» дозволяє виділити чотири напрями діяльності: перший напрям полягає в наданні урядової інформації громадськості, в тому числі інтерактивних посилань на офіційні газети, журнали, збірники законодавства, державні органи та організації; другий полягає в наданні державних послуг в електронній формі, в тому числі заповнення податкових форм, отримання ліцензій та сертифікатів, реєстрацію актів цивільного стану, видачу карт електронної ідентифікації громадян (citizen ID cards) і ін.; третій напрям покликаний забезпечити прозорість і відкритість владних органів, і четвертий - в залученні громадян в інформаційне суспільство та отриманні від них зворотного зв'язку.

Реалізація «електронного уряду» в Китаї характеризується кількома особливостями, які визначають специфіку проєктів інформатизації публічного управління в країні [3]. Серед цих факторів виділяють найбільшу чисельність населення серед всіх країнах світу і значні регіональні відмінності між адміністративними утвореннями всередині країни. Відзначається також наявність двох істотних викликів для Китаю в сфері реалізації «електронного уряду», це - «відтік кваліфікованих кадрів» і бідність населення віддалених і важкодоступних регіонів країни. Разом з тим темпи економічного зростання Китаю дозволяють спрогнозувати успішне вирішення цих проблем в середньостроковій перспективі при умові наявності політичної волі і пріоритету даних заходів в державній політиці.

Таким чином, ключовими особливостями китайської моделі «електронного уряду» є: істотна роль держави в реалізації проєктів інформаційно-комунікаційної спрямованості; активна зацікавленість в перевагах, які з'являються при використанні інформаційних технологій (в першу чергу економічного характеру); обмеження характеру впливу на процеси становлення «електронного уряду» консервативних політичних кіл;

особливості інституційної структури держави з переважання жорсткої ієрархії; значна чисельність населення та інформаційна нерівність регіонів країни.

Узагальнюючи світовий досвід процесів розвитку «електронного уряду» необхідно враховувати зростаючий вплив нових технологій на міжнародні відносини і світову політику. Використання ІКТ в діяльності державних структур, що забезпечують процес транскордонної електронної торгівлі (електронні митні і податкові декларації та ін.), які здійснюють регулювання питань у сфері міграції (електронне оформлення міграційних документів, ідентифікація осіб, які перетинають кордон і ін.), електронну взаємодію та обмін інформацією з державними органами іноземних держав в рамках протидії організованій злочинності і іншими видами протиправної діяльності (взаємодія національних бюро Міжнародної організації кримінальної поліції (Інтерпол)) – зазначені напрями впровадження «електронного уряду», на наш погляд, сприяють міжнародній інтеграції.

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного порівняльного аналізу можна відзначити наявність наступних ключових світових тенденцій у розвитку «електронного уряду»: забезпечення доступу громадськості до інформації про діяльність органів державної влади (реалізація проєкту «Відкритий уряд» або аналогічних заходів) і створення ефективних механізмів громадського контролю на основі зазначеної інформації; організація системи надання та публікації урядової інформації у вигляді «відкритих даних», доступних в машинописному вигляді з метою багаторазового використання зазначених даних в інтересах суспільства і стимулювання соціально-економічного розвитку; створення розвиненого інституційного середовища, необхідного для ефективного управління розвитком «електронного уряду», включаючи спеціалізовані державні структури і нормативно-правове регулювання зазначених питань.

Дані тенденції, безумовно, не носять абсолютний характер, в кожній країні вони реалізуються в тих чи інших специфічних формах, в залежності від соціально-політичних і культурних особливостей окремих держав. Важливе

значення має також інституційна структура системи публічного управління і загальний рівень соціально-економічного розвитку держави, який визначає його можливості інфраструктурно і фінансово забезпечити реалізацію зазначених напрямів розвитку «електронного уряду», багато з яких, вимагають високого ступеня оволодіння інформаційними технологіями, як владою, так і суспільством.

Список використаних джерел:

1. Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People» (May 23, 2012). URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/23/presidentialmemorandum-building-21st-century-digital-government>
2. Digital Government Strategy PDF (May 23, 2012). URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf>
3. Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004. URL: <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>
4. Xu, Daliang and Mary Astone «E-Government in China». URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022802.pdf>.

