2020 р., № 2

Право та державне управління

Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук, доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління, професор

О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

О. М. Руденко, доктор наук з державного управління, доцент

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

Збірник наукових праць включено до переліку фахових видань з юридичних наук та публічного управління згідно з постановою ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2; наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 17197-5967Р від 16.11.2010 р.

Видавництво та друк – Видавничий дім «Гельветика»
69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
26 лютого 2020 р., протокол № 5

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2020. – № 2. – 366 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: Ю. В. Ковальчук
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

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

Здано до набору 20.02.2020.
Підписано до друку 28.02.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0820/211.

© Класичний приватний університет, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Р. Ю. Половинкіна
МЕЖІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ І УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ **10**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

О. В. Сінькевич
РЕГУЛЯТИВНА ФУНКЦІЯ ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ **15**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

А. О. Борисова
ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОЧИНІВ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ **21**

М. З. Вовк
ЕЛЕКТРОННИЙ ПІДПИС ТА ЕЛЕКТРОННА ПЕЧАТКА ЯК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЕЛЕКТРОННОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА **28**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Н. В. Рикова
ДЕРЖАВА В СИСТЕМІ КОРПОРАТИВНИХ ІНТЕРЕСІВ І ВІДНОСИН: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ **34**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

К. В. Гнатенко
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ, НЕ НИЖЧОГО ЗА ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ, ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ, ЯК ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ **42**

М. В. Сокол, А. В. Тимощук
ПОНЯТТЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКА ТА ЇХ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШОЇ ІНФОРМАЦІЇ **48**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Г. А. Гончаренко
ПАРЛАМЕНСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ **55**

О. О. Городецький
МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ БІЖЕНЦІВ ТА ЇХ ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРИНЦИПИ **62**

Я. В. Журавель
ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТЕРМІНА «ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНІ ВІДНОСИНИ» **69**

Д. О. Іщук
ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ
ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ
СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ УКРАЇНИ **75**

С. С. Кузнєцов
ОНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВО-МОРСЬКОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРІОРИТЕТНОГО НАПРЯМУ ДЕРЖАВНОЇ
МОРСЬКОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ **81**

А. М. Лелеко
МІГРАЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РОЗВИТОК В УКРАЇНІ **87**

Т. М. Плачкова
ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕКИ МОРЕПЛАВСТВА В УКРАЇНІ **92**

В. О. Рядінська, А. А. Коваленко, Г. С. Андрущенко
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ
ДЛЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ **100**

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

О. О. Торбас
ОЗНАКИ РОЗСУДУ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ **107**

О. С. Доценко
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ У ПРОТИДІЇ
ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ **112**

МЕТОДОЛОГІЯ; ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. А. Панченко
ІНФОПАНДЕМІЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ ГІГІЄНІ ДЕРЖАВИ **119**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В. Ю. Бабенко
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ
В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ **127**

I. V. Bovsunivska
MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE FIELD OF HEALTHCARE **135**

О. О. Бутник, О. Я. Немирівська
ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ СВІТОВОЇ ПАНДЕМІЇ **142**

Л. А. Воропай
ВІДКРИТЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД
В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО **149**

К. Г. Домбровський
ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ-СИРІТ ТА ДІТЕЙ,
ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ **154**

В. Я. Карковська
ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ KEY PERFORMANCE INDICATORS В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ **159**

В. О. Копанчук
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ **165**

П. П. Махортов
ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ **170**

О. В. Мейко
СУТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ **176**

А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг
ПЕРСПЕКТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ **181**

Ю. Л. Мохова, В. Л. Токаренко
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я **188**

Ю. Г. Прав
МЕТОДИКА ОЦІНКИ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЄКТІВ У ЖИТЛОВОМУ БУДІВНИЦТВІ **196**

В. В. Риков
ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ **204**

Ю. І. Сенюк, З. О. Надюк
СУЧАСНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ **211**

І. Л. Сазонець, О. М. Вівсянник
ПЕРЕДУМОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЇ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я **221**

Г. П. Фердман
СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ **231**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О. І. Бобровський
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЗМІСТОВНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД **237**

Г. М. Буканов
РІВНІ, ПРИНЦИПИ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ **248**

В. Т. Венцель
ФОРМУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ **254**

К. Х. Герасимюк, Н. С. Зелінська
МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ПРОЦЕС РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ **260**

Л. І. Обуховська
РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ «ЗДОРОВ'Я 2020: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР» У КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ – ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я **266**

П. С. Покатаєв
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО КООПЕРАЦІЇ В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ **273**

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

А. Ю. Василенко
ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДКРИТОЇ НАУКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСЛІДНИЦЬКОГО ПРОСТОРУ (НА ПРИКЛАДІ ШВЕЙЦАРІЇ) **278**

В. Б. Дубовик
ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: РОЛЬ ОБСЄ **285**

В. П. Пурнак, О. П. Гентош
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СУЧАСНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СИСТЕМІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ПЕДАГОГІЧНО-ВИХОВНІ ТА СОЦІАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ **289**

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

І. В. Поліщук
РОЗВИТОК НАВИЧОК ОСОБИСТІСНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИХ НАВИЧОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ПЕРЕДУМОВА РОЗБУДОВИ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ **295**

Г. М. Котляревська
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ **302**

Л. О. Кожура
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ **308**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В. В. Лисак
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛІНІЧНИХ КАФЕДР ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ТА ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ **314**

Т. П. Козарь
РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ **321**

І. В. Вошко
СУЧАСНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МЕДИЧНОЇ ПОЛІТИКИ: СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД **326**

А. Р. Ватанов
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я **335**

В. М. Цепенда
МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ **344**

Р. І. Міщенко
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ **351**

О. О. Єрмак
ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ **358**

А. М. Мурашко
ВЕКТОРИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ **363**

О. І. Дацій, І. В. Сервецький
ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОГО ПРОГРЕСУ **367**

Р. М. Колісніченко, Д. С. Мартишин, К. П. Швець
ПРОБЛЕМА ГУМАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ **377**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL THOUGHT

R. Polovynkina
JURISDICTION AND COMPETENCE OF THE ANTI-CORRUPTION COURT IN EUROPEAN STATES AND UKRAINE: A COMPARATIVE ANALYSIS **10**

CONSTITUTIONAL LAW MUNICIPAL LAW; INTERNAQTIONAL LAW

O. Sinkevych
REGULATORY FUNCTION OF THE UKRAINIAN CONSTITUTIONAL LAW BRANCH: STATEMENT OF THE ISSUE **15**

CIVIL LAW AND PROCEDURE; FAMILY LAW

A. Borysova
CIVIL LAW ASPECT OF TRANSACTIONS ON THE INTERNET **21**

M. Vovk
ELECTRONIC SIGNATURE AND ELECTRONIC SEAL AS CIVIL MEANS OF ELECTRONIC IDENTIFICATION OF ENTERPRISE ENTETIES **28**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

N. Rykova
THE STATE IN THE SYSTEM OF CORPORATE INTERESTS AND RELATIONS: FEATURES OF LEGAL RESTRICTIONS **34**

LABOUR LAW; SOCIAL WELFARE LAW

K. Gnatenko
ENSURING A LEVEL OF LIVING NOT LOWER THAN THE LIVING MINIMUM ESTABLISHED BY LAW AS A PRINCIPLE OF SOCIAL SECURITY **42**

M. Sokol, A. Tymoshchuk
IDENTIFICATION OF PERSONAL DATA OF THE EMPLOYEE AND THEIR DIFFERENCE FROM OTHER INFORMATION **48**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

G. Goncharenko
PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE SECURITY SECTOR: ESSENCE AND CLASSIFICATION **55**

O. Horodetskiy
INTERNATIONAL STANDARDS FOR REFUGEE PROTECTION AND THEIR BASIC PRINCIPLES **62**

Ya. Zhuravel
CONCEPT AND FEATURES OF THE TERM “PUBLIC AND SERVICE RELATIONS” **69**

D. Ishchuk
PROBLEMATIC ISSUES OF INTERACTION AND COORDINATION OF SPECIALIZED ENTITIES TO COMBAT CORRUPTION IN UKRAINE **75**

S. Kuznietsov
RENEWAL OF LEGAL SUPPORT OF NAVAL ACTIVITY AS A PRIORITY OF THE STATE MARITIME POLICY OF UKRAINE **81**

A. Leleko
MIGRATION CONTROL: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT IN UKRAINE **87**

T. Plachkova
FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF MARITIME SAFETY IN UKRAINE **92**

V. Riadinska, A. Kovalenko, G. Andrushchenko
SPECIFIC FEATURES OF LEGAL REGULATION OF TRAINING SPECIALISTS FOR PUBLIC FINANCIAL CONTROL AGENCIES **100**

CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL ENQUIRY; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY

O. Torbas
FEATURES OF PROSECUTOR'S DISCRETION IN CRIMINAL PROCESS OF UKRAINE **107**

O. Dotsenko
ENSURING THE PARTICIPATION OF THE POPULATION IN COMBATING ORGANIZED CRIME IN UKRAINE **112**

METHODOLOGY; THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

O. Panchenko
INFOPANDEMIC IN THE INFORMATION HYGIENE OF THE STATE **119**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

V. Babenko
PUBLIC CONFLICTS AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION **127**

I. Bovsunivska
MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTHCARE **135**

O. Butnyk, O. Nemyrivska
FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF A WORLD PANDEMIC **142**

L. Voropay
OPENED BUDGETING AS INNOVATIVE APPROACH IN REALIZATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF SOCIAL PROTECTION OF PARTICIPANTS OF ATO **149**

K. Dombrovsky
PROBLEMATIC ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ORPHAN CHILDREN AND CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE **154**

V. Karkovska
FEATURES OF THE APPLICATION OF KEY PERFORMANCE INDICATORS IN THE CONDITIONS OF FORMATION OF STAFF AUTHORITIES MECHANISMS OF STATE AUTHORITIES **159**

V. Kopanchuk
CONCEPTUAL BASES OF STRATEGY OF UKRAINE IN THE SPHERE OF SAFETY: MODERN CALLS IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF PUBLIC POLICY **165**

P. Makhortov
PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF MAKING MANAGERIAL DECISIONS CONCERNING CIVIL DEFENSE **170**

O. Meiko
THE ESSENCE OF INFORMATION AND ANALYTICAL ACTIVITY IN DECISION MAKING FOR THE STRUCTURE OF BORDER SUBSECTION STRUCTURES **176**

A. Merzlyak, V. Boklag
PROSPECTIVE PLANNING OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM REFORM IN UKRAINE **181**

I. Mokhova, V. Tokarenko
EUROPEAN EXPERIENCE IN THE USE OF ELECTRONIC SERVICES IN HEALTHCARE **188**

Yu. Prav
METHODS OF EVALUATION OF INNOVATION AND INVESTMENT PROJECTS IN HOUSING CONSTRUCTION **196**

V. Rykov
THE IMPACT OF GLOBALIZATION PROCESSES ON UKRAINE'S ECONOMIC SECURITY **204**

Yu. Senyuk, Z. Nadyuk
MODERN STATE POLICY IN THE FIELD OF HEALTHCARE: ANALYSIS OF SYSTEM REFORM **211**

I. Sazonets, O. Vivsyanyk
PREREQUISITES OF FUNCTIONING OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC HEALTH SYSTEM **221**

G. Ferdman
THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF TRANSPORT SAFETY: PUBLIC ADMINISTRATION ASPECT **231**

REGIONAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

O. Bobrovskyi
CONCEPTUAL PRINCIPLES OF DEVELOPMENT OF RICHLY-FUNCTIONAL ACTIVITY ARE IN THE PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES **237**

H. Bukanov
LEVELS, PRINCIPLES AND FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE **248**

V. Ventsel
FORMATION OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL POLICY OF THE STATE **254**

K. Herasymiuk, N. Zelinska
MECHANISMS OF INNOVATIONS IMPLEMENTATION INTO THE PROCESS OF REGIONAL GOVERNANCE UNDER DECENTRALIZATION **260**

L. Obukhovska
IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTION OF COMMUNAL PROPERTY IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE ACTIVITY OF HEALTH CARE INSTITUTIONS **266**

P. Pokataev
THE STATE POLICY OF UKRAINE ON COOPERATION IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT **273**

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

A. Vasylenko
IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC OPEN SCIENCE POLICY
IN THE EUROPEAN RESEARCH AREA COUNTRIES (EXAMPLE OF SWITZERLAND)..... **278**

V. Dubovyk
ROLE OF THE OSCE IN THE DEMOCRATIZATION AND EUROPEAN INTEGRATION..... **285**

V. Purnak, O. Hentosh
STATE POLICY OF MODERN PROFESSIONAL TRAINING
IN THE SYSTEM OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF UKRAINE:
PEDAGOGICAL AND SOCIALIZATION ASPECTS..... **289**

PUBLIC SERVICE

I. Polishchuk
DEVELOPMENT OF SOFT AND HARD SKILLS OF CIVIL SERVANTS
AS THE PREREQUISITE FOR DEVELOPMENT OF TALENT CAPACITY
WITHIN PUBLIC AUTHORITY..... **295**

H. Kotliarevska
THEORETICAL AND LEGAL FUNDAMENTALS OF CITIZENS' APPEALS
TO THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE..... **302**

L. Kozhura
ADMINISTRATIVE COERCION AS A METHOD OF ENSURING THE RIGHT
TO HEALTH OF PERSONS WITH DISABILITIES..... **308**

TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

V. Lysak
DIRECTIONS FOR IMPROVING THE STATE REGULATION OF CLINICAL
DEPARTMENTS OF HIGHER AND POSTGRADUATE MEDICAL EDUCATION..... **314**

T. Kozar
IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION
AT THE LOCAL LEVEL..... **321**

I. Voshko
MODERN PRINCIPLES OF STATE MEDICAL POLICY: A STRATEGIC APPROACH..... **326**

A. Vatanov
STATE REGULATION OF THE QUALITY ASSURANCE SYSTEM
OF HIGHER EDUCATION IN THE FIELD OF HEALTHCARE..... **335**

V. Tsependa
METHODICAL PROVISION OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF ENERGY..... **344**

R. Mishchenko
CONCEPTUAL PROVISIONS FOR THE DEVELOPMENT
OF THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM..... **351**

O. Yermak
LEGAL STATUS OF THE EMPLOYEE OF THE STATE CRIMINAL
AND EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE: COMPARATIVE ANALYSIS..... **358**

A. Murashko
VECTORS OF THE STATE POLICY OF UKRAINE IN THE FIELDS
OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE..... **363**

O. Datsii, I. Servetsky
INNOVATIVE DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT
OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE CONDITIONS OF SCIENTIFIC
AND TECHNICAL PROGRESS..... **367**

R. Kolisnichenko, D. Martyshyn, K. Shvets
THE PROBLEM OF HUMANIZATION MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE THEORY OF PUBLIC MANAGEMENT..... **377**

УДК 347.98:343.35:34.05(4:477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.1

Р. Ю. Половинкіна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права
Класичного приватного університету

МЕЖІ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ І УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено комплексному компаративному аналізу предметної юрисдикції європейських та українського антикорупційних судових органів. Автором проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють діяльність суду. З'ясовано позитивні та негативні кроки у визначенні компетенції суду. Наведено головні доктрини і наукові позиції та проведено аналіз внутрішньодержавного та міжнародного законодавства.

Розглянуто моделі створення антикорупційного суду. З'ясовано, що в Україні відсутня власна історія функціонування антикорупційного суду. Визначено, що національним законодавцем було вибрано модель універсального паралельного суду. Автором надано правовий аналіз юрисдикції європейським антикорупційним судовим відділам. Наведено класифікацію правопорушень, які розглядаються словацьким Спеціалізованим кримінальним судом. Розширено предметну юрисдикцію хорватського Управління з протидії корупції та організованої злочинності.

Розглянуто межі і компетенцію Спеціального кримінального суду Болгарії. Автором здійснено аналіз повноважень Вищого антикорупційного суду України. Здійснено класифікацію категорій справ, які розглядаються в антикорупційних судах (Словаччина, Хорватія, Болгарія, Україна). Запропонована автором модель може бути використана для подальших наукових розробок у сфері компаративістики. Окреслено тотожні та відмінні групи правопорушень, що входять до предметної юрисдикції. З'ясовано причини визначення підсудності антикорупційних суддів. Доведено, що впровадження європейського досвіду може забезпечити ефективне функціонування антикорупційного суду в Україні.

Ключові слова: *корупція, антикорупційний суд, управління, судові відділи, спеціалізований кримінальний суд, система протидії корупції, європейський досвід.*

Постановка проблеми. Починаючи з 2016 року в Україні розпочато судову реформу, в рамках якої прийнято низку законодавчих актів щодо діяльності антикорупційного суду, а саме закони України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 року за № 2447-III, «Про утворення Вищого антикорупційного суду» від 21.06.2018 року за № 2447-VIII тощо. У розділі VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 2447-III зазначено, що протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності цим Законом та відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» оголошується та проводиться конкурс на посади суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду та Вищого антикорупційного суду.

© Половинкіна Р. Ю., 2020

На сайті «Судова влада України» опубліковано статистичний звіт за перші місяці роботи антикорупційного суду (з вересня по грудень 2019 рік) [1], що дає можливість зробити «чорнові» узагальнення роботи, оскільки для проведення ґрунтовного аналізу необхідно сформувати усталену практику. Водночас дослідження діяльності європейських антикорупційних судів дає перспективи для формування необхідних висновків для корегування та удосконалення національного законодавства.

Підтримуючи думку І. Хайдарової, варто зазначити, що через відсутність власної історії функціонування антикорупційних судів в Україні тільки іноземний досвід діяльності відповідних інститутів дає змогу спрогнозувати перспективи та проблеми в діяльності Вищого антикорупційного суду України [2, с. 119].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для сучасної науки особливої актуальності набуває проведення компаративного аналізу діяльності антикорупційних судів, що привертає увагу багатьох дослідників та правників, зокрема: К. Гарнико, Н. Гришиної, О. Косиці, А. Петрова, К. Ростовської, Я. Семенюк, Т. Супрун, А. Слюсар, М. Стівенсона, М. Степхенсона, І. Хайдарової та інших. Водночас багато питань, що стосуються діяльності та ефективності роботи антикорупційних судів, залишаються спірними та потребують додаткового дослідження.

Мета статті – проаналізувати роботу європейських антикорупційних судів, окреслити позитивні та негативні кроки у діяльності таких судів та розглянути можливості запровадження іноземного досвіду у національне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Я. Семенюк зазначає, що антикорупційні суди створюються за кількома моделями: 1) суди першої інстанції, що мають пріоритет у корупційних справах, а апеляційною інстанцією в цих справах виступає Верховний суд (Словаччина, Хорватія, Пакистан); 2) модель, за якою одноосібні судді працюють у загальних судах, однак спеціалізуються на справах про корупцію (Бангладеш, Кенія); 3) суди змішаного типу (гібридні суди), які можуть бути одночасно судами першої інстанції під час розгляду найбільш важливих справ про корупцію та апеляційними для решти справ, що розглядаються в місцевих органах (Філіппіни); 4) універсальні паралельні суди, які виконують функції судів першої інстанції та апеляційних органів (Болгарія, Індонезія, Малайзія) [3].

Україна вибрала модель універсального паралельного суду згідно із законом (ст. 4) [4]. Вищий Антикорупційний суд здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом. При цьому здійснює судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях, провадить правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави в порядку цивільного судочинства; аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику у кримінальних та інших провадженнях, віднесених до його підсудності.

Спираючись на Інформаційну довідку, зазначу, що юрисдикція Спеціалізованого кримінального суду (перша інстанція), відповідно до ст. 14 Кримінального процесуального кодексу Словаччини поширюється на: вбивства, вчинення тиску та здійснення впливу на рішення у сфері державного забезпечення та державних закупівель відповідно до ст. 266 (3) Кримінального кодексу; підроблення та контрафактне виробництво грошей та цінних паперів відповідно до ст. 270 (4) Кримінального кодексу; зловживання посадовим становищем відповідно до п. 3-4 ст. 326 Кримінального кодексу; отримання хабаря відповідно до ст. 328–331 Кримінального кодексу; хабарництво на виборах відповідно до ст. 336а Кримінального кодексу; створення, організацію та допомогу злочинній або терористичній групі; особливо тяжкі злочини, вчинені злочинною або терористичною групою; завдання шкоди економічним інтересам Європейського Союзу [5].

У рекомендаціях, запропонованих П. Жілінчик, сформовано групи справ, які розглядаються словацьким Спеціалізо-

ваним кримінальним судом, юрисдикція якого охоплює низку правопорушень, що можуть бути поділені на такі групи:

– корупційні злочини;

– організовану злочинність та тероризм;

– економічні злочини;

– кримінальні злочини, спрямовані проти інтересів європейської спільноти;

– навмисні вбивства;

– інші злочини – фальсифікація, шахрайська підробка та незаконне виготовлення грошей та цінних паперів [6].

У Хорватії основою системи протидії корупції є Управління з протидії корупції та організованій злочинності (далі – УСКОК). У 2009 році створено Судові відділи з питань провадження у кримінальних справах, віднесених до компетенції УСКОК. До повноважень Судових відділів з питань провадження у кримінальних справах, віднесених до компетенції УСКО, належать провадження у справах про: зловживання процедурою визнання банкрутства, недобросовісну конкуренцію у зовнішній торгівлі, зловживання державною владою, незаконне посередництво, хабарництво; зловживання посадовим становищем та владою; незаконного позбавлення волі, викрадення, примусу, торгівлі людьми, незаконного переміщення осіб через державний кордон, відмивання грошей, якщо ці злочини було вчинено групою осіб або організованим злочинним угрупованням; створення організованої групи з метою вчинення кримінального злочину, звідництва, незаконної торгівлі золотом та ухилення від митного огляду; відмивання грошей, ухилення від сплати податків, перешкоджання отримання доказів, тиску на працівника суду, нападу на посадову особу [5].

Спираючись на класифікацію, запропоновану П. Жілінчик, автор пропонує об'єднати групи правопорушень, які розглядаються антикорупційними судами Словаччини та Хорватії та розширити окреслену науковцем систематизацію. Злочини, що спрямовані проти інтересів європейської спільноти, доповнити недобросовісною конкуренцією у зовнішній торгівлі. Таким чином, сформована модель юрисдикції судових органів цих європейських країн може бути використана для подальших наукових розробок у компаративістиці.

Відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу Болгарії юрисдикція Спеціалізованого кримінального суду поширюється на корупційні правопорушення та злочини, пов'язані з діяльністю організованих злочинних груп, та злочини, вчинені державними службовцями та представниками влади. Якщо два і більше злочинів проти різних осіб є взаємопов'язаними, їх об'єднують в одну справу; і якщо розгляд будь-якого із взаємопов'язаних злочинів належить до юрисдикції Спеціалізованого кримінального суду, він повинен розглядати об'єднану справу [7].

Згідно з українським законодавством Вищому антикорупційному суду підсудні кримінальні провадження стосовно корупційних злочинів (ст. 33-1 Кримінального процесуального кодексу України [8]), а саме корупційні злочини (прим. ст. 45 Кримінального кодексу України), протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації у тому числі частками, акціями, паями їх засновників, учасників, акціонерів, членів (ст. 206-2 Кримінального кодексу України); легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом (ст. 209 Кримінального кодексу України); видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211 Кримінального кодексу України); декларування недостовірної інформації (ст. 366-2 Кримінального кодексу України).

Підсумовуючи вищевикладене, пропоную класифікувати категорії справ, які розглядаються в антикорупційних судах, на тотожні та відмінні. До схожих справ, які становлять предметну юрисдикцію, належать:

1) створення та діяльність організованих злочинних груп, терористичних організацій з метою вчинення незаконної торгівлі золотом та ухилення від митного огляду, викрадення людей, розповсюдження наркотичних речовин (Словаччина, Болгарія, Хорватія);

2) легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом, ухилення від сплати податків (Хорватія, Україна);

3) хабарництво, зловживання посадовим становищем та владою, непряма корупція, корупційні злочини (Словаччина, Хорватія, Україна, Болгарія);

До відмінних категорій справ, які розглядаються антикорупційними судами, належать:

1) вбивства, вчинення тиску та здійснення впливу на рішення у сфері державного забезпечення та державних закупівель (Словаччина);

2) завдання шкоди економічним інтересам Європейського Союзу (Словаччина);

3) перешкоджання отримання доказів, тиску на працівника суду, нападу на посадову особу (Хорватія);

4) зловживання процедурою визнання банкрутства, недобросовісну конкуренцію у зовнішній торгівлі (Хорватія);

5) декларування недостовірної інформації (Україна);

6) протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації, у тому числі частками, акціями, паями їх засновників, учасників, акціонерів, членів (Україна);

7) видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (Україна).

Причини визначення юрисдикції антикорупційних судів у цих країнах різні. Слідуючи за думкою М. Стефенсона, варто зазначити, що, оскільки місцеві суди були залежними від кримінального світу та місцевої еліти, Спеціальний кримінальний суд Словаччини займається справами корупції та організованої злочинності [9]. Утворення спеціального трибуналу в Хорватії для розгляду корупційних та інших тяжких злочинів обґрунтовувалось необхідністю утворення підготовленого суддівського корпусу для вирішення найбільш складних і соціально важливих справ [2, с. 120]. У Болгарії антикорупційний суд є складовою частиною розгалуженої системи органів у боротьбі з корупцією, основним завданням якого став розгляд справ з обвинувачення в організованій злочинності.

Спираючись на думку Н. Мисник, зазначимо, що процес створення Вищого антикорупційного суду України був тривалим і непростим. Створення цього суду задекларовано ще під час судової реформи 2016 року. Однак повноцінну роботу новий суд розпочав лише через три роки – 5 вересня 2019 року. За задумом авторів законопроєкту № 6011 «Про Вищий антикорупційний суд» ВАСУ мав розглядати виключно справи високопосадовців, що розслідуються НАБУ. Однак Венеціанська комісія у своєму Висновку CDL-AD(2017)020 від 9 жовтня 2017 року констатувала, що ВАСУ мають бути підсудні не тільки корупційні правопорушення stricto sensu, але й пов'язані злочини, зокрема, такі як зловживання владою або офіційним статусом, незаконне збагачення та відмивання грошей. З урахуванням викладеного у липні 2018 року ухвалено зміни, згідно з якими Антикорупційний Суд має розглядати всі справи про корупційні злочини, незалежно від того, хто завершував розслідування [10].

Визначення юрисдикції антикорупційного суду є досить важливим, оскільки від цього залежить ефективність його роботи. М. Стефенсон у своїй науковій роботі приводить приклади позицій, які виступають проти широкої підсудності справ, оскільки суди зосереджують увагу на менших корупційних справах (наприклад, хабар у 20 євро), ніж розглядають хабарництво, яке є на топових посадах. Однак, з іншого боку, суди можуть виробити спеціальну усталену практику з низки правопорушень, що надалі матиме позитивні результати у боротьбі з корупцією та організованою злочинністю.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, слід відзначити, що розширення предметної юрисдикції антикорупційного суду в Україні на прикладі європейських країн може мати позитивні результати у боротьбі із корупцією. По-перше, в судах загальної юрисдикції вже вироблена усталена практика розгляду кримінальних справ по певних видах злочинів, що дасть відповідну допомогу спеціалізованому суду. По-друге, антикорупційний суд розвантажить суди загальної юрисдикції. По-третє, як правило, організована злочинність перебуває у змові з високопосадовцями, саме тому розширення юрисдикції сприятиме більш об'єктивному дослідженню корупційних злочинів.

Список використаної літератури:

1. Вищий антикорупційний суд України. Інформаційний звіт. Дата оновлення: 03.03.2020. URL: https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/VAKS/PICS/dok/HACC_Leaflet_03.03.2020_one%20page_UKR.pdf (дата звернення: 01.06.2020).
2. Хайдарова І.О. Іноземний досвід правового регулювання адміністративних відносин антикорупційних судів. *Право і суспільство*, 2019. № 1. С. 118–124.
3. Семенюк Я. Світовий досвід. Як працює Антикорупційний суд в інших країнах. URL: https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20180607-valyat-lis-i-kydayutsya-kaminnyam-romyzaselyly-golosiyivskyj-park/ (дата звернення: 01.06.2020).
4. Про Вищий Антикорупційний суд України : Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. Дата оновлення: 18.06.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text (дата звернення: 20.06.2020).
5. Створення та діяльність антикорупційних судів у Болгарії, Словаччині та Хорватії. Інформаційна довідка. URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29287.pdf (дата звернення: 20.06.2020).
6. Жілінчік П. Створення Антикорупційного суду в Україні. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/NJ_Anticorruption_Court_Report_Zilincik_Apr_2017_UKR.pdf (дата звернення: 20.06.2020).
7. Penal procedure code Bulgaria : Закон Болгарії від 29.04.2016 р. Дата оновлення: 20.09.2012. URL: https://www.u4.no/assets/bulgaria-penal-procedure-code-2012-english-translation.pdf (дата звернення: 20.06.2020).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 2617-VIII. Дата оновлення: 04.06.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text (дата звернення: 20.06.2020).
9. Stephenson M. Specialised anti-corruption courts: Slovakia. *U4 Brief*, 2016. No. 2. URL: https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-slovakia (дата звернення: 01.06.2020).
10. Мисник Н. Вищий антикорупційний суд: перша практика і перспективи, проблеми правового регулювання. *Юрист і закон*, 2019. № 10. URL: https://www.asterslaw.com/ua/press_center/publications/first_cases_of_the_high_anticorruption_court_in_ukraine/ (дата звернення: 01.06.2020).

Polovynkina R. Jurisdiction and competence of the anti-corruption court in European states and Ukraine: a comparative analysis

The article is devoted to a comprehensive comparative analysis of jurisdiction of European and Ukrainian anti-corruption courts. The author analyzes the regulations governing the activities of the court. Positive and negative steps in determining the jurisdiction of the court have been clarified. The main doctrines and scientific positions are given and the analysis of the domestic and international legislation is carried out.

Models of creating an anti-corruption court are considered. It was found that Ukraine does not have its own history of functioning of the anti-corruption court. It is determined that the model of the universal parallel court was chosen by the national legislator. The author provides a legal analysis of the jurisdiction of European anti-corruption judicial departments. The classification of offenses considered by the Slovak Specialized Criminal Court is given. The subject jurisdiction of the Croatian State Prosecutor's Office for the Suppression of Organized Crime and Corruption has been expanded.

The limits and jurisdiction of the Special Criminal Court of Bulgaria are considered. The author analyzes the powers of the Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine. The classification of categories of cases considered in anti-corruption courts (Slovakia, Croatia, Bulgaria, Ukraine) has been made. The model proposed by the author can be used for further research in the field of comparative studies. The identical and different groups of offenses within the subject jurisdiction are outlined. The reasons for determining the jurisdiction of anti-corruption judges have been clarified. It is proved that the implementation of European experience can ensure the effective functioning of the anti-corruption court in Ukraine.

Key words: *corruption, anti-corruption court, administration, judicial departments, specialized criminal court, anti-corruption system, European experience.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.4
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.2

О. В. Сінькевич
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РЕГУЛЯТИВНА ФУНКЦІЯ ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

У статті проаналізовано пропозиції фахівців із конституційного права, на підставі чого сформульовано, що дискусія навколо наповнення змістом поняття «конституціоналізація» тісно пов'язана з тим, як конституціоналіст розглядає предмет конституційного права та сутність галузевої регулятивної функції.

Якщо дослідник вважає, що предмет галузі конституційного права має охоплювати майже усі суспільні відносини, які належать до числа «найважливіших», «втручаючись» також і в інші галузі національної системи права, регулятивна функція галузі конституційного права набуває надзвичайно значущого масштабу. Тоді вона майже «заслоняє» собою парну, охоронну функцію.

Якщо дослідник вважає, що предмет галузі конституційного права України поступово розширюється, але разом з ускладненням суспільних відносин, та традиційно зараховує до складу цього предмета три групи суспільних відносин (основи конституційного становища особистості, основи організації та діяльності органів публічної влади, основи інституціоналізації та функціонування громадянського суспільства), то регулятивна функція галузі конституційного права є також більш «об'ємною», ніж охоронна, але все ж не гіпертрофованою, як у попередньому випадку.

Таким чином, у другому випадку відсутність тенденції до гіпертрофування предмету галузі конституційного права України надає змогу «збалансувати» такі парні галузеві функції, як регулятивна та охоронна. За умов незначного домінування регулятивної функції охоронній функції відводиться чільне місце в конституційно-правовому регулюванні.

Такий баланс між цими парними функціями галузі конституційного права є показником рівня демократизації суспільного та державного життя, реального втілення усіх цінностей демократичного режиму. Адже за часів перебування України у складі СРСР надзвичайно увага приділялась саме охоронній (а не регулятивній) функції галузі конституційного (у той час державного) права. Перспективи подальших досліджень бачимо в розгляді з аналогічних позицій охоронної функції галузі конституційного права України.

Ключові слова: *конституційне право, конституційне право як галузь права, конституціоналізм, функції конституційного права, галузеві функції, функції права, регулятивна функція.*

Постановка проблеми. Значущість регулятивної функції права важко переоцінити, і галузь конституційного права України не є винятком. Регулятивну функцію зовсім невипадково «висувають» на перше місце у переліку, який

© Сінькевич О. В., 2020

включає завжди охоронну функцію права. Адже право традиційно називають регулятором суспільних відносин, і це надає підстави акцентувати саме на регулятивній його функції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тим не менш регулятивна функція галузі конституційного права залишається малодослідженою. На монографічному рівні відповідні розробки вчених поки що відсутні. Певні розробки в цьому напрямі з'являються у статтях наукових фахових видань, але автори не концентруються саме на регулятивній функції галузі національного конституційного права [1–4].

Метою статті є аналіз регулятивної функції галузі конституційного права України.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи важливість норм галузі конституційного права України для розвитку національної правової системи, варто наголосити на тому, що регулятивна функція в контексті досліджуваної галузі є більш важливою, ніж охоронна функція.

На наш погляд, це пов'язано з такими аргументами:

1) визнання та прагнення практичної реалізації такого принципу конституційного права, як принцип верховенства Конституції. Цей аргумент є головним. Його доцільно проаналізувати в контексті того, як функції Конституції можуть впливати на функції галузі конституційного права України;

2) активізація процесів конституціоналізації національної системи права. Деякі фахівці з конституційного права ведуть мову про необхідність зміни меж предмета галузі конституційного права, посилаючись на «конституціоналізацію усієї системи права», у той час як деякі дослідники наголошують на тому, що в демократичній державі (в тому числі, в Україні) вага конституційного права зросла порівняно з радянським минулим, однак не настільки, щоб констатувати його активну експансію в інші галузі права. Варто погодитись із висновками другої групи вчених.

Однак це не означає, що не варто брати до уваги процеси конституціоналізації. Вони мають особливе значення у процесі аналізу регулятивної функції права.

О.В. Стрєльцова вбачає коріння процесу конституціоналізації в процесі юридизації, співвідносячи їх як частину (конституціоналізація) та ціле (юридизація). Вона розмірковує: «За своєю суттю юридизація є заміщенням неправових (позадержавних) способів організації та регуляції суспільних відносин юридичними засобами. Цей процес передбачає включення конкретних груп і типів суспільних відносин у сферу дії юридичного, формального (такого, що встановлюється і підтримується державою) права. Тобто роль держави в процесі юридизації визначається тим, що вона не стільки формує право, скільки завершує правоутворення, надаючи юридичної форми тим відносинам, які об'єктивно цього потребують. Щодо юридизації в конституційно-правовій сфері – її варто розглядати як наслідок зіткнення та необхідності узгодження інтересів учасників суспільно-політичних відносин. Саме зі зміною змісту і характеру суспільних інтересів пов'язується інтенсифікація дії механізмів правової регуляції і, відповідно, поступової конституціоналізації (конституційної юридизації) відносин» [5, с. 90].

З приводу цієї цитати можна навести певні міркування.

По-перше, у процесі правової регламентації загалом та конституційно-правової регламентації зокрема беруть участь не тільки органи державної влади. Коректніше було б говорити про участь у цих процесах органів публічної влади.

По-друге, суспільні відносини постійно ускладняються та, відповідно, потребують дедалі більше зусиль з їх правового, у т.ч. конституційно-правового, регулювання. Для аргументації цього досить порівняти обсяг Конституції України 1996 року та, наприклад, Конституції США 1787 року. Однак цей прогресивний розвиток навряд чи варто іменувати «юридизацією». До речі, на такий розвиток вказує і сама О.В. Стрєльцова. Варто повністю погодитись із тим, як вона пояснює причини конституціоналізації, наголошуючи, що вони «коріняться в значному ускладненні та диференціації (спеціалізації) соціального управління, посиленні державно-організаційних засад майже в усіх сферах

суспільного життя, формуванні нової політико-правової моделі світопорядку та розгортанні інтеграційних і глобалізаційних процесів, оновленні різних форм державності, поглибленні взаємозв'язків між державою й громадянським суспільством тощо» [5, с. 92].

Однак аналіз цього розвитку через юридизацію, а також спроба розглядати конституціоналізацію через юридизацію у сформульованому значенні не можуть бути підтримані повністю на сучасному етапі розвитку галузі конституційного права України. Відповідно, навряд чи коректною буде згадка про «конституційну юридизацію». Скоріше процес, який описала автор як юридизацію загалом та конституціоналізацію зокрема, – це логічний, природний еволюційний розвиток суспільства, що тягне за собою ускладнення суспільних відносин та підходів до їх регламентації соціальними, у т.ч. правовими, а також і конституційно-правовими нормами. Тому важко погодитись із міркуваннями, що конституціоналізація «на сучасному етапі передбачає активне поширення конституційно-правових засобів на систему суспільних відносин, так би мовити «захоплення» все нових сфер і галузей, а також збільшення значущості конституційних регуляторів для правового впливу на них» [5, с. 92].

О.В. Стрєльцова продовжує: «Юридизація є суперечливим процесом, який може мати як позитивні, так і негативні (безпосередні чи віддалені) наслідки. Так, у результаті активного впливу механізмів державного регулювання конституціоналізація із процесу, що адекватно відображає потреби суспільства та покликаний лише оформлювати зміст соціальних відносин в їх об'єктивній динаміці, має тенденцію перетворення на самодостатній, пов'язаний із відтворенням самої держави процес» [5, с. 92]. Не дуже зрозуміло, що мається на увазі під «відтворенням самої держави», автор не конкретизує це в праці. Однак конституціоналізація в сучасній юридичній літературі майже ніколи не розглядається як явище негативне, а тому становлять інтерес приклади, які навела на підтримку своєї тези О.В. Стрєльцова: «Юридизація може чинити стримуючий вплив на адекватний розвиток суспільних відносин. При цьому в різних сферах суспільного життя ці наслідки проявляються неоднаково.

Наприклад, сферою, в якій конституціоналізація справляє більшою мірою позитивний вплив, є політичне життя (оскільки право – найважливіше джерело легітимації політичної влади), а сферою, в якій надмірне юридичне регулювання може мати різко виражені негативні наслідки, є економічне життя» [5, с. 92].

Насамперед у цій цитаті привертає увагу те, що автор ототожнює юридизацію з конституціоналізацією.

Подальший ж змістовний аналіз наведеного фрагмента тексту не дає відповіді на запитання, чому послідовна практична реалізація регулятивної функції галузі конституційного права може привести до надмірного юридичного регулювання економічного життя та в чому позитив надмірного юридичного регулювання життя політичного. Адже у процесі реалізації регулятивної функції галузі конституційного права України послідовно втілюються в життя цінності та принципи національного конституційного права, які як раз стають на заваді таким ситуаціям. Такі міркування є тим більш цікавими, що О.В. Стрєльцова хоча і розглядає процес конституціоналізації як різновид юридизації (ще раз варто наголосити, що з цим важко погодитись у контексті сучасної розбудови України як суверенної, демократичної, правової держави), однак у процесі визначення поняття «конституціоналізація» згадує про його аксіологічне навантаження:

«Конституціоналізація правової системи може бути визначена як здійснюваний на засадах конституціоналізму перманентний процес конституційного оформлення (юридичної інституціоналізації) найбільш значущих суспільних відносин та ціннісних установок із метою подальшої об'єктивації конституційних норм, принципів і цінностей у всі структурні компоненти правової системи» [5, с. 80].

Важко погодитись із цим визначенням повністю, тому що йому бракує конкретності, що утруднює його сприйняття.

Так, не дуже ясно, як процес «конституційного оформлення (юридичної інституціоналізації) найбільш значущих суспільних відносин та ціннісних установок» може відбуватися постійно (автор іменує його «перманентним»).

До того ж незрозуміло, навіщо здійснювати конституційне оформлення ціннісних установок, логічніше для фахівця з конституційного права вести мову про проникнення цінностей конституційного права зокрема або цінностей конституціоналізму загалом в усі сфери суспільного життя.

Також не дуже чітким є твердження автора, що метою конституціоналізації виступає «об'єктивація конституційних норм, принципів і цінностей у всі структурні компоненти правової системи». Вище як раз йшлося про те, що позицію про втілення цінностей (найбільш важливих принципів) конституційного права зокрема та українського конституціоналізму загалом варто всіляко вітати та підтримувати. Але не дуже зрозуміло, що О.В. Стрєльцова вкладає в поняття «об'єктивація».

Дефініцію аналізованого поняття сформулював також і Ю.О. Волошин. Вчений зазначив, що «конституціоналізація – це процес проникнення конституційних положень і принципів (цінностей) до структури правової системи з метою поширення їх на всі її структурні елементи. У підсумку ці елементи мають конституціоналізуватися, зв'язки між ними налагодитися, а вся система стати конституційною» [6, с. 307]. Варто підкреслити, що, як і в працях О.В. Стрєльцової, у цьому визначенні дещо бракує помірності щодо оцінки бажаного впливу конституційного права на усі складники національної системи права. Навряд чи при застосуванні регулятивної функції галузі конституційного права варто прагнути охопити всю систему національного права, «всі її структурні елементи», щоб вона стала «конституційною». Варто додати, що це навряд чи можливо.

Більш привабливою, виваженою є пропозиція І.О. Кравця, який пропонує вважати, що конституціоналізація – це процес проникнення норм конституції і конституційного права у вигляді обов'язкових імперативів до різних компонентів правової системи [7, с. 153–155]. Такий підхід до визначення поняття «конституціоналізація» є більш практичним із точки зору реалізації регулятивної функції галузі конституційного права України.

Аналогічне міркування можна адресувати і поняттю «конституціоналізація», сформульованому І.Д. Сліденком. Він вважає, що «конституціоналізація – це процес приведення системи до формальних вимог конституціоналізму» [8, с. 47] (ймовірно, що під «системою» мається на увазі «система права»). Варто всіляко підтримати цю думку та наголосити, що автор обмірковано говорить про дотримання «формальних вимог конституціоналізму», що, по-перше, менш складно реалізувати за допомогою потенціалу регулятивної функції галузі конституційного права, а по-друге, легко оцінити досягнення (адже перевірку дотримання, виконання формальних критеріїв провести доволі нескладно).

С.С. Квач пропонує уважати, що «термін «конституціоналізація» треба розуміти щонайменше у двох аспектах:

у вузькому сенсі – як процес закріплення окремих правил та положень у тексті конституції,

у широкому – як узгодження всієї системи соціальних правовідносин та правового життя з конституційними вимогами» [9, с. 60].

Зрозуміло, чому ця позиція не знайшла підтримки в сучасній юридичній літературі. Якщо запропоноване поняття конституціоналізації в широкому аспекті повністю відповідає одній із найпоширеніших позицій фахівців-конституціоналістів (була наведена вище), то поняття «конституціоналізація» у вузькому розумінні являє собою процес підготовки тексту Основного Закону, а також внесення до нього змін та доповнень. Він аж ніяк не відповідає поняттю «конституціоналізація». Навряд чи інші вчені застосовують аналізоване поняття в такому значенні.

Висновки і пропозиції. З розгляду наведених вище пропозицій фахівців зрозуміло, що дискусія навколо наповнення змістом поняття «конституціоналізація»

тісно пов'язана з тим, як конституціоналіст розглядає предмет конституційного права та сутність галузевої регулятивної функції.

Якщо дослідник вважає, що предмет галузі конституційного права має охоплювати майже усі суспільні відносини, які належать до числа «найважливіших», «втручаючись» також і в інші галузі національної системи права, регулятивна функція галузі конституційного права набуває значущого масштабу. У цьому випадку вона майже «заслоняє» собою парну, охоронну функцію.

Якщо дослідник вважає, що предмет галузі конституційного права України поступово розширюється, але разом з ускладненням суспільних відносин, та традиційно зараховує до складу цього предмета три групи суспільних відносин (основи конституційного становища особистості, основи організації та діяльності органів публічної влади, основи інституціоналізації та функціонування громадянського суспільства), то регулятивна функція галузі конституційного права є також більш «об'ємною», ніж охоронна, але все ж не гіпертрофованою, як у попередньому випадку.

Таким чином, у другому випадку відсутність тенденції до гіпертрофування предмета галузі конституційного права України дає змогу «збалансувати» такі парні галузеві функції, як регулятивна та охоронна. За умов незначного домінування регулятивної функції охоронній функції відводиться чільне місце у конституційно-правовому регулюванні.

Такий баланс між цими парними функціями галузі конституційного права є показником рівня демократизації суспільного та державного життя, реального втілення усіх цінностей демократичного режиму. Адже за часів перебування України у складі СРСР надзвичайна увага приділялась саме охоронній (а не регулятивній) функції галузі конституційного (у той час державного) права. Перспективи подальших досліджень бачимо в розгляді з аналогічних позицій охоронної функції галузі конституційного права України.

Список використаної літератури:

1. Сінькевич О.В. Функції конституційного права та функції інших галузей права: порівняльно-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 105–108.
2. Сінькевич О.В. Основні напрямки дослідження функцій і функціонування конституційного права (до постановки проблеми). *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дидоренка*. 2016. № 2. С. 29–36.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84–91.
4. Мішина Н.В. Конституційна скарга та індивідуальна заява до Європейського суду з прав людини як юридичні гарантії прав людини в Україні. *Право України*. 2018. № 12. С. 178–196.
5. Стрєльцова О.В. Конституціоналізація як відображення тенденції юридизації суспільних відносин (теоретичний аспект). *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 90–93.
6. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : монографія / За ред. М.О. Баймуратова. Київ : Логос, 2010. 428 с.
7. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма: проблемы теории и практики : дис. … д-ра юрид. наук. Москва, 2003. 584 с.
8. Сліденко І.Д. Конституційний контроль з позицій універсалізму. *Актуальні проблеми держави та права*. 2011. Вип. 61. С. 42–50.
9. Квач С.С. Особливості та основні складові процесу конституціоналізації права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 9-2(1). С. 58–60.

Sinkevych O. Regulatory function of the Ukrainian constitutional law branch: statement of the issue

The article analyzes the proposals of experts in constitutional law, based on which it is formulated that the discussion about the content of the concept of "constitutionalization" is closely related to how the constitutionalist considers the subject of constitutional law and the essence of branch's regulatory function.

If the researcher believes that the subject of constitutional law should cover almost all social relations, which are among the "most important", "interfering" in other areas of the national legal system – the regulatory function of constitutional law becomes extremely important. In this case, it almost "obscures" a paired, protective function.

If the researcher considers that the subject of constitutional law of Ukraine is gradually expanding, but with the complication of public relations, and traditionally includes in this subject three groups of public relations (basics of the constitutional position of the individual, basics of organization and activity of public authorities, basics of the civil society's functioning) – the regulatory function of the branch of constitutional law is also more "voluminous" than the protective, but still not hypertrophied, as in the previous case.

Thus, in the second case, the absence of a tendency to hypertrophy the subject of the constitutional law of Ukraine provides an opportunity to "balance" such paired branch functions as regulatory and protective. Given the insignificant dominance of the regulatory function, the protective function is given a prominent place in the constitutional regulation.

Such a balance between these paired functions of the field of constitutional law is an indicator of the level of democratization of public and state life, the real embodiment of all the values of a democratic regime. After all, during Ukraine's membership in the USSR, extremely important attention was paid to the protective (rather than regulatory) function of the branch of constitutional (at that time – state) law. Prospects for further research are seen in the consideration from a similar standpoint of the protective function of the field of constitutional law of Ukraine.

Key words: *constitutional law, constitutional law as a branch of law, constitutionalism, functions of constitutional law, branch functions, functions of law.*

УДК 347:004.9(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.3

А. О. Борисова
аспірант кафедри цивільного та господарського права і процесу
Міжнародного гуманітарного університету

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОЧИНІВ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

У статті поставлена та розв'язується проблема цивільно-правового аспекту здійснення правочинів у мережі Інтернет. Так, встановлено, що одним з основних складників інформаційного суспільства виступає використання інформаційних ресурсів глобальних комп'ютерних мереж, насамперед інформаційно-комунікаційної мережі Інтернет, яка є одним з найшвидших та зручних засобів отримання та обміну інформацією, що продовжує активно розвиватися. Інтернет все міцніше входить у життя сучасної людини, все більш зростає роль інформаційної сфери, що представляє собою сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, які здійснюють збір, формування, розповсюдження і використання інформації, а також системи регулювання виникаючих при цьому суспільних відносин.

Але одночасно під час дослідження наявних дефініцій категорії «Інтернет» можна констатувати, що усі визначення правової природи Інтернету мають певні юридичні похибки та зводяться до розкриття технічних характеристик цієї категорії. З них неможливо синтезувати одне загальне юридичне поняття «Інтернет». Така певна концентрація наукової думки на технічних характеристиках Інтернету призвела до того, що вивчення категорії «Інтернет» замкнулося на інформаційному праві з дещо розпливчастим предметом регулювання, залишивши без наукового висвітлення інші, не менш важливі правові складники категорії «Інтернет».

Також у статті досліджено та встановлено, що у зв'язку з тим, що відносини у мережі Інтернет є різновидом правочинів, які також регулюються нормами цивільного законодавства, вони є цивільно-правовими договорами як різновид правочинів, та на них розповсюджуються як загальні, так і спеціальні положення цивільного законодавства щодо останніх.

Крім того, встановлено, що попри певну кількість наукових робіт з заявленої тематики та значного внеску фахівців у сфері інформаційного права у дослідження правового регулювання суспільних відносин, що виникають у мережі Інтернет, проблема дослідження цивільно-правового аспекту здійснення правочинів у сфері Інтернет потребує більш глибокого дослідження з боку цивілістів.

Ключові слова: *правочин, цивільно-правове регулювання, мережа Інтернет, цивільно-правовий договір, цивільно-правовий аспект.*

Постановка проблеми. Проблеми правового регулювання відносин з використанням мережі Інтернет та інформаційних комунікацій зумовлені передусім їх виявленими властивостями. В останні десятиріччя як в Україні, так і в усьому світі мережа Інтернет активно використовується як у буденному житті, так і суб'єктами господарювання в самих різних областях підприємницької діяльності. Це зумовлено насамперед тим, що використання сучасних телекому-

© Борисова А. О., 2020

нікаційних технологій дозволяє істотно знизити матеріальні витрати, пов'язані із здійсненням підприємницької діяльності, і скоротити часові витрати на здійснення господарських операцій. Можна констатувати, що мережа Інтернет це найбільш важлива інфраструктура інформаційного суспільства, інфраструктура соціального регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема правового регулювання правочинів у сфері Інтернет відображена в працях вітчизняних науковців І.В. Арістової, О.О. Баранова, В.М. Брижко, В.Д. Гавловського, Б.А. Кормича, В.С. Цимбалюка, М.Я. Швеця та багато інших. Аналіз сучасних досліджень свідчить, що фахівці у сфері інформаційного права зробили значний внесок у дослідження правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час застосування мережі Інтернет. Водночас проблема дослідження цивільно-правового регулювання правочинів у сфері Інтернет потребує більш глибокого дослідження.

Так, С.В. Малахов під час дослідження проблем цивільно-правового регулювання відносин в Інтернеті дав правову дефініцію «Інтернет», що складається з чотирьох взаємопов'язаних елементів: 1) Інтернет – це інформаційна комп'ютерна мережа, що складається з окремих інформаційних комп'ютерних мереж, об'єднаних на основі єдиного міжмережевого протоколу; 2) Інтернет – це інформаційний простір; 3) Інтернет – це віртуальне місце і снування суб'єктів суспільства, в яких виникають, розвиваються й припиняються реальні громадські стосунки між суб'єктами суспільства, об'єктивно наявними в реальному фізичному світі; 4) Інтернет – це сукупність наявних у віртуальному середовищі інформаційних громадських стосунків. Як видно, три з чотирьох елементів стосуються теорії інформації і до цивільно-правового регулювання в Інтернеті відношення не мають. Визначення ж віртуального середовища не містить цивільно-правового складника (відносини з приводу майнових та особистих немайнових благ) [1].

Мета статті – дослідити цивільно-правовий аспект здійснення правочинів у мережі інтернет.

Виклад основного матеріалу. Під час дослідження наявних дефініцій категорії «Інтернет» можна констатувати, що усі визначення правової природи Інтернету мають певні юридичні похибки. З них неможливо синтезувати одне загальне поняття «Інтернет». Окрім того, технічні визначення не можуть бути основою правової характеристики мережі. Так, можна констатувати, що всі визначення зводяться до розкриття технічних характеристик цієї категорії. Така певна концентрація наукової думки на технічних характеристиках категорії «Інтернет» призвела до того, що вивчення цієї категорії замкнулося на інформаційному праві з дещо розпливчастим предметом регулювання, залишивши без правового висвітлення інші, не менш важливі складники категорії «Інтернет».

Цивільно-правове регулювання правочинів у мережі Інтернет як правового інституту є явищем, що постійно розвивається та змінюється. Важливим кроком для вітчизняного ринку інтернет-торгівлі стало прийняття Верховною Радою закону України «Про електронну комерцію» від 30.09.2015 р., який мав наблизити законодавство України до європейських стандартів у сфері інноваційних технологій та електронної торгівлі. Положення Закону спрямовані на регулювання відносин, що виникають при дистанційному укладенні та здійсненні правочинів щодо надання послуг, купівлі-продажу, постачання тощо, а також пов'язані з ними юридичні дії із застосуванням електронних інформаційно-комунікаційних засобів і технологій, що утворюють сферу електронної комерції. Окрім іншого, деталізовано процес підписання електронних договорів [2].

Цивільний кодекс України (ст. 207) прирівнює до вчинених у письмовій формі правочинів правочини, зміст яких зафіксований у кількох документах, а також правочини, воля сторін яких виражена за допомогою електронного або іншого технічного засобу зв'язку. Це положення відтворене у статті 11 закону України «Про електронну комерцію». Відповідно до закону електронний договір, укладений шляхом обміну електронними повідомленнями, підписаний у визначеному цим

законом порядку, вважається таким, що за правовими наслідками прирівнюється до договору, укладеного у письмовій формі. Кожен примірник електронного договору з накладеним на нього відповідним підписом є оригіналом такого договору, а також дозволяє використання електронних документів, пов'язаних з електронним правочином, як письмових доказів у судовому розгляді. Стаття 5 закону України «Про електронну комерцію» містить презумпцію дійсності електронного правочину, згідно з якою правочин не може бути визнано недійсним у зв'язку з його вчиненням в електронній формі, якщо інше не передбачено законом. Водночас закон України «Про електронну комерцію» не передбачає підстав для визнання правочину недійсним у зв'язку з його вчиненням в електронній формі [2].

Отже, цивільно-правові договори як різновид правочинів, які укладаються у віртуальному просторі Інтернет, відповідають положенням нормативно-правових актів про порядок укладання договорів, викладених у Цивільному кодексі України. Тому договори, які укладені в віртуальному просторі Інтернет, в нормативному плані регулюються тими ж законами і положеннями, які застосовуються до так званих традиційних, тобто викладених на папері, підписаних сторонами і закріплених їх печаткою. Від того, що текст договору має електронний вигляд, зберігається в пам'яті комп'ютера, а не в папці для договорів, він не перестає бути договором в цивільно-правовому сенсі. Але саме ці технологічні особливості віртуального середовища, електронна форма договорів – ускладнюють застосування до них класичних положень договірного права. Крім того, як вважають дослідники, за юридичною природою Інтернет є об'єктом правового впливу норм різних галузей права, а більшість суспільних відносин, що формуються і розвиваються в Інтернет мережі, належать до предмету цивільно-правового регулювання [1].

Електронний договір укладається та виконується в порядку, передбаченому у ЦК України та ГК України, а також іншими актами законодавства залежно від виду товарів чи послуг.

Електронний договір є різновидом електронного правочину. Закон України «Про електронну комерцію» врегулював процес укладення електронних договорів на принципово новому рівні. Аналогічно Цивільному кодексу України Закон використовує концепції оферти та акцепту, що є логічним, оскільки електронний договір насамперед є цивільно-правовим договором.

Відповідно до п. 4 ст. 11 закону України «Про електронну комерцію» пропозиція укласти електронний договір (оферта) може бути зроблена шляхом її розміщення в мережі Інтернет, в інших інформаційно-телекомунікаційних системах або шляхом надсилання електронного повідомлення, метою якого є пряме чи опосередковане просування товарів, робіт та послуг або ділової репутації особи, яка провадить господарську або незалежну професійну діяльність. Закон України «Про електронну комерцію» прямо передбачає, що оферта може включати всі необхідні умови шляхом перенаправлення споживача до іншого електронного документа. Існування такої норми не є юридичною необхідністю, однак повністю відповідає духу часу – викладення всіх умов продажу на кожній сторінці сайту інтернет-магазину або у кожному повідомленні-пропозиції було б незручним [2].

П. 6 ст. 11 закону України «Про електронну комерцію» дозволяє здійснити акцепт пропозиції укласти електронний договір одним з наступних способів:

– надсилання електронного повідомлення особі, яка зробила пропозицію укласти електронний договір;

– заповнення формуляра заяви (форми) про прийняття такої пропозиції в електронній формі;

– вчинення дій, що вважаються прийняттям пропозиції укласти електронний договір, якщо зміст таких дій чітко роз'яснено в інформаційній системі, в якій розміщено таку пропозицію, а ці роз'яснення логічно пов'язані з нею.

Повідомлення-акцепт і формуляр мають бути підписані в порядку, визначеному ст. 12 цього закону.

Закон України «Про електронну комерцію» передбачає, що заповнення форми про прийняття пропозиції в електронній

формі необхідне, якщо укладення електронного договору відбувається в інформаційно-телекомунікаційній системі суб'єкта електронної комерції. При цьому згідно з п. 8 ст. 11 Закону для укладення електронного договору в інформаційно-телекомунікаційній системі покупець має ідентифікуватися в ній, тобто створити обліковий запис. Така вимога суперечить практиці, зокрема американських інтернет-магазинів, які дозволяють "check-out as guest", тобто здійснювати покупки в гостьовому режимі. Ідентифікація покупця за таких умов здійснюється лише на етапі оплати в обсязі, необхідному для здійснення оплати

З огляду на п. 2 ст. 207 Цивільного кодексу України письмовий правочин не може вважатися таким, що вчинений у письмовій формі, якщо він не підписаний його стороною або сторонами. Вимоги щодо підпису електронних договорів прямо встановлені Цивільним кодексом України та законом України «Про електронну комерцію», які прямо або опосередковано відсилають до закону України «Про електронний цифровий підпис».

Так, якщо Цивільний кодекс України встановлює обов'язковість підпису письмових правочинів, то електронний правочин, згідно зі ст. 12 закону України «Про електронну комерцію», має бути підписаний, якщо це вимагається відповідно до акту цивільного законодавства або за домовленістю сторін. Електронними правочинами, підписання яких вимагається актом цивільного законодавства є передбачене ст. 11 закону України «Про електронну комерцію» електронне повідомлення, що надсилається особі, яка зробила пропозицію укласти електронний договір, а також формуляр заяви (форми) про прийняття пропозиції, заповнений в інформаційно-телекомунікаційній системі суб'єкта електронної комерції.

Певною мірою можливість підписати електронні договори різними видами е-підписів знайшла своє відображення в законі України «Про електронну комерцію», який встановлює, якщо відповідно до акта цивільного законодавства або за домовленістю сторін електронний правочин має бути підписаний сторонами, моментом його підписання є використання:

– електронного підпису;

– електронного цифрового підпису, за умови використання засобу електронного цифрового підпису усіма сторонами електронного правочину;

– електронного підпису одноразовим ідентифікатором;

– аналога власноручного підпису (може використовуватися лише за письмовою згодою сторін, у якій містяться зразки відповідних аналогів власноручних підписів).

Схожу правову норму завжди містив Цивільний кодекс України. Згідно з п. 3 ст. 207 Цивільного кодексу України під час вчинення правочинів допускається використання факсимільного відтворення підпису за допомогою засобів механічного, електронного або іншого копіювання, електронного підпису або іншого аналога власноручного підпису у випадках, встановлених законом, іншими актами цивільного законодавства, або за письмовою згодою сторін, у якій мають міститися зразки відповідного аналога їхніх власноручних підписів. Наведене положення кодексу, попри використання майже аналогічних слів, зовсім не є ідентичним.

Якщо подивитися закон України «Про електронну комерцію», письмова згода сторін, у якій мають міститися зразки відповідних аналогів власноручних підписів, вимагається лише у разі використання аналога власноручного підпису. Ст. 207 Цивільного кодексу України структурована таким чином, що факсимільне відтворення підпису та електронний підпис називаються аналогами власноручного підпису. З огляду на це фраза «за письмовою згодою сторін, у якій мають міститися зразки відповідного аналога їхніх власноручних підписів» стосується, зокрема, електронного підпису.

Таким чином, якщо Закон не дозволяє використовувати електронний підпис (наприклад, як ст. 11 закону України «Про електронну комерцію»), сторони можуть застосовувати його лише у тому разі, коли вони перед цим уклали якийсь документ, що містить зразок електронного підпису. Зрозуміло, що такий алгоритм зводить нанівець переваги електронної комерції.

Крім того, дослідники ще раз акцентують увагу на тому, що Цивільний кодекс України зрівняв електронну та письмову форму. Отже, щоб правочин вважався вчиненим у письмовій (електронній) формі, необхідно дотриматися всіх вимог, встановлених для цієї форми – це означає, що е-документ повинен бути підписаний сторонами. У разі відсутності підписів договір вважатиметься укладеним в усній формі, що може мати наслідком недотримання загальних вимог чинності правочину, встановлених цивільним законодавством, або вважатиметься не укладеним, якщо сторони (наприклад, своїми конклюдентними діями) не погодяться з його умовами [2].

Також про ототожнення письмового правочину та правочину в електронній формі говорять І. Спасибо-Фатєєва, О. Гудзь тощо. Так, на думку І. Спасибо-Фатєєвої, «віднесення правочинів, вчинених за допомогою електронних засобів зв'язку, до письмових слід розуміти як подання інформації (змісту правочину) на інших носіях, аніж папір, однак із фіксацією волі (думки, намірів) сторін через логічно упорядковані знаки» [4]. Такої ж позиції дотримується і О. Ґудзь: «текст електронних правочинів також може викладатися за допомогою писемності, загальновідомих умовних знаків, які розташовуються у певному порядку» [5].

Нагадуємо, що за загальним правилом недотримання форми правочину не тягне правових наслідків його недійсності, окрім випадків, коли недотримання письмової форми має наслідком недійсність правочину відповідно до прямої норми закону.

У цьому контексті також необхідно розуміти, що ст. 207 Цивільного кодексу України завжди була «на прицілі» закону України «Про електронну комерцію». Однак серед внесених законом України «Про електронну комерцію» змін до Цивільного кодексу України єдиною зміною, запровадженою до зазначеної ст. 207, було додавання електронного копіювання до інших способів факсимільного відтворення підпису. При цьому розробники закону України «Про електронну комерцію» вирішили, що електронне копіювання у ст. 12 цього закону можна не згадувати [3].

Як встановлює О.С. Кізлова, електронний договір визначений в Законі як домовленість двох або більше сторін, що спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків, оформлена в електронній формі (тобто дистанційно і з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем). Електронний договір укладається та виконується в порядку, передбаченому Цивільним і Господарським кодексами України, а також іншими актами національного законодавства [6].

Водночас дія Закону не поширюється на правочини:

– якщо законодавством встановлено спеціальний порядок переходу права власності;

– однією зі сторін є фізична особа, яка не зареєстрована як фізична особа-підприємець та реалізує / пропонує до реалізації товари, виконує роботи, надає послуги з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (за винятком, коли сторони прямо домовилися про застосування положень Закону № 675-VIII до правочину);

– стороною правочину є орган державної влади (орган місцевого самоврядування) в частині виконання ним функцій держави або місцевого самоврядування, якщо правочин вчиняється відповідно до закону України «Про публічні закупівлі»;

– правочин підлягає нотаріальному посвідченню або державній реєстрації;

– вчинення правочину регулює сімейні правовідносини;

– правочин стосується грального бізнесу або проведення лотерей, крім не грошових лотерей відповідно до закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та лотерей, визначених законом України «Про рекламу»;

– виконання зобов'язання забезпечується особою, яка уклала договір поруки або іншої форми майнового забезпечення, за умови, що така особа діє в цілях, що виходять за межі її господарської діяльності чи незалежної професійної діяльності.

Свобода вчинення електронних правочинів та однаковість юридичної сили електронних правочинів та правочинів, укладених в іншій формі, передбаченій законодавством, є одними з основних

принципів правового регулювання у сфері електронної комерції. Правочин не може бути визнано недійсним у зв'язку з його вчиненням в електронній формі, якщо інше не передбачено законом [7].

Законом також передбачено, що електронні документи, що стосуються укладення електронного правочину, можуть подаватись сторонами як докази до суду. Це дає змогу захистити порушене право у суді та додає сторонам більше впевненості в укладенні таких правочинів. Але, що стосується судової практики, то вона є неоднозначною. До прийняття Закону суди дуже часто ігнорували електронні документи та займали позицію визнання таких доказів «неналежними та недопустимими». Але зараз Законом встановлені вимоги як до оферти, так і для акцепту під час укладення електронного договору. Це ще раз підтверджує те, що електронний договір може визнаватись судом недійсним або оспорюватись не через форму укладення, а інші ознаки. Однак неоднозначність судової практики щодо електронних правочинів залишилась, що також відображається на застосуванні цих правочинів на практиці.

Висновки і пропозиції. Отже, цивільно-правові договори, які укладаються за допомогою електронних засобів зв'язку, фактично є певним різновидом правочинів. Правове регулювання правочинів у сфері Інтернет здійснюється за загальними правилами цивільного законодавства України, а саме ЦК України та спеціального законодавства у сфері електронних відносин у мережі Інтернет. Попри недостатню правову та наукову визначеність зазначених категорій, правочини у сфері Інтернет все частіше використовуються як у повсякденному житті, так і у господарській діяльності. Отже, з подальшим розвитком засобів електронного зв'язку роль електронних правочинів тільки зростатиме. Але, з одного боку, законодавець дозволяє вчинення правочинів в електронній формі, з іншого – встановлює обмеження для їх укладення.

Список використаної літератури:

1. Малахов С.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в глобальной компьютерной сети Интернет : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.03 – Гражданское право ; Предпринимательское право ; Семейное право; Международное частное право / Науч. рук. Г.А. Свердлык ; Московский открытый социальный университет. Юридический факультет. Москва, 2001. 21 с.
2. Про електронну комерцію. Закон України від 3.09.2015 №т 675-VIII, чинний, поточна редакція. Редакція від 19.04.2020, підстава – 114-IX
3. Найман Н. Юридична сила e-contracts: як розцінювати договори, укладені в мережі Інтернет? URL: https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/yuridichna-sila-econtracts-yak-rozcinyuvati-dogovori-ukladeni-v-merezhi-internet.html.
4. Спасибо-Фатєєва І. Актуальні питання форми правочинів (теоретико-практичний аспект). Підприємництво, господарство і право. 2002. №8. Ст. 31-35.
5. Гудзь О. Еволюція форм правочинів: від усної – до «електронної». Юридичний журнал. 2006. №1. Ст. 32-37.11.
6. Кізлова О.С. Електронний договір. *Окремі види договорів у сучасному законодавстві України* : колективна монографія / За заг. ред. Кізлова О.С. Одеса, 2017 р. С. 10-32
7. Волинец Т.В. Правове регулювання вчинення електронних правочинів. Європейські перспективи. 2016. Вип. 1. С. 152-156. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2016_1_25.

Borysova A. Civil law aspect of transactions on the Internet

The article presents and solves the problem of civil law aspects of transactions on the Internet. Thus, it is established that one of the main components of the information society is the use of information resources of global computer networks, primarily – information and communication network Internet, which is one of the fastest and most convenient means of obtaining and exchanging information, which continues to grow. The Internet is increasingly entering the life of modern man, the growing role of the information sphere, which is a set of information, information infrastructure, entities that collect, form, disseminate and use information, as well as systems for regulating the resulting social relations.

But, at the same time, when studying the existing definitions of the category "Internet", it can be stated that all definitions of the legal nature of the Internet have certain legal errors, and almost all definitions are reduced to the disclosure of technical characteristics of this category. From them it is not possible to synthesize one general legal concept "Internet". Such a certain concentration of scientific thought on the technical characteristics of the Internet has led to the study of the category "Internet" closed to information law with a somewhat vague subject of regulation, leaving without scientific coverage other, no less important legal components of the category "Internet".

Also, the article examines and establishes that due to the fact that the relationship on the Internet is a type of transaction, which is also governed by civil law, they are civil contracts as a type of transaction, and they apply to both general and special provisions of civil law regarding the latter.

In addition, it was found that despite the number of scientific papers on the stated topics and the significant contribution of experts in the field of information law in the study of legal regulation of public relations arising on the Internet, the problem of studying the civil aspect of transactions in the Internet needs deeper research by civilians.

Key words: *legal transaction, civil legal adjusting, network the Internet, civil legal agreement.*

УДК 347.191
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.4

М. З. Вовк
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

ЕЛЕКТРОННИЙ ПІДПИС ТА ЕЛЕКТРОННА ПЕЧАТКА ЯК ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЕЛЕКТРОННОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Із розвитком інформаційного суспільства в Україні збільшується кількість правочинів, що вчиняються суб'єктами підприємництва в сфері електронної комерції. Завдяки належній ідентифікації виробників товарів, робіт і послуг забезпечується охорона та захист прав споживачів. Тому виникає необхідність в дослідженні цивільно-правових засобів електронної ідентифікації суб'єктів підприємництва в сфері електронної комерції. Стаття присвячена аналізу електронного підпису та електронної печатки як цивільно-правових засобів електронної ідентифікації суб'єктів підприємництва. У статті досліджено поняття електронного підпису та електронної печатки, проаналізовані їх види: удосконалений електронний підпис та електронна печатка, кваліфікований електронний підпис та електронна печатка. Окрему увагу приділено питанню щодо вимог, яким повинні відповідати кваліфікований електронний підпис чи електронна печатка. На підставі аналізу законодавства та судової практики визначено правові наслідки відсутності електронного підпису та електронної печатки на документі суб'єкта підприємництва. Зокрема, відсутність електронного підпису на документі суб'єкта підприємництва унеможливлює ідентифікацію відправника повідомлення, зміст такого документа не захищений від внесення правок та виправлення. Тому електронний документ без електронного підпису не може розглядатись судом як доказ. Обґрунтовано позицію про те, що електронна печатка не є обов'язковим реквізитом електронного документа, тому її відсутність не створює юридичних наслідків для суб'єкта підприємництва. Зроблено висновок, що законодавче положення про те, що створювачем електронної печатки може бути лише юридична особа обмежує права фізичних осіб – підприємців. За результатами дослідження обґрунтовано авторську позицію щодо перспектив врегулювання досліджуваних відносин.