Штеба Роман Юрійович

*здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного
університету цивільного захисту України, м. Харків.*

Shteba Roman

*a competitor of the Educational-scientific-production center of the National
University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv.*

**ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В
СУЧАСНИХ УМОВАХ**

**ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF THE STATE POLICY
IN THE SPHERE OF ENSURING THE NATIONAL SECURITY OF
UKRAINE IN MODERN CONDITIONS**

У статті визначено сучасний рівень забезпечення національної безпеки України. Здійснено оцінку результативності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України за основними її складовими. Визначено проблеми та суперечності формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України. Розглянуто основні напрямки підвищення результативності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах.

Ключові слова: *державна політика, національна безпека, результативність державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України.*

The article defines the current level of national security of Ukraine. An assessment of the effectiveness of state policy in the sphere of national security of Ukraine on its main components. Problems and contradictions of formation and realization of the state policy in the sphere of maintenance of national security of Ukraine are defined. The main directions of increasing the effectiveness of state policy in the sphere of national security of Ukraine in modern conditions are considered.

Key words: *state policy, national security, effectiveness of state policy in the sphere of national security of Ukraine.*

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [7].

Згідно зі статтею 3 Закону України «Про національну безпеку», основними напрямками, сферами, аспектами її забезпечення є: державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами [5].

Тому результативність державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах доцільно визначати за вищенаведеними складовими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань визначення результативності та ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України присвятили свої публікації такі

вчені, як Г. Ситник, В. Абрамов, В. Смолянчук та інші [1; 3; 11].

Однак чимало питань стосовно визначення напрямів підвищення результативності та ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сучасного стану національної безпеки та оцінка результативності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи результативність державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в контексті забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, недопущення втручання у внутрішні справи України, зазначаємо, що «забезпечення цілісності і недоторканності території України – пряме втілення суверенітету на міжнародній арені, що виходить з Статуту ООН (ст. 1, 2), Статуту Ради Європи та інших міжнародних договорів».

Так, Декларація від 24 жовтня 1970 р. «Про засади міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН», стверджує: «Кожна держава зобов'язана утримуватися від загрози силою або її застосування з метою порушення існуючих міжнародних кордонів іншої держави або як засіб вирішення міжнародних суперечок, в тому числі територіальних суперечок і питань, що стосуються державних кордонів...»; «Територія держави не повинна бути об'єктом військової окупації... Територія держави не може бути об'єктом придбання іншою державою в результаті погрози силою або її застосування. Жодні територіальні придбання, що є результатом загрози силою або її застосування, не повинні визнаватися законними...»; «Територіальна цілісність і політична незалежність держави недоторканні» [12].

Однак, навіть це не убезпечило Україну у 2014 р. від військової агресії з боку Росії, в результаті якої було анексовано Крим та тривають військові дії в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Тому в сучасних умовах Україна має протидіяти можливому руйнуванню демократичного характеру роботи ООН, зокрема її Генеральної Асамблеї. Українські дипломати мають знаходити можливості забезпечувати для нашої держави реалізацію принципів «рівності» та «справедливості», а також керуватися прагматизмом, реалізмом та підтримкою партнерів в ООН в контексті забезпечення необхідного рівня національної безпеки.

Важливо не тільки утримувати, але і нарощувати українські позиції в світі у питаннях протидії Росії. А конструктивна взаємодія з РФ може стати можливою лише тоді, коли остання почне виконувати взяті на себе зобов'язання щодо забезпечення стійкого припинення вогню на Донбасі, виведення російських військ з української території, передача Україні контролю над частиною україно-російського кордону, припинення окупації Криму. Поки цього не станеться, всі існуючі міжнародні політико-дипломатичні засоби впливу на РФ мають не тільки зберігатися, а й посилюватися.

Що стосується результативності та ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в контексті побудови демократичного конституційного ладу, зазначаємо, згідно з індексом «Східного партнерства», який оцінює успіхи шести сусідів ЄС у демократичних реформах, впровадженні європейських норм і зв'язках з економікою і громадянами Євросоюзу – Україна – лідер серед шести країн «Східного партнерства» за демократичними реформами та євроінтеграцією. Це впливає з «Індексу «Східного партнерства-2017».

Так, Індекс оцінює, як кожна з країн переймає норми ЄС і міжнародні стандарти. Лідером тут є Україна (індекс 0,73). За нею йдуть Вірменія (0,66), Молдова (0,65), Грузія (0,64), Азербайджан (0,56) та Білорусь (0,52). Це вимір демонструє, наскільки демократія відповідає міжнародним стандартам, як впроваджуються норми ЄС і наскільки країни досягають цілей сталого розвитку. За двома першими аспектами Україна також лідирує. А ось у сталому розвитку вона на третьому місці після Азербайджану та Білорусі [6].

Охарактеризуємо результативність та ефективність державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в контексті сталого розвитку національної економіки, а також забезпечення зростання рівня та якості життя населення.

Згідно з оцінкою Мінекономіки за підсумком 2019 р. реальне зростання ВВП становило 3,2 %, що дещо більше, ніж у 2016 р. (2,4%) та 2017 р. (2,5%) та менше, ніж у 2018 р. (3,4%) [2].

У 2019 р., як і в попередні кілька років, економічне зростання підтримувалось розширенням внутрішнього споживчого та інвестиційного попиту. Факторами попиту з боку населення у 2019 р. було зростання реальної заробітної плати на 9,8% на фоні підвищення мінімальної заробітної плати (на 12,1%) та високий тиск на ринок праці внаслідок трудової міграції. Середньомісячна номінальна заробітна плата штатного працівника за 2019 р. зросла на 18,4% у порівнянні з 2018 р. та становила 10497 грн., що у 2,5 р. вище рівня мінімальної заробітної плати. В цілому, слід зазначити, що зростання економіки та трудова міграція зумовили зменшення в Україні рівня безробіття – до 7,3% до економічно активного населення у віці 15-70 років у третьому кварталі 2019 р., що є найкращим показником за останні 23 квартали [2].

У 2019 р. чистий приплив прямих іноземних інвестицій у порівнянні з 2018 р. збільшився на 100 млн. дол. США і становив 2,5 млрд. грн. Однак, такий обсяг іноземних інвестицій на третину менше прогнозованого Урядом на 2019 р. обсягу (4 – 4,5 млрд. дол. США).

На тлі інвестиційної активності у 2019 р. найбільші темпи зростання серед основних видів економічної діяльності продемонструвала будівельна галузь – на 20% у порівнянні з 8,5 % – у 2018 р. Зростання економічної активності зумовило збільшення обсягів вантажообігу у 2019 р. на 2,1% проти скорочення на 3,3% у 2018 р. Обсяги виробництва промислової продукції у 2019 р. зменшились на 1,8% до попереднього року.

За підсумком 2019 р., платіжний баланс було зведено з профіцитом

5971 млн. дол. США проти 2877 млн. дол. США у 2018 р. На динаміку платіжного балансу у 2019 р. вплинув профіцит фінансового рахунку, який склав 7005 млн. дол. США та зростання грошових переказів із-за кордону. Водночас зростання споживчого та інвестиційного попиту призвело до незначного розширення дефіциту торговельного балансу.

Завдяки додатному сальдо платіжного балансу у 2019 р. міжнародні резерви України збільшилися на 4,5 млрд. дол. США і на 1 січня 2020 р. становили 25,3 млрд. дол. США (семирічний максимум з грудня 2012 р.), що еквівалентно 3,9 місяця майбутнього імпорту. За підсумками січня 2020 р. міжнародні резерви України зросли майже на 1 млрд., склавши 26292,8 млн. дол. США (в еквіваленті) [2].

Загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу України на кінець 2019 р. становив 1998,3 млрд. грн. (84,4 млрд. дол. США), в тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 1159,5 млрд. грн. (49,0 млрд. дол. США); державний та гарантований державою внутрішній борг – 838,9 млрд. грн. (35,4 млрд. дол. США).

Якщо порівняти показники Державного боргу з 2018 р., то видатки на обслуговування державного боргу у 2019 р. збільшилися на 3,8 млрд. грн. (на 3,3%) до 119,2 млрд. грн. При цьому питому вагу державного боргу за підсумками 2019 р. було знижено (нижче 50% до ВВП), що є позитивним показником, який, наприклад, відповідає критерію боргової стійкості за методикою Європейського Союзу (ЄС) і має межу на рівні 60% [2].