Ключові слова: *електронний підпис, електронна печатка, електронна ідентифікація, засоби індивідуалізації, суб'єкт підприємництва.*

Постановка проблеми. Вступаючи в торгово-економічні відносини, суб'єкти підприємництва індивідуалізується за допомогою певних засобів. Засоби індивідуалізації допомагають виділити їх серед маси інших подібних у сфері підприємництва, а також відокремити їх діяльність, вироблені або такі, що реалізуються, товари, надані послуги, виконані роботи. Найхарактернішими цивільно-правовими засобами індивідуалізації для суб'єктів підприємництва в Україні є: найменування, комерційне (фірмове) найменування, місцезнаходження, відбиток печатки, банківські рахунки, ідентифікаційний код, торговельна марка, географічне зазначення [1, с. 34].

Однак широке залучення інформаційної мережі Інтернет до сфери підприємницької діяльності зумовило появу нових суспільних відносин, зокрема електронної комерції. Із розвитком інформаційного суспільства в Україні збільшується кількість правочинів, що вчиняються суб'єктами підприємництва в сфері електронної комерції. Тому виникає необхідність у дослідженні цивільно-правових засобів електронної ідентифікації суб'єктів підприємництва. Варто також зазначити, що 5 жовтня 2017 року прийнятий Закон України «Про електронні довірчі послуги» [2], який, з-поміж іншого, регулює і пра-

© Вовк М. З., 2020

вові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації, а саме електронного підпису та електронної печатки. У зв'язку із прийняттям вищевказаного Закону втратив чинність Закон України «Про електронний цифровий підпис». Усе це свідчить про актуальність означеної теми й необхідність її дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання електронного підпису та електронної печатки як цивільно-правових засобів ідентифікації суб'єктів підприємництва та окремі його аспекти були висвітлені в працях лише деяких науковців, зокрема таких, як Д. Бойко [3, с. 91–112], І. Верес [4], М. Дутов [5], І. Іванов [6], В. Рєзнікова [7, с. 93–95], О. Яворська [8]. Варто зазначити, що праці вказаних науковців ґрунтуються на законодавстві, що втратило чинність на цей час.

Метою статті є аналіз електронного підпису та електронної печатки як цивільно-правових засобів електронної ідентифікації суб'єктів підприємництва та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення їх правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Електронна ідентифікація – це процедура використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають суб'єкта підприємництва. Цивільно-правовими засобами електронної ідентифікації суб'єктів підприємництва є електронний підпис та електронна печатка.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про електронну комерцію» у сфері електронної комерції використовуються такі три види електронних підписів: 1) електронний підпис або електронний цифровий підпис відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис»; 2) електронний підпис одноразовим ідентифікатором; 3) аналог власноручного підпису [9]. Варто звернути увагу, що наведене законодавче положення є «застарілим». Адже, як ми вже зазначали, втратив чинність Закон України «Про електронний цифровий підпис», який визначав правовий статус електронного цифрового підпису та регулював відносини, що виникали під час його використання.

Одним із найважливіших кроків на шляху інтеграції нашої держави у світовий електронний інформаційний простір є прийняття Верховною Радою України Закону України «Про електронні довірчі послуги», що набув чинності 07 листопада 2018 року. Цей Закон було розроблено з метою гармонізації українського законодавства із законодавством Європейського Союзу, а саме з Регламентом (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту і Ради ЄС від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію і довірчі послуги для електронних трансакцій у рамках внутрішнього ринку, який набрав чинності 01 липня 2016 року. Мета прийняття вказаного Регламенту – це забезпечення наближення законодавства країн – членів ЄС у галузі публічних та приватних онлайн-сервісів, електронного бізнесу й електронної комерції для усунення бар'єрів транскордонного використання засобів електронної ідентифікації в країнах-членах [3, с. 97]. З прийняттям Регламенту було розширено перелік засобів електронної ідентифікації суб'єктів підприємництва, зокрема, запроваджено засіб електронної печатки та введено в правове поле поняття «електронна печатка». Як слідує з Регламенту, основним призначенням електронної печатки є її використання під час надання публічних послуг [3, с. 101].

Законом України «Про електронні довірчі послуги» забезпечує правове регулювання електронного підпису та електронної печатки в Україні. Згідно зі ст. 1 цього Закону електронний підпис – це електронні дані, які додаються підписувачем до інших електронних даних або логічно з ними пов'язуються і використовуються ним як підпис, а електронна печатка – це електронні дані, які додаються створювачем електронної печатки до інших електронних даних або логічно з ними пов'язуються і використовуються для визначення походження та перевірки цілісності пов'язаних електронних даних [2].

Підписувачем може бути як фізична, так і юридична особа. Натомість створювачем електронної печатки відповідно до п. 40 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги» може бути лише юридична особа [2].

Видається, що таке законодавче положення обмежує права фізичних осіб – підприємців. Адже у п. 15 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про електронну комерцію» передбачено, що суб'єктом електронної комерції є суб'єкт господарювання будь-якої організаційно-правової форми, що реалізує товари, виконує роботи, надає послуги з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем, або особа, яка придбаває, замовляє, використовує зазначені товари, роботи, послуги шляхом вчинення електронного правочину [9]. Відповідно до ч. 2 ст. 55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання є: 1) господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; 2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці [10].

Варто також зазначити, що згідно зі ст. 58-1 Господарського кодексу України як юридичні особи, так і фізичні особи – підприємці мають право використовувати у своїй діяльності печатки [10].

Таким чином, в п. 40 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги» доцільно передбачити, що створювачем електронної печатки може бути як юридична, так і фізична особа – підприємець.

Електронний підпис та електронна печатка можуть бути удосконаленими та кваліфікованими.

Удосконалений електронний підпис чи електронна печатка – це електронний підпис чи електронна печатка, створені за результатом криптографічного перетворення електронних даних, з якими пов'язаний цей електронний підпис чи електронна печатка, з використанням засобу удосконаленого електронного підпису чи електронної печатки та особистого ключа, однозначно пов'язаного з підписувачем чи створювачем електронної печатки, і який дає змогу здійснити електронну ідентифікацію підписувала чи створювача електронної печатки та виявити порушення цілісності електронних даних, з якими пов'язаний цей електронний підпис чи електронна печатка. Натомість кваліфікований електронний підпис чи електронна печатка – це вдосконалений електронний підпис чи печатка, який створюється з використанням засобу кваліфікованого електронного підпису чи електронної печатки і базується на кваліфікованому сертифікаті відкритого ключа [2].

Таким чином, відмінність полягає в тому, що удосконалений електронний підпис чи електронна печатка створюється з використанням засобу удосконаленого електронного підпису чи електронної печатки та особистого ключа, а кваліфікований – засобу кваліфікованого електронного підпису чи електронної печатки та кваліфікованого сертифікату відкритого ключа.

Засіб удосконаленої чи кваліфікованої електронної печатки – це апаратно-програмний або апаратний пристрій чи програмне забезпечення, які реалізують криптографічні алгоритми генерації пар ключів та/або створення, та/або перевірки, та/або зберігання особистого ключа відповідно удосконаленої чи кваліфікованої електронної печатки [2].

Особистий ключ – це параметр алгоритму асиметричного криптографічного перетворення, який використовується як унікальні електронні дані для створення електронної печатки, доступний тільки створювачу електронної печатки, а також у цілях, визначених стандартами для кваліфікованих сертифікатів відкритих ключів. Натомість сертифікат відкритого ключа – це електронний документ, який засвідчує належність відкритого ключа юридичній особі, підтверджує її ідентифікаційні дані та/або надає можливість здійснити автентифікацію веб-сайту [2].

Організаційно-методологічні, технічні та технологічні умови, яких повинен дотримуватися кваліфікований надавач електронних довірчих послуг, його відокремлені пункти реєстрації під час надання кваліфікованих електронних довірчих послуг їх користувачам визначають Вимоги у сфері електронних довірчих послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р.

№ 992. Зокрема, у п. 81 зазначено вимоги, яким повинні відповідати кваліфікований електронний підпис чи електронна печатка, а саме:

1) встановлювати однозначний зв'язок з підписувачем чи створювачем електронної печатки;

2) надавати можливість здійснити електрону ідентифікацію підписувача чи створювача електронної печатки;

3) забезпечувати одноосібний контроль підписувача або створювача електронної печатки за відповідним особистим ключем;

4) виявляти будь-які зміни пов'язаних електронних даних, на які накладено кваліфікований електронний підпис чи електронну печатку [11].

Відповідно до ч. 3 ст. 14 Закону України «Про електронні довірчі послуги» використання удосконаленого електронного підпису чи електронної печатки забезпечує середній рівень довіри до схем електронної ідентифікації, а кваліфікованого електронного підпису чи електронної печатки – високий рівень довіри до схем електронної ідентифікації [2].

Електронний підпис чи електронна печатка не можуть бути визнані недійсними та позбавлені можливості розглядатися як доказ у судових справах винятково на тій підставі, що вони мають електронний вигляд або не відповідають вимогам до кваліфікованого електронного підпису чи електронної печатки. Крім цього, кваліфікована електронна печатка має презумпцію цілісності електронних даних і достовірності походження електронних даних, з якими вона пов'язана.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» накладенням електронного підпису завершується створення електронного документа [12]. Таким чином, відсутність електронного підпису свідчить про те, що електронний документ не створений, і тому не може розглядатись судом як доказ.

Аналогічну позицію висловлює і Касаційний господарський суд Верховного Суду. Так, у своїх постановах: від 11 червня 2019 року (справа № 904/2882/18), від 24 вересня 2019 року (справа № 922/1151/18) та від 28 грудня 2019 року (справа № 922/788/19) він дослідив питання щодо можливості використання роздруківки електронної переписки без електронного підпису, як доказу у справі. У постановах Касаційного господарського суду Верховного Суду вказано, що електронний підпис є обов'язковим реквізитом електронного документа. Відсутність такого реквізиту в електронному документі виключає підстави вважати його оригіналом. Тому роздруківка електронної переписки не може бути використана як доказ у справі, оскільки не відповідає вимогам Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», не містить електронного підпису, який є обов'язковим реквізитом електронного документа, що унеможливлює ідентифікацію відправника повідомлення та зміст такого документа не захищений від внесення правок та виправлення [13; 14; 15].

Щодо правових наслідків відсутності електронної печатки на електронному документі, то слід зазначити наступне. Електронна печатка не є обов'язковим реквізитом електронного документа. Тому наявність або відсутність електронної печатки суб'єкта підприємництва на електронному документі не створює юридичних наслідків.

Висновки і пропозиції. Запровадження електронної печатки є ще одним кроком на шляху ідентифікації суб'єктів підприємництва у сфері електронної комерції. Однак закріплення положення про те, що створювачем електронної печатки може бути лише юридична особа, обмежує права фізичних осіб – підприємців. Тому в п. 40 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги» доцільно передбачити, що створювачем електронної печатки може бути як юридична, так і фізична особа – підприємець.

Відсутність електронного підпису на документі суб'єкта підприємництва унеможливлює ідентифікацію відправника повідомлення, зміст такого документа не захищений від внесення правок та виправлення. Тому електронний документ без електронного

підпису не може розглядатись судом як доказ. Натомість електронна печатка не є обов'язковим реквізитом електронного документа, тому її відсутність не створює юридичних наслідків для суб'єкта підприємництва.

Список використаної літератури:

1. Правові засади створення, діяльності та припинення юридичних осіб в Україні : навч. посібник / Ю.М. Юркевич, У.Б. Андрусів, О.Б. Верба-Сидор та ін.; за ред. Ю.М. Юркевича. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 412 с.
2. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19 (дата звернення: 03.06.2020).
3. Правове регулювання відносин у мережі Інтернет : монографія / А.П. Гетьман, Ю.Є. Атаманова, В.С. Мілаш та ін.; за ред. С.В. Глібка, К.В. Єфремової. Харків : Право, 2015. 360 с.
4. Верес І. Правове регулювання електронних підписів. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 3. С. 11–15.
5. Дутов М. Правові проблеми електронного документообігу. *Право України*. 2002. № 6. С. 122–124.
6. Іванов А.І. Нормативно-правове регулювання використання електронного цифрового підпису. *Вісник Пенітенціарної асоціації України.* 2018. № 1 (3). С. 39–46.
7. Актуальні проблеми господарського права (Особлива частина): навч. посіб. / за ред. В.С. Щербини, В.В. Рєзнікової. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 800 с.
8. ІТ право / За заг. ред. проф. О.С. Яворської. Львів : Видавництво «Левада», 2017. 470 с.
9. Про електронну комерцію: Закон України від 03.09.2015 р. № 675-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19 (дата звернення: 03.06.2020).
10. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15 (дата звернення: 03.06.2020).
11. Вимоги у сфері електронних довірчих послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992-2018-%D0%BF#n484 (дата звернення: 03.06.2020).
12. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15 (дата звернення: 03.06.2020).
13. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 11.06.2019 р. у справі №904/2882/18. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/82426143 (дата звернення: 03.06.2020).
14. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 24.09.2019 р. у справі №922/1151/18. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/84515934 (дата звернення: 03.06.2020).
15. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 28.12.2019 р. у справі №922/788/19. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86717260 (дата звернення: 03.06.2020).

Vovk M. Electronic signature and electronic seal as civil means of electronic identification of enterprise enteties

The number of transactions concluded by enterprise entities in the field of electronic commerce is increasing with the development of the information society in Ukraine. Consumer's rights protection is ensured due to the proper identification of producers of goods, works and services. Therefore, there is a need to study the civil means of electronic identification of enterprise entities in the field of electronic commerce. The article deals with the analysis of electronic signatures and electronic seals as civil means of electronic identification of enterprise entities. The concept of electronic signatures and electronic seals is investigated; their types such as improved electronic signatures and electronic seals, qualified electronic signatures and electronic seals are analyzed. Special attention is paid to the requirements that a qualified electronic signature or electronic seal should meet. Based on the analysis of the legislation and judicial practice, the legal consequences of the lack of electronic signatures and electronic seals on the documents of the enterprise entity are determined. In particular, the lack of an electronic signature on the document of the enterprise entity makes it impossible to identify the sender of the message; the content of such a document is not protected from making corrections and emendations.

Therefore, an electronic document without an electronic signature cannot be considered as evidence by the court. The statement that an electronic seal is not obligatory means of an electronic document is proved, so its lack does not create legal consequences for the enterprise entity. It is concluded that the legislative provision stating that the creator of the electronic seal can only be a legal entity restricts the rights of individuals – entrepreneurs. According to the research results, the author's attitude to the prospects of settlement of the investigated relations is substantiated.

Key words: *electronic signature, electronic seal, electronic identification, means of individualization, enterprise entity.*

УДК 364.44
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.5

Н. В. Рикова
orcid.org/0000-0003-3765-932X
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВА В СИСТЕМІ КОРПОРАТИВНИХ ІНТЕРЕСІВ І ВІДНОСИН: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

У статті на основі зарубіжного досвіду проаналізовано місце держави в системі корпоративних інтересів та відносин. Автор наголошує на вагомій ролі нормативного забезпечення участі держави в корпоративних відносинах, що, власне, і є основним інструментом державного регулювання в цій сфері. У призмі аналізу норм законодавства України, що врегульовують участь держави в системі корпоративних інтересів, виокремлені певні правові обмеження такої участі.

Роль держави в корпоративних правовідносинах має свої особливості. Участь держави викликана необхідністю реалізації тих цілей і завдань, які держава виконує від імені населення. Окрім цього, держава має владні повноваження, вона не є єдиним суб'єктом корпоративних відносин, на відміну від фізичних та юридичних осіб, держава самостійно визначає межі правоздатності учасників відносин шляхом прийняття нормативних правових актів. У корпоративних відносинах держава виступає на засадах рівності з фізичними та юридичними особами.

Незважаючи на наявність принципу формально-юридичної рівності суб'єктів корпоративних правовідносин, на практиці іноді може бути поставлено під сумнів реалістичність його застосування. Адже держава діє як суверен, володіє характеристиками, які роблять її особливим суб'єктом права (держава самостійно приймає закони, якими мають керуватися всі інші суб'єкти корпоративного права; зберігає владні функції, вступаючи в корпоративні правовідносини, побудовані на засадах рівності тощо).

Складники мети участі держави в корпоративних відносинах є такими: надання товарів або послуг (що було б неможливим у ринкових умовах); стимулювання розвитку окремих галузей економіки або окремих регіонів шляхом державних інвестицій; надання товарів або послуг за ціною нижче ринкової, з огляду на соціальні потреби; надання робочих місць і соціального забезпечення; контроль над стратегічно важливими галузями економіки; створення джерела доходу для державного бюджету з прибутку господарського товариства за участю держави; створення системи стимулювання діяльності працівників.

Участь держави в корпоративних правовідносинах – це об'єктивна необхідність ринкової економіки, що здійснюється за допомогою володіння акціями компаній і є формою реалізації економічної і соціальної функцій держави. Участь держави, як і інших суб'єктів корпоративного права, може здійснюватися як прямо, так і опосередковано.

Ключові слова: *корпоративний інтерес, корпоративні відносини, моделі участі держави в системі корпоративних інтересів, нормативне забезпечення участі держави в корпоративних відносинах, держава.*

© Рикова Н. В., 2020

Постановка проблеми. Участь держави в корпоративних правовідносинах – це об'єктивна необхідність ринкової економіки, яка здійснюється за допомогою володіння акціями компаній і є формою реалізації економічної і соціальної функцій держави. Головну роль у цьому процесі відіграє пряма участь держави в корпоративних правовідносинах, яка здійснюється шляхом придбання прав власника на акції, частки участі в підприємствах. Беручи участь у корпоративних правовідносинах, держава висловлює інтереси всього суспільства, в тому числі і кожного акціонера окремо. Так само держава артикулює публічні інтереси. Цим і визначаються особливості правового статусу держави як акціонера.

Основними учасниками корпоративних відносин є акціонерні товариства, які мають значний потенціал для розвитку капіталу. Регулювання державою корпоративних відносин відбувається у двох аспектах: законодавчому та економічному. Аналіз обох цих аспектів є порівняно новою проблемою у вітчизняній науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем, пов'язаних із місцем держави в системі корпоративних інтересів, присвячені роботи вітчизняних вчених: Д. Погрібного [6], Л. Птащенко [13], О. Редькіна, А. Ткача, Н. Орлової [4], В. Шаповалова [17], Н. Пойди-Носик [7], І. Шульги [18] та інших. Проблеми корпоративного управління порушували у працях зарубіжні учені, серед яких А. Берле, О. Вільямс, Дж. Гілберт. На думку Н. Пойда-Носик, чинна в Україні система регулювання та нагляду за діяльністю акціонерних товариств визнається неефективною через певні проблеми. Її розвиток гальмується відсутністю ефективної системи контролю та належного захисту прав власників акцій та маніпулюванням ціноутворенням корпоративних цінних паперів [7]. На думку дослідниці, у вивченні проблеми державного регулювання корпоративних інтересів, варто більше звертати увагу на аналіз повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку України, вивчення пруденційного нагляду як виду наглядових процедур, нагляду за проведенням загальних зборів [7].

Дослідниця Н. Орлова, розглядаючи переваги та недоліки збільшення державної частки в корпоративній власності, наголошує, що зростаюча участь держави може створити загрозу нижчого рівня використання інноваційних продуктів [4]. Серед потенційних чинників таких загроз варто назвати низьку мобільність матеріальних, трудових, фінансових ресурсів, директивний характер державного планування.

Поряд із тим зарубіжний досвід ролі держави в корпоративних відносинах залишився не до кінця проаналізованим.

Мета статті – проаналізувати нормативні особливості державного регулювання корпоративних відносин та суб'єктної ролі у них самої держави.

Виклад основного матеріалу. Регулювання в системі корпоративного управління не є окремим напрямом діяльності держави, а є важливою складовою частиною державної економічної політики, що суттєво впливає на успішність її реалізації. Корпоративні відносини є за своєю природою договірними. Це зумовлює зарахування низки питань врегулювання в системі корпоративних інтересів на розсуд сторін через укладення договорів.

Причинами державного регулювання корпоративних відносин є недосконалість та, за певних обставин, невеликі можливості ринкової економіки. Гнучкість, перспективність для участі як державного, так і приватного капіталу, відсутність обмежень за кількістю учасників, зручність в управлінні і залученні зовнішніх інвесторів, а також більш жорстке нормативне регулювання діяльності акціонерних товариств дають змогу зарахувати акціонерні товариства до найоптимальнішої організаційно-правової форми юридичної особи для участі держави в її управлінні.

Без пропорційного втручання держави в економічні відносини вони не будуть ефективно функціонувати і розвиватися. Досліджуючи державну участь у корпоративних правовідносинах, необхідно звернути увагу на нормативно-правові акти, що регулюють ці відносини. В Україні це, зокрема:

1) Цивільний кодекс України;
2) Господарський кодекс України;

3) Закон України «Про акціонерні товариства» [8] (згідно з п. 2 ст. 1 ЗУ «Про акціонерні товариства», діяльність державних акціонерних товариств та державних холдингових компаній, єдиним засновником та акціонером яких є держава в особі уповноважених державних органів, регулюється цим Законом, з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами);

4) Закон України «Про господарські товариства»;

5) Закон України «Про депозитарну систему України»;

6) Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна»;

7) Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок».

У науковій літературі державний сектор згадується у вузькому сенсі як господарські об'єкти, що повністю або частково належать центральним і місцевим органам управління. Причинами участі держави в цих організаціях можуть бути: збільшення неподаткових доходів, які сприяють зниженню державою податків на результати діяльності підприємства; виконання юридичними особами загальнодержавних функцій, таких як оборона, безпека, соціальні програми; активізація розвитку виробництва, вдосконалення фінансово-економічних показників діяльності, мобілізація інвестицій; здійснення інституційних перетворень в економіці.

Нині одна з головних задач – це завдання підвищення ефективності державної участі в економіці, а також зростання ефективності управління державною власністю через участь у корпоративних правовідносинах [18]. Без пропорційного втручання держави в економічні відносини вони не будуть ефективно функціонувати і розвиватися.

Українська держава є публічною структурою, що, на відміну від інших суб'єктів корпоративних правовідносин, діє заради забезпечення публічного інтересу та заради всього суспільства. Держава має всі необхідні ознаки для самостійної участі в корпоративних відносинах: організаційну єдність, наявність відокремленого майна, самостійну майнову відповідальність, право на придбання від свого імені, майнові та немайнові права, виконання обов'язків; держава виступає в ролі позивача та відповідача у судовому процесі.

Відповідно до чинного законодавства, крім основної мети діяльності комерційних організацій, отримання прибутку, до цілей участі держави в корпоративних правовідносинах варто зарахувати забезпечення обороноздатності країни і безпеки держави, захист моральності, здоров'я, прав і законних інтересів громадян.

Деякі дослідники вказують, що такі протилежні меті діяльності в юридичних особах із державною участю, як отримання прибутку і виконання суспільно корисних завдань, можуть утворювати конфлікт інтересів [19]. Наприклад, основне завдання акціонерного товариства – збільшення капіталу його засновників. Державними завданнями є політичні (стратегічні) і соціальні функції. Названі завдання не приносять вигоду і протилежні комерційним цілям.

Можна виокремити такі цілі участі держави в корпоративних правовідносинах:

1) надання товарів або послуг, що не могло б відбутися в ринкових умовах, оскільки ці товари мають характер публічної цінності або їх надання вимагає масштабних інвестицій;

2) стимулювання розвитку окремих галузей економіки або окремих регіонів шляхом державних інвестицій;

3) надання товарів або послуг за ціною нижче ринкової, з огляду на причини соціального характеру;

4) надання робочих місць і соціального забезпечення;

5) контроль над стратегічно важливими галузями економіки, виходячи з політичних мотивів;

6) створення джерела доходу для державного бюджету з прибутку господарського товариства за участю держави (найчастіше у формі державної монополії, коли бюджет отримує монопольну ренту);

7) створення системи виграшів для політиків і державних службовців (у тому числі, через систему членства в радах директорів).

Закріплення конкретних цілей діяльності акціонерного товариства з державною участю в статуті може сприяти коорди-

нації керівництва товариства в питаннях корпоративного управління.

Аналізуючи нормативно-правові акти, що регулюють участь держави в корпоративних відносинах, варто врахувати, що правові акти віддзеркалюють особливості держави як особливого суб'єкта права, включаючи норми приватного і публічного права. Ці нормативні акти можна поділити на базові [8] та допоміжні.

ЗУ «Про акціонерні товариства» закріплює загальні норми з регулювання участі держави в корпоративних відносинах (наприклад, ст.ст. 1, 4, 9, 12, 33, 62, 80) [8]. У ст. 9 визначено, що «засновниками акціонерного товариства визнаються: держава в особі органу, уповноваженого управляти державним майном, територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, а також фізичні та/або юридичні особи, що прийняли рішення про його заснування. Особливості створення акціонерного товариства <…> за участю державних та (чи) комунальних підприємств – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку за погодженням з Фондом державного майна України» [8].

У ст. 33 задекларовано: «У публічному акціонерному товаристві та акціонерному товаристві, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі, а також акціонерному товаристві, 50 і більше відсотків акцій (часток, паїв) якого знаходяться у статутних капіталах господарських товариств, частка держави в яких становить 100 відсотків, обов'язково утворюються комітет з питань аудиту, комітет із питань визначення винагороди посадовим особам товариства (далі – комітет із винагород) і комітет із питань призначень» [8]. У ст. 62 уточнено: «Посадовими особами органів акціонерного товариства не можуть бути народні депутати України, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, військовослужбовці, нотаріуси, посадові особи органів прокуратури, суду, служби безпеки, Національної поліції, державні службовці, крім випадків, коли вони виконують функції з управління корпоративними правами держави та представляють інтереси держави або територіальної громади в наглядовій раді або ревізійній комісії товариства» [8].

У державній політиці низки європейських країн (зокрема, Франція, Італія, Великобританія, Німеччина, Швеція) спостерігається активне державне втручання в господарську діяльність [19].

В Україні у травні 2020 р. в Реєстрі корпоративних прав держави обліковувалося близько 690 акціонерних товариств [14], у статутному капіталі яких є державна частка, при загальній кількості акціонерних товариств близько 14 тис. Таким чином, частка держави в корпоративній власності доволі незначна. З іншого боку, збільшення частки державних інвестицій певним чином сприятиме зменшенню негативного впливу кризи на діяльність багатьох підприємств, підтримки їх суспільно значимої роботи на благо економіки України.

Рівень впливу на економіку і завдання, що наважуються державою, дає змогу виділити кілька моделей ринкового господарства:

1) англосаксонська (Канада, США, Англія) з характерною великою свободою підприємництва. Головною метою такої моделі є отримання стійких, позитивних результатів, які дають змогу окупити вартість капіталу за умови пайової участі держави в політичних, регулятивних і споживчих сферах;

2) соціально орієнтована (Австрія, Німеччина, Голландія), в якій виразною є соціальна спрямованість держави;

3) західноєвропейська, або романська (Португалія, Франція, Іспанія) з великою часткою державного сектора та діяльністю для захисту інтересів державної власності;

4) скандинавська (Швеція, Данія, Норвегія), що характеризується паритетністю державного і приватного капіталу, ясно вираженою соціальною спрямованістю;

5) патерналістська (Японія), особливостями якої є посилене державне регулювання, використання традицій із сучасним способами виробництва.

У зарубіжній науковій думці відслідковується позиція, що держава бере активну участь у корпоративних відноси-

нах, оскільки, окрім отримання прибутку, має на меті виступати засобом виконання національної політики. Можливість і доцільність виконання державою своїх функцій власника, підприємця та регулятора соціально-економічних процесів у суспільстві тісно пов'язані з етапами становлення та розвитку держави. Відповідно до цього змінюються масштаби, пропорції, частка державної власності в економіці.

У власності європейських держав і під державним контролем перебувають такі великі галузі підприємництва, як нафтогазова, авіакосмічна, автомобільна. «Petrobras» – найбільша бразильська нафтогазова компанія, контрольована державою. Була заснована в 1953 р. На 31 березня 2016 р. контрольний пакет звичайних акцій, що належить уряду Бразилії, становив 50,26% [5]. National Rail road Passanger Corporation, яка діє за комерційним назвою «Amtrak», – американська залізнична компанія, основним завданням якої є пасажирська перевезення. Компанію засновано постановою Конгресу у 1971 р., вона є державним підприємством, що належить уряду Сполучених Штатів Америки.

Наголосимо на різноманітті організаційно-правових форм, в яких реалізовують свою діяльність державні підприємства в різних країнах. У Франції, Великобританії, Японії переважною формою є державні корпорації, а в Німеччині та Італії – державні компанії приватного права.

Така форма підприємства, як акціонерне товариство, найбільш зручна для участі держави. Зазначена організаційно-правова форма дає змогу спростити приватизацію державних підприємств, що зручно і для змішаних компаній. У Франції форма акціонерного товариства застосовується для організації саме змішаних компаній. Комерційний кодекс Франції поділяє акціонерні товариства на «товариства, що звертаються до публічної підписки і статутний капітал яких має бути не менше 225 тис. євро» та «товариства, що не звертаються до публічної підписки, статутний капітал яких має бути не менше 37 тис. євро».

На основі аналізу зарубіжного досвіду з особливостей акціонерних товариств можна виокремити: відповідальність акціонерів за боргами акціонерних товариств лише в межах суми своїх акцій, централізований характер управління акціонерним товариством, безстроковість його існування. Особливий інтерес становить форма публічної корпорації (public corporation), що отримала свою назву в Англії, наочним прикладом якої виступають Національне управління вугільної промисловості, Британська радіомовна корпорація – BBC. У Німеччині ця форма визначається як публічна установа (offentliche Instant), у Франції функціонують обидві зазначені форми. Публічна корпорація у британських реаліях – це інститут, що виконує функції економічного і соціального характеру від імені держави, але в ролі незалежного суб'єкта права. Публічна корпорація відповідальна за свою діяльність перед державою в особі уряду, але водночас вона наділена власним майном і має правові ознаки комерційного підприємства. У США термін «корпорація» включає в себе широке коло юридичних осіб. Корпорації діляться, в залежності від цілей на:

1) публічні корпорації – це державні та муніципальні організації;

2) напівпублічні корпорації – це корпорації, що задовільняють загальні потреби населення;

3) підприємницькі корпорації – корпорації, які діють із метою отримання прибутку;

4) непідприємницькі корпорації – це корпорації, що не мають на меті отримання прибутку.

Великий методологічний інтерес становлять і моделі корпоративного управління в зарубіжних країнах. Кожна країна створює свою індивідуальну модель корпоративного управління залежно від власних особливостей. Однак основою для всіх національних систем виступають чотири моделі управління:

1) англо-американська, яка характерна для США, Канади, Великобританії, Австралії. Основний капітал компанії належить інституціональним і приватним інвесторам, метою яких є короткострокове отримання прибутку шляхом курсової різниці. Вищим органом управління виступають загальні збори акціонерів, але у зв'язку з вели-

кою розпорошеністю акцій, збори мають формальний характер. Насправді органом корпоративного управління є рада директорів, у розпорядженні якої знаходиться уся діяльність акціонерного товариства;

2) континентальна або німецька (Німеччина, Норвегія, Австрія, Нідерланди). Характеризується високим ступенем концентрації акціонерного капіталу, переважною роллю банків в прийнятті рішень і незначним розподілом акцій між приватними інвесторами. У цій моделі переважає дворівнева система управління: наглядова рада і правління. Вищою ланкою виступає зібрання акціонерів. Визначальною рисою континентальної моделі є участь працівників в управлінні компанії;

3) японська, що приділяє увагу як правам та інтересам акціонерів, так і стейкхолдерам. Відмінними рисами моделі виступають висока концентрація власності в руках великих і середніх акціонерів, злиття у формі перехресного володіння акціями компаніями, довічне працевлаштування в компанії, важливість досягнення внутрішнього консенсусу;

4) сімейні бізнес-групи («сімейний капіталізм») має місце практично у всіх країнах світу, особливою популярністю користується в країнах Азії, Латинської Америки, Швеції, Італії та Франції. Головна риса цієї моделі – здійснення управління усією компанією членами однієї сім'ї. Капітал компанії фіксується і розподіляється за сімейними каналами, контроль над бізнесом належить родині (наприклад, династія Валенберга в Швеції). Контроль в організації здійснюється пірамідним (вертикальним) способом побудови групи, перехресним володінням акцій.

До названих моделей можна додати італійську і змішану. «Італійська модель, притаманна країнам, що володіють високою часткою державної власності. Форма управління в цій моделі пов'язана зі створенням багатогалузевих державних холдингів, що підкоряються безпосередньо міністерству майна. Далі умовно розташовуються державні холдингові компанії другого рівня, які беруть участь в акціонерних капіталах галузевих компаній, а через них – в акціонерних капіталах конкретних виробничих компаній, для яких характерна змішана (за участю держави) акціонерна власність. Змішана модель використовується в таких країнах, як Великобританія (переважають публічні корпорації), Німеччина (зустрічаються акціонерні спільноти), Франція (використовуються і публічні корпорації, і акціонерні товариства з винятковою участю держави, і змішані акціонерні товариства).

Загальновідомо, що в Німеччині, Франції, на відміну від США, Великобританії, контроль компаній здійснює незначна кількість акціонерів. Такий контроль називається «concentrate ownership» (концентроване володіння/власність). У зазначених країнах зміцнився підхід, за якого акціонер вважається контролюючим, якщо йому належить прямо або побічно 20% пакета акцій. Водночас у кожній названій країні до двадцятки ключових компаній входять підприємства, у яких відсутній контролюючий акціонер: Франція – 60%, Німеччина – 50%, Італія – 20% (для порівняння: у США цей показник дорівнює 80).

Методологічно значимим є також інший підхід до поділу участі держави в корпоративних відносинах. Таким чином, є варіації управління компаніями з державною участю:

1) децентралізована модель, якій притаманний розподіл прав управління товариствами між кількома профільними міністерствами і відомствами (Фінляндія, Великобританія). Певним обмеженням виступає у цьому контексті виступає змішання функцій управління з функціями регулювання, незважаючи на те, що вузькоспрямовані відомства краще розбираються у специфіці компаній;

2) подвійна модель допускає керівництво спільними зусиллями профільних і так званих загальних міністерств (Італія, Греція, Корея). Збільшення сили і впливу національних міністерств цих країн відбулося в результаті розвитку подвійний моделі. Позитивна сторона моделі полягає в змозі ефективно використовувати систему стримувань і противаг, враховуючи інтереси як певних галузей, так і економіки загалом. Негативними моментами виступають змога розмивати відповідаль-

ність через фактичну наявність двох джерел формування управлінських рішень, а також дезорієнтація керівників компаній, які змушені брати до відома керівні вказівки кількох міністерств.