Експорт товарів і послуг з України за підсумками 2019 р. збільшився на 11,2% (+6,4 млрд. дол.) у порівнянні з показниками 2018 р. та склав 63,7 млрд. дол. Експорт товарів збільшився на 5,8% (+2,7 млрд. дол.) і становив 50,1 млрд. дол. Найбільша питома вага в українському експорті належить: продукції АПК та харчової промисловості (44,2%), продукції металургійного комплексу (20,5%), продукції машинобудування (11,0%), мінеральним продуктам (9,7%). Збільшення експорту товарів відбулося до країн: Австралії та Океанії – на 21,4%; Африки – на 20,5%; Азії – на 12,1%; Європи – на 3,0%.

Зменшення експорту товарів відбулося до країн: Америки – на 9,4%; СНД – на 3,8% [4].

Імпорт товарів і послуг у 2019 р. збільшився на 6,0% (+3,8 млрд. дол.) у порівнянні з показниками 2018 р. і склав 67,3 млрд. дол., а імпорту товарів збільшився на 6,3% (+3,6 млрд. дол.) і склав 60,8 млрд. дол. Найбільша частка у загальному обсязі імпорту припадає на: продукцію машинобудування (33,8%), мінеральні продукти (21,4%), продукцію хімічної промисловості (18,2%), продукцію агропромислового комплексу (9,4%).

В цілому, зовнішньоторговельний оборот товарів і послуг за підсумками 2019 р. збільшився на 8,5% (+10,2 млрд. дол.) у порівнянні з показниками 2018 р. і становив 131,0 млрд. дол. Сальдо торговельного балансу товарів і послуг склалося негативним у сумі 3,6 млрд. дол. і покращилось на 2,6 млрд. дол. відносно показника 2018 р. Сальдо зовнішньоторговельного балансу товарів також склалося від'ємним у сумі 10,7 млрд. дол. і погіршилось на 870,7 млн. дол. [4].

Зазначений торговий дефіцит вказує на низьку конкурентоспроможність експортних галузей економіки і означає виведення капіталу, валюти, яка витрачається на закупівлю іноземних товарів, що, найчастіше, приводить до девальвації національної валюти. Якщо країна імпортує більше іноземних товарів, то вітчизняні компанії перестають виробляти конкурентоспроможну продукцію, як наслідок – скорочення робочих місць, зниження доходів працівників. А це, в свою чергу, призводить до ще більшого імпорту і більшого торговельного дефіциту: як наслідок – економічна криза. І цю ситуацію потрібно виправляти, адже негативне сальдо з торгівлі ми фінансуємо за рахунок заробітчан і припливу коштів іноземців на ринок ОВДП (облігацій внутрішньої державної позики). Зміна трендів на міжнародному ринку капіталів може негативно вплинути на курс гривні (і навіть інтенсивне нарощування НБУ золотовалютних резервів не завжди зможе убезпечити національну валюту від девальвації). Є два способи подолання негативного зовнішньоторгівельного сальдо (імпорт

переважає експорт): по-перше, компенсація різниці шляхом залучення інвестицій; по-друге, збільшення обсягів експорту у порівнянні з обсягами імпорту за рахунок пошуку нових експортних ринків.

Тепер визначимо результативність та ефективність державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в контексті інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

В цілому, співпраця України з ЄС є активною та продуктивною, що свідчить про ефективність та результативність державної політики у сфері захисту національних інтересів на цьому стратегічному напрямку.

Однією з найбільш важливих сфер взаємодії України з ЄС в контексті формування та реалізації державної політики захисту національних інтересів у сфері міжнародних відносин є безвізовий діалог, який був започаткований у вересні 2008 р. на Паризькому саміті Україна-ЄС, а 11 червня 2017 р. для громадян України набув чинності безвізовий режим з ЄС, який означає, що громадяни України можуть перетинати кордон з країнами ЄС без оформлення візи (такі ж умови для поїздок в Україну для громадян ЄС діють з 2005 р.). Безвізовий режим дозволяє громадянам України перебувати на території країн Європейського Союзу не більше 90 днів протягом будь-якого 180-денного періоду з такою метою: туристичні подорожі; поїздки на вікенди; концерти; виставки; музичні, театральні та кінофестивалі; спортивні події; короткострокове навчання та обмін досвідом; поїздки на лікування та відвідування рідних і друзів тощо [10].

Із дня запуску безвізового режиму українці отримали право відвідувати без віз 30 країн Європи, які поділяються на три блоки [11]:

а) 22 країни Європейського Союзу, які входять до Шенгенської зони: Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія,

Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія та Швеція;

б) 4 держави в складі ЄС, які входять до Шенгенської зони, але ще не зняли контроль на своїх внутрішніх кордонах: Болгарія, Кіпр, Румунія та Хорватія;

в) 4 держави, які не входять до ЄС, але є учасницями Шенгенської угоди: Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія та Швейцарія.

Слід зазначити, що за останні 10 років показники українського паспорта, згідно рейтингу компанії Henley & Partners значно поліпшилися. Так, якщо у 2009 р. українці могли відвідувати без візи лише 50 країн світу, а у 2014 р. – 79, то у 2019 р. – вже 126 країн світу [9].

Отже, запровадження безвізу між Україною та Європейським Союзом свідчить про підвищення ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України в останні роки, зростання довіри держав-членів та інституцій ЄС до управління кордоном, запобігання нелегальній міграції, рівня безпеки документів, боротьбі з організованою злочинністю та забезпечення прав та свобод людини в Україні. Тому подальше формування та реалізація дієвої та результативної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України має стати передумовою для укріплення міжнародного авторитету України та отримання в майбутньому членства України в ЄС.

В цілому, запровадження Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, включно із глибокою та всеосяжною зоною вільної торгівлі, наблизило Україну до Євросоюзу. Від початку застосування Угоди про асоціацію обсяг взаємної торгівлі зріс на 49%. Почав працювати безвізовий режим, і за час його роботи майже 3 млн. українських громадян із біометричними паспортами відвідали Євросоюз, не потребуючи візи. Україна є одним із найбільших бенефіціарів програми "Erasmus+" у регіоні Східного партнерства: понад 9 тис. українських і майже 4 тисячі європейських студентів і науково-педагогічних співробітників користуються можливостями академічного обміну.

За період 2014-2019 рр. Євросоюз і фінансові інституції залучили понад 15 млрд. євро у формі грантів і кредитів задля підтримки процесу

реформ в Україні. Для цього Євросоюз створив такі інституції, як Групу підтримки України у Єврокомісії, Консультативну місія ЄС, яка координує реформу сектора цивільної безпеки в Україні, а також East StratCom Task Force у зовнішньополітичній службі ЄС. Ці структури, об'єднуючи експертні знання та передові практики ЄС допомагають Україні впоратися із ключовими викликами, з якими вона зіштовхується в сучасних умовах [1].

В контексті майбутнього набуття членства України в Організації Північноатлантичного договору, слід зазначити плідну співпрацю між партнерами в останні роки. А на тлі пандемії коронавірусу, Україна використовуючи свої важкі транспортні літаки Ан-225 «Мрія» і Ан-124 «Руслан» забезпечує стратегічні об'ємні повітряні вантажоперевезення медобладнання та екіпіровки з Китаю навколо світу в країни-члени НАТО в Європі. При цьому, Генсек НАТО подякував Україні і анонсував подальшу тісну співпрацю і посилення партнерських відносин з Україною [8].

Отже, проведене дослідження свідчить, що існує ціла низка проблем в системі забезпечення національної безпеки України, що значною мірою зумовлені тим, що державна політика України у зазначеній сфері не є результативною і поки що не завжди може дати адекватну та ефективну відповідь на сучасні загрози та виклики національній безпеці країни.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, в сучасних умовах державна політика у сфері забезпечення національної безпеки України є недосконалою та не забезпечує повною мірою виконання покладених на неї функцій згідно з Конституцією України. Тому державна політика у зазначеній сфері потребує удосконалення у таких сферах: дотримання прав і свобод людини і громадянина; забезпечення суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканність державного кордону, демократичність конституційного ладу, верховенство права; забезпечення конкурентоспроможності держави та добробуту населення; створення безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; створення умов для сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного члена, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Боррель Ж., Варгеї О. Нове Східне партнерство: як Євросоюз змінить свою політику щодо сусідів. URL.: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/25/7107938/>.
2. Бюджетний 2019 рік завершено: невиконання доходів на 38 млрд. є рекордним з 2015 року. URL.: <https://ua.news.ua/byudzhetnyj-2019-zavershen-nevypolnenye-dohodov-na-38-mlrd-yavlyaetsya-rekordnym-s-2015-goda/>.
3. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф.Смолянюк и др.; под общ. редакцией Г.П. Сытника. – К.: НАДУ, 2012. – 496 с.
4. Довідка «Зовнішня торгівля України товарами та послугами у 2019 році». URL.: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f65c0ef7-6705-4c45-a700-9781528a>.
5. Закон України «Про національну безпеку України». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 31, ст. 241. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Индекс «Східного партнерства»: Україна – лідер за зближенням з ЄС. URL.: <https://www.dw.com/uk/a-47691831>.
7. Конституція України. Редакція від 01.01.2020 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. НАТО собирается укрепить партнерство с Украиной: также из-за «Мрии» и «Русланов». URL.: <https://news.liga.net/politics/news/nato-sobiraetsya-ukreplit-partnerstvo-s-ukrainoy-takje-iz-za-mrii-i-ruslanov>.
9. Украина опустилась в рейтинге паспортов. URL.: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukraina-opustilas-reytinge-pasportov-chetyre-1562058729.html>.
10. Цього дня два роки тому набув чинності безвіз з ЄС. URL.: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2718677-cogo-dna-dva-roki-tomu-nabuv-cinnosti-bezviz-z-es.html>.
11. Що таке безвізовий режим з ЄС. URL.: <https://openeurope.in.ua/subjects/test-proverka-poiska-zigmund-tema-3>.
12. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. URL.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.