3) централізована модель має відмінну рису – створення єдиного центру управління більшістю компаній із державною участю – міністерства або агентства. У значних випадках у цій ролі виступає Міністерство фінансів (Данія, Іспанія) або Міністерство промисловості (Норвегія, Швеція);

4) альтернативна модель управління формується для передачі акцій, що належать державі, спеціально створеним холдингам, контроль над якими також знаходиться в управлінні держави (Австрія).

Практику участі української держави у корпоративних правовідносинах складно чітко зарахувати до однієї з описаних моделей, певним чином наближаючись до централізованої моделі.

Висновки і пропозиції. Виконання стратегічно важливих і соціальних функцій визначає цілі участі держави в корпоративних правовідносинах.

Участь держави в корпоративних правовідносинах – це об'єктивна необхідність ринкової економіки, що здійснюється за допомогою володіння акціями компаній і є формою реалізації економічної і соціальної функцій держави. Участь держави, як і інших суб'єктів корпоративного права, може здійснюватися як прямо, так і опосередковано. Найбільш оптимальною організаційно-правовою формою юридичної особи для забезпечення державою управління в системі корпоративних інтересів є акціонерне товариство.

Будучи учасником корпоративних відносин, держава висловлює інтереси всього суспільства, в тому числі і кожного акціонера окремо. Поряд із тим держава транслює публічні інтереси. Цим визначаються особливості її правового статусу як акціонера.

У корпоративних відносинах держава виступає на засадах рівності з фізичними та юридичними особами. Загалом закріплення конкретних цілей діяльності акціонерного товариства з державною участю в його статуті може сприяти координації керівництва цього товариства в питаннях корпоративного управління.

Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15 (дата звернення: 17.03.2017)
2. Адамкович М., Квач Я., Шапошников К. Корпоративне управління організаційним розвитком: креативні засади : монографія. Ізмаїл : СМИЛ, 2008. 272 с.
3. Шапошников К. Креативне корпоратине управління: теорія і практика : монографія. Херсонський державний університет. Херсон : Видавництво ХДУ, 2010. 256 с.
4. Орлова Н., Настюк С. Механізми державного регулювання корпоративних відносин в Україні. *Теорія та практика державного управління.* 2009. Вип. 2 (25). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-2/doc/3/09.pdf. (дата звернення: 17.03.2020)
5. Офіційний інтернет-сайт компанії «Petrobras». URL: https://www.petrobras.com (дата звернення: 17.03.2020)
6. Погрібний Д. Особливості реалізації державних корпоративних прав. *Вісник національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого*. 2010. № 3. С. 136–144.
7. Пойда-Носик Н.Н. Система державного контролю та регулювання корпоративних відносин в Україні та напрями її впливу на фінансову безпеку акціонерних товариств. *Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія : Економічні науки.* 2014. Вип. 28. С. 182–189.
8. Про акціонерні товариства : Закон України. *Відомості Верховної Ради* 2008. № 50-51. Ст. 384. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17 (дата звернення: 17.03.2020)
9. Про господарські товариства : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 49. Ст. 682. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12 (дата звернення: 17.03.2020).
10. Про депозитарну систему України : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 39. Ст. 517. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5178-17. (дата звернення: 17.03.2020).
11. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 12. Ст. 68. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5178-17 (дата звернення: 17.03.2020).

12. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 31. Ст. 268. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15 (дата звернення: 17.03.2020).
13. Птащенко Л. Особливості та проблеми побудови інноваційної стратегії в системі стратегічного розвитку корпорацій. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2009. № 9. С. 50–54.
14. Реєстр корпоративних прав держави у сатуних капіталах господарських товариств станом на 29.05.2020 р. / Фонд державного майна України. URL: www.spfu.gov.ua. (дата звернення: 17.03.2020).
15. Сафронова М. Методи регулювання корпоративних відносин та особливості їх упровадження в Україні. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/soc/05somouu.pdf.
16. Редькін О., Реген В., Хрущ Н. Сучасні стратегії та технології корпоративного управління. Одеса : Евені, 2004. 216 с.
17. Шаповалов В., Ніколенко С., Ковальчук І. Акціонерний сектор національної економіки як об'єкт державного регулювання : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2014. 199 с.
18. Шульга І. Механізм впливу державного регулювання емісійної діяльності акціонерних товариств та його вплив на економічну безпеку емітента. *Вісник НТУ «ХПІ» «Технічний прогрес та ефективність виробництва»*. 2010. С. 194–204. URL: http://library.kpi.kharkov.ua/Vestnik/2010_5/statti/Shylga.pdf.
19. Poyda-Nosyk N. The system of state control and regulation of corporate relations in Ukraine and its influence on financial security of joint stock companies. *Social Innovations: Theoretical and Practical Insights* (SOCIN 2015) : International Interdisciplinary Conference on Social Innovations (September 24–25) : Abstract book. Vilnius : Mykolas Romeris University, 2015. P. 3–4.

Rykova N. The state in the system of corporate interests and relations: features of legal restrictions

The article analyses the place of the state in the system of corporate interests and relations on the basis of foreign experience. The author emphasizes the important role of regulatory support for state participation in corporate relations, which, in fact, is the main tool of state regulation in this area. Through the prism of the analysis of the norms of the legislation of Ukraine which regulate the participation of the state in the system of corporate interests, certain legal restrictions of such participation are singled out.

The role of the state in corporate relations has its own features. The participation of the state is caused by the need to implement the goals and objectives that the state performs on behalf of the population. In addition, the state has authority, it is not the only subject of corporate relations in contrast to individuals and legal entities, the state independently determines the limits of legal capacity of the parties by adopting regulations. In corporate relations, the state acts on the basis of equality with individuals and legal entities.

Despite the existence of the principle of formal and legal equality of the subjects of corporate legal relations, in practice the realism of its application can sometimes be questioned. After all, the state acts as a sovereign, has characteristics that make it a special subject of law (the state independently adopts laws that should guide all other subjects of corporate law; retains power when entering into corporate relations based on equality, etc.).

The constituents of the goals of state participation in corporate relations are as follows: provision of goods or services (which would be impossible in market conditions); stimulating the development of certain sectors of the economy or individual regions through public investment; provision of goods or services at a price below the market one, based on social needs; provision of jobs and social security; control over strategically important sectors of the economy; creation of a source of income for the state budget from the profit of a business entity with the participation of the state; creation of a system of incentives for employees.

The participation of the state in corporate relations is an objective necessity of a market economy, which is carried out through the ownership of shares of companies and is a form of realization of economic and social functions of the state. The participation of the state, as well as other subjects of corporate law, can be both direct and indirect.

Key words: *corporate interest, corporate relations, models of state participation in the system of corporate interests, regulatory support of state participation in corporate relations, state.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

УДК 349.3
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.6

К. В. Гнатенко
кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст відділу організаційного забезпечення та контролю
у сфері нотаріату управління з питань нотаріату
Головне територіальне управління юстиції у Харківській області

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНЯ ЖИТТЯ, НЕ НИЖЧОГО ЗА ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ, ВСТАНОВЛЕНИЙ ЗАКОНОМ, ЯК ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті проаналізовано один із важливих принципів соціального захисту громадян України, який є одним із конституційних принципів побудови соціальної держави, – забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, визначений законом, шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування. Наголошено, що право людини на життя в сфері соціального захисту забезпечується наданням комплексу різних видів допомог, послуг, виплат по соціальному страхуванню. Відповідно, основним завданням держави є закріплення за особою вказаних видів соціального забезпечення на такому рівні, щоб вони могли гарантувати збереження високого рівня життя людини. Основною гарантією в цьому разі є встановлення достатнього для забезпечення гідного життя людини прожиткового мінімуму, рівня, який виходить із того, що права людини є найвищою соціальною цінністю. Саме гідність дає змогу людині відчувати самоповагу й усвідомлювати власну суспільну цінність.

Зазначено, що формування прожиткового мінімуму має велике значення та передбачає високу відповідальність, оскільки розраховані на його основі соціальні стандарти й гарантії є індикатором якісної й ефективної державної соціальної політики, що має бути стратегічною метою будь-якої цивілізованої держави. Урахування прожиткового мінімуму є обов'язковим під час реалізації державної конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень.

Зауважено, що стан соціальної політики в Україні протягом тривалого періоду свідчить про вразливість і малу ефективність формування системи соціальних стандартів і гарантій на основі прожиткового мінімуму та засвідчує, що соціальні стандарти використовуються на практиці переважно як інструменти фінансового управління, а не як соціальні орієнтири. Нівелювання функції прожиткового мінімуму як основоположного інструмента соціальної політики зумовлено існуванням низки проблем, пов'язаних як із систематичним недотриманням окремих вимог національного законодавства й міжнародних актів, так і з необхідністю перегляду методологічних підходів до визначення прожиткового мінімуму.

Ключові слова: *соціальний захист, соціальні права, держава, населення, прожитковий мінімум, гідний рівень життя.*

Постановка проблеми. Проголошення України правовою та соціальною державою зумовило встановлення низки обов'язків держави перед її громадянами. Насамперед це спрямованість діяль-

© Гнатенко К. В., 2020

ності країни у напряму захисту прав, інтересів та створення гідних умов для життя людини. Особливе місце в системі прав людини належить праву на життя і не лише в контексті особистої, фізичної недоторканості, а як право на достатній, гідний рівень життя. Це право є першоосновою всіх інших, оскільки без його реалізації неможливо здійснити всіх інших прав людини. Водночас досить важко уявити можливість реалізації права на життя поза рамками системи соціально-економічних відносин, адже людина не може жити без споживання їжі, використання одягу, отримання комплексу необхідних послуг для задоволення основних людських потреб.

Право людини на життя в сфері соціального захисту забезпечується наданням комплексу різних видів допомог, послуг, виплат по соціальному страхуванню. Відповідно, основним завданням держави є закріплення за особою вказаних видів соціального забезпечення на такому рівні, щоб вони могли гарантувати збереження високого рівня життя людини. Враховуючи те, що розмір і порядок призначення соціальних допомог не залежить від трудової діяльності особи, зокрема від розміру її заробітної плати, основною гарантією в цьому разі є встановлення достатнього для забезпечення гідного життя людини прожиткового мінімуму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні значну увагу вчені приділяють висвітленню проблем бідності, малозабезпеченості, механізму формування достатнього рівня прожиткового мінімуму. Серед науковців, у працях яких висвітлено вищезгадані питання, варто відзначити І.С. Андрієнко, А.В. Больбот, Е.С. Бондареву, Н.М. Вапнярчук, Д.Є. Кожевнікова, О.В. Москаленко, В.Л. Стрепко, С.М. Синчук, О.М. Ярошенко та інші.

Метою статті є аналіз одного із головних принципів соціального забезпечення громадян України – забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, визначений законом.

Виклад основного матеріалу. Вагомим принципом соціального захисту громадян України, який є одним із конституційних принципів побудови соціальної держави, є забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, визначений законом, шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, які є основним джерелом існування. Це положення – яскравий приклад упровадження в національну правову систему міжнародних стандартів у царині прав людини. Так, згідно зі ст. 25 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини [1]. Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [2] проголошує, що держави, які беруть участь у ньому, визначають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло. Держави зобов'язані вжити належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного співробітництва, основаного на вільній згоді. Країни, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально і в порядку міжнародного співробітництва, які б включали проведення конкретних програм для того, щоб: а) поліпшити методи виробництва, зберігання і розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних і наукових знань, поширення знань про принципи харчування і вдосконалення або реформи аграрних систем так, щоб досягти найбільш ефективного освоєння та використання природних ресурсів; б) забезпечити справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн як імпортуючих, так і експортуючих продукти.

Сьогодні національна правова основа щодо встановлення, затвердження та застосування прожиткового мінімуму в Україні базується на положеннях Зако-

нів України «Про прожитковий мінімум» [3] і «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [4], згідно з якими прожитковий мінімум є вартісною величиною достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» прожитковий мінімум, встановлений законом, задекларовано як базовий державний соціальний стандарт, на основі якого мають визначатися державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Сфера застосування прожиткового мінімуму визначена у ст. 2 Закону України «Про прожитковий мінімум», а саме: прожитковий мінімум застосовується для: 1) загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм; 2) встановлення розмірів мінімальної заробітної плати і мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат з огляду на вимоги Конституції України та законів України; 3) визначення права на призначення соціальної допомоги; 4) визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших; 5) встановлення величини неоподатковуваного мінімуму доходів громадян; 6) формування державного бюджету України та місцевих бюджетів.

З напрацьованих світовою практикою різних варіантів методики формування прожиткового мінімуму вітчизняним законотворцем обрано саме нормативний метод, згідно з яким Кабінет Міністрів України після проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг встановлює, а Верховна Рада України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік щороку затверджує прожитковий мінімум у розрахунку на місяць на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, виходячи з наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, схвалених науково-громадською експертизою на принципах соціального партнерства та затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р., № 656. Вперше його було визначено на 2000 р.

Для оцінки рівня життя в регіоні, розроблення та реалізації регіональних соціальних програм, визначення права на призначення соціальної допомоги, що фінансується за кошти місцевих бюджетів, органами місцевого самоврядування може затверджуватися регіональний прожитковий мінімум, не нижчий за встановлений відповідно до цього Закону.

До 2016 року включно під час розрахунку фактичного прожиткового мінімуму застосовувались набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2000 р. № 656 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення», та наказ Мінпраці, Мінекономрозвитку, Держкомстату від 17 травня 2000 р. № 109/95/157 «Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення». Починаючи з 2017 року застосовується постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. за № 780 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» [5] та наказ Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Держстату від 3 лютого 2017 р. № 178/147/31 «Про затвердження Методики визначення про-

житкового мінімуму» [6]. Так, основними принципами формування набору послуг є: задоволення мінімальної потреби громадян у житлі, організації побуту, користуванні транспортом, закладами культури, у підтриманні зв'язку з навколишнім середовищем; задоволення потреби громадян у користуванні закладами освіти, охорони здоров'я; визначення житлово-комунальних послуг (по водопостачанню, теплопостачанню, газопостачанню, електропостачанню, водовідведенню, утриманню та експлуатації житла та прибудинкових територій, сміттєзбиранню, утриманню ліфтів) виходячи із соціальної норми житла та нормативів споживання зазначених послуг; урахування особливостей потреб осіб, які належать до різних соціальних і демографічних груп населення.

Прийнятим 14 листопада 2019 р. Верховною Радою України Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» [7] передбачено підвищення прожиткового мінімуму темпами, що на 2 відсоткові пункти перевищують показник прогнозного індексу споживчих цін на 2020 рік – з 1 липня та з 1 грудня, яке загалом за рік становитиме 8 відсотків. Зокрема, ст. 7 Закону передбачено встановити у 2020 році прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі з 1 січня 2020 року – 2 027 гривень, з 1 липня – 2 118 гривень, з 1 грудня – 2 189 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років: з 1 січня 2020 року – 1 779 гривень, з 1 липня – 1 859 гривень, з 1 грудня – 1 921 гривня; дітей віком від 6 до 18 років: з 1 січня 2020 року – 2 218 гривень, з 1 липня – 2 318 гривень, з 1 грудня – 2 395 гривень; працездатних осіб: з 1 січня 2020 року – 2 102 гривні, з 1 липня – 2 197 гривень, з 1 грудня – 2 270 гривень; осіб, які втратили працездатність: з 1 січня 2020 року – 1 638 гривень, з 1 липня – 1 712 гривень, з 1 грудня – 1 769 гривень.

Крім того, Кабінету Міністрів України доручено здійснити заходи щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка розрахунково може становити близько 4 251 гривню, з відповідним коригуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення.

Водночас Методика обчислення прожиткового мінімуму, якою користується Європейська статистична комісія, ґрунтується на визначенні мінімального доходу громадян країн – учасниць Європейського Союзу, який визначається як половина так званого медіанного доходу. Євростат розуміє під медіанним доходом середній дохід громадян ЄС. Отже, за розглядуваною методикою вартісну величину прожиткового мінімуму встановлюють на рівні половини середнього доходу громадян країн – учасниць ЄС [8, с. 116]. Погодимось із В. Стрепко в тому, що в Україні ця методика не може бути застосована, адже середній рівень життя у нашій державі є значно нижчим від західноєвропейського і фактично належить до найнижчих на континенті. Тому половина медіанного доходу українських громадян не гарантуватиме їм збереження життєдіяльності навіть на мінімально допустимому рівні [9, с. 140].

Урахування прожиткового мінімуму є обов'язковим під час реалізації державної конституційної гарантії громадян на достатній життєвий рівень. Так, у ст. 46 Конституції України [10] передбачено, що пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018 Конституційний Суд України зазначив, що в державі, яку проголошено соціальною, визначений законодавцем розмір прожиткового мінімуму має реально забезпечувати гідний рівень життя людини [11]. Як зазначає О.М. Ярошенко, це рівень, який виходить із того, що права людини є найвищою соціальною цінністю. Саме гідність дає змогу людині

відчувати самоповагу й усвідомлювати власну суспільну цінність [12, с. 115].

Відтак формування прожиткового мінімуму має велике значення та передбачає високу відповідальність, оскільки розраховані на його основі соціальні стандарти й гарантії є індикатором якісної та ефективної державної соціальної політики, що має бути стратегічною метою будь-якої цивілізованої держави.

На переконання О.В. Москаленко, прожитковий мінімум має застосовуватися не тільки як орієнтир рівня життя населення, держава зобов'язана забезпечити умови досягнення рівнів прожиткового мінімуму для відповідних груп населення і передусім для найменш захищених із них. Свобода від бідності є невіддільною частиною прав людини. Злидні здатні провокувати та підживлювати насильство, поглиблювати обмеження соціальних, економічних і політичних прав. Забезпеченню прав людей, які в них перебувають, сприяло б прискорення розробки й ефективне здійснення програми боротьби з бідністю. Необхідно вирішити питання уніфікації всіх видів допомог незахищеним категоріям населення, визначення підстав їх надання та джерела фінансування, встановлення контролю за цільовим використанням коштів. Мають бути розроблені механізми доплат малозабезпеченим громадянам, якщо середньомісячний сукупний дохід на особу менший від прожиткового мінімуму сім'ї. Важливим кроком у виконанні соціальних програм може стати формування соціального бюджету держави, у розробці якого необхідно використати рекомендації Міжнародної організації праці [13, с. 299].

Висновки і пропозиції. Підбиваючи підсумок вищенаведеному, слід зазначити, що формування прожиткового мінімуму має велике значення та передбачає високу відповідальність, оскільки розраховані на його основі соціальні стандарти й гарантії є індикатором якісної й ефективної державної соціальної політики, що має бути стратегічною метою будь-якої цивілізованої держави.

На жаль, стан соціальної політики в Україні протягом тривалого періоду свідчить про вразливість і малу ефективність формування системи соціальних стандартів і гарантій на основі прожиткового мінімуму та засвідчує, що соціальні стандарти використовуються на практиці переважно як інструменти фінансового управління, а не як соціальні орієнтири. Нівелювання функції прожиткового мінімуму як основоположного інструмента соціальної політики зумовлено існуванням низки проблем, пов'язаних як із систематичним недотриманням окремих вимог національного законодавства й міжнародних актів, так і з необхідністю перегляду методологічних підходів до визначення прожиткового мінімуму.

Водночас залежно від обраного в майбутньому методу визначення прожиткового мінімуму в Україні серед основних напрямів його вдосконалення доцільно вирішити такі питання: (а) перегляд кількісних та якісних стандартів набору продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних і демографічних груп населення з урахуванням життєво необхідних витрат, детермінованих реаліями сучасності; (б) перегляд структури прожиткового мінімуму для всіх соціальних і демографічних груп населення з метою встановлення раціонального співвідношення між набором харчування, набором непродовольчих товарів і набором послуг; (в) покращення якості проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг шляхом залучення до участі в роботі комісії представників громадянського суспільства та наукових експертів [14].

Список використаної літератури:

1. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією 217 А (III) ГА ООН від 10.12.1948 р. Документи ООН ARES217A: *Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи* / упоряд. Ю.К. Качуренко. 2-е вид. Київ: Юрінформ, 1992. С. 18–24.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: пакт ООН від 16.12.1966 р. *Вісник Конституційного Суду України*. 2006. № 4.
3. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.
4. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від

05.10.2000 р. № 2017-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. Ст. 409.
5. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: постанова Кабінету Міністрів України від 11.10. 2016 р. № 780. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF.
6. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму: наказ Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Держстату від 03.02.2017 р. № 178/147/31. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0281-17.
7. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 5. Ст. 31.
8. Зинин В.Г., Новиков А.И. О прожиточном минимуме и расчетах прожиточного минимума. *Общество и экономика*. 1994. № 5–6. С. 114–120.
9. Стрепко В. Забезпечення допомогами життєвого рівня не нижче за прожитковий мінімум. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2008. Вип. 47. С. 138–144.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18.
12. Ярошенко О.М. Проблеми забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень. *Проблеми законності.* 2019. Вип. 145. С. 106–117.
13. Москаленко О.В. Забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, як принцип загальнообов'язкового державного соціального страхування. *Держава і право*. 2011. Вип. 54. С. 295–299.
14. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні»: проект постанови Верховної Ради України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/DI01243A?an=446.

Gnatenko K. Ensuring a level of living not lower than the living minimum established by law as a principle of social security

The article analyses one of the important principles of social protection of citizens of Ukraine, which is one of the constitutional principles of building a welfare state – ensuring a standard of living not lower than the subsistence level defined by law, by providing pensions, other social benefits and assistance. source of livelihood. It is emphasized that the human right to life in the field of social protection is ensured by providing a range of different types of benefits, services, social insurance benefits. Accordingly, the main task of the state is to secure these types of social security, at such a level that they can guarantee the preservation of a high standard of living. The main guarantee, in this case, is the establishment of a sufficient subsistence level sufficient to ensure a dignified human life, a level that assumes that human rights are the highest social value. It is dignity that enables a person to feel self-respect and realize his own social value.

It is noted that the formation of the subsistence level is of great importance and involves high responsibility, as calculated on its basis social standards and guarantees are an indicator of quality and effective state social policy, which should be a strategic goal of any civilized state. Taking into account the subsistence level is mandatory in the implementation of the state constitutional guarantee of citizens for a sufficient standard of living.

It is noted that the state of social policy in Ukraine for a long time shows the vulnerability and ineffectiveness of the formation of a system of social standards and guarantees based on the subsistence level and shows that social standards are used in practice mainly as financial management tools rather than social guidelines. The levelling of the subsistence level as a fundamental instrument of social policy is due to a number of problems related to the systematic non-compliance with certain requirements of national legislation and international acts, and the need to revise methodological approaches to determining the subsistence level.

Key words: *social protection, social rights, state, population, subsistence level, decent standard of living.*

УДК 331.108
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.7

М. В. Сокол
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

А. В. Тимощук
студентка VI курсу юридичного факультету
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ПОНЯТТЯ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ПРАЦІВНИКА ТА ЇХ ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД ІНШОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття присвячується дослідженню теоретичних проблем правового регулювання відносин із захисту персональних даних працівника. У роботі визначаються ознаки персональних даних працівника, досліджуються їх нормативний зміст та формулюється поняття.

Досліджується змістове наповнення термінів «персональні дані» та «інформація про особу», зроблено висновок, що такі поняття не є тотожними, оскільки персональні дані – не єдиний вид інформації про особу.

Також наведено відмінності між персональними даними та конфіденційною інформацією. Так, термін «конфіденційна інформація» є ширшим, оскільки до неї включаються і дані про юридичну особу, своєю чергою персональні дані це – інформація про живу фізичну особу. Крім того, не всі персональні дані є конфіденційною інформацією, оскільки у випадках, встановлених законодавством, деякі персональні дані є відкритою інформацією.

Для забезпечення права працівників на захист персональних даних необхідно визначити і нормативно закріпити поняття персональних даних працівника, під яким варто розуміти відомості про факти, події і обставини життя найманого працівника, що безпосередньо пов'язані з трудовими відносинами, тобто з діловими якостями працівника, що мають безпосереднє відношення до виконуваної ним трудової функції та надаються роботодавцю з метою забезпечення дотримання законів і інших нормативно-правових актів, сприяння працівникові в працевлаштуванні, навчанні, підвищенні кваліфікації та перекваліфікації, забезпеченні охорони праці, контролю за кількістю і якістю виконуваної роботи.

Зроблено висновок, що документація підприємств, установ та організацій чи фізичних осіб – роботодавців, яка була отримана ними від працівників в електронній формі та/або у формі картотек, є базою персональних даних, оскільки особові справи, трудові книжки, копії паспортів, документів про освіту, медичні довідки зберігаються та обробляються роботодавцем.

Внесено пропозиції та рекомендації з удосконалення правового регулювання відносин із захисту персональних даних працівника.

Ключові слова: *трудове право, трудові правовідносини, персональні дані працівника, право на захист персональних даних працівника.*

Постановка проблеми. Нині захист персональних даних є одним із найбільш актуальних завдань, які вирішує українська спільнота на сучасному етапі. Використання автоматизованих систем та їх технологій, за допомогою яких інформація про будь-якого працівника може стати певною мірою відкритою і призвести до порушення його прав та законних інтересів, заподіяти працівникові матеріальну або моральну шкоду, ставить перед владними структурами непросте завдання щодо вдосконалення охорони та захисту працівників від незаконних посягань на їх особисті дані. Це, насамперед, не тільки обов'язок держави і предмет державно-правового

© Сокол М. В., Тимощук А. В., 2020

регулювання, але й можливість створення ефективної системи захисту персональних даних для забезпечення основоположних прав і свобод людини відповідно до міжнародних зобов'язань України, в тому числі пов'язаних із євроінтеграційними планами української держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення поняття «персональні дані працівника» досліджували такі науковці, як Г. Чанишева, Р. Чанишев, І. Кисельов, В. Вишновецький, А. Чернобай, М. Сорочишин, О. Брель, В. Брижко, Ю. Гелич, М. Гуцалюк, Р. Майданик, А. Пазюк, В. Цимбалюк, М. Швець та інші. Проте поза увагою представників науки трудового права залишаються окремі теоретичні питання правового регулювання відносин із захисту персональних даних працівника.

Метою статті є дослідження проблеми термінологічного визначення та розуміння поняття «персональні дані працівника» та його співвідношення з іншими поняттями, що використовуються для позначення аналогічної інформації про фізичних осіб.

Виклад основного матеріалу. Робота будь-якої організації безпосередньо пов'язана з підбором персоналу, накопиченням, обробкою, зберіганням і використанням даних про працівників. Нині співробітники більшості кадрових відділів не мають навичок роботи з персональними даними працівників, але щодня обробляють їх, і це найчастіше призводить до неправомірного поширення персональних даних. В основному це пов'язано з нерозумінням працівниками, які мають доступ до такої інформації, важливості конфіденційності і настання відповідальності за її розголошення.

Відсутність чіткого переліку персональних даних у чинному законодавстві є одним із чинників, який викликає труднощі в процесі їх зарахування до інформації, доступ до якої певним чином обмежується. Визначаючи поняття персональних даних працівника, насамперед варто звернутись до міжнародних та національних нормативних актів, які становлять основу інституту персональних даних. Сюди належать акти ООН, МОП, Ради Європи, Європейського Союзу. Зокрема, в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 р. проголошується заборона на втручання в особисте і сімейне життя та незаконне посягання на честь і репутацію. Кожен має право на захист від такого втручання і таких посягань [1]. Загальною декларацією прав людини 1948 року визначено, що ніхто не може зазнавати довільного втручання в особисте і сімейне життя, довільно посягати честь та репутацію [2]. На противагу цій нормі в Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. передбачено, що право на невтручання в особисте життя не є абсолютним, а може бути обмежено у визначених випадках [3]. Норми цих міжнародних документів деталізуються в актах МОП, які містять положення з приводу основ регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах та стандарти захисту персональних даних працівника.

Також в інших не менш важливих актах (Директива Ради Європи про захист фізичних осіб в умовах автоматичної обробки даних та про вільний обіг цих даних від 24.10.1995 р., Директива про юридичний захист баз даних від 11.03.1996 р., Директива Європейського Союзу № 95/46 від 20.02.1995 р. про правила щодо захисту персональних даних та їх вільного переміщення) регулюються правові питання у сфері захисту персональних даних особи від необґрунтованого ознайомлення з ними та їх поширення без відома (згоди) особи, якої ці відомості стосуються.

Національне законодавство у сфері персональних даних має досить широкий перелік нормативних актів, що регулюють тему дослідження. Конституція України відтворює положення міжнародних актів щодо заборони втручання в життя людини і проголошує її право на невтручання в особисте життя [4]. Проте основний спеціальний акт, що регулює трудові відносини, – Кодекс законів про працю – не окреслює інформацію, яку ми вважаємо персональними даними працівника та не містить ані окремої глави, ані норми, які б регулювали категорію інформації, що підпадає під персональні дані працівника.

Більшість нормативних актів і міжнародного, і національного законодавства містять певною мірою аналогічні визначення поняття персональних даних. Так, Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р.[5] розглядає це поняття як «будь-яку інформацію, яка стосується конкретно визначеної особи або особи, що може бути конкретно визначеною». У Законі України «Про захист персональних даних» від 01.06.2011 р. це поняття трактується як відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [6].

Ключовим у вищенаведеному визначенні є поняття «ідентифікована особа». Саме властивість ідентифікації (визначення) є тією ознакою, яка дає змогу певну особу безпомилково виділити серед інших. Так, до прикладу, особисті розмови, які веде особа з будь-ким, охоплюються поняттям «приватне життя», однак не належать до персональних даних, тому що не дозволяють ідентифікувати суб'єкта. Зазвичай для того, щоб вважати особу ідентифікованою, необхідні її ім'я, прізвище, по батькові та реквізити документа, що посвідчує особу/цифровий номер, що присвоюється особі (наприклад, ідентифікаційний номер фізичної особи). Однак за певних умов менша кількість інформації чи певний обсяг іншої інформації є достатніми для того, щоб ідентифікувати особу [7, с. 21].

Аналізуючи ці норми, варто зазначити, що інформацію про фізичну особу, яка не дає змоги її ідентифікувати (конкретно визначити), не можна вважати персональними даними. Проте в Законі України «Про захист персональних даних» передбачено їх так зване «знеособлення», тобто вилучення відомостей, які дають змогу ідентифікувати особу. А це означає, що в такому разі персональні дані будуть переходити у форму знеособленої інформації про фізичну особу і аж ніяк не знеособлених персональних даних. Тому в цьому випадку доцільно для усунення суперечності між нормативними приписами внести відповідні зміни у ч. 2 ст. 5 цього Закону.

Водночас у Законі України «Про інформацію» [8] у ст. 11 визначено інформацію про особу (персональні дані) як відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. До конфіденційної інформації про особу Закон зараховує національність, освіту, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження. Тобто фактично цими законами встановлюється, що поняття «персональні дані» та «інформація про особу» є тотожними, що не є правильним, оскільки персональні дані – не єдиний вид інформації про особу. Тут варто погодитись із позицією І.В. Хоменка, що порушене логічне правило співмірності визначення, за вимогами якого дефінієндум (термін, якому дається визначення) має за обсягом дорівнювати дефінієнсу (визначенню) [9, с. 213–214]. Це означає звуження обсягу терміна «інформація про фізичну особу», і така позиція законодавця не відповідає законам формальної логіки.

Відповідно до ст. 32 Конституції [4], не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Звідси випливає, що персональні дані особи можуть бути як конфіденційною інформацією, так і не належати до неї.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом [8]. До інформації з обмеженим доступом належить і конфіденційна інформація. Конфіденційна інформація відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію» може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом [8]. Якщо персональні дані (всі чи окремі категорії) не охоплюються поняттям конфіденційної інформації, вони мають розглядатися як відкрита інформація, а тому можуть оброблятися фактично без обмежень.

Ті самі персональні дані, що належать до конфіденційної інформації, можуть оброблятися лише за згодою суб'єкта або на підставі закону.

Однак законодавчі положення щодо зарахування персональних даних до конфіденційної інформації є суперечливими. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію» конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень [8]. При цьому, відповідно до ч. 1 ст. 11 того ж Закону, інформація про особу є персональними даними. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» [6] персональні дані можуть бути зараховані до конфіденційної інформації про особу законом або самою особою. Це положення створює фактичну презумпцію відкритості персональних даних.

При співвідношенні понять «персональні дані» та «конфіденційна інформація» можна дійти висновку, що ці категорії як інформація про особу можуть аналогічно оброблятися за наявності згоди самої особи або на підставі закону, а тому ці поняття можна вважати тотожними [7, с. 55]. На нашу думку, цей підхід є неприпустимим, адже якщо наявні деякі категорії персональних даних, що не належать до конфіденційної інформації, то вони автоматично стають відкритою інформацією.

Персональні дані – це завжди інформація про фізичну особу, при чому лише живу особу, своєю чергою поняття «конфіденційна інформація» є ширшим і до неї можна зарахувати інформацію про юридичну особу. Варто також додати, що відповідно до судової практики до конфіденційної не може бути зараховано і іншу інформацію про посадових чи службових осіб (наприклад, дані про освіту, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості тощо), якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлені відповідні кваліфікаційні чи інші обов'язкові для займання цієї посади вимоги [10]. Тому не варто ототожнювати ці поняття на законодавчому рівні, враховуючи те, що не всі персональні дані є конфіденційною інформацією та у випадках, встановлених законодавством, деякі персональні дані є відкритою інформацією. Водночас поняття «конфіденційна інформація» практично не впливає на обробку персональних даних та є пережитком радянських часів і його закріплення в актах національного законодавства не відповідає тим усталеним міжнародним нормам, які імплементовані в чинних нормативних актах України.

В юридичній літературі часто суспільні відносини, що виникаютьу сфері персональних даних працівників і врегульовані нормами права, називають інформаційними трудовими правовідносинами, які становлять окремий інститут трудового права, тим самим підкреслюючи їх особливий характер. Водночас їх правове регулювання ускладнюється відсутністю спеціальних актів законодавства чи окремих норм у чинному КЗпП.

Науковці роблять спроби дати визначення персональним даним працівника, зокрема, А.М. Чернобай розглядає їх як будь-яку інформацію, яка стосується конкретного працівника та необхідна роботодавцю у зв'язку з використанням праці цього працівника на підставі трудового договору. Це може бути тільки така інформація, яка необхідна роботодавцю у зв'язку з трудовими правовідносинами. Відповідно, поняття персональних даних працівника вужче за поняття персональних даних про особу, оскільки йдеться не про всі відомості (факти, події, обставини життя фізичної особи), а тільки про такі обставини, що можуть характеризувати фізичну особу як працівника [11, с. 9]. На думку Р.І. Чанишева, персональні дані працівника варто визначити як інформацію, необхідну роботодавцю у зв'язку з трудовими відносинами, що стосується конкретного працівника і пов'язана з його професійною кваліфікацією, діловими, професійними якостями. Ця інформація стосується також вимог, що можуть бути висунуті до працівника у зв'язку з характером роботи [12, с. 97].

Низка авторів, пропонуючи власне визначення персональних даних працівників, звертається до родової катего-

рії – персональних даних як до відомостей про факти, події і обставини життя громадянина, що дає змогу ідентифікувати його особу. До інформації персонального характеру вони зараховують зафіксовану на матеріальному носії інформацію про конкретну людину, ототожнення з конкретною людиною або яка може бути ототожнена з конкретною людиною, що дає змогу ідентифікувати цю людину прямо або побічно, зокрема за допомогою посилання на ідентифікаційний номер, на один або кілька чинників, специфічних для його фізичної, психологічної, ментальної, економічної, культурної або соціальної ідентичності [13, с. 32]. На нашу думку, з цього приводу можна посперечатись, адже не повною мірою відображена специфіка трудових відносин. Тобто якщо певна інформація дає змогу володільцю виділити із групи людей конкретну особу, то її можна вважати персональними даними. Тому дані, які самі по собі не є персональними даними, за певних обставин (коли вони дають змогу ідентифікувати особу) ними стають. Варто зазначити, що вичерпними відомостями про працівника може служити будь-яка окрема характеристика (номер паспорта або дата видачі диплома про освіту або місце і дата народження), яка дасть змогу ідентифікувати його серед інших працівників. Таке визначення не досить точне, оскільки створюється враження, що йдеться виключно про ідентифікацію раніше невідомої особи, в той час як інформація може збиратися і про вже відому особу. Тому персональні дані працівника необхідно розглядати з урахуванням специфіки, цілей і завдань трудового права і законодавства про працю.

Як зазначає О.В. Оніщенко, первинними джерелами відомостей про фізичну особу є видані на її ім'я документи, підписані нею документи, відомості, які особа надає про себе. Тобто відомості про працівників, відображені в кадрових документах, зокрема про вік, дату і місце народження, місце проживання, ідентифікаційний номер, соціальний статус, пільги відповідно до закону, варто розглядати як персональні дані, які в сукупності становлять базу персональних даних або її частину [14, с. 173]. У ст. 24 Кодексу законів про працю України [15] громадянин під час укладення трудового договору зобов'язаний подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках, передбачених законодавством, – також документ про освіту (спеціальність, кваліфікацію), про стан здоров'я та інші документи. У зв'язку з цим персональні дані працівника, які містяться в паспорті або документі, що посвідчує особу, в трудовій книжці, документі про освіту (спеціальність, кваліфікацію), документі про стан здоров'я та інших документах, які він подав при укладенні трудового договору, обробляються володільцем бази персональних даних на підставі ст. 24 Кодексу законів про працю України виключно для здійснення повноважень володільця бази персональних даних у сфері правовідносин, які виникли в нього з працівником на підставі трудового договору (контракту). Отже, документація підприємств, установ та організацій в електронній формі та/або у формі картотек про найманих працівників є базою персональних даних, оскільки особові справи, трудові книжки, копії паспортів, документів про освіту зберігаються та обробляються роботодавцем.

Незважаючи на неврегульованість питань захисту персональних даних працівників у національному законодавстві, законодавець спробував вирішити це питання в процесі розробки проекту Трудового кодексу України [16]. Проте і тут не були враховані положення міжнародних актів, позитивний законодавчий досвід західних країн та країн колишнього СРСР. У ст. 20 проекту закріплено такі основні трудові права працівника, як право на повагу до його гідності і честі, конфіденційність особистої інформації та їх захист. У ст. 24 проекту встановлено один з основних обов'язків роботодавця – забезпечувати захист та конфіденційність персональних даних працівника в порядку, встановленому законодавством, а також у будь-якій час на вимогу працівника ознайомлювати його з персональними даними, вносити зміни до них у разі їх невідповідності фактичним обставинам. Проте термін «персональні дані працівника» не визначений у про-

екті та не передбачений механізм їхнього захисту. Проектом визначено, що роботодавець має забезпечити конфіденційність інформації, отриманої в результаті тестування та співбесіди, зокрема, обмежити доступ до цієї інформації. Невиконання зазначеної вимоги тягне за собою відповідальність згідно із законом. Проте в самому проекті Трудового кодексу така відповідальність не передбачається. У зв'язку з цим необхідно доповнити проект Трудового кодексу окремою главою «Про персональні дані працівника» та визначити в ній основні положення щодо захисту персональних даних працівників. Насамперед, це стосується поняття «персональних даних працівника» і їх кваліфікуючих ознак, що можуть бути об'єктом захисту. Персональні дані працівника мають дати змогу ідентифікувати його не стільки як людину, а саме як працівника.

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного дослідження можна сформулювати дефініцію «персональні дані працівника», під якою варто розуміти відомості про факти, події і обставини життя найманого працівника, що безпосередньо пов'язані з трудовими відносинами, тобто з діловими якостями працівника, що мають безпосереднє відношення до виконуваної ним трудової функції та надаються роботодавцю з метою забезпечення дотримання законів та інших нормативних правових актів, сприяння працівникові в працевлаштуванні, навчанні, підвищенні кваліфікації та перекваліфікації, забезпеченні охорони праці, контролю за кількістю і якістю виконуваної роботи.

Список використаної літератури:

1. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права прийнято і проголошено Генеральною Асамблеєю ООН, 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
2. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (ІІІ) Генеральної Асамблеї ООН, 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Конвенція про захист прав людини і основних свобод прийнята і проголошена Радою Європи, 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних : Конвенція Ради Європи № 108 від 28 січ. 1981 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_326.
6. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
7. Бем М.В., Городиський І.М., Саттон Г., Родіоненко О.М. Захист персональних даних: Правове регулювання та практичні аспекти: науково-практичний посібник. Київ : К.І.С., 2015. 220 с.
8. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
9. Хоменко І.В. Логіка – юристам : підручник. Київ : Четверта хвиля, 1998. 392 с.
10. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 р. № 10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16
11. Чернобай А.М. Правові засоби захисту персональних даних працівника : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.05 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 20 с.
12. Чанишев Р.І. Інформація про персональні дані працівника та її захист. *Актуальні проблеми держави і права.* 2010. Вип. 52. С. 94–99.
13. Дворецкий А.В. Определение понятия персональних данных работника в Трудовом кодексе РФ. *Сибирский юридический вестник*. 2005. № 2. С. 32.
14. Оніщенко О.В. Персональні дані працівників: деякі особливості використання. *Вісник Академії адвокатури*. 2012. Число 3. С. 173–175.
15. Кодекс законів про працю України : від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
16. Проект Трудового кодексу України від 08.11.2019р.URL:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331.

Sokol M., Tymoshchuk A. Identification of personal data of the employee and their difference from other information

The article is devoted to the study of theoretical problems of legal regulation of relations for the protection of personal data of the employee. The features of the employee's personal data are determined in the work, their normative content is investigated and the concept is formulated.

The content of the terms "personal data" and "personal information" is studied, it is concluded that such concepts are not identical, because personal data is not the only type of personal information.

There are also differences between personal data and confidential information. Thus, the term "confidential information" is broader because it includes data about a legal entity, in turn, personal data is information about a living individual. In addition, not all personal data is confidential information, as in cases required by law, some personal data is open information.

To ensure the right of employees to personal data protection, it is necessary to define and regulate the concept of personal data of the employee, which should be understood as information about the facts, events and circumstances of the employee's life, directly related to employment, ie business qualities of the employee, direct relation to the work function performed by them and provided to the employer in order to ensure compliance with laws and other regulations, assist the employee in employment, training, advanced training and retraining, labor protection, control over the quantity and quality of work performed.

It is concluded that the documentation of enterprises, institutions and organizations or individuals – employers, which they received from employees, in electronic form and/or in the form of files, is a database of personal data, as personal files, employment records, copies of passports, documents about education, medical certificates are stored and processed by the employer.

Made suggestions and recommendations for improving the legal regulation of relations for the protection of personal data of the employee.

Key words: *labor law, labor relations, personal data of the employee, right to protection of personal data of the employee.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.8

Г. А. Гончаренко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент спеціальної кафедри № 1 «Правові засади державної безпеки»
Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПАРЛАМЕНСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті розглянуто зміст, поняття та критерії класифікації парламентського контролю над сектором безпеки в контексті розвитку науки адміністративного права. Розкрито, що парламентський контроль над сектором безпеки здійснюється через реалізацію повноважень Верховної Ради України, які чітко зазначені в Конституції України. Встановлено, що Верховна Рада України приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання. Запропоновано авторське визначення правової конструкції «парламентський контроль за сектором безпеки». Встановлено, що метою парламентського контролю за сектором безпеки є виявлення правомірності / неправомірності або неефективності діяльності органів сектору безпеки і їх посадових осіб, стосовно забезпечення дотримання Конституції України, захисту гарантованих нею прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку з питань управління сектору безпеки.

Аргументовано, що парламентський контроль за сектором безпеки можна розподілити за такими основними критеріями, а саме: 1) за суб'єктами здійснення контролю (безпосередній і опосередкований); 2) за предметом контролю; 3) за сферою діяльності; 4) за характером взаємовідносин контролюючого суб'єкта з підконтрольним об'єктом; 5) за часом проведення (попередній, поточний та наступний); 6) за формами проведення; 7) за типами процедур; 8) за наслідками (інформаційний (заслуховування доповідей і звітів посадових осіб сектору безпеки), юридичний (парламентські розслідування з питань сектору безпеки, депутатські запити і звернення з питань сектору безпеки). Встановлено, що парламентський контроль за сектором безпеки проявляється у тому, що його здійснює Верховна Рада України та її органи: Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини та посадові особи в межах повноважень, визначених Конституцією України та законодавчими актами, що регламентують діяльність органів сектору безпеки.

Ключові слова: *управління, контрольні повноваження, парламент, національна безпека, державний контроль, адміністративно-правове регулювання.*

Постановка проблеми. Рівень забезпечення національної безпеки України залежить насамперед від ефективності функціонування відповідних органів державної влади, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними. Для ефективного розвитку

© Гончаренко Г. А., 2020

сектору безпеки в сучасних умовах згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України наочна потреба в удосконаленні системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та посилення парламентського контролю [1]. Вищенаведене вказує на доцільність з'ясування особливостей реалізації парламентського контролю за сектором безпеки в сучасних умовах реформування системи управління сектором безпеки.

Аналіз останніх публікацій. У юридичній науці окремим аспектам повноважень суб'єктів управління приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, Ю.Г. Барабаш [2], Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.В. Ківалов [3], В.М. Гаращук, В.А. Ліпкан, О.М. Шевчук та ін. Так, М.В. Сіцінська окреслила зміст парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України [4]. У. Ільницька звернула увагу на механізми реалізації у демократичному суспільстві парламентського контролю за сферою безпеки і оборони [5]. Я.М. Куцин розглянув парламентський контроль в контексті як основного чинника ефективності принципу «стримувань і противаг» [6]. Однак питанням дослідження поняття та класифікації парламентського контролю за сектором безпеки приділялось науковцями не достатньо уваги, і вони потребують вирішення.

Метою статті є з'ясування особливостей реалізації парламентського контролю над сектором безпеки в контексті встановлення його змісту та видів, предмету та об'єкту.

Виклад основного матеріалу. Сектор безпеки підлягає демократичному цивільному контролю, елементом якого є контроль, що здійснюється Верховною Радою України (ст. 4) [7]. Парламентський контроль над сектором безпеки здійснюється через реалізацію повноважень Верховної Ради України, які чітко зазначені в Конституції України (ст. 85) [8]. Закон України «Про національну безпеку України» проголошує, що Верховна Рада України здійснює парламентський контроль та приймає закони України, які визначають і регулюють діяльність органів сектору безпеки і оборони та їхні повноваження, а також затверджує відповідні бюджетні асигнування та приймає рішення щодо звіту про їх використання (ч. 1 ст. 14) [8]. Рішення Верховної Ради України – це її акти, процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу її пленарних засідань. До актів належать закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви (ст. 46) [9]. Отже, на законодавчому рівні передбачено парламентський контроль над сектором безпеки.

Варто зазначити, що єдиного поняття парламентського контролю як в законодавстві, так і в підзаконних нормативно-правових актах немає, а також дефініції «парламентський контроль за сектором безпеки» не визначено в наукових джерелах. При цьому С.В. Ківалов та І.К. Залюбовська визначають, що парламентський контроль спрямований на посилення відповідальності керівництва перед виборцями і представницьким органом, впровадження законності, на виявлення, попередження, припинення дій, які суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам. А також спрямований на запобігання діям, які не відповідають законодавству й несумісні з державними інтересами, а також притягнення винних до відповідальності. Такий контроль законодавчої влади є ефективним засобом отримання інформації про процеси, які відбуваються в підконтрольній галузі, сприяє виявленню причин відхилення від законності; розробленню заходів, що мають нейтралізувати виявлені відхилення [3, с. 29]. М.В. Сіцінська зазначає, що парламентський контроль може бути визначений як система норм, яка регулює встановлений порядок здійснення нагляду й перевірки, переважно діяльності органів виконавчої влади [4, с. 125]. В.А. Бондаренко та Н.О. Пустова визначають парламентський контроль як діяльність законодавчого органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності виконання повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами та іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності і можливого застосування заходів реагування [10, с. 166]. Отже, парламентський

контроль – це здійснюваний вищим законодавчим (представницьким) органом державної влади комплекс різних заходів щодо постійного спостереження та перевірки діяльності системи органів державної влади, а також щодо усунення виявлених унаслідок такої перевірки порушень та запобігання можливим наслідкам.

Стосовно визначення змісту «парламентський контроль над сектором безпеки і оборони». З погляду Ю.С. Вичалківської цей термін розуміється як система нагляду (контролю) за діяльністю сектору безпеки й оборони, що забезпечує право ініціювати закони або приймати поправки до них та вимагати від органів державного військового управління звітності і спрямований на недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина їхніх законних інтересів [11]. На думку М.П. Требіна парламентський контроль над сектором безпеки і оборони – це сукупність контрольних та керівних заходів, які здійснюються відповідно до Конституції із залученням представницьких державних органів (разом із громадськими організаціями), спрямованих на здійснення контролю за виконанням положень оборонної доктрини держави, воєнної політики, за оптимальними і раціональними витратами бюджетних коштів, дотриманням прав і свобод військовослужбовців і цивільних фахівців, їх соціально-правового захисту з метою ефективного функціонування усієї системи оборони країни [12, с. 224]. На нашу думку, парламентський контроль за сектором безпеки – це сукупність контрольних заходів, які здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами, стосовно спостереження та перевірки діяльності системи органів сектору безпеки, а також щодо усунення виявлених унаслідок такої перевірки порушень та попередження можливих наслідків у сфері забезпечення національної безпеки.

Далі детально дослідимо питання розподілу на види парламентського контролю за сектором безпеки. Так, питання чіткого поділу із урахуванням єдино визначених критеріїв у наукових джерелах щодо парламентського контролю за сектором безпеки не існує. Так, В.М. Шаповал поділяє парламентський контроль на внутрішній і зовнішній. Перший – це контроль з боку Верховної Ради України, його особливості визначаються Законом «Про Регламент Верховної Ради України». Другий – застосування механізму політичної відповідальності уряду перед парламентом» [13, с. 41–42]. Ю.Г. Барабаш запропонував парламентський контроль поділяти за часом проведення: попередній, поточний та наступний. За наслідками його здійснення інформаційний (заслуховування доповідей і звітів посадових осіб, проведення годин запитань до уряду), юридичний (парламентські розслідування, депутатські запити і звернення) та політичний парламентський контроль (резолюції про недовіру Кабінету Міністрів України, процедура імпічменту Президента). Залежно від суб’єктів парламентського контролю науковець вважає за можливе виділити безпосередній і опосередкований. Цей вид контролю можна класифікувати за такими ознаками: за об’єктами і суб’єктами здійснення контролю, за предметами контролю, за часом здійснення конт ролю. Опосередкований парламентський контроль здійснюють допоміжні органи, участь у формуванні яких бере парламент (в Україні це Рахункова палата й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). За типами процедур – контроль без санкцій (запити, запитання, інтерпеляції тощо) і з санкціями (питання щодо недовіри Уряду) [2, с. 63].

В. Волощук виділяє такі критерії класифікації парламентського контролю: 1) за характером взаємовідносин контролюючого суб’єкта з підконтрольним об’єктом; 2) за часом проведення; 3) за наслідками; 4) залежно від суб’єктів; 5) за типами процедур; 6) за сферою діяльності; 7) за рівневоорганізаційною формою [14, с. 123]. О.В. Коврякова пропонує розглядати такі види парламентського контролю: 1) парламентський контроль у сфері дотримання прав людини (здійснюється в Україні: а) безпосередньо; б) через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини); 2) у фінансовій сфері (здійснюється в Україні: а) безпосередньо; б) через Рахункову палату); 3) у сфері оборони й державної безпеки; 4) в інформаційній

сфері (інформаційний парламентський контроль); 5) у сфері охорони навколишнього середовища тощо [15, с. 17].

Власна позиція полягає у тому, що парламентський контроль за сектором безпеки доцільно розподілити за такими основними критеріями, як: 1) за суб'єктами здійснення контролю (безпосередній і опосередкований); 2) за предметом контролю; 3) за сферою діяльності; 4) за характером взаємовідносин контролюючого суб'єкта з підконтрольним об'єктом; 5) за часом проведення (попередній, поточний та наступний); 6) за формами проведення; 7) за типами процедур; 8) за наслідками (інформаційний (заслуховування доповідей і звітів посадових осіб сектору безпеки), юридичний (парламентські розслідування з питань сектору безпеки, депутатські запити і звернення з питань сектору безпеки).

Конституція України закріплює право парламенту на здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України (ст. 85 п. 13), а п. 33 цієї статті – на здійснення парламентського контролю в межах, визначених цим Основним Законом. Контрольні повноваження Верховної Ради України передбачені й іншими статтями Конституції України. Серед них слід виділити створення комітетів Верховної Ради України (ст. 89), парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини й громадянина (ст. 101). Статтею 109 Конституції закріплюється контроль Верховної Ради України за діяльністю всіх підпорядкованих їй державних органів [8]. Так, О. Ф. Андрійко, зазначає, що ця конституційна норма є підставою для здійснення контролю законодавчою владою. Організаційним механізмом реалізації цієї норми, одним з його проявів є сесії Верховної Ради України, на яких поряд із законотворчою роботою здійснюється і контрольна функція в межах, визначених Конституцією [16, с. 65].

Метою ж державного контролю, як підкреслює А.С. Васильєв, є не тільки отримання оперативно-аналітичної інформації про фактичний стан справ на підконтрольних об'єктах, виявлення й усунення різних правопорушень і відхилень від заданих параметрів, а й аналіз причин і умов відповідних правопорушень і відхилень, а також коригування діяльності відповідних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної й правозабезпечувальної діяльності [17, с. 258]. А об'єктом контролю, вказує В.М. Гаращук, у сфері державного управління виступають відповідні підконтрольні структури, юридичні й фізичні особи [18, с. 127]. Отже, враховуючи вищенаведене, можна зазначити, що метою парламентського контролю за сектором безпеки є виявлення правомірності / неправомірності або неефективності діяльності органів сектору безпеки і їх посадових осіб, стосовно забезпечення дотримання Конституції України, захисту гарантованих нею прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку з питань управління сектору безпеки.

Згідно з Конституцією України суб'єктами парламентського контролю є: Верховна Рада України загалом (ст. 87), народний депутат або група народних депутатів, комітет Верховної Ради України (п. 34 ст. 85; ст. 86), тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії (ст. 89), Рахункова палата (ст. 98), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101) [8]. Розглянемо контрольні повноваження деяких із них. Так, Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 1), а також здійснює: 1) контроль за використанням коштів Державного бюджету України через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); 2) забезпечує здійснення Державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів; 3) сприяє підвищенню компетенції працівників сфери фінансів та бухгалтерського обліку сектору безпеки (ст. 4) [19]. Стосовно контрольних повноважень народних депутатів за сектором безпеки. Так, Законом України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р., № 2790-XII визначено право

законодавчої ініціативи народного депутата України, що реалізується у формі внесення до Верховної Ради України законопроєкту, проєкту, постанови чи іншої законодавчої пропозиції (ст. 12). Народний депутат має право на депутатський запит (ст. 15) та депутатське звернення (ст. 16) [20].

Відповідні положення стосовно інших суб'єктів парламентського контролю за сектором безпеки передбачені Законом України «Про національну безпеку України», де зазначено, що Верховна Рада України має повноваження створювати комітети Верховної Ради України, до компетенції яких належить, зокрема і забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки (ч. 2. ст. 6) [7]. Так, для гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України з метою забезпечення національної безпеки створюється комітет Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю цих органів. (ч. 2. ст. 6) [7]. Сьогодні таким комітетом є «Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки», одним із предметів відання якого є здійснення цивільного, у тому числі парламентського, контролю [21]. Також є важливим, що для вивчення, підготовки і попереднього розгляду окремих питань у сферах національної безпеки і оборони, включаючи питання діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, Верховна Рада України може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, тимчасові слідчі комісії) (ч. 3. ст. 6) [7].

У разі потреби Верховна Рада України може проводити відповідно до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», парламентські слухання з питань національної безпеки і оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання (ч. 6. ст. 6) [7]. Наприклад, у 2014 році були проведені парламентські слухання на тему: «Обороноздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання», де визначалось, що: «основною формою реалізації воєнно-політичних інтересів Російської Федерації стосовно України, як показали останні місяці, є «гібридна» війна, яка поєднує в собі елементи інформаційної, торговельної, газової війн, воєнної агресії, окупації, тероризму, активізації криміналітету, партизанської, диверсійної та громадянської війн. Однак сектор безпеки і оборони держави запізнюється з адекватним реагуванням на сучасні виклики, виявленням загроз національній безпеці та їх упередженням, що створює небезпеку життєво важливим національним інтересам України» [22].

Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України подаються до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складників сектору безпеки (ч. 5. ст. 6) [7]. Наприклад, Закон України «Про Службу безпеки України» проголошує, що постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Верховною Радою України. Голова Служби безпеки України щорічно подає Верховній Раді України звіт про діяльність Служби безпеки України (ст. 31) [24].

Верховна Рада України відповідно до Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України», може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки й оборони (ч. 7. ст. 6). Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ч. 4 ст. 6) [7].

Дотримання конституційних прав та свобод людини й громадянина на території України та захист їх прав суб'єктами сектору безпеки контролює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 1). Він здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав

та свобод людини і громадянина, які отримує за зверненнями: (а) громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників; (б) народних депутатів України або (в) з власної ініціативи [24]. Отже, парламентський контроль за сектором безпеки проявляється у тому, що його здійснює Верховна Рада України та її органи: Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини та посадові особи в межах повноважень, визначених Конституцією України та законодавчими актами, що регламентують діяльність органів сектору безпеки.

Висновки і пропозиції. Парламентський контроль над сектором безпеки є елементом державного контролю. Верховна Рада України має контрольні повноваження за сектором безпеки, а саме: (1) може створювати комітети Верховної Ради України, до компетенції яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки; (2) може проводити парламентські слухання з питань національної безпеки, що становлять суспільний інтерес і потребують законодавчого врегулювання; (3) може офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні Верховної Ради України для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектору безпеки; (4) може створювати тимчасові спеціальні комісії, а для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, тимчасові слідчі комісії. Крім того, Кабінетом Міністрів України, Службою безпеки України, Управлінням державної охорони України подаються до Верховної Ради України щорічні письмові звіти про діяльність складників сектору безпеки. Парламентський контроль за сектором безпеки щодо додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Рахункова палата України від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням у діяльності органів сектору безпеки.

Список використаної літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#n2 (дата звернення: 19 .05.2020).
2. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : моногр. Харків : Легас. 2004. 192 с.
3. Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади : моногр. Одеса : Юрид. література, 2004. 152 с.
4. Сіцінська М.В. Сутність парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 1. С. 124–128.
5. Ільницька У. Парламентський контроль за сферою безпеки і оборони: сутність та механізми реалізації у демократичному суспільстві. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: збірн. наук. праць*. Нац. ун.-т «Львівська політехніка». 2009. Вип. 21. С. 81–85.
6. Куцин Я.М. Парламентський контроль – основний чинник ефективності принципу «стримувань і противаг». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2017. Вип. 46. Т. 1. С. 36–41.
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р., № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15. № 16-17. Ст. 133.
10. Бондаренко В.А., Пустова Н.О. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 159–171.
11. Вичалківська Ю.С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL. http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143.
12. Требін М.П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації : монографія. Харків : Вид. Дім «Інжек», 2004. 404 с.

13. Шаповал В.М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В.М. Шаповал, В.І. Борденюк, Г.С. Журавльова. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 216 с.
14. Волощук В. Класифікація парламентського контролю. *Публічне управління: теорія та практика.* 2011. № 3. С. 118–123.
15. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. Москва. ОАО «Издательский дом "Городец"», 2005. 192 с.
16. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 1999. 399 с.
17. Васильев А.С. Административное право Украины (Общ. ч.) : учеб. пособ. Харків : Одиссей, 2003. 1040 с.
18. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12. 00. 07. Харків : 2003. 412 с.
19. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 36. Ст. 360.
20. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
21. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 35. Ст. 147.
22. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Обороноздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання» постанова Верховної Ради України від 12 серпня 2014 р. 1639-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 36. Ст. 2003.
23. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XI. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
24. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99

Goncharenko G. Parliamentary control over the security sector: essence and classification

The article considers the content, concepts and criteria for classification of parliamentary control over the security sector in the context of the development of the science of administrative law. It is revealed that parliamentary control over the security sector is exercised through the exercise of the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, which are clearly stated in the Constitution of Ukraine. It is established that the Verkhovna Rada of Ukraine adopts laws of Ukraine that define and regulate the activities of security sector bodies and their powers, as well as approves the relevant budget allocations and decides on the report on their use. The author's definition of the legal structure "parliamentary control over the security sector" is proposed. It is established that the purpose of parliamentary control over the security sector is to identify the legality / illegality or inefficiency of security sector bodies and their officials to ensure compliance with the Constitution of Ukraine, protection of human and civil rights and freedoms guaranteed by law, law and order in security sector management.

It is argued that parliamentary control over the security sector can be divided according to the following main criteria, namely: 1) the subjects of control (direct and indirect); 2) on the subject of control; 3) by field of activity; 4) by the nature of the relationship of the controlling entity with the controlled object; 5) by time of holding (previous, current and next); 6) by forms of holding; 7) by types of procedures; 8) by consequences (informational (hearing reports and reports of security sector officials), legal (parliamentary investigations on security sector issues, parliamentary inquiries and appeals on security sector issues). It is established that parliamentary control over the security sector is manifested in the fact that it is exercised by the Verkhovna Rada of Ukraine and its bodies: the Accounting Chamber, the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights and officials within the powers defined by the Constitution of Ukraine and legislation governing the sector security.

Key words: *management, control powers, parliament, national security, state control, administrative and legal regulation.*

УДК 342.317.73
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.9

О. О. Городецький
аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу факультету № 3
Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету внутрішніх справ

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ БІЖЕНЦІВ ТА ЇХ ОСНОВОПОЛОЖНІ ПРИНЦИПИ

«Біженець» як соціальне поняття відоме у світі віками. Зазвичай воно означає будь-кого, хто прагне врятуватись від обставин, які вважає нестерпними та загрозливими, як-от: позбавлення свободи, переслідування, загроза життю, злидні, війна чи громадянський конфлікт, стихійне лихо, посуха, голод тощо. Сучасне визначення цього поняття було подане в Конвенції Організації Об'єднаних Націй 1951 року про статус біженців у відповідь на масові переслідування та переміщення Другої світової війни.

У сучасному світі налічується близько 60 мільйонів осіб, вимушених залишити свої домівки через війну, насильство та переслідування. Міграційні процеси стали невіддільною ознакою сучасного людства, а врегулювання проблеми захисту біженців у межах національних інтересів чи юрисдикції певної країни лише спрямовує її з однієї держави в іншу. Відповідно, вирішення проблеми захисту біженців не може залежати лише від зусиль певної країни, а радше навпаки – потребує глобального підходу, колективної та скоординованої політики, а також відповідних правових механізмів.

Стаття присвячена дослідженню проблеми біженців через розкриття міжнародних стандартів їх захисту, вироблених світовою спільнотою упродовж багатьох років. Вказано, що ця проблема нині залишається надзвичайно актуальною, і багаторічний досвід багатьох європейських держав виступає цьому підтвердженням. Констатовано, що питання захисту прав біженців, а також загального контролю за їх прибуттям в країни притулку тісно пов'язані із проблемами нелегальної міграції, боротьби з організованою злочинністю, загальною боротьбою з бідністю у країнах «третього світу», усуненням соціальних наслідків збройних конфліктів тощо. Проаналізовано принципи, на яких вибудувана міжнародна система захисту людини-біженця. Звернуто увагу на роль як міжнародних урядових, так і неурядових організацій у виробленні міжнародних стандартів у сфері захисту біженців. Наголошено на провідній ролі Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців і Міжнародного комітету Червоного Хреста у наданні допомоги та підтримки біженцям та їх співробітництві з Урядом України та громадськістю у відповідь на нову проблему вимушеного переміщення 1,6 мільйона внутрішньо переміщених осіб (ВПО) зі сходу України та Автономної Республіки Крим.

Ключові слова: *біженець, вимушений переселенець, шукач притулку, принципи, принцип невислання, принцип невидачі, добровільна репатріація, принцип тимчасового захисту, політичний притулок, діяльність міжнародних організацій у сфері захисту біженців.*

Постановка проблеми. Існування такої категорії людей, як біженці, породжує істотні правові колізії для держав, починаючи з відповідальності за чіткість визначення їх правового статусу. Як свідчить міжнародна практика, багатьма розвинутими державами світу застосовуються досить обмежені критерії щодо визначення тих осіб, які можуть користуватися статусом біженця та притулком або захистом на місці. У цьому контексті доволі важливим є визначення самого поняття «біженець», а також дослідження критеріїв щодо такого визначення та міжнародних стандартів захисту біженців.

На відміну від інших людей, які залишають свою країну, біженці прагнуть потрапити в іншу країну не тому, що таким є їх вибір, а внаслідок гострої потреби, яка випливає із загрози їхнім правам людини, від якої влада

© Городецький О. О., 2020

країни походження не може чи не бажає їх захистити.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні питання, що стосуються біженців, досліджувались фахівцями багатьох спеціальностей: географами, істориками, етнографами, соціологами, юристами, статистиками та іншими. Істотний вклад у дослідження правового регулювання статусу біженців зробили наукові розробки таких західних дослідників, як Г. Гудвін-Гілл, Л. Холборн, Т. Хаммар, К. Скран, а також вітчизняних авторів О. Кузьменко, О. Малиновської, С. Пирожкова, О. Піскуна, І. Прибиткової, Ю. Римаренка, Н. Тиндик, С. Чеховича, М. Шульги та інших.

Мета статті полягає у дослідженні міжнародних стандартів діяльності щодо надання дієвого міжнародного захисту біженцям та принципів, на яких вони побудовані.

Виклад основного матеріалу. Глобальна проблема біженців і осіб, переміщених усередині країни, – це одне з найскладніших питань, що стоять сьогодні перед світовою спільнотою. Воно час від часу стає предметом активного обговорення в різних інституціях Організації Об'єднаних Націй, які продовжують пошук найефективніших засобів захисту цих дуже вразливих груп населення та надання їм необхідної допомоги.

Біженці – це люди, які були змушені через різні причини розірвати усі зв'язки зі своєю етнічною батьківщиною. Вони не можуть більше розраховувати на допомогу своїх урядів у контексті отримання необхідного правового захисту; саме цей аспект відрізняє біженців від інших категорій мігрантів, у якому б складному становищі останні не знаходилися, а також від інших людей, які потребують гуманітарної допомоги. У зв'язку з тим, що біженці не мають безпосереднього доступу до правового та соціального захисту, який уряди, що нормально функціонують, повинні надавати своїм громадянам, міжнародне співтовариство змушене здійснювати особливі заходи з метою полегшення їх виняткового становища [1].

У триваючій упродовж останніх десятиліть дискусії низка аргументів не викликає жодних сумнівів. Основний полягає в тому, що, хоча деяким масовим переміщенням населення і можна запобігти, жодне з них не буває добровільним. Ніхто не хоче і не прагне стати біженцем із власної волі. Бути біженцем – це не просто опинитися в чужій країні. Це означає жити у вигнанні та повністю залежати від інших людей та інституцій у питаннях забезпечення такими предметами першої необхідності, як продовольство, одяг і житло [2, с. 61–70].

Становище біженців є класичним прикладом взаємозалежності міжнародного співтовариства, що наочно показує, як проблеми однієї країни можуть безпосередньо відображатися на інших країнах, інколи навіть без їхньої на те згоди. Становище біженців – це також приклад взаємозалежності різних питань, об'єднаних однією глобальною проблемою.

Світовому співтовариству давно зрозуміло, що є очевидний взаємозв'язок між проблемою біженців і питаннями прав людини. Порушення прав людини виступають не тільки однією з головних причин масового виходу, але й виключають можливість добровільної репатріації до тих пір, поки вони не припиняться. Порушення прав національних меншин і міжетнічні конфлікти все частіше стають причинами і масового виходу, і переміщення населення всередині країни [3, с. 12–39].

Біженці мають невіддільні права, які повинні чітко дотримуватися ще до того моменту, коли вони звернуться з проханням про надання притулку, а також під час розгляду їхніх клопотань та після їх задоволення. Повага до прав людини виступає необхідною умовою і для запобігання нинішніх потоків біженців, і для вирішення проблем, пов'язаних із цим процесом [4, с. 354–355].

Міжнародно-правові стандарти щодо статусу біженців варто розглядати як сукупність їхніх суб'єктивних прав і обов'язків. Необхідно підкреслити, що правовий статус біженців, як і будь-яке правове становище особи, повинен ґрунтуватися на основі визначених правових установок, які задають йому певну спрямованість, формують його сутність, впливають на зміст [5]. Такими правовими

установками є принципи, які покладені в основу визначення статусу біженців у міжнародному праві.

Варто вказати, що міжнародні стандарти стосовно статусу біженців ґрунтуються на таких основоположних принципах:

– невідчуженості основних прав та свобод (згідно зі ст. 4 Конвенції ООН про громадянські та політичні права);

– права на громадянство та права не бути самовільно позбавленим громадянства чи права на зміну громадянства;

– заборони застосування збройної сили для обмеження здійснення окремими особами чи групами осіб прав людини або з тим, щоб позбавити їх національної, релігійної, культурної, мовної чи етнічної самобутності;

– заборони таких заходів, як примусове переміщення населення чи будь-які інші акти, що могли б призвести до насильницького переміщення людей;

– права клопотати про надання та користування в інших країнах притулком від переслідування;

– права покидати будь-яку країну, включаючи свою власну, та права повертатися у будь-яку країну;

– невислання біженців;

– необхідності врахування – через вжиття заходів, спрямованих на попередження, виправлення ситуації – специфічних потреб таких вразливих груп, як жінки, глави сімей, безпритульні діти, жертви катувань та травм, люди похилого віку та інваліди;

– застосованості прав і свобод, закріплених у міжнародних нормах, що стосуються прав людини, до кожної людини, незалежно від її раси, кольору шкіри, статі, громадянства, мови, віросповідання, етнічного та соціального походження.

Додатково та у поєднанні з перерахованими вище принципами і нормами у сфері прав людини важливе значення для міжнародного співробітництва з питань біженців мають деякі принципи міжнародного права, що визначають мирні та дружні відносини між державами. З-поміж них:

– принцип мирного врегулювання спорів між державами;

– принцип, згідно з яким і двосторонні, і багатосторонні відносини у зв'язку з міжнародними пересуваннями людей повинні здійснюватися на основі чинних законів;

– принцип, згідно з яким надання притулку є актом миролюбного та гуманітарного характеру, що не повинен розглядатися будь-якою державою як недружній вчинок;

– визнання того, що запобігання виникненню потоків біженців та появи осіб без громадянства, а також зменшення кількості осіб, які потребують міжнародного захисту, мають суттєве значення для підтримки миру і безпеки у світовому та регіональному масштабах;

– принцип, відповідно до якого питання щодо прав людини, фундаментальних свобод та верховенства закону мають міжнародне значення, а обов'язки держав з дотримання прав людини стосуються питань, до яких виявляють безпосередній та законний інтерес усі держави у сфері діяльності ОБСЄ;

– принцип міжнародного співробітництва, солідарності та поділу тягаря щодо великих потоків біженців і переміщених осіб, які потребують міжнародного захисту та допомоги [6, с. 62–63].