References

1. Borrel' ZH., Varheyi O. Nove Skhidne partnerstvo: yak Yevrosoyuz zminyt' svoyu polityku shchodo susidiv. URL.: <https://www.euointegration.com.ua/articles/25/7107938/>.
2. Byudzhethnyy 2019 rik zaversheno: nevykonannya dokhodiv na 38 mlrd. ye rekordnym z 2015 roku. URL.: <https://ua.news/ua/byudzhethnyj-2019-zavershen-nevypolnenye-dohodov-na-38-mlrd-yavlyaetsya-rekordnym-s-2015-goda/>.
3. Gosudarstvennoye upravleniye v sfere natsional'noy bezopasnosti: slovar'-spravochnik / sostav.: G.P. Sytnik, V.I. Abramov, V.F.Smolyanyuk i dr.; pod obshch. redaktsiyey G.P. Sytnika. – K.: NADU, 2012. – 496 s.
4. Dovidka «Zovnishnya torhivlya Ukrayiny tovaramy ta posluhamy u 2019 rotsi». URL.: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f65c0ef7-6705-4c45-a700-9781528a>.
5. Zakon Ukrayiny «Pro natsional'nu bezpeku Ukrayiny». Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 2018, № 31, st. 241. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Indeks «Skhidnoho partnerstva»: Ukrayina – lider za zblyzhennyam z YES. URL.: <https://www.dw.com/uk/a-47691831>.
7. Konstytutsiya Ukrayiny. Redaktsiya vid 01.01.2020 r. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. NATO sobirayetsya ukreпит' partnerstvo c Ukrainoy: takzhe iz-za «Mrii» i «Ruslanov». URL.: <https://news.liga.net/politics/news/nato-sobiraetsya-ukreпит-partnerstvo-c-ukrainoy-takje-iz-za-mrii-i-ruslanov>.
9. Ukraina opustilas' v reytinge pasportov. URL.: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukraina-opustilas-reytinge-pasportov-chetyre-1562058729.html>.
10. Ts'oho dnya dva roky tomu nabuv chynnosti bezviz z YES. URL.: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2718677-cogo-dna-dva-roki-tomu-nabuv-cinnosti-bezviz-z-es.html>.
11. Shcho take bezvizovyy rezhym z YES. URL.: <https://openeurope.in.ua/subjects/test-proverka-poiska-zigmund-tema-3>.
12. Deklaratsiya o printsipakh mezhdunarodnogo prava, kasayushchikhsya druzhestvennykh otnosheniy i sotrudnichestva mezhdu gosudarstvami v sootvetstvii s Ustavom Organizatsii Ob"yedinennykh Natsiy. URL.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Батир Ю. Г. - ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СОЦІАЛЬНО - ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ.....	3
Борисова Л. В., Загора О. В., Фещенко А. Б., - КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ.....	13
Вавренюк С. А. - ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ.....	24
Єлізаров О. В., Рагвмов С.Ю. - ЩОДО ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	36
Ключко А. М., Борисова Л. В., Собина В.О. - ІСТОРІОГРАФІЯ ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ЗНАНЬ ЯК ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ І РОЗВИТКУ.....	46
Ключко А. М., Неклонський І. М., Коханенко В. Б., - НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ХАРАКТЕРИСТИКА.....	57
Крюков О. І., Радченко О. В., - ДЕМОКРАТІЯ В СУЧАСНОМУ СВІТІ ЯК ФАКТОР ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ ПРОЯВИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	67
Лопатченко І. М. - ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНСТИТУТУ СІМ'Ї В УКРАЇНІ.....	79
Олексенко Р. І., Воронкова В. Г. - ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ІСТОРИЧНОМУ І СИСТЕМНОМУ КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	89
Угрюмов М. Л., Стрілець В. Є., Гончарова Т. А., - ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ПРИ УПРАВЛІННІ	105