Варто пам'ятати, що міжнародно-правові принципи стосовно статусу біженців не існують самі по собі, відокремлено від чинних міжнародно-правових відносин. За допомогою процедури імплементації міжнародного права у внутрішньодержавне вони переходять на рівень принципів права конкретної держави, але при цьому не втрачають своєї міжнародно-правової якості. Внутрішньодержавні принципи визначення статусу біженців, виступаючи відображенням міжнародних, можуть інколи текстуально не збігатися з ними. Нижче будуть піддані всебічному аналізу основні принципи міжнародно-правового статусу біженців, які побудовані на таких основоположних засадах міжнародного права, як повага державного суверенітету, суверенна рівність держав, партнерське співробітництво, міжнародно-правова відповідальність тощо.

1. Принцип невислання (non-refoulement) (ст. 32 Конвенції 1951 р.). Цей принцип зазвичай застосовується до тих осіб, які шукають притулку, принаймні в початковий період і за відповідних обста-

вин. Лише особи, чиї клопотання є цілком обґрунтованими, мають право на захист. Принцип невислання діє незалежно від наявності або відсутності юридичного статусу особи, яка шукає притулку. Немає суттєвого значення, яким способом така особа потрапляє на територію держави, в якій шукає притулку. Якщо особу, що шукає притулку, примусово повертають у країну, де вона цілком обґрунтовано побоюється переслідувань або піддається різного роду гонінням, то це – примусове повернення, що суперечить міжнародному праву [7, с. 4, 12].

Необхідно наголосити на тому, що захист біженців у європейських країнах (принцип невислання) – це наріжний камінь захисту біженців, який слугує своєрідною гарантією від примусового повернення таких осіб в обстановку переслідувань або іншої небезпеки. Цей принцип закріплено в різних формах у декількох міжнародних документах, що торкаються надання статусу біженців та прав людини (зокрема, у ст. 33.1 Конвенції 1951 р. [8]).

Принцип невислання включений у законодавчі акти багатьох європейських країн. Особливо необхідно підкреслити, що Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 р. містить норму про заборону вислання або примусового повернення біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека, яка закріплена ст. 3 вказаного Закону [9]. У країнах – учасницях ЄС принцип невислання щодо офіційно визнаних біженців порушується досить рідко, але є певна загроза для тих осіб, які шукають притулку в аеропортах, морських портах та інших пунктах в'їзду. Процедура попереднього відбору та з'ясування можливостей в'їзду в країну, поряд з широким застосуванням понять «першої країни притулку» та «безпечної країни проживання» без необхідних процедурних гарантій збільшили ризик зворотного вислання тих осіб, які шукають притулку, переважно після неприйняття чи відхилення клопотання на кордоні [10, с. 119–128].

2. Принцип невидачі (non-expulsion). У міжнародному праві є загальна заборона на видачу біженців. У тексті Конвенції 1951 року немає визначень, які б стосувалися видачі біженців, оскільки її розроблювачі не вважали за необхідне повторити заборону видачі переслідуваних осіб згідно з запитом тієї або іншої держави. Водночас у ст. 33 Конвенції йдеться про примусове повернення біженців у ті країни, із яких вони прибули, якщо такі особи розглядаються як потенційна загроза безпеці країни, в якій вони знаходяться або ж засуджені за вчинення тяжкого злочину і створюють суспільну небезпеку для країни перебування (ч. 2 ст. 33). Це правило чітко визначає правову можливість видачі біженців лише у виняткових ситуаціях, якими можуть бути загроза безпеці країни притулку або вчинення особою тяжкого злочину. У всіх інших ситуаціях принцип невидачі залишається незмінним. Норма ч. 2 ст. 33 Конвенції, що відображає право держав діяти відповідно до своїх суверенітетом, ставить заслін суто небезпечній діяльності біженців і зобов'язує їх шанувати закони країни перебування. Отже, вказана норма має попереджувальний характер. Якщо ж у реальному житті біженцями будуть вчинятися злочини, зазначені в ч. 2 ст. 33, держави притулку залишають за собою право видати їх державі, яка цього вимагає, без дотримання тієї альтернативної процедури, що передбачена у разі вислання (ч. 3 ст. 32) [8].

3. Рівний поділ тягаря прийому та облаштування біженців усіма державами. Цей принцип не знайшов відображення у тексті Конвенції 1951 року. Проте він знаходить широке визнання та підтримку в міжнародній правовій практиці останніх років. Його суть зводиться до того, що у вирішенні долі біженців бере участь не тільки країна притулку, але й держава виходу. Утвердження цього принципу стало можливим завдяки зусиллям Виконкому УВКБ ООН, що реалізуються відповідно до його численних резолюцій.

На наше переконання, для того щоб наявні проблеми біженців були вирішені остаточно, необхідні колективні дії держав світу, причому найчастіше саме в тих сферах, що традиційно не вважаються

компетенцією УВКБ ООН і його партнерів: у галузі захисту прав людини, підтримки миру і безпеки всередині держав та у відносинах між ними, контролю над масовими міграційними рухами.

4. Принцип гнучкого, оперативного і гуманного визначення статусу біженців. Він також не регламентований у Конвенції 1951 року. Проте Виконком УВКБ ООН у висновку № 8 (XXVIII) рекомендував державам таку процедуру щодо визначення статусу біженців, а саме:

а) компетентна посадова особа, до якої заявник звертається на кордоні або на території Договірної держави, повинна мати чіткі інструкції з ведення справ, що входять до її компетенції, відповідно до актів внутрішнього і міжнародного права. Від неї вимагаються дії, які відповідають принципу non-refoulement і сприяють передачі таких справ на розгляд вищого компетентного органу;

б) заявник повинен отримувати в повному обсязі необхідні рекомендації щодо того, якої процедури йому необхідно дотримуватися;

в) повинен існувати чітко визначений орган, що несе відповідальність за розгляд клопотань щодо надання статусу біженця і за ухвалення рішення в першій інстанції;

г) заявнику повинно бути надане необхідне сприяння щодо передачі його справи на розгляд відповідних органів влади. Заявникам повинна також надаватися можливість для контактів з представником УВКБ ООН;

д) у разі визнання заявника біженцем він повинен бути поінформований про це і отримати відповідний документ, який засвідчує його правовий статус біженця;

ж) у разі невизнання заявника біженцем йому повинен бути наданий оптимальний період часу для подання апеляції з проханням про офіційний перегляд рішення в цьому або в іншому органі, або в адміністративному, або судовому порядку;

з) заявнику повинно бути дозволено залишатися в країні перебування до часу ухвалення рішення з приводу його клопотання компетентним органом влади, якщо цим органом не буде встановлено, що його клопотання має явно неправдивий характер. Йому також повинно бути дозволено залишатися в країні до того часу доки розглядатиметься апеляція у вищому адміністративному органі або судовій інстанції.

5. Принцип добровільної репатріації. Він становить одну з кардинальних основ прав біженців, що закріплена у всіх міжнародних і внутрішньодержавних актах. Його зміст полягає в тому, що репатріація повинна здійснюватися лише за наявності вільно висловленого волевиявлення біженців: завжди повинні дотримуватися добровільний та індивідуальний характер репатріації біженців, а необхідність її здійснення відбуватися в умовах повної безпеки тих осіб, які повертаються.

6. Принцип тимчасового захисту. Ідея тимчасового притулку або захисту фігурує в міжнародному праві як альтернатива примусовому поверненню. Тимчасовий захист відповідає духу Конвенції 1951 р. і Протоколу 1967 р. Цей принцип застосовується у разі масового прибуття біженців у країну [11, с. 187–194].

7. Принцип надання статусу біженців без застосування умови про взаємність. Суть цього принципу полягає в тому, що державі, яка приймає, необхідно послідовно та в повному обсязі надавати допомогу та захист біженцям незалежно від того, як інші країни ставляться до своїх міжнародних, у тому числі й договірних, зобов'язань стосовно біженців, керуючись принципами людинолюбства.

Багато країн світу дотримуються цього гуманного правила і тим самим сприяють виробленню підходу, спрямованого на недопущення підриву основ міжнародного права.

8. Принцип можливого надання політичного притулку. У міжнародному праві цей принцип регулюється в основному міжнародно-правовими звичаями, а також Декларацією про територіальний притулок, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 14 грудня 1967 року [12]. У внутрішньодержавному праві це – особливе особисте право, яке надають національні конституції і закони сучасних демократичних держав іноземним громадянам і особам без громадянства. Політичний притулок полягає в можливості іноземця досить довгий час залишатися на території певної держави, якщо у себе на батьківщині цей іно-

земець піддається переслідуванням з політичних, релігійних, наукових чи інших причин подібного характеру. Цей принцип не поширюється на військових злочинців і осіб, винних у вчиненні злочинів проти людства. Надання політичного захисту не означає автоматичного отримання громадянства. Актом надання такого притулку держава бере на себе лише зобов'язання не видавати таку особу тій державі, в якій вона піддавалася різного роду переслідуванням. Розрізняють притулок територіальний і притулок дипломатичний.

У контексті нашого дослідження також варто звернути увагу на те, що на формування інституту біженців та вироблення міжнародних стандартів у цій сфері вагомий вплив мали міжнародні інституції, зокрема така організація, як УВКБ ООН, яка починаючи з 70-х років XIX ст. виконує роль координаційного центру під час проведення міжнародних гуманітарних операцій. З-поміж його основних партнерів ЮНІСЕФ (Дитячий фонд ООН), Всесвітня організація охорони здоров'я, ЮНЕСКО, Міжнародна організація праці, Всесвітня продовольча програма, Міжнародна організація з міграції та низка інших.

Упродовж останніх років особливо активними у наданні допомоги біженцям стали неурядові організації, а також їхні міжнародні об'єднання. Співпрацюють з УВКБ ООН Міжнародний комітет Червоного Хреста, організація «Лікарі без кордонів» (MSF), «Комітет США у справах біженців», «Європейська рада у справах біженців та вигнанців» (ECRE) та інші, які інколи працюють навіть в умовах, коли уряди держав та ООН вважають акції допомоги занадто небезпечними [13, с. 155–162].

УВКБ ООН працює в нашій державі з 1994 року. За час своєї присутності УВКБ ООН надавало і надає Україні різноманітну конкретну допомогу. Водночас успішна співпраця державних структур та інституцій України з цією організацією – ще одне свідчення прагнення нашої держави до інтеграції у світове співтовариство, орієнтації на принципи гуманізму та поваги людських прав.

Починаючи з 2014 року УВКБ ООН тісно співпрацює з Урядом України та громадськістю у відповідь на нову проблему вимушеного переміщення 1,6 мільйона внутрішньо переміщених осіб (ВПО) зі сходу України та Автономної Республіки Крим. УВКБ ООН в Україні надає особам під своєю опікою правову, матеріальну та соціальну підтримку самостійно та у партнерстві з іншими міжнародними та місцевими організаціями. УВКБ ООН зосереджує свою діяльність на захисті прав і свобод ВПО, покращенні умов їхнього життя та знаходженні для них довгострокових рішень [14].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що світовою спільнотою вироблено відповідну систему захисту біженців. Натомість найбільш оптимальним вирішенням проблем біженців було б забезпечення сприятливого повернення їх на свою етнічну батьківщину. У зв'язку з цим виникає необхідність вироблення міжнародного механізму, котрий регулював би співробітництво багатьох країн світу під час вирішення питання щодо повернення біженців та їх реадаптацію. Очевидно, що в цьому механізмі важливу роль повинні відігравати міжнародні гуманітарні організації, насамперед Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців та Міжнародний комітет Червоного Хреста.

Список використаної літератури:

1. Міжнародно-правові та національні засоби захисту прав біженців : Практикум для студентів юридичних клінік / Під заг. ред. М.В. Буроменського. Уклад. М.В. Буроменський та ін. ; Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Ін-т прикладних гуманітарних досліджень. Харків, 2003. 179 с.
2. Тиндик Н.П. Еволюція статусу біженця у міжнародно-правовій практиці. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*: Зб. наук. праць. Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2007. № 4. С. 61–70.
3. Жук В.О. Поняття «біженець» у міжнародному праві. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2003. № 3. С. 12–39.
4. Правові механізми регулювання міграційних процесів: монографія / кол. авт.: Н.П. Бортник, В.С. Канцір, М.М. Сірант, Р.І. Радейко, Т.В. Бачинський; За заг. ред. Н.П. Бортник. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2016. 892 с.

5. Ортинська Н.В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження [Текст]: монографія. Львів : СПОЛОМ, 2016. 691 с. : іл.
6. Holbom L. Refugees: a problem of Our Time. New York.,1975. Vol. 1–2. P. 62–63.
7. Stenberg G. Non-expulsion and non-refoulement: The prohibition against removal of refugees. 1994. Vol. 9. Uppsaia. P. 4, 12.
8. Конвенція про статус біженців: міжнародний документ від 28 липня 1951 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
9. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту від 08.07.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.
10. Малиновська О.А. Регулювання проблеми біженців у країнах Західної Європи. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2003. № 1. С. 119–128.
11. Гончаренко Е.А. Принципы международно-правового статуса беженцев. *Проблеми законності*. 2004. Вип. 65. С. 187–194.
12. Декларация о территориальном убежище. Принята резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_316.
13. Новік В. Неурядові організації, які надають допомогу біженцям. *Управління сучасним містом*. 2002. № 4–6. С. 155–162.
14. Інформація з сайту. URL: https://www.unhcr.org/ua/.

Horodetskiy O. International standards for refugee protection and their basic principles

Refuge as social term is known for millennia. It usually means anyone who seeks to escape from circumstances he consider intolerable and threatening, such as imprisonment, persecution, threat to life, poverty, war or civil conflict, natural disasters, droughts, famines, and so on.

Modern definition was drafted in the UN's 1951 Convention relating to the status of refugees in response to mass persecutions and displacements of the Second World War.

Around the globe there are approximately 60 million people who've been forced to leave their homes in order to escape war, violence or persecution. Migration processes have become an integral feature of modern humanity and the settlement of refugee's protection problem is scopes of national interests or jurisdiction of a certain country only directs it from one state to another. Accordingly, resolving of refugee protection problem cannot depend solely on the efforts of a particular country, but rather requires a global approach, a collective and coordinated policy, and appropriate legal mechanisms.

The article is devoted to the study of the problem of refugees, through the disclosure of international standards for their protection, developed by the world community over the years. It is pointed out that this problem remains extremely relevant today and the many years of experience of many European countries confirm this. It was stated that the issues of protection of refugees' rights, as well as general control over their arrival in asylum countries, are closely related to the problems of illegal migration, fight against organized crime, general fight against poverty in "third world" countries, elimination of social consequences of armed conflicts. The principles on which the international system of protection of the refugee is built are analyzed. Attention is drawn to the role of both international governmental and non-governmental organizations in the development of international standards in the field of refugee protection. Emphasis was placed on the leading role of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Committee of the Red Cross in providing assistance and support to refugees and their cooperation with the Government of Ukraine and the public in response to the new problem of forced relocation of 1.6 million internally displaced persons (DPI) from east of Ukraine and the Autonomous Republic of Crimea.

Key words: *refugee, IDP, asylum seeker, principles, non-refoulment, non-expulsion, voluntary repatriation, temporary protection, political asylum international legal standards, refugee status, activities of international organizations in the field of refugee protection.*

УДК 352/354:043.5
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.10

Я. В. Журавель
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ТЕРМІНА «ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНІ ВІДНОСИНИ»

Стаття присвячена дослідженню змісту та сутності дефініції поняття «публічно-сервісні відносини». Проаналізовано наукову періодику та сучасні наукові праці в досліджуваній сфері. Теоретично обґрунтовано, що в науковій літературі не розкрито зазначений термін, а лише опосередковано проаналізовано його окремі ознаки. Доведено актуальність і необхідність комплексного й обґрунтованого визначення терміна «публічно-сервісні відносини».

Проаналізовано співвідношення двох концепцій: «правової держави» та «сервісно орієнтованої держави». Наголошено, що остання не суперечить поняттю «правова держава», а лише доповнює його. Проаналізовано наукові погляди правників-адміністративістів щодо застосування терміна «публічно-сервісні відносини» та його співвідношення з іншими похідними поняттями. Зазначено, що питання набуття відповідною особою приватного права статусу споживача сервісних публічних послуг є дискусійним і потребує окремого самостійного дослідження.

Сформульовано авторське визначення терміна «публічно-сервісні відносини», розкрито його складники: «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини». Визначено характерні ознаки терміна «публічно-сервісні відносини», а саме: ці відносини поєднують фактичні суспільні відносини та правові (юридичні) норми, виникають у сфері публічного права, мають основну спрямованість – надання сервісу, обслуговують правомірні інтереси і потреби приватних осіб, одним з учасників цих відносин є публічна адміністрація (публічно-владний суб'єкт), мають несубординаційний характер, характеризуються двосторонньою взаємодією, наближені до природи зобов'язальних правовідносин, виникають лише на підставі ухвалення публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта, є складовою частиною публічно-правових відносин.

Ключові слова: *публічне право, надання послуг, сервіс, відносини, публічно-владний суб'єкт.*

Постановка проблеми. Успіх проведення в України будь-яких реформ і, як наслідок, підвищення рівня життя та добробуту населення країни багато в чому залежить від їх соціального спрямування. Це відповідає положенням Конституції Україна (ст. ст. 1 і 3), а також сучасному розвитку українського суспільства в напрямі запровадження людиноцентристської ідеології адміністративного праворозуміння [1, с. 173]. Крім того, поліпшення якості обслуговування громадян є одним із завдань Концепції адміністративної реформи, яка визначає «послуги» як діяльність з обслуговування громадян, що полягає не тільки в їх наданні, але й в ефективному функціонуванні органів влади [2]. Підставами для встановлення відповідних стандартів надання адміністративних послуг і оцінки якості їх надання є критерії результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Водночас стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та поліпшуватися [3].

Розвиток концепції розбудови правової держави привів до поступового зміщення головних акцентів – від правової (усі рівні перед законом) до соціальної (держава для людини) складових частин. Водночас це передбачає кардинальну зміну у відносинах між державою та людиною.

© Журавель Я. В., 2020

Ідеться про перехід держави та її органів від виконання управлінсько-розпорядчих і карально-репресивних функцій до функцій із надання якісного і своєчасного сервісу, що відповідає європейським стандартам обслуговування населення країни. Мета – покращення комфортності проживання й ефективне забезпечення основоположних прав і свобод кожної людини і громадянина.

Як відомо, вказані зміни вже довгий час обговорюються та трансформуються в так звану «концепцію сервісної держави», яка й досі перебуває на стадії становлення, а позиції її розробників відрізняються підходами та засобами реалізації. Проте нині можна спостерігати окремі результати впровадження цієї концепції у практичну діяльність вітчизняних державних органів і служб, зокрема запровадження системи «єдиного вікна», «електронної черги», «безбар'єрного доступу», видачі різноманітних довідок через електронні запити тощо. На жаль, такі нововведення сьогодні запроваджуються переважно хаотично, безсистемно, часто залежать від ініціативності керівництва та креативності виконавців, доступу до технологій, уміння аналізувати, накопичувати та запроваджувати передовий досвід. Крім того, в Україні відсутні узгоджені базові позиції концепції сервісної держави, тому немає комплексного законодавчого забезпечення втілення її на практиці.

Отже, виникає необхідність наукового супроводження такого процесу та вироблення єдиного концептуального підходу до осмислення трансформаційних процесів, що відбуваються. Тому визначення поняття і змісту категорії «публічно-сервісні відносини» є важливим напрямом наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення діяльності органів публічної влади, зокрема щодо надання адміністративних послуг населенню, присвячені наукові праці В.Б. Авер'янова, А.Т. Комзюка, В.І. Курило, В.І. Теремецького, І.М. Шопіна й інших учених. Питанню розроблення концепції сервісної держави присвятили свої праці А.І. Бондаренко, О.В. Карпенко, А.В. Медведь, Т.Л. Сиволапенко. Зокрема, публічно-сервісну діяльність органів державної влади й управління розглядали у своїх дослідженнях О.Г. Циганов («Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України», 2019 р.) [4], П.С. Клімушин і Д.В. Спасібов («Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління», 2017 р.) [5], В.І. Козак («Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі», 2017 р.) [6], В.І. Теремецький, який розглянув зміст принципу переорієнтації діяльності органів Державної податкової служби України з виконання суто фіскальних на обслуговуючі функції (2012 р.) [3].

Теоретичні та методологічні проблеми публічних відносин, правовідносин та вдосконалення діяльності органів виконавчої влади вивчали у своїх працях О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Н.Р. Нижник, В.П. Пєтков, В.І. Теремецький та інші вітчизняні науковці.

Однак ґрунтовних досліджень поняття публічно-сервісних відносин та визначення їхньої ролі в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина натепер у нашій державі не проводилося.

Мета статті – на підставі аналізу здобутків вітчизняних науковців сформулювати авторське визначення поняття «публічно-сервісні відносини», охарактеризувати їхні основні ознаки.

Виклад основного матеріалу. На думку В.К. Колпакова, відносини адміністративних послуг, або «сервісні» відносини, виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних, юридичних або інших колективних осіб до носія владних повноважень щодо реалізації суб'єктом звернення своїх прав, свобод і законних інтересів шляхом ухвалення владного рішення [7, с. 18].

На жаль, натепер немає законодавчого визначення поняття «публічно-сервісні відносини», а також єдиного розуміння його сутності. Насамперед це пов'язано зі ставленням деяких науковців до впровадження концепції сервісної держави – від безальтернативного захоплення до відвертого несприйняття.

Водночас існують науковці з поміркованою позицією. Наприклад, цікавою є позиція Б.В. Сорокіна, який із деяким застереженням пропонує ставитися до запровадження концепції сервісно орієнтовної держави та ставить питання щодо існування в Україні нагальної необхідності у вдосконаленні адміністративно-правового регулювання саме в царині відносин державного управління: «<…> Чи має адміністративне право орієнтуватись переважно на якісно нові публічно-сервісні стосунки в системі «публічно-владні органи – приватні особи» на противагу якісно традиційним державно-управлінським відносинам у системі «публічно-владні органи – підвладні керовані об'єкти»?» [8, с. 112]. Водночас зазначає та застерігає, що «відповідь на це запитання не повинна мати однобічний характер. Нині, з розвитком розуміння сутності державного управління, інколи набуває звучання тенденція до приниження наголосу на регулюванні управлінських відносин на засадах адміністративного права». Продовжуючи свою думку, учений зазначає, що «<…> настільки рішуча трансформація акцентів може призвести до негативних наслідків. Адміністративне право може і має виступити потужним чинником впливу, спонукаючи до адекватної перебудови відносини між державою та суспільством на прогресивних принципах» [8, с. 113]. Уважаємо, що в цьому разі насамперед потрібно зважати на основу концепції правової держави, згідно з якою сервісні послуги повинні надаватися виключно в межах чинного законодавства і не можуть якимось чином суперечити правовим нормам і актам, що регулюють відповідну сферу діяльності. Подібної позиції дотримується й О.В. Джафарова, яка, розкриваючи зміст публічно-сервісних відносин, зазначає, що «саме вони становлять основний зміст діяльності органів публічної адміністрації у сприянні фізичним та юридичним особам публічного і приватного права реалізовувати свої права. Для пересічного громадянина у більшості випадків має значення задоволення його приватного інтересу. Завдання ж держави в особі органів публічної адміністрації – всіляко допомагати останнім в їх реалізації за умови дотримання балансу інтересів (публічних і приватних)» [9, с. 176].

Однак більшість науковців дотримуються думки, що основним напрямом адміністративного права України є сервісна концепція, відповідно до якої «<…> суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб» [10, с. 149].

Одним із перших у вітчизняній правовій науці вжив термін «публічно-сервісні відносини» В.Б. Авер'янов, який розкрив утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права та зазначив, що «<…> адміністративно-правові відносини інтерпретуються <…> переважно як публічно-сервісні відносини. У їх межах і завдяки їм держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб» [11, с. 177]. Варто звернути увагу на те, що науковець акцентував таку ознаку цих відносин, як «правомірність обслуговування інтересів та потреб», проте самого визначення вказаного поняття не навів. Тому вважаємо за доцільне проаналізувати можливість збільшення кола користувачів послуг, зокрема, включивши до їх переліку юридичних осіб, які в окремих випадках теж є споживачами послуг держави. Однак це питання є дискусійним і потребує окремого наукового дослідження.

У подальшому термін «публічно-сервісні відносини» переважно вживався у відповідних дослідженнях галузей адміністративного права та державного управління. Поняття стало родовим або ж похідним для низки інших термінів («публічно-сервісні правовідносини», «сервісно-господарські відносини», «публічно-сервісна діяльність», «публічно-сервісні послуги», «публічно-сервісна служба», «адміністративно-сервісні послуги» тощо). Однак виважене й обґрунтоване визначення поняття «публічно-сервісні відносини» немає і натепер.

Для кращого розуміння цього поняття вважаємо за необхідне розкрити його складові частини, зокрема такі терміни, як «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини».

У довідниковій літературі термін «публічний» має значну кількість значень, але в юридичній площині він означає той, «який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний», «відкритий, гласний; суспільний, громадський», походить від лат. publicus – «суспільний», «народний» [12, с. 648]. В юриспруденції досить поширений.

Термін «сервіс» розкривається через такі категорії, як «обслуговування», «послуги», «задоволення потреб», походить від англ. "service" – «служба», "serve" – «служити» [13, с. 437].

Оскільки термін «відносини» теж досить уживаний та, то його варто розглядати лише через категорію «правовідносини». За класичним визначенням правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [14, с. 41].

З наведеного можемо визначити низку характерних ознак терміна «публічно-сервісні відносини», зокрема, це відносини, які поєднують фактичні суспільні відносини та правові (юридичні) норми; вони виникають у сфері публічного права, їхня основна спрямованість – надання управлінських послуг – сервісу.

Також, ґрунтуючись на фактові надання послуг державою, можна виокремити ще одну ознаку – одним з учасників цих відносин є публічна адміністрація або ж публічно-владний суб'єкт. Уважаємо за необхідне навести думку А.Т. Комзюка та Р.С. Мельника, які в результаті дослідження цього питання зробили висновок, що «публічно-сервісні правовідносини можуть виникати не тільки між публічно-владними суб'єктами та приватними особами, але і між юридичними особами публічного права та приватними особами» а також «між двома приватними особами» [15, с. 95]. Водночас науковці відносять публічно-сервісні відносини до категорії «неуправлінських» [15, с. 93]. Отже, вказані науковці розглядають юридичних осіб як надавачів публічного сервісу.

Аналізуючи публічно-сервісні відносини, низка науковців зазначають, що вони «<…> на відміну від управлінських відносин мають несубординаційний характер, передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підвладний об'єкт, а їх двосторонню взаємодію. Інакше кажучи, як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків, тобто її належної поведінки, так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта. Отже, у принциповому вигляді публічно-сервісні відносини за своєю схемою наближені до природи зобов'язальних правовідносин, коли права та обов'язки сторін повинні виконуватися за загальним правилом одночасно» [16, с. 247]. Виходячи із цього, можна визначити такі ознаки досліджуваного поняття,: відсутність субординації, двосторонню взаємодію та наближеність вказаних відносин до зобов'язальних правовідносин.

Ще одну з ознак терміна «публічно-сервісні відносини» наводить Є.В. Петров, який зазначає, що «публічно-сервісні відносини можуть виникати лише на підставі прийняття публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта, зміст якого зводиться до створення умов або забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб» [17, с. 174].

Висновки і пропозиції. Ураховуючи викладене, можна визначити такі основні ознаки публічно-сервісних відносин:

– поєднують фактичні суспільні відносини та правові (юридичні) норми;

– виникають у сфері публічного права;

– їх основна спрямованість – надання сервісу;

– обслуговують правомірні інтереси і потреби приватних осіб;

– одним з учасників цих відносин є публічна адміністрація (публічно-владний суб'єкт);

– мають несубординаційний характер;

– характерна двостороння взаємодія;

– наближені до природи зобов'язальних правовідносин;

– виникають лише на підставі ухвалення публічною адміністрацією сприятливого адміністративного акта;

– є складовою частиною публічно-правових відносин.

Під терміном «публічно-сервісні відносини» пропонуємо розуміти правові відносини, що виникають у сфері публічного права під час надання послуг публічно-владним суб'єктом у межах своєї компетенції за правомірним запитом споживача послуг.

З огляду на важливість публічно-сервісних відносин, значущість сфери застосування публічно-сервісних послуг та відсутність комплексних наукових досліджень у цьому напрямі, уважаємо його досить перспективним і таким, що потребує подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Теремецький В.І. Соціальне спрямування податкових правовідносин – новий орієнтир податкової політики держави. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія «Право». 2011. Вип. 17. С. 170–173.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98.
3. Теремецький В.І. Проблеми переорієнтації податкової діяльності з фіскальної на соціально-обслуговуючу. *Митна справа*. 2012. № 3 (81). Ч. 2. Кн. 2. С. 234–240.
4. Циганов О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 40 с.
5. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління.* 2017. № 2 (57). С. 1–8.
6. Козак В.І. Модернізація публічного управління в Україні на засадах сервісної моделі. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2 (18). С. 1–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_6.
7. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.
8. Соркін Б.В. Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом*. 2014. Вип. 1. С. 111–114.
9. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Диса плюс, 2015. 688 с.
10. Галунько В.В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 143–151. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gvvapu.pdf.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2-х т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
13. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. 1-е вид. Київ : УРЕ, 1974. 776 с.
14. Колодій А.М. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / за ред. В.В. Копєйчиков. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 317 с.
15. Комзюк А.Т., Мельник Р.С. Уточнення основного завдання адміністративного судочинства як вимога сьогодення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 45. С. 90–97.
16. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
17. Петров Є.В. До питання про поняття та основні риси адміністративно-господарських відносин. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 170–179.

Zhuravel Ya. Concept and features of the term "public and service relations"

The article is focused on the study of the concept, content and essence of the definition of "public and service relations". Scientific periodicals and modern scientific works in the researched sphere have been analyzed. It has been theoretically substantiated that this term is not revealed in the scientific literature, but only its individual features are indirectly analyzed in a certain way. The relevance and necessity of a comprehensive and reasonable definition of the term of "public and service relations" has been proved.

The author has analyzed the correlation of two concepts: "rule of law state" and "service-oriented state". It has been emphasized that the latter does not contradict the concept of the rule of law state, but only complements it. The author has analyzed scientific views of lawyers specializing in administrative law on the use of the term of "public and service relations" and its relationship with other derivative definitions. It has been noted that the issue of acquiring the status of a consumer of public services by the relevant person of private law is debatable and requires a separate independent study.

The author has formulated own definition of the term of "public and service relations" and has revealed its components: "public", "service" and "relations". The characteristic features of the term of "public and service relations" have been defined, namely: these relations combine actual social relations and legal (juridic) norms, which arise in the field of public law, have the main orientation – provision of service, serve the legitimate interests and needs of individuals, one of the participants in these relations are public administration (governmental entity), have a non-subordinate nature, are characterized by bilateral interaction, close to the nature of binding legal relations, arise only on the basis of public administration of a favorable administrative act, are part of public and legal relations.

Key words: *public law, provision of services, service, relations, governmental entity.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.11

Д. О. Іщук
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ УКРАЇНИ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, визначено проблемні питання взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України. Окреслено шляхи вирішення цих проблем. Обґрунтовано, що нині важливо розробити й ухвалити міжвідомчий нормативно-правовий акт «Про порядок взаємодії та координації діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо протидії та реалізації антикорупційної політики», яким варто: визначити суб'єкта, уповноваженого здійснювати координацію діяльності досліджуваних органів, його повноваження, а також межі впливу на відповідні правовідносини; окреслити мету та завдання відповідної взаємодії, а також принципи, на яких ця спільна діяльність має реалізовуватись; визначити ролі спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України; визначити джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення спільної діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції; встановити міру взаємної відповідальності суб'єктів взаємодії в досліджуваній сфері. Визначено, що спеціалізовані суб'єкти протидії корупції України взаємодіють із різних питань, пов'язаних із досліджуваної сферою суспільних відносин, однак водночас у відповідній царині залишаються багато проблем та недоліків. По-перше, немає змістовного та ґрунтовного правового забезпечення відповідної взаємодії; по-друге, недосконалі організаційні засади взаємодії та координації; по-третє, не вирішене питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення; по-четверте, немає законодавчого закріплення ролей кожного суб'єкта взаємодії, адже натепер кожне відомство намагається «тягнути ковдру на себе», наголошує на тому, що саме воно є ключовим суб'єктом протидії корупції тощо. Ці й інші проблемні питання потребують вирішення, що, на нашу думку, повинно значно покращити якість та ефективність взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Ключові слова: *взаємодія, координація, корупція, протидія корупції, спеціалізовані суб'єкти протидії корупції.*

Постановка проблеми. Протидія корупції – це складне багатоаспектне явище, яке потребує суттєвих зусиль із боку держави, а також ефективної та якісної діяльності уповноважених органів та їх посадових осіб. Проте, доцільно зазначити, що жоден орган державної влади не може самостійно забезпечити реалізацію антикорупційної політики держави, тому вкрай важливо забезпечити необхідну взаємодії між суб'єктами. Об'єктивна необхідність взаємодії зумовлюється, з одного боку, спільністю завдань, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами у сфері запобігання та протидії корупції, з іншого боку – відмінностями в їхньому функціональному та структурному стані. Крім цього, необхідність взаємних дій виступає як об'єктивна умова забезпечення цілісності системи під час внутрішньої та міжсистемної взаємодії [1, с. 46].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблемні питання діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України у своїх наукових працях розглядали: В.М. Фесюнін. І.Л. Олійник, В.Т. Білоус, М.А. Погорецький, Г.С. Берест, А.А. Патик, С.В. Якубов, Т.Л. Маркелов, Ю.В. Собко, Д.Г. Заброда, Ю.В. Харченко,

© Іщук Д. О., 2020

С.Г. Калмиков, О.Ф. Кобзар та багато інших. Проте, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі немає комплексних досліджень, присвячених проблемі взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Мета статті – визначити проблемні аспекти взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Виклад основного матеріалу. На початку наукового дослідження варто зазначити, що під взаємодією спеціалізованих суб'єктів протидії корупції розуміють урегульовану нормами чинного законодавства України, спільну, взаємоузгоджену діяльність досліджуваних органів, яка здійснюється для досягнення єдиної мети, яка полягає в ефективній розробці та реалізації державної антикорупційної політики, що, у свою чергу, сприяє зниженню рівня корупції в державі. Ключовими особливостями такої взаємодії є: 1) можливість обмеженого впливу суб'єктів взаємодії один на одного; 2) наявність єдиної спільної мети діяльності; 3) незалежність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції від впливу зовнішніх суб'єктів, тобто їхня співпраця має закритий характер; 4) кожен суб'єкт виконує власні, специфічні завдання у сфері протидії та запобігання корупції; 5) передбачає наявність єдиного координаційного центру.

Під координаціє діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України варто розуміти управлінську діяльність з упорядкування взаємозв'язків та взаємодії між відповідними суб'єктами, що: по-перше, забезпечує узгодження їхніх дій на шляху досягнення єдиної спільної мети; по-друге, дозволяє розподілити їхні ролі у відповідних правовідносинах; по-третє, мінімізує можливості дублювання повноважень різними суб'єктами протидії корупції.

Отже, усе вказане вище свідчить про те, що «взаємодія» та «координація» не є тотожними поняттями, їхня ключова відмінність полягає в тому, що координація, на відміну від взаємодії, передбачає наявність можливості прямого впливу на роботу окремого суб'єкта.

Розмірковуючи про питання взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, варто відзначити, що воно регулюється нормативними актами, норми яких спрямовано на впорядкування діяльності відповідних органів. Так, відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. [2], з метою забезпечення взаємодії Національного бюро (далі – НАБУ) з органами внутрішніх справ, Службою безпеки України й іншими правоохоронними органами у штатних розписах центральних апаратів зазначених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких входить здійснення взаємодії з Національним бюро. Обмін оперативною інформацією між Національним бюро й органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, іншими правоохоронними органами щодо спільних заходів здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів. Умови і порядок обміну інформацією між Національним бюро й органами внутрішніх справ, Службою безпеки України, органами, уповноваженими законом на проведення досудового розслідування, регулюються спільним нормативно-правовим актом Національного бюро та відповідних органів [2]. Окрім того, необхідно вказати, що Національне бюро взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), органами Державної прикордонної служби, органами Державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі – спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), іншими державними органами [2]. Національне бюро може укладати з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю й обмін інформацією.

Що ж стосується Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, то повноваження щодо її взаємодії покладено на Начальника аналітично-статистичного відділу, який: організовує складання у взаємодії зі структурними підрозділами аналізу стану прокурорсько-слідчої діяльності, документів узагальнюючого й інформаційно-аналітичного характеру з питань діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; організовує підготовку зведеного статистичного звіту про результати роботи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; забезпечує взаємодію структурних підрозділів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП) під час здійснення спільних заходів, а також у межах компетенції з іншими структурними підрозділами Генеральної прокуратури України та Національною академією прокуратури України [3].

У контексті обраної проблематики необхідно також вказати, що під час проведення досудового розслідування у кримінальному провадженні, яке розслідується НАБУ за процесуальним керівництвом САП, детективи зобов'язані погоджувати низку процесуальних документів, а саме: повідомлення особі про підозру; запит про міжнародну правову допомогу; клопотання про застосування заходів забезпечення кримінального провадження; клопотання про відсторонення від посади; клопотання про тимчасовий доступ до речей та документів тощо. Саме така взаємодія можлива за умови налагодження співпраці між антикорупційними органами. Детективи НАБУ взаємодіють із прокурорами САП на стадії досудового розслідування з метою дотримання вимог Кримінального процесуального кодексу [4; 5, с. 60].

Взаємодія між Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою та НАЗК відбувається шляхом отримання інформації документального формату, проведення спільних заходів, пов'язаних з обговоренням та вдосконаленням антикорупційної політики та розв'язанням проблем, пов'язаних із запобіганням та протидією корупції. НАЗК може виявити й ініціювати проведення досудового розслідування у злочинах, пов'язаних із декларуванням недостовірних відомостей (366–1 Кримінального кодексу), оскільки перевіряють відомості, внесені в податкові декларації. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» [6; 5, с. 61]. НАЗК надано повноваження з контролю працівників антикорупційної прокуратури через надсилання приписів і отримання пояснень про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених антикорупційним законодавством [5, с. 61].

Варто також зазначити, що наприкінці 2019 р. Національне агентство з питань запобігання корупції спільно з Державним підприємством «Українські спеціальні системи» організувало доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Національному антикорупційному бюро України. Порядок доступу НАБУ до Реєстру декларацій було затверджено спільним наказом НАЗК та НАБУ та зареєстровано в Міністерстві юстиції. Цим Порядком врегульовано питання забезпечення доступу детективів НАБУ до непублічної частини Реєстру декларацій, а також питання захисту інформації під час взаємодії двох антикорупційних органів [7].

Як бачимо, спеціалізовані суб'єкти протидії корупції України взаємодіють з різних питань, пов'язаних із досліджуваною сферою суспільних відносин, однак водночас у відповідній царині залишаються низка проблем та недоліків. По-перше, немає змістовного та ґрунтовного правового забезпечення відповідної взаємодії; по-друге, недосконалими є організаційні засади взаємодії та координації; по-третє, невирішеним є питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення; по-четверте, відсутнє законодавче закріплення ролей кожного суб'єкта взаємодії, адже натепер кожне відомство намагається «тягнути ковдру на себе», наголошує на тому, що саме воно є ключовим суб'єктом протидії корупції. Ці й інші проблемні питання потребують вирішення, що, на нашу думку, повинно значно

покращити якість і ефективність взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України.

Варто звернути увагу на позицію законодавця щодо покращення взаємодії досліджуваних у роботі суб'єктів. Так, у національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р. також було зазначено, що як дієвий механізм публічного діалогу, відповідно до нашої теми, у питанні взаємодії суб'єктів протидії корупції, запропоновано створення місцевої Антикорупційної ради району як відповідного механізму запобігання й протидії корупції на рівні територіальних громад на засадах багатосторонньої партнерської взаємодії інститутів громадянського суспільства, спеціалізованих антикорупційних структур та безпосередньо органів місцевої влади у процесі реалізації антикорупційних стратегій в умовах децентралізації, розкрито основні функції Антикорупційної ради, форми та методи її діяльності, до яких віднесено: просвіту й інформування громадян; розроблення місцевої антикорупційної Стратегії; контроль діяльності ОМС та МОДВВ; моніторинг і аудит службовців ОМС; громадські експертизи та координацію антикорупційних дій у районі [8, с. 203].

Не можна залишити не зазначити і позиції окремих правників щодо окресленого питання. Так, заслуговує на увагу позиція В.А. Дем'янчука, який у своїх дослідженнях висвітлює питання покращення рівня взаємодії між суб'єктами протидії корупції: по-перше, доцільно скоротити кількість самих суб'єктів протидії корупції, щоби уникнути конкуренції між ними, яка негативно позначається на кінцевому результаті, зокрема обмежитись лише діяльністю спеціалізованих органів; по-друге, необхідно розробити систему критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами, до числа яких варто віднести: рівень доступу до інформації, яка використовується різними суб'єктами протидії корупції; по-третє, доцільно створити спільну координаційну раду із представників спеціалізованих антикорупційних інституцій, яка буде оперативно вирішувати нагальні питання взаємодії в межах реалізації антикорупційної політики; по-четверте, необхідно обов'язково активізувати методичну роботу з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції. Це не потребує створення нових підрозділів або департаментів, оскільки у структурі самих суб'єктів вже є одиниці, які відповідають за даний напрям діяльності [9, с. 98–99].

У своїх дослідженнях Є.Я. Харина акцентує увагу на проблемі розмежування компетенції між спеціальними суб'єктами протидії корупції, що взаємодіють. Відповідні проблеми у взаємодії, як підкреслює вчена, пов'язані з тим, що антикорупційне законодавство й підзаконні нормативно-правові акти тривалий час не містили норм щодо чіткого розмежування компетенції органів, які протидіють корупції [10, с. 129]. Автор уважає за доцільне під час наукового опрацювання проблеми розмежування повноважень органів у сфері протидії корупції зважати на такі положення теорії управління: організації одного рівня не повинні використовуватися під час вирішення завдань іншого рівня, для розв'язання яких вони фактично не пристосовані; у функції одного суб'єкта не можна включати (без належної диференціації сил і засобів) завдання, що належать до різних рівнів, напрямів діяльності; завдання, що потребують погоджених зусиль кількох суб'єктів, повинні реалізовуватися саме як спільні, без спроб одного суб'єкта робити «все за всіх»; ті самі функції не повинні виконувати кілька суб'єктів (що являє собою дублювання), якщо тільки не існує необхідності інтенсифікації, взаємодоповнення у відповідній діяльності шляхом часткового «перекриття» функцій; обов'язкове чітке визначення території й об'єктів впливу конкретного суб'єкта; визначення структури суб'єкта діяльності залежно від поставлених перед ним завдань. Є.Я. Харина продовжує, що розмежування компетенції відповідних суб'єктів, зокрема і спеціальних, у сфері протидії корупції насамперед має спрямовуватися не на заохочування змагальності між різними органами, а на створення системи стримувань і противаг та професійної конкуренції, які повинні сприяти підвищенню ефективності запо-

бігання, виявлення й припинення корупційних правопорушень [10, с. 129].

Висновки і пропозиції. Завершуючи наукове дослідження, варто підсумувати, що натепер питання взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, незважаючи на його важливість, є досить проблемним, що, у свою чергу, значно перешкоджає реалізації державної антикорупційної політики, а також заважає безпосередній реалізації заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Що стосується напрямів вирішення проблем взаємодії та координації діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України, то ключовим способом їх подолання, на нашу думку, є розроблення й ухвалення міжвідомчого нормативно-правового акта «Про порядок взаємодії та координації діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо протидії та реалізації антикорупційної політики». Даним нормативно-правовим актом варто:

- по-перше, визначити суб'єкта, уповноваженого здійснювати координацію діяльності досліджуваних органів, його повноваження, а також межі впливу на відповідні правовідносини;
- по-друге, окреслити мету та завдання відповідної взаємодії, а також принципи, на яких ця спільна діяльність має реалізовуватись;
- по-третє, необхідно чітко визначити ролі спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України;
- по-четверте, визначити джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення спільної діяльності спеціалізованих суб'єктів протидії корупції;
- по-п'яте, встановити міру взаємної відповідальності суб'єктів взаємодії в досліджуваній сфері.

Ухвалення вказаного нормативно-правового акта, як убачається, не тільки дозволить покращити спільну діяльність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції, а й підкреслить, що натепер саме Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України та Спеціалізована антикорупційна прокуратура є ключовими суб'єктами протидії та запобігання корупції в нашій державі.

Список використаної літератури:

1. Іщенко Ю.В. Поняття та особливості взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції : навчально-методичний посібник з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з організації роботи щодо запобігання та протидії проявам корупції (I–VII категорії посад). Київ. С. 45–47. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/posibnik.pdf.
2. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/conv#Text.
3. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : наказ Генеральної прокуратури України від 5 березня 2020 р. № 125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20/conv.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. (з останніми змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.
5. Муляр Г., Ховпун О. Взаємодія антикорупційних органів України під час розслідування кримінальних проваджень. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму (АПСВТ)*. 2019. № 2. С. 56–65. URL: https://grani-print.dp.ua/index.php/jaysrt/article/view/248.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. (з останніми змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.
7. НАЗК відкрило детективам НАБУ доступ до реєстру декларацій. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : офіційний вебсайт. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-vidkrylo-detektyvam-nabu-dostup-do-reyestru-deklaratsij/.
8. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 р. Схвалено рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 р. № 885. 2019. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf.

9. Дем'янчук В.А. Шляхи вдосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 97–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2018_1_15.
10. Харина Є.Я. Розмежування компетенції правоохоронних органів у сфері протидії корупції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія «Юриспруденція». 2015. № 14. Т. 2. С. 123–130.

Ishchuk D. Problematic issues of interaction and coordination of specialized entities to combat corruption in Ukraine

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the current legislation of Ukraine, identifies problematic issues of interaction and coordination of specialized entities to combat corruption in Ukraine. Ways to solve these problems are outlined. It is substantiated that today it is important to develop and adopt an interdepartmental legal act "On the procedure for interaction and coordination of the National Agency for Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office to combat and implement anti-corruption policy", the entity authorized to coordinate the activities of the investigated bodies should determine its powers, as well as the limits of influence on the relevant legal relationship; outline the purpose and objectives of the relevant interaction, as well as the principles on which this joint activity should be implemented; determine the roles of specialized anti-corruption actors in Ukraine; identify sources of financial and logistical support for joint activities of specialized anti-corruption entities; to establish the degree of mutual responsibility of the subjects of interaction in the research area. It is determined that the specialized subjects of anti-corruption of Ukraine interact on various issues related to the studied sphere of public relations, but at the same time a number of problems and shortcomings remain in the relevant field. In particular: first, there is no meaningful and thorough legal support for appropriate interaction; secondly, the organizational principles of interaction and coordination are imperfect; thirdly, the issue of financial and logistical support is unresolved; fourth, there is no legal consolidation of the roles of each subject of interaction, because today each agency is trying to "pull the blanket on itself", emphasizing that it is the key subject of anti-corruption; etc. These and other problematic issues need to be addressed, which in turn, in our opinion, should significantly improve the quality and efficiency of interaction and coordination of specialized anti-corruption actors in Ukraine.

Key words: *interaction, coordination, corruption, anti-corruption, specialized anti-corruption actors.*

УДК 347.79:359(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.12

С. С. Кузнєцов
кандидат політичних наук, директор
ТОВ «Навчальний центр фахівців морського транспорту»

ОНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВО-МОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ПРІОРИТЕТНОГО НАПРЯМУ ДЕРЖАВНОЇ МОРСЬКОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті означено напрями вдосконалення правового регулювання військово-морської діяльності в Україні. Виявлено проблеми програмного правового забезпечення галузі, охарактеризовано поточні цілі та завдання у сфері відновлення та забезпечення ефективності Військово-Морських сил Збройних сил України. Аналіз чинного законодавства України у сфері проведення військово-морських операцій свідчить про його значну застарілість та нагальну необхідність оновлення. Автор відзначає, що чинні програмні документи довгострокового планування містять переважно організаційні заходи, яких необхідно здійснити з метою відновлення обороноздатності України як прибережної держави. Водночас правові аспекти забезпечення планованих змін практично залишено поза увагою, адже обмежуються досить загальними формулюваннями та не містять конкретних кроків та строків виконання. Автор акцентує увагу на тому, що підвищена увага, яка приділяється в Морській доктрині України на період до 2035 року напряму військово-морської діяльності, не є випадковою через значну актуалізацію викликів та загроз українській державності із 2014 року. Ці загрози стали також підставою для оновлення Воєнної доктрини та розроблення нового для України документа – Стратегії Військово-Морських Сил Збройних Сил України 2035. У статті розглядаються основні положення цього документа, етапи впровадження планованих реформ, робляться прогнози щодо їхньої результативності. У підсумку автор зазначає, що завдання розбудови як правового, так і організаційного характеру, що визначені чинними програмними документами морської сфери, є вагомими для обороноздатності України, проте важливо не лише їх задекларувати, а й визначити більш конкретно. Крім того, необхідне розроблення плану заходів із реалізації цих завдань. Він має бути організаційно та фінансово підтриманий державою і мати на меті комплекс дій, що нарешті повернуть Україні звання потужної морської держави з ефективним та здатним на підтримання і захист власних прав у прибережних морських просторах та інших районах Світового океану військово-морським флотом.

Ключові слова: *військово-морські сили, прибережна держава, морська доктрина, воєнна доктрина, розвиток військово-морських сил, Україна.*

Постановка проблеми. Сучасні загрози українській державності значно актуалізували проблематику оновлення правового забезпечення військово-морської діяльності. Цей напрям державної морської політики України натепер є чи не найголовнішим. Адже захист, підтримання та відновлення прав України як прибережної держави потребують значних зусиль як організаційного, так і правового характеру. Нові виклики та ризики, зокрема й терористичного характеру, зводять у розряд першочергових завдання забезпечення боєздатності, ефективності та спроможності військово-морських сил кожної держави протистояти їм. Наявність морського узбережжя – великого та потужного економічного і політичного важеля держави – зумовлює необхідність його захисту, що є непорушною істиною з давніх часів. А теперішній час та триваюча агресія щодо України не лише на суходолі, а й на морі – зайвий раз підтверджує слушність тези про необхідність підтримання в дієвому стані власних військово-морських сил, що здатні оперативно реагувати на ворожі дії.

© Кузнєцов С. С., 2020

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти вдосконалення правового забезпечення військово-морської діяльності України розглядалися у працях Т.В. Аверочкіної, Є.М. Борисова, С.А. Трофімова й деяких інших.

Мета статті – на основі аналізу результатів проведених досліджень сучасного стану правового забезпечення військово-морської діяльності виявити наявні проблеми, запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити поточне законодавство та практику його застосування.

Виклад основного матеріалу. Моря й океани є просторами не лише економічної, а й військової експансії всіх держав світу, що перетворило їх на театри військових дій. Їхня роль у збройній боротьбі постійно зростає. Військові флоти стали універсальним видом збройних сил. Це дозволяє їм діяти на суші, на воді, під водою й у повітрі. Морські носії зброї приховані й тривалий час можуть створювати велику загрозу, а з початком бойових дій здатні поражати на всю глибину території супротивника, порушити його господарську діяльність на суші, у морях і океанах. Світовий океан акумулює як загрози, так і захист від них. Завдання, що стоять перед флотами, діляться на завдання мирного та військового часу, у ближній морській зоні й у віддалених районах Світового океану. Пріоритетність флоту серед інших видів збройних сил визначається його високою мобільністю, автономністю, великою вогневою міццю, здатністю тривалий час діяти поза межами своїх державних кордонів і навіть у мирний час здійснювати силові зовнішньополітичні акції уряду, гарантувати військову й економічну безпеку [1].

Морська доктрина України на період до 2035 р. [2] (далі – Доктрина) визначає військово-морську діяльність як складову частину морської діяльності, спрямовану на захист національних інтересів, реалізацію пріоритетів діяльності у сфері вивчення, освоєння і використання зони національних інтересів на морі з метою оборони та безпеки держави із застосуванням її військово-морського потенціалу. Основними принципами реалізації державної морської політики визначено, зокрема, пріоритет відродження військово-морського потенціалу країни, підвищення його рівня до рівня держав Європейського Союзу (далі – ЄС) і НАТО. А одним зі складників поліпшення стану морської діяльності означено покращення стану Військово-Морських сил Збройних сил для належного виконання завдань із забезпечення захисту національних інтересів на морі щодо реагування на загрози з моря. Необхідно відзначити, що питанням розвитку військово-морської діяльності в Доктрині присвячено окремий розділ, що містить декілька підрозділів, які стосуються: протидії агресії та забезпечення оборони з моря; розвитку інфраструктури базування Військово-Морських сил Збройних сил та Морської охорони Держприкордонслужби, її відновлення в Автономній Республіці Крим після повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України; розвитку системи управління Військово-Морських сил Збройних сил та Морської охорони Держприкордонслужби; зміцнення сил і засобів Військово-Морських сил Збройних сил та Морської охорони Держприкордонслужби в Азовському морі; відновлення системи підготовки кадрів; переорієнтації військового та військово-технічного співробітництва зі східного вектора (Росія) на західний (НАТО і ЄС) тощо.

Така підвищена увага, що приділяється в Доктрині напряму військово-морської діяльності, не є випадковою через значну актуалізацію викликів та загроз українській державності із 2014 р. І підсилення військово-морської могутності нині є одним з актуальних і найзначніших питань сучасного державотворення. Звісно, ці процеси не можуть відбуватися без оновленого правового базису, створення реальної можливості та здатності підтримання й охорони встановлених Україною правових режимів прибережних морських просторів: внутрішніх морських вод, територіального моря, прилеглої та виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу. Відповідно до чинного законодавства, підтримання режимів перелічених морських просторів України (на які, до речі, поширюються різні

по своїй природі права прибережної держави) покладається на Державну прикордонну службу України, а в підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні сили України (закони України від 4 листопада 1991 р. «Про державний кордон України» [3], від 6 грудня 1991 р. «Про Збройні Сили України» [4]). Необхідно пригадати, що порядок застосування зброї цими формуваннями визначено Порядком застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими частинами і підрозділами Військово-Морських Сил Збройних Сил у мирний час у разі виконання ними завдань з охорони підводного простору в межах територіального моря України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 р. № 1007 [5], та Інструкцією про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України, затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 21 жовтня 2003 р. № 200 [6]. Крім того, діють Положення про порядок охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642 [7], та Указ Президента України від 5 жовтня 2009 р. № 801/2009 «Про охорону суверенних прав України в межах виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу у північно-західній частині Чорного моря» [8].

Як зазначають дослідники, нинішня вітчизняна військово-морська діяльність має вкрай недосконале й обмежене нормативне забезпечення із чітким радянським підґрунтям [9]. І, як вбачається, саме низька ефективність цього законодавства, а також відсутність окремого порядку гарантування безпеки, застосування засобів охорони та, можливо, воєнізованих озброєних формувань для охорони морських установок та споруд стали головною причиною захоплення Російською Федерацією українських бурових установок у виключній (морській) економічній зоні України у 2014 р. [10]. Крім того, варто пам'ятати, що морські складники державної політики, економіки й обороноздатності взаємопов'язані та взаємозалежні, а тому потребують єдиного системного підходу [1], що має охопити всі пов'язані з морем сфери суспільно-політичного життя країни.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на досить значну кількість норм Доктрини, присвячених військово-морській діяльності, питання правового (законодавчого) забезпечення запланованих новацій згадуються в ній лише раз. Так, одним із напрямів розвитку інфраструктури базування Військово-Морських сил (далі – ВМС) Збройних сил та Морської охорони Держприкордонслужби визначено закріплення на законодавчому рівні умов використання причалів морських і річкових портів для базування кораблів, катерів та суден ВМС Збройних сил, загонів Морської охорони Держприкордонслужби в акваторії Чорного й Азовського морів. Решта завдань мають організаційний характер.

Воєнна доктрина України [11] також визначає низку організаційних заходів, зокрема відродження військово-морського потенціалу держави, розвиток ВМС Збройних сил України, які мають бути здатними обороняти берегову лінію Чорного й Азовського морів, виключну (морську) економічну зону, а також залучатися до міжнародних операцій НАТО і ЄС. Що стосується законодавчих змін у цьому програмному документі, то наявні лише такі узагальнені норми: «удосконалення законодавства з питань оборони України, належного унормування діяльності у воєнній сфері та адаптації базових законодавчих, концептуальних і програмних документів з питань оборони до сучасних реалій»; «удосконалення законодавчої бази з питань воєнної безпеки і оборони, розроблення ефективного механізму реагування на кризові ситуації, розвиток системи управління в операціях і бойових діях, децентралізація прийняття рішень».

Зазначені чинники зумовили розроблення спеціального програмного документа, що присвячений розвиткові саме

ВМС Збройних сил України, – Стратегії Військово-Морських Сил Збройних Сил України 2035. Цей документ став першою спробою зазирнути в майбутнє. Його відпрацьовано Командуванням ВМС разом з українськими й іноземними експертами, відповідно до Закону «Про національну безпеку України», Стратегію національної безпеки України, на підтримку реалізації Стратегічного оборонного бюлетеня України, ураховуючи досвід країн-членів НАТО та Європейського Союзу. Метою цієї Стратегії є формування бачення розвитку ВМС Збройних сил України до 2035 р. Передбачається поетапне нарощування спроможностей військово-морського флоту, зокрема генерація сил, їх освіта і підготовка до морських та об'єднаних операцій, забезпечення озброєнням, військовою технікою, іншими матеріально-технічними засобами, з урахуванням прогнозованих загроз, економічних можливостей та пріоритетів розвитку. Розвиток існуючих та майбутніх спроможностей ВМС Збройних сил України буде впливати на захист економічних інтересів, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України на морі та сприяти поверненню тимчасово окупованих територій [12]. Стратегія розроблялася в тісній співпраці з фахівцями з Великої Британії, Норвегії, Польщі, Сполучених Штатів Америки, Турецької Республіки та Швеції. За основу перспективного розвитку та застосування ВМС України брався досвід провідних країн світу. Напрацювання робочих матеріалів здійснюється відповідно до стандартів і практик НАТО. Ураховуються вимоги Воєнної доктрини України та Стратегічного оборонного бюлетеня [13].

Етапами реформування ВМС Збройних сил України визначено такі: перший етап – до 2025 р. – спрямований на розвиток спроможностей для встановлення контролю над територіальним морем та поза його межами. Орієнтовно – 40 миль від узбережжя України. Контроль над територіальним морем передбачає ведення спостереження та проведення активних дій поза межами 12-мильної зони. Другий етап – до 2030 р. – спрямований на забезпечення відновлення, розвитку спроможності для захисту національних інтересів на морі в межах виключної морської економічної зони України. Це – до 200 миль від узбережжя. Третій етап – до 2035 р. – спрямований на подальший розвиток першого та другого етапів для захисту національних інтересів України у світовому океані [14]. Як уважають розробники, до 2035 р. військово-морські сили мають стати сучасними, стрімкими й інноваційними силами, спроможними захистити народ України та національні інтереси в морському і прибережному середовищі шляхом проведення асиметричних і рішучих операцій із добре мотивованим персоналом, який налаштований тільки на перемогу [15].

Висновки і пропозиції. Завдання щодо розбудови як правового, так і організаційного характеру, що визначені чинними програмними документами морської сфери, є вагомими для обороноздатності нашої держави, проте важливо не лише їх задекларувати, а й визначити більш конкретно. Крім того, на наше переконання, необхідно розробити план заходів із реалізації таких завдань. Він має бути організаційно та фінансово підтриманий державою і мати на меті комплекс дій, що нарешті повернуть Україні звання потужної морської держави з ефективним та здатним на підтримання і захист власних прав у прибережних морських просторах та інших районах Світового океану військово-морським флотом.

Список використаної літератури:

1. Безкоровайний В.Г. ВМСУ та проблеми національної безпеки України. *ZN.UA*. URL: https://dt.ua/POLITICS/vmsu_ta_problemi_natsionalnoyi_bezpeki_ukrayini.html.
2. Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1108. *Офіційний вісник України*. 2019. № 2. Ст. 53.
3. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 2. Ст. 5.
4. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
5. Порядок застосування зброї і бойової техніки з'єднаннями, військовими части-

нами і підрозділами Військово-Морських Сил Збройних Сил у мирний час у разі виконання ними завдань з охорони підводного простору в межах територіального моря України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 р. № 1007. *Офіційний вісник України*. 2008. № 89. Ст. 2981.
6. Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України, затверджена наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 21 жовтня 2003 р. № 200. *Офіційний вісник України*. 2003. № 43. Ст. 2287.
7. Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 1996 р. № 642. *Офіційний сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-96-п.
8. Про охорону суверенних прав України в межах виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу у північно-західній частині Чорного моря : Указ Президента України від 5 жовтня 2009 р. № 801/2009. *Офіційний вісник Президента України*. 2009. № 31. Ст. 1029.
9. Борисов Є.М. Еволюція наукової думки щодо правового забезпечення військово-морської діяльності у XV–XIX ст. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 69. С. 70–85.
10. Аверочкіна Т.В. Юрисдикція України у прибережних водах : адміністративно-правовий вимір : монографія. Одеса : Гельветика, 2018. 466 с.
11. Воєнна доктрина України, затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. *Офіційний вісник України.* 2015. № 78. Ст. 2592.
12. Стратегія Військово-Морських Сил Збройних Сил України 2035. *Новини Військово-Морських Сил Збройних Сил України*. URL: https://navy.mil.gov.ua/strategiya-vijskovo-morskyh-syl-zbrojnyh-syl-ukrayiny-2035/.
13. В Україні розробляється Стратегія розвитку ВМС до 2035 р. *Укрінформ*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2484945-v-ukraini-rozroblaetsa-strategia-rozvitku-vms-do-2035-roku.html.
14. Воронченко презентував «Стратегію ВМС України 2035». *Укрінформ*. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2590931-voroncenko-prezentuvav-strategiu-vms-ukraini-2035.html.
15. Воронченко презентував стратегію розвитку ВМС до 2035 року. *Українське Незалежне Інформаційне Агентство Новин*. URL: https://www.unian.ua/politics/10357605-voronchenko-prezentuvav-strategiyu-rozvitku-vms-do-2035-roku.html.

Kuznietsov S. Renewal of legal support of naval activity as a priority of the state maritime policy of Ukraine

The article identifies areas for improving the legal regulation of naval activities in Ukraine. The problems of software and legal provision of the branch are revealed, the current purposes and tasks in the field of restoration and maintenance of efficiency of Naval Forces of the Armed Forces of Ukraine are characterized. The analysis of the current legislation of Ukraine in the field of naval operations shows its significant obsolescence and the urgent need for updating. The author notes that the current program documents of long-term planning contain mainly organizational measures that need to be implemented in order to restore Ukraine's defence capabilities as a coastal state. At the same time, the legal aspects of ensuring the planned changes are practically overlooked, as they are limited to fairly general wording and do not contain specific steps and deadlines. The author emphasizes that the increased attention paid in the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035 to the direction of naval activities is not accidental due to the significant actualization of challenges and threats to Ukrainian statehood since 2014. These threats also became the basis for updating the Military Doctrine and developing a new document for Ukraine – the Strategy of the Naval Forces of the Armed Forces of Ukraine 2035. The main provisions of this document, stages of implementation of planned reforms are discussed in this article, and their effectiveness is forecasted. Summing up, the author notes that

the tasks of development of both legal and organizational nature, defined by the current program documents of the maritime sphere, are important and weighty for Ukraine's defence capabilities, but it is important not only to declare them but also to define them more specifically. In addition, it is necessary to develop an action plan to implement these tasks. It must be organizationally and financially supported by the state and aimed at a set of actions that will finally return Ukraine to the title of a powerful maritime state with an effective and capable of maintaining and protecting its rights in coastal areas and other parts of the oceans.

Key words: *naval forces, coastal state, maritime doctrine, military doctrine, development of naval forces, Ukraine.*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.13

А. М. Лелеко
аспірант
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

МІГРАЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РОЗВИТОК В УКРАЇНІ

У статті підкреслюється, що одним із ключових елементів вільного демократичного суспільства є активна державна політика у сфері міграції. Отже, вирішення проблем створення належного, усебічного міграційного контролю для сучасної України має велике значення. Ключовим питанням цієї проблеми є зовнішні межі міграційного контролю та шляхи покращення міграційного законодавства, методів і форм міграційного контролю в Україні.

Автор аналізує наявні теоретичні підходи до розуміння понять «міграція», «механізм державного регулювання міграційного процесу», «міграційний контроль» тощо, з особливою увагою досліджуються особливості форм та методів останнього. Крім того, проаналізовано розвиток міграційного контролю в Україні під впливом європейської інтеграції.

Зазначається, що міграційний контроль є пріоритетним напрямом правового регулювання міграційних відносин в Україні. Саме здатність держави контролювати свої кордони та протидіяти явищам нелегальної міграції, торгівлі людьми, міжнародної організованої злочинності визначає стан правопорядку в державі та захист прав і свобод людини. Принципи міграційного контролю відіграють важливу роль у створенні основи для міграційного законодавства у країні. Їх система дозволяє не тільки зрозуміти міграційні процеси, а й розробити стратегічні напрями та тактичні плани функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування з метою забезпечення міграційного законодавства у країні шляхом нейтралізації негативних проявів міграційних процесів, використання позитиву для стабілізації міжнародних відносин та економічного процвітання України.

Міграційний контроль визнаний автором як важливий компонент державного управління у візовій, паспортній та митно-кордонній діяльності.

Автор переконаний, що саме визначення міграції варто вивчити, щоби з'ясувати особливості контролю над міграційними процесами. Однак принципово важливе те, що міграційний контроль має такі характеристики: мета переміщення, яка не завжди зумовлена зміною місця проживання або пошуком кращих умов проживання, а пов'язана зі зміною правового статусу та перебуванням під захистом країни, до якої заплановий виїзд; чинники, що впливають на появу намірів територіального переміщення; просторово-територіальний чинник.

З'ясовано сутність термінів «міграція», «механізм державного регулювання процесу міграції», «міграційний контроль». Проведено аналіз форм та методів контролю в Україні. Особливу увагу зосереджено на принципах міграційного контролю. Проаналізовано розвиток міграційного контролю в Україні під впливом євроінтеграції. Визначені шляхи покращення процесу здійснення міграційного контролю. Встановлена необхідність стратегічного підходу до управління міграційними процесами.

Ключові слова: *міграція, міграційна політика, міграційні процеси, міграційний контроль, форми та види міграції, державне регулювання міграційного контролю.*

Постановка проблеми. На етапі формування України як європейської держави відбуваються зміни суспільства, зумовлені розвитком правової держави, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю. Одним із ключових елементів, який характеризує вільне демократичне суспільство, є активна державна політика в міграційній сфері. Отже, вирішення проблем зі створення належного, усеосяжного міграційного

© Лелеко А. М., 2020

контролю в сучасних умовах для України залишається особливо актуальним.

Основним є питання зовнішніх кордонів міграційного контролю, способів досягнення міграційного правопорядку, тобто методів та форм міграційного контролю в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи державного регулювання міграційних процесів висвітлені у працях Г. Атаманчука, Д. Гвішіані, В. Логіна, Н. Тиндик, Л. Шевцова. Проблемам теоретичного та практичного осмислення міграційних процесів, визначення їхніх основних складників присвячені роботи М. Буроменського, О. Піскуна, Е. Равенштейна, Ю. Римаренка й інших науковців. Дослідники Т. Жванія, А. Клюєв, В. Кукса, О. Малиновська, І. Надрага, Н. Романова безпосередньо аналізують внутрішню міграцію та тимчасове переміщення населення. У сучасній науковій літературі стан нормативного забезпечення державного регулювання міграційних процесів досліджують такі вчені, як: Д. Ворона, Н. А. Вороніна, В. Олефір, С. Чехович. Водночас питанням державного міграційного контролю приділено недостатньо уваги, що зумовлює наукову актуальність зазначеної теми.

Мета статті. Незважаючи на існуючі в даній сфері напрацювання, комплексного дослідження міграції як соціально-правового явища, отже, і міграційного контролю, поки немає. Тому актуальним виступає детальний аналіз наявних теоретичних підходів до розуміння міграції, визначення змісту міграційного контролю через дослідження його конкретних проявів: форм і методів, за допомогою яких реалізуються повноваження суб'єктів міграційного контролю в Україні. До того ж потребують вивчення теоретичні основи принципів міграційного контролю в Україні, наукового обґрунтування шляхів його вдосконалення, розроблення пропозицій щодо вирішення проблемних питань.

Виклад основного матеріалу. Дляя з'ясування особливостей міграційного контролю треба дослідити термін «міграція». Так, у «Великому тлумачному словнику української мови» поняття «міграція» означає рух населення, метою якого є зміна проживання назавжди або на певний період. У «Словнику української мови» міграцією визначено переселення народів у межах країни або з однієї країни в іншу. Міжнародна організація з міграції визначає це явище як частину процесу розвитку держав: тих, з яких особи виїжджають, і тих, у які намагаються потрапити, а також держав, що належать до обох категорій, незалежно від причин переміщення [1, с. 47–48].

Однак ми вважаємо, що принципового правового значення мають такі ознаки міграції, як: мета переміщення, пов'язана передусім не зі зміною місця проживання або пошуком більш вдалих умов проживання, а зі зміною свого правового статусу і з перебуванням під захистом країни, у яку здійснюється відповідне переміщення; чинники, що впливають на появу намірів здійснити територіальне переміщення; просторово-територіальний чинник.

Продовжуючи науковий аналіз поняття «міграція», зазначимо, що ми не даремно підкреслили його зумовленість державним регулюванням.

Уважаємо, що державне регулювання міграції розглядається як цілеспрямована діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо реалізації пріоритетів міграційної політики, регламентації чисельності та якості робочої сили у країні шляхом введення відповідних юридично-правових, економічних, фінансових, організаційних, інформаційних і соціальних заходів [2, с. 65–76].

У контексті цього варто зазначити, що державний міграційний контроль – це комплекс заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення. Отже, на нашу думку, міграційний контроль розглядається як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних та інших заходів щодо забезпечення неухильного дотримання законності в діяльності суб'єктів міграційного контролю, сприяння їхньої ефективної діяльності та виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної дисципліни.