ПРОЦЕСАМИ У МУЛЬТИАГЕНТНИХ СИСТЕМАХ (НА ПРИКЛАДІ СОЦІУМА).....	
Поступна О. В. - СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ КАТЕГОРІЇ «РЕГІОНАЛЬНА ОСВІТНЯ СИСТЕМА» ТА ЇЇ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗМІСТ.....	120

**ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

Домбровська С. М., Перевізник В. М. - ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА В СВІТОВІЙ ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ БЕЗПЕКИ.....	135
Карпеко Н. М. - ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИЩОЇ ШКОЛИ В УМОВАХ РИНКУ.....	148
Леоненко Н. А. - ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19.....	160
Кропивницький В. С. - ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	171
Маєвський Ю. Ф. - МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....	182
Махортов П. П. - МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	190
Парубчак І. О., Грицко Р. Ю., Фуртак І. І. - РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРОЦЕСІВ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	202
Рибальченко Н. П. - СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ ТА КУРОРТІВ	

УКРАЇНИ.....	216
Тресков А. В. - ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА В СУЧАСНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ.....	
Чорний О. В. - ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ З РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19 ЩОДО РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРАЦІ МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ.....	225
Шведун В. О., Євсюков О. П. - ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗАПОБІГАННЯМ ЗАГРОЗ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ: УМОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	247

**ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

Воронкова В. Г., Олексенко Р. І. - ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ДИНАМІЧНОЇ СИСТЕМИ У КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	255
Голінка І. В., Білоконь Ю. М., Кісіль Л. Л. - ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНОГО МАТЕРІАЛЬНОГО РЕЗЕРВУ УКРАЇНИ.....	273
Іванов Д. В. - КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ.....	288
Коленко В. В. - КОНФЛІКТ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ЗМІ ЯК ФОРМА ЇХ ВЗАЄМОВІДНОШЕННЯ.....	302
Помаза - Пономаренко А. Л. - ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ В ЕНЕРГОСЕКТОРІ Й ЕКОСФЕРІ ЯК УПРАВЛІНСЬКИЙ ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЇХНЬОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ.....	312
Проданик В. М. - РЕГІОНАЛЬНА ВЛАДА ТА ОБ'ЄДНАННЯ ПІДПРИЄМЦІВ: МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА РЕГУЛЮВАННЯ.....	324
Горін А.В. - ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗКУЛЬТУРНОСПОРТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	336

Новіков В. О. - ДИСФУНКЦІОНАЛІЗАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНО-ГІБРИДНИХ ВІЙН.....	345
Грабар Н. С. - ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В СУСПІЛЬСТВІ АКТУАЛЬНЕЗАВДАННЯ СУЧАСНОСТІ.....	355

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Грень Л. М. - ПРОБЛЕМИ САМОРОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....	364
Демент М. О. - ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНИМИ МЕРЕЖАМИ Й КОМПЛЕКСАМИ.....	381
Ковальчук В.Г., Кулик А.О. - СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МЕНЕДЖМЕНТУ ПЕРСОНАЛУ, ЯК ЕЛЕМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ.....	391
Мороз В. М., Мороз С. А. - ЯКІСТЬ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СИСТЕМІ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЛЮДИНИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ДЕРЖАВИ: АНАЛІЗ ДУМКИ РОБОТОДАВЦІВ.....	402
Ортіна Г. - ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОГО ІНТЕНСИВНОГО ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ ОСВІТИ.....	425
Палагусинець Р. В. - РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ ЗА ПЕРІОД 2017-2020 РОКІВ.....	439