На основі аналізу запропонованих визначень можна надати визначення механізму регулювання міграційних потоків як сукупності заходів впливу державними органами на об'єкти міграції з метою забезпечення оптимального рівня міграції, який відповідає потребам національного ринку праці та сприяє стабілізації макроекономічної ситуації у країні. Таке розуміння механізму регулювання міграційних потоків характеризує внутрішню сутність міграційного контролю, а також зовнішню організацію міграційних процесів, оскільки механізм розглядається як сукупність методів, форм, способів, інструментів, важелів, прийомів впливу на ситуацію на національному і міжнародному ринках праці.

Форми державного контролю – це способи здійснення контрольної діяльності, її практична реалізація в межах наданих державним контрольним органом повноважень, яка базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей із найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності. Методи міграційного контролю – це сукупність прийомів, застосовуваних для перевірки відповідності міграційних процесів вимогам міграційного законодавства України.

Природа міграційного контролю відображається в загальносистемних принципах, які впливають на міграційні процеси. Принципи міграційного контролю проявляються у вигляді нормативно закріплених наукових положень, застосовуваних у теоретичній та практичній контрольній діяльності у сфері міграційних процесів із метою підвищення ефективності функціонування суб'єктів міграційного контролю та підконтрольних об'єктів. Але єдиної системи ці нормативно-правові акти не становлять [3, с. 43–49].

Особливого значення набуває необхідність системного (упорядкованого) нормативного врегулювання координаційної діяльності різних органів, оскільки на міграційні процеси найбільш ефективно можна впливати комплексом повноважень, якими наділені різні органи влади. Для скоординованого впливу на міграційні процеси необхідні розробки не тільки системних нормативних документів, а також і системних програм із визначенням усього комплексу заходів із боку всіх установ держави і суспільства. До таких нормативних документів і програм необхідно включити також заходи, які можуть здійснювати громадські організації. Відповідне значення для регулювання міграційних процесів має розширення повноважень регіонів у сфері міграції, а саме надання відповідних повноважень органам місцевого самоврядування, регіональним органами державної влади. Це не тільки надання їм повноважень самостійного вивчення проблемних питань міграції регіону, а й визначення відповідних програм із регулювання міграційних процесів у регіонах. А головне – це надання можливості під певні програми з урегулювання міграційних процесів, зайнятості населення створювати відповідні фонди (фінансового та майнового характеру) із самостійним визначенням їх кількості й обсягу (на підставі місцевого бюджету), ужиття паралельних заходів із боротьби з незаконною міграцією (зокрема, депортація).

Також потребує поліпшення рівень охорони державного кордону. Створення інтегрованої системи охорони державного кордону неможливе без оснащення прикордонників сучасними засобами спостереження, які дозволяють контролювати кордон, незважаючи на погодні умови, час доби і географічну специфіку. Найважливіші позиції у списку обладнання для закупівель – транспортні засоби, що забезпечують мобільність прикордонних патрулів, і прилади для виявлення осіб, які нелегально перетинають кордон. Серед таких приладів – тепловізори і прилади нічного бачення, широко використовувані прикордонними службами різних країн Це обладнання необхідно залучати до інтегрованих систем спостереження, включаючи системи контролю доступу на основі сейсмічних і радіолокаційних датчиків. Побудова таких систем неможлива без наявності сучасних систем зв'язку і передачі даних, інтеграції в них усіх наявних баз даних, зокрема й заснованих на біометричних показниках людини, і створення локальної мережі спостереження і контролю по всьому периметру українського кордону [4, с. 36–42].

Отже, необхідно створити сучасну інтегровану систему охорони держав-

ного кордону шляхом формування єдиних підрозділів на кордоні, що відповідають і за охорону «зелених» ділянок кордону, і за переміщення осіб, товарів і вантажів. Саме на ці підрозділи треба покладати відповідальність за оперативну технічну і фізичну охорону державного кордону.

Державна міграційна політика повинна формуватися як комплекс заходів законодавчого, інституційного й організаційного характеру для забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, зміцнення національної безпеки, інтеграції в загальноєвропейську міграційну політику, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод і законних інтересів мігрантів, здійснення міграційного контролю, спрямованого на запобігання і подолання негативних наслідків міграції і водночас унеможливлення порушення прав, свобод і законних інтересів мігрантів і громадян України.

Державний контроль у сфері міграції повинен будуватися на таких принципах, як: гарантування державної безпеки і національних інтересів, а також загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, недопустимість створення для них необґрунтованих пільг або переваг, які ставили б їх у привілейоване становище порівняно із громадянами України; недопущення будь-яких проявів дискримінації та ксенофобії, забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов’язків, передбачених законодавством; забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, за винятком обмежень, встановлених законодавством; запобігання масовим стихійним і нерегульованим процесам міграції населення і всередині країни, і за її межі через створення спеціальних державних соціально-економічних і національно-культурних програм, заснованих на науковому прогнозі міграційного потенціалу, напрямів міграційних потоків з урахуванням наявної і передбачуваної соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації; протидія незаконній міграції, незаконному працевлаштуванню мігрантів і торгівлі людьми; взаємодія та координація діяльності органів виконавчої влади та громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівнях [5, с. 55–71].

Особливо важливе розширення повноважень оперативно-розшукових органів Державної прикордонної служби на всю територію України через надання їй прав і повноважень підрозділів із боротьби з організованою злочинністю, підвищення ефективності діяльності підрозділів для подолання корупції у прикордонній службі. Крім заходів, пов’язаних із розширенням правоохоронної складової частини діяльності Держприкордонслужби, необхідно здійснити її професіоналізацію через перехід на комплектування особовим складом на контрактній основі, забезпечення іншої системи підготовки кадрів, заснованої на первинному формуванні професійних навичок для молодшого складу у спеціальних навчальних центрах і підготовки фахівців середнього класу з осіб, які мають вищу спеціальну освіту (в основному юридичну).

Висновки і пропозиції. Україна в міграційних відносинах пріоритетним напрямом правового регулювання визначає міграційний контроль. Саме від здатності держави контролювати власні кордони і протидіяти явищам нелегальної міграції, торгівлі людьми, міжнародної організованої злочинності залежить стан правопорядку в державі та забезпечення прав і свобод людини. У створенні базису міграційного правопорядку в державі важливу роль відіграють принципи міграційного контролю. Система принципів міграційного контролю дозволяє не тільки зрозуміти міграційні процеси, але й розробити стратегічні напрями, тактичні плани функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення міграційного правопорядку в державі, шляхом нейтралізації негативних проявів міграційних процесів та використання позитивних для стабілізації міжнародних відносин і зростання економічного добробуту України.

Отже, міграційний контроль є важливою складовою частиною державного управління у візово-паспортній і митно-прикордонній діяльності, а також дієвою й ефективною системою державної політики щодо гарантування національної безпеки

Список використаної літератури:

1. Сучасний тлумачний словник української мови : 50 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2006. 832 с.
2. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2012. 176 с.
3. Кушнірчук-Ставнича О. Державне управління міграційними процесами в умовах деформації інформаційного простору. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Культура і соціальні комунікації». 2016. Вип. 3. С. 43–49.
4. Мельничук В. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні та досвід зарубіжних країн. *Фінансовий контроль*. 2012. № 2. С. 36–42.
5. Миколаец А. Влияние интеграционных процессов на развитие миграционного контроля в Украине. *East journal of security studies*. 2017. № 1. P. 55–71.

Leleko A. Migration control: current state and development in Ukraine

The article emphasizes that one of the key elements of a free democratic society is an active state policy in the migration sphere. Accordingly, the solution to the problems of creating proper, comprehensive migration control for modern Ukraine is of no relevance. The key issue of this problem is the external borders of migration control and ways of achieving migration law, methods and forms of migration control in Ukraine.

The author analyzes the existing theoretical approaches to understanding the concept of "migration", "mechanism of state regulation of the migration process", "migration control", etc., examines the domestic peculiarities of forms and methods of the latter, with particular attention to the principles of migration control. In addition, the development of migration control in Ukraine under the influence of European integration is analyzed.

It is assumed that the principles of national migration control also require research, scientific justification, and the development of ways to improve it.

It is stated that migration control is a priority area of legal regulation of migration relations in Ukraine. It is the stat's ability to control its borders and counter the phenomenon of illegal migration, trafficking in human beings, international organized crime that determines the state of law and order in the state and the protection of human rights and freedoms. The principles of migration control play an important role in creating a basis for migration law in the country. Their system allows not only to understand the migration processes, but also to develop strategic directions and tactical plans of functioning of state authorities, local self-government in order to ensure the migration law in the country, by neutralizing the negative manifestations of migration processes and using positive for stabilization of international relations and economic prosperity of Ukraine.

Migration control is recognized by the author as an important component of public administration in visa, passport and customs-border activities, as well as an effective and efficient system of public policy for national security.

The author is convinced that the very definition of migration should be explored in order to find out the features of migration control. However, it is of fundamental importance that it has the following characteristics: the purpose of displacement, which is not primarily about changing one's place of residence or finding better conditions of residence, but with changing one's legal status and being under the protection of a country in which appropriate movement is carried out; factors influencing the emergence of territorial displacement intentions; spatial-territorial factor.

Based on the above, the author proposes ways to improve the process of migration control, where the necessity of a strategic approach to managing migration processes is justified and substantiated.

Key words: *migration, migration policy, migration processes, migration control, forms and types of migration, state regulation of migration control.*

УДК 342.924:347.799
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.14

Т. М. Плачкова
аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БЕЗПЕКИ МОРЕПЛАВСТВА В УКРАЇНІ

У статті наводиться новий погляд на форми публічного адміністрування безпеки мореплавства в Україні. Актуалізації цього напряму досліджень сприяло стрімке оновлення вітчизняної доктрини адміністративного права та значні зміни у системі організаційного забезпечення безпеки мореплавства. Досліджено адмініструючі функції міжнародних інституцій – Міжнародної морської організації та її Комітету з безпеки на морі – та доведено їх визначний вплив на формування внутрішньонаціональної системи забезпечення безпеки мореплавства. Це стосується як організаційного, так і правового забезпечення безпеки морської діяльності. У статті актуалізується концепція транснаціонального та глобального адміністративного права, що має прояв у значному впливові міжнародних стандартів на досліджувану сферу, яка формується кожною державою самостійно. Національні особливості, які мають місце в організації забезпечення безпеки мореплавства не можуть суперечити загальносвітовим вимогам, проте мають можливість віддзеркалювати напрацювання кращих вітчизняних моделей. Відзначається, що забезпечення безпеки мореплавства належить до обов'язків держави прапора відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 року. Підсумовуючи, автор відзначає, що натепер наочно прослідковується цілковита відповідність адмініструючих функцій Міжнародної морської організації складеним класичним уявленням щодо форм публічного адміністрування (або, наслідуючи класичну теорію адміністративного права, – публічного управління). Вони лише проєктуються на рівень міжнародного співробітництва та імперативної дії документів наднаціональних інституцій у внутрішньодержавній практиці, зокрема у сфері забезпечення безпеки мореплавства. Автор відзначає, що закріплені форми публічного адміністрування безпеки мореплавства пов'язані з його методами, та ці категорії слід розглядати у нерозривному зв'язку. Адже якщо форму діяльності публічної адміністрації можна чітко продемонструвати, показати її правовий зміст і основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації.

Ключові слова: *доктрина адміністративного права, оновлення, морська діяльність, обов'язки держави прапора, безпека.*

Постановка проблеми. Обов'язок держави з упорядкування системи забезпечення безпеки мореплавства визнано та закріплено на рівні міжнародних угод. Внутрішньодержавний механізм такої діяльності будується на підставі наднаціональних регуляторів та контролюється міжнародними інституціями. При цьому він може мати певні національні особливості, які загалом не суперечать загальносвітовим вимогам, проте віддзеркалюють напрацювання вітчизняних моделей забезпечення безпеки мореплавства. Тут також варто зазначити, що натепер в Україні здійснюється поступове реформування та перехід до загальносвітових стандартів та добрих практик публічного адміністрування, у т.ч. і у сфері забезпечення безпеки мореплавства. Це відбувається шляхом оновлення його форм та методів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика публічного адміністрування натепер досить часто досліджується у правознавчій літературі, але її спрямування та проєкція на сферу мореплавства та забезпечення його безпеки практично не відбувається. Так, різні аспекти проблематики правового забезпечення безпеки мореплавства розглядалися Т.В. Аверочкіною, Д.А. Івановим, С.В. Ківаловим, С.О. Кузнецовим, В.В. Серафімовим,

© Плачкова Т. М., 2020

В.О. Сергійчик, Н.О. Федчун, О.М. Шемякіним та іншими. Проте форми публічного адміністрування безпеки мореплавства в Україні докладного вивчення у їхніх працях не набули та нині жадають свого розроблення та вивчення, особливо, зважаючи на оновлення вітчизняної доктрини адміністративного права та швидких змін у системі організаційного забезпечення безпеки мореплавства.

Мета статті – на основі аналізу результатів проведених досліджень сучасного стану правового забезпечення безпеки мореплавства окреслити новації у теоретичному осмисленні форм публічного адміністрування безпеки мореплавства в Україні, визначити їх підґрунтя та сформувати науково обґрунтовані пропозиції до зміни класичних поглядів на форми публічного управління.

Виклад основного матеріалу. У наукових дослідженнях з адміністративного права відзначається, що публічному адмініструванню притаманні певні форми та методи діяльності. Вони є різними залежно від спрямованості діяльності: стосовно фізичних і юридичних осіб, які становлять суспільство, це є публічне адміністрування, всередині установи – це управління структурними підрозділами, державними службовцями та процесами. Публічна адміністрація передбачає не лише чітку визначеність і детермінованість її компетенції, а і наявність чіткого механізму її реалізації у практичній діяльності, який виражається у певних діях, які сприймаються як такі, що містять владні приписи. Вони являють собою: по-перше, чітко виражені у реальній дійсності вольові положення держави; по-друге, дії, що йдуть від конкретних суб'єктів і відображають публічні інтереси; по-третє, дії, які реально відчувають фізичні та юридичні особи. Організація внутрішніх управлінських процесів у системі публічної адміністрації у межах цього дослідження не буде піддаватися докладній характеристиці, адже їх «вихід на зовні» у вигляді публічного адміністрування забезпечення безпеки мореплавства є незначним та полягає здебільшого у плануванні «зовнішньої» діяльності публічної адміністрації у цьому напрямі.

Як зазначає у своїй дисертації І.П. Яковлєв, проблематика форм і методів публічного адміністрування натепер лише зароджується у межах доктрини адміністративного права, а термінологічним та сутнісним попередником «публічного адміністрування» є категорія державного управління, форми і методи здійснення якого (у т.ч. у галузевому зрізі) висвітлено досить детально, навіть досягнуто відомого рівня узгодженості підходів [1, с. 14]. Крім того, незважаючи на сучасну трансформацію та розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, категорія «публічна адміністрація» у ній поки що не знайшла свого загальновизнаного розуміння і тлумачення. Проте вона широко використовується та є стрижневою категорією адміністративного права зарубіжних країн як системи континентального, так і загального права [2, с. 164].

У європейському праві термінологічне словосполучення «публічна адміністрація» розуміється як система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері виключно в інтересах суспільства. Крім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, включають і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб, у разі виконання ними повноважень офіційних органів [3, с. 14; 4, с. 41]. Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування – це різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [5, с. 489]. Як зазначається у правничій науковій літературі, процес адміністрування (у розумінні – публічне) охоплює діяльність усіх керуючих систем державних (законодавчих, виконавчих, судових) та інших (місцевого самоврядування) органів [6, с. 48].

Дослідники, вивчаючи категорію «публічне адміністрування», наводять різні погляди до його сутності та складників, проте вони переважно сходяться на думці, що це – управлінська діяльність органів виконавчої влади, місце-

вого самоврядування, інших суб'єктів публічної влади, яка забезпечує вплив на суспільну систему загалом шляхом відповідних форм, механізмів, інструментів, методів і процедур, забезпечуючи таким чином рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямі [7].

У словнику Організації Об'єднаних Націй [8] слово "administration" трактується як: керівництво і керування справами урядів та установ; узагальнений термін для всіх політичних рішень посадових осіб уряду; виконання та реалізація public policy; час в офісі головного виконавця, таких як президент, губернатор або голова (мер); контроль за майном померлої людини, щоб платити податки і призначити активи спадкоємцям. Наявне і ширше трактування «адміністрування», а саме як цілеспрямованої взаємодії публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів. Відносини, що супроводжують адміністрування, характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкта, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта й об'єкта за стан системи [9].

Також натепер формується концепція «форм публічного адміністрування», авторами якої можна назвати В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко та ін. До визначальних положень характеристики форм публічного адміністрування, згідно з їхньою концепцією, належать: форми публічного адміністрування розглядаються як: зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [10, с. 43]; зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється у межах їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки; однією з ознак форм публічного адміністрування є: зумовленість реалізації завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) у межах їх компетенції [11]; до характерних рис актів публічного адміністрування віднесено те, що вони: приймаються на виконання Конституції та законів України і в межах компетенції відповідного органу – суб'єкта публічного права; є одностороннім владним волевиявленням конкретних суб'єктів публічного права та їх посадових осіб; форми публічного адміністрування поділяються за критерієм правових наслідків на правові та неправові [10, с. 46–47]. Отже, ця теорія певною мірою наслідує концепцію форм державного управління, але має бути оновленою відповідно до складених умов як в Україні, так і у зарубіжних країнах, а також з урахуванням публічної адмініструючої діяльності міжнародних інституцій на внутрішньо-національному рівні.

Це особливим чином можна проілюструвати на прикладі правового забезпечення безпеки мореплавства. У морській діяльності та у сфері публічного адміністрування відносин, які складаються у підюрисдикційних, підсуверенних водах держав або у відкритому морі, значною мірою мають прояв три фактори, які «глибоко й міцно інтегрують адміністративне право у транснаціональний правовий простір» [12, с. 2]. По-перше, це вплив на внутрішнє законодавство джерел права, які мають зовнішнє походження. Причому такий вплив може полягати не лише у класичному застосуванні положень міжнародних угод, замість національних нормативно-правових актів, але й у встановленні певних міжнародних стандартів щодо особливостей застосування національного законодавства (наприклад, стандарти FAL). По-друге, це розширення кола іноземних суб'єктів, які здійснюють функції публічного адміністрування. На міжнародному рівні це має прояв у виконанні міжнародними організаціями певних адміністративних функцій (наприклад, присвоєння ідентифікаційного номера IMO [13; 14]), на міждержавному – у підвищенні впливу актів іноземних адміні-

стративних агенцій та необхідності урахування інтересів іноземних суб'єктів під час формування горизонтальних зв'язків між національними правовими режимами (наприклад, регіональні меморандуми про PSC). По-третє, це поширення адміністративно-правового регулювання на ті види діяльності, що виникли завдяки розвиткові сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [15, с. 20–21] (обов'язкове використання супутникових систем зв'язку на суднах для забезпечення безпеки мореплавства [16]). На процес внутрішньодержавного адміністрування морської діяльності значною мірою впливають загальнообов'язкові керівні документи структурних підрозділів міжнародних організацій. Так, зокрема, циркулярними листами Комітету з безпеки на морі IMO визначено, що визнання документів моряків відповідно до STCW здійснюється лише за наявності двостороннього меморандуму про таке визнання між країнами (наприклад, MSC.1/Circ.1450 від 24 січня 2013 р. [17]). Отже, вплив глобальних стандартів адміністрування не можна недооцінювати, адже у них не лише відбиваються загальні (у значенні глобальні, універсальні) інтереси суб'єктів адміністративного права різних рівнів, але й деталізуються правові форми взаємодії ключових суб'єктів глобального, європейського (або іншого регіонального), національного адміністративного права у пріоритетних сферах державного управління та державного регулювання [18, с. 118].

Наочно це також можна побачити у процесі реалізації норм UNCLOS'82, коли держави, які приєдналися до цієї Конвенції, здійснюють адміністрування діяльності у морських просторах, та навіть їх суверенітет у територіальному морі здійснюється з дотриманням норм цієї Конвенції та інших норм міжнародного права, не говорячи уже про морські простори, які перебувають поза межами державних кордонів [19, с. 133]. Це також отримує свій прояв і у виконанні обов'язків держави прапора у сфері забезпечення безпеки мореплавства відповідно до UNCLOS'82. І, звісно, ця діяльність як усередині держав, так і на наднаціональному рівні має власні форми та методи, значно розширює тлумачення, змістове навантаження категорії «публічне адміністрування» за рахунок міжнародних (загальносвітових, регіональних) акторів.

Як відомо, форма діяльності – це уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління (адміністрування), його структурних підрозділів та службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети [9]. Згідно з іншим визначенням, форми державного управління (адміністрування) – це зовнішній вираз змісту конкретних однорідних дій, що безперервно виконуються органами державного управління (адміністрування) та їх представниками чи посадовими особами з метою реалізації функцій державного управління [20]. Ці та інші визначення, за певної незначної термінологічної різниці, однаково відображають сутність форм публічного адміністрування як зовнішнього вираження публічної адмініструючої діяльності. Тут, однак, треба доповнити вітчизняні напрацювання тезою про те, що до суб'єктів такого адміністрування та сфери його здійснення (особливо це стосується морської діяльності і забезпечення його безпеки, а також, наприклад, митної справи) натепер об'єктивно доповнені та розширені за рахунок адмініструючих функцій міжнародних організацій, якими визначаються форми та методи такого адміністрування не лише на наднаціональному, але й на внутрішньодержавному рівні. Норми, які ними прийнято, детально визначають механізм внутрішньодержавних дій у разі застосування тих чи інших норм. Це особливим чином отримує прояв у меморандумах та резолюціях IMO щодо процедур контролю державою порту. І тут, звісно, також отримують втілення загальноприйняті (звісно, з деяким оновленням) та устояні у науці класичного адміністративного права форми та методи державного управління (публічного адміністрування): встановлення норм права (правотворчість або нормотворчість); застосування норм права (правозастосовна або правоохоронна діяльність, прийняття індивідуальних актів управління); здійснення організаційно-штатних дій; здійснення організаційно-технічних захо-

дів; здійснення матеріально-технічного забезпечення цих дій [21, с. 181]. Також ці форми (залежно від змісту) поділяються на види, зокрема юридично визначені і такі, що не несуть безпосередніх правових наслідків (правові та неправові). Перший вид реалізується в актах управління (у найбільш широкому їх розумінні), будучи правовою формою виконавчої та розпорядчої діяльності органів управління (адміністрування). Правові форми завжди тягнуть за собою юридичні наслідки. У другому випадку форми управлінської діяльності зводяться до вчинення певних управлінських дій, що не пов'язані з виданням актів управління [20].

Форми публічного адміністрування прямо чи опосередковано зумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких урегульовано діяльність публічної адміністрації. Вони закріплюються у міжнародних угодах, Конституції України, законах та підзаконних актах. Суб'єкти публічної адміністрації обирають ті форми, які видаються за таких конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає, що у процесі публічного адміністрування відповідні органи (посадові особи) на основі чинних норм права самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їх компетенції. Якщо йдеться про органи виконавчої влади, то під час практичного виконання завдань, покладених на них, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону шляхом прийняття більш деталізованих правових актів, а також актів правозастосування, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин [22]. А наприклад, ІМО видаються документи відповідно до цілей її створення, визначених у ст. 1 Конвенції про Міжнародну морську організацію 1948 року [23].

Цілями ІМО, зокрема, є такі: заохочення і сприяння прийняттю всіма країнами високих практично можливих норм у питаннях безпеки на морі, ефективності судноплавства, запобігання забрудненню із суден морського середовища і боротьби з ним, і розгляд адміністративних і правових питань; заохочення усунення дискримінаційних заходів і зайвих обмежень з боку урядів, що стосуються міжнародного торговельного законодавства; забезпечення розгляду питань, що стосуються несправедливих обмежень з боку судноплавних компаній; забезпечення розгляду будь-яких питань, що стосуються судноплавства, і впливу судноплавства на морське середовище, які можуть бути передані їй будь-яким органом або спеціалізованою установою і впливу судноплавства на морське середовище, ООН; забезпечення обміну інформацією між урядами.

Форми її роботи визначено у ст. 2 Конвенції: a) з урахуванням положень статті 3 ІМО розглядає і дає рекомендації з питань, що виникають у зв'язку з пунктами a), b) і c) ст. 1, які можуть бути передані їй членами ООН або будь-якою іншою міжурядовою організацією, або з питань, переданих відповідно до пункту d) статті 1; b) забезпечує розробку проєктів конвенцій, угод або інших відповідних документів, рекомендує їх урядам і міжурядовим організаціям, а також скликає такі наради, які можуть бути необхідними; c) забезпечує механізм для консультацій між членами Організації й обміну інформацією між урядами; d) здійснює функції, пов'язані з пунктами a), b) і c) цієї статті, і, зокрема, функції, покладені на неї за міжнародними документами, що стосуються морських питань і впливу судноплавства на морське середовище; e) сприяє за необхідності і відповідно до ч. X технічному співробітництву в рамках Організації.

З питань, що, на думку ІМО, можуть бути вирішені шляхом звичайних методів, прийнятних у міжнародному судноплавстві, вона рекомендує такий шлях вирішення. У разі якщо, на думку ІМО, яке-небудь питання, що стосується несправедливих обмежень з боку судноплавних компаній, не може бути врегульоване шляхом звичайних методів, прийнятних у міжнародному судноплавстві, або якщо фактично підтвердилося, що воно не може бути вирішене такими методами, то Організація за умови, що це питання вже було предметом прямих переговорів між відповідними членами Організації, на прохання одного з цих членів розглядає це

питання (ст. 3 Конвенції про ІМО). Також методи її роботи визначено у наведеній вище ст. 1 Конвенції про ІМО: сприяння та заохочення до певних дій з досягнення цілей Організації та, відповідно, її членів, а через них – забезпечення безпеки світового мореплавства.

Спеціалізована на безпеці мореплавства структура ІМО – Комітет з безпеки на морі – розглядає будь-які питання, що належать до компетенції Організації і мають відношення до навігаційних засобів, конструкції, устаткування і постачання суден, укомплектування суден екіпажами з точки зору безпеки, правил попередження зіткнення суден, поводження з небезпечними вантажами, регламентації безпеки на морі, гідрографічної інформації, суднових журналів і штурманської документації, розслідувань аварій на морі, пошуку і рятування майна і людей на морі, та будь-які інші питання, що безпосередньо стосуються безпеки на морі. Ним забезпечується механізм для виконання будь-яких обов'язків, покладених на нього Конвенцією про ІМО, Асамблеєю або Радою, або будь-якого обов'язку, що може бути покладений на нього відповідно до будь-якого іншого міжнародного документа і визнаного Організацією. Комітет з безпеки на морі на прохання Асамблеї або Ради, або якщо він вважає це корисним в інтересах своєї роботи, підтримує тісні взаємини з іншими органами, які можуть сприяти досягненню цілей Організації. Комітет з безпеки на морі подає Раді ІМО: a) пропозиції стосовно правил безпеки або поправок до правил безпеки, розроблених Комітетом; b) рекомендації і керівні вказівки, розроблені Комітетом; c) звіт про роботу Комітету за період після попередньої сесії Ради. Зазначені документи є формами роботи Комітету, зазвичай вони тягнуть за собою прийняття відповідних документів ІМО та надання їм обов'язкової сили, а також набуття чинності у спрощеному порядку.

Висновки. Таким чином, наочно прослідковується цілковита відповідність адмініструючих функцій ІМО складеним натепер уявленням щодо форм публічного адміністрування (або, наслідуючи класичну теорію адміністративного права, – публічного управління). Вони лише проєктуються на дещо вищий рівень – рівень міжнародного співробітництва та імперативної дії документів наднаціональних інституцій у внутрішньодержавній практиці, зокрема у сфері забезпечення безпеки мореплавства. Тут також необхідно відзначити, що закріплені форми публічного адміністрування безпеки мореплавства є пов'язаними з його методами, та ці категорії слід розглядати у нерозривному зв'язку. Адже якщо форму діяльності публічної адміністрації можна чітко продемонструвати, показати її правовий зміст та основне призначення, то її методи характеризуються меншим ступенем правової регламентації.

Список використаної літератури:

1. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.
2. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2015. № 3(9). С. 164–169.
3. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
4. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика. *Юридична Україна.* 2006. № 8. С. 41–45.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В.С. Загорський та ін. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.
6. Поникаров В.А. Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Рязань, 2009. 505 с.
7. Круглов В.В. Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства. URL: https://www.researchgate.net/publication/303324444_PUBLICNE_ADMINISTRUVANNA_V_PROCESI_DERZAVNO-PRIVATNOGO_PARTNERSTVA.
8. UNPAGlossary. United Nations Public Administration Network. URL: http://www.unpan.org/Directories/

UNPAGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx.
9. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків : Магістр, 2011. 306 с. URL: http://info-library.com/content/1520_Formi_metodi_ta_stil_pyblichnogo_administryvannya.html.
10. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 43–51.
11. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер. 2012. 808 с. URL: http://pidrachniki.com/1271122148211/pravo/formi_publichnogo_administravannya.
12. Schill S.W. Transnational legal approaches to administrative law: conceptualizing public contracts in globalization. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. 2014(1). Pp. 1–33. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/2474341/160779_Schill_Transnational_Approaches_Admin_Law_RivTrimDirPubb_2014_1.pdf.
13. IMO ship identification number scheme: Resolution A.1078(28) Adopted on 4 December 2013. URL: http://www.gc.noaa.gov/documents/2014/a28-res-1078.pdf.
14. Порядок присвоєння ідентифікаційного номера Міжнародної морської організації суднам, які мають право плавання під Державним прапором України, затверджений Наказом Міністерства транспорту України від 14.06.2000 р. № 316. *Офіційний вісник України.* 2000. № 28. Ст. 1177.
15. Кормич Б.А. Глобалізація адміністративного права та митне законодавство. *Lex Portus*. 2017. № 5. С. 17–29.
16. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года текст, измененный Протоколом 1988 года к ней, с поправками (СОЛАС-74) (с изменениями на 1 января 2016 года) (редакция, действующая с 1 января 2017 года). URL: http://docs.cntd.ru/document/901765675.
17. Guidance on arrangements between parties to allow for recognition of certificates under Regulation I/10 of the STCW Convention. URL: http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/TrainingCertification/Documents/1450.pdf.
18. Пухтецька А.А. Формування глобального адміністративного права. Наукові записки НаУКМА. *Серія «Юридичні науки».* 2013. Т. 144–145. С. 117–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2013_144-145_29.
19. Аверочкіна Т.В. Адміністративна юрисдикція України в прибережних водах : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2018. 513 с.
20. Правознавство : підручник / В.Ф. Опришко, Ф.П. Шульженко, С.І. Шимон та ін. ; за заг. ред. В.Ф. Опришка, Ф.П. Шульженка. Київ : КНЕУ, 2003. 767 с. URL: https://buklib.net/books/23163/.
21. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. 512 с.
22. Курс адміністративного права. URL: https://pidruchniki.com/1271122148211/pravo/formi_publichnogo_administruvannya.
23. Convention on the International Maritime Organization, 1948. URL: https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-on-the-international-maritime-organization-tre-000498/.

Plachkova T. Forms of public administration of maritime safety in Ukraine

The article gives a new look at the forms of public administration of maritime safety in Ukraine. The actualization of this research area was facilitated by the rapid renewal of the domestic doctrine of administrative law and significant changes in the system of organizational support for maritime safety. The administrative functions of international institutions – the IMO and its MSC – have been studied and their significant influence on the formation of the national system of maritime safety has been proved. This applies to both organizational and legal security of maritime activities. The article actualizes the concept of transnational and global administrative law, which is manifested in the significant influence of international standards on the field of study, which is formed by each state independently. National features that take place in the organization of maritime safety may not contradict global requirements, but have the opportunity to reflect the development of the best domestic models. It is noted that the safety of navigation is the responsibility of the flag state under the UNCLOS'82. Summing up, the author notes that at present there is a clear correspondence of the administrative functions of the

IMO with the classical notion of forms of public administration (or, following the classical theory of administrative law, – public management). They are only projected at the level of international cooperation and the mandatory effect of the documents of supranational institutions in domestic practice, in particular in the field of maritime safety. The author notes that the established forms of public administration of maritime safety are related to its methods, and these categories should be considered inextricably linked. After all, if the form of activity of public administration can be clearly demonstrated, to show its legal content and main purpose, then its methods are characterized by a lower degree of legal regulation.

Key words: *doctrine of administrative law, update, maritime activities, responsibilities of the flag state, safety.*

УДК 347.7
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.15

В. О. Рядінська
доктор юридичних наук, професор,
завідувач науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

А. А. Коваленко
доктор юридичних наук,
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
ПЗВО «Київський міжнародний університет»

Г. С. Андрущенко
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, що визначають правовий статус таких органів публічного фінансового контролю, як Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна казначейська службу України, робиться висновок, що в них по-різному визначено питання підготовки фахівців для органів публічного фінансового контролю. Наголошується, що важливі функції щодо міжнародного співробітництва виконує не лише Рахункова палата, а й інші контролюючі суб'єкти, але стосовно їх посадових осіб не висувається вимога знати одну з офіційних мов Ради Європи. Різноманітність навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців, які можуть працювати в контролюючих суб'єктах, не виключила існування спеціальних закладів освіти. З огляду на відсутність у Державної податкової служби України та Державної митної служби України підпорядкованих навчальних закладів, що здійснюють підготовку відповідних фахівців, та те, що їх діяльність спрямовується і координується через Міністра фінансів, а Міністерство фінансів України має спеціальний навчальний заклад для підготовки відповідних фахівців, запропоновано зміни до Положення про Державну податкову службу України, Положення про Державну митну службу України, Положення про Міністерство фінансів України. Вказується на незрозумілість норм Положень, що визначають правовий статус Державної податкової служби України, Державної митної служби України, Державної казначейської служби України з приводу сутності організації роботи цих служб щодо підготовки фахівців з огляду на те, що вони не мають у своєму підпорядкуванні спеціалізованих закладів освіти – це свідчить про невиваженість державної політики в цій сфері. Запропоновано розробити Концепцію підготовки фахівців для органів публічного фінансового контролю, в якій визначити модель майбутнього фахівця, мету та завдання їх підготовки, компетентності тощо. Робиться висновок, що саме Міністерство фінансів України має бути суб'єктом, що координуватиме підготовку фахівців для органів публічного фінансового контролю.

Ключові слова: *Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України.*

© Рядінська В. О., Коваленко А. А.,
Андрущенко Г. С., 2020

Постановка проблеми. До органів публічного фінансового контролю, які іноді в науковій та навчальній літературі називають контролюючими суб'єктами або суб'єктами публічного фінансового контролю, оскільки для них контрольна функція є основною, варто зарахувати Рахункову палату, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу України, Державну митну службу України, Державну службу фінансового моніторингу України, Державну казначейську службу України. Особливий статус має Рахункова палата, яка відповідно до Конституції України та Закону України «Про Рахункову палату» [1] від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Інші вказані вище суб'єкти публічного фінансового контролю реалізують державну політику в певних сферах: Державна аудиторська служба України – у сфері державного фінансового контролю [2], Державна служба фінансового моніторингу України – у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню поширення зброї масового знищення [3], Державна податкова служба України – державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [4], Державна митна служба України – державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи [5], Державна казначейська служба України – у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів [6]. Спільним у вказаних суб'єктів публічного фінансового контролю є те, що вони є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. З огляду на це Міністерство фінансів України також доцільно зарахувати до спеціальних суб'єктів публічного фінансового контролю, хоч контрольна функція для нього не є основною. На відміну від Рахункової