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Дімітрова Є. В. - ФАКТОРИ ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ.....	462
Коваль О. М., Шинкарьов А. М. - ПРІОРИТЕТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО МОДЕРНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	470
Ляшевська О. І., Ященко О. А. - ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....	484

РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ

Древаль Ю. Д., Шароватова О. П. – СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ.....	492
---	-----

**РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ**

Коробка І. М. - ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	503
Кулешов М. М., Руденко С. Ю. - УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	514
Черкашин О. В. - ПОЖЕЖНА БЕЗПЕКА В РАМКАХ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СТАНДАРТУ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ.....	523
С.В. Белай, І.М. Волков - СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДИПЛОМАТИЧНИХ СТРУКТУР В УКРАЇНІ В УМОВАХ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ.....	533
Громико О.І. - ВПЛИВ ЦИФРОВІЗАЦІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	548
Курська Т. М - ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ.....	560
Бондар Т.В., Домбровський Л.В. - ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	573
Котух Є. В - ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД І КІБЕРБЕЗПЕКА У СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖАХ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	583
Крижевський В.В. - ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СЕРВІСУ.....	592
Заїка О.В, Масюк О.П. - ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЮ БЕЗПЕКОЮ: УКРАЇНСЬКЕ ПИТАННЯ....	607
Вилгін Є.А. - УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В ДЕРЖАВНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ....	621
Дубовик А.В. - КОНЦЕПЦІЯ ФОРМУВАННЯ PR-ПРОСТОРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ МЕНЕДЖМЕНТУ.....	633
Щепанський Е.В. - ІННОВАЦІЙНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ «ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ»: СВІТОВИЙ ДОСВІД.....	648
Штеба Р. Ю. - ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	659

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

В університеті здійснюється підготовка за такими напрямками:

- Цивільний захист;
- Охорона праці;
- Пожежна безпека;
- Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування;
- Хімічна технологія;
- Психологія;
- Управління у сфері цивільного захисту;
- Охорона праці у сфері цивільного захисту;
- Екологічна безпека;
- Управління пожежною безпекою;
- Туризм.

В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонують спеціалізовані вчені ради:

- Д 64.707.01 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека";
- К64.707.02 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
- Д 64.707.03 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління за спеціальностями 25.00.02 "Механізми державного управління" і 25.00.05 "Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку";
- Д 64.707.04 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора технічних наук за спеціальностями 21.02.03 "Цивільний захист" і 21.06.01 "Екологічна безпека".

Пріоритетні напрямки наукової діяльності:

- Управління у сфері цивільного захисту;
- Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об'єктів, процесів та ін.;
- Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків;
- Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах НС;
- Державне управління у сфері цивільного захисту.

Університет – організатор науково-практичних конференцій, а саме:

- Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика;
- Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи;
- Забезпечення пожежної та техногенної безпеки;
- Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у НС;
- Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології тощо.

В університеті видаються такі збірки наукових праць:

- "Проблеми пожежної безпеки";
- "Проблеми надзвичайних ситуацій";
- "Проблеми екстремальної та кризової психології";
- "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління")" (категорії Б).
- EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES.

З вимогами, що висуваються до статей, можна ознайомитися на сайті – <http://vdu-nuczu.net/ua/>.

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94
тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91
E-mail: post@nuczu.edu.ua, dergupr@nuczu.edu.ua



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ
Серія "Державне управління"**

Збірник наукових праць

2020

Випуск 2 (13)

Вісник заснований у 2014 р.

Включений до Переліку наукових фахових видань України групи Б у 2018 р.

*Включений до міжнародної наукометричної бази даних
Index Copernicus (Польща) у 2016 р.*

Включений до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) у 2016 р.

Включений до міжнародної репозитарної бази даних Open Aire у 2017 р.

*Включений до міжнародної бібліографічної бази даних
Ulrich's Periodicals Directory у 2017 р.*

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

DOI 10.5281/zenodo.4127239

Підписано до друку 15.10.2020. Формат 60x84/16.
Папір 80 г/м². Друк ризограф. Ум. друк. арк. 20,5
Тираж 300 прим. Вид. № 112/15. Обл.вид арк. 12,1.
Навчально-науково-виробничий центр
Національного університету цивільного захисту України
61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28
www.nuczu.edu.ua

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.
Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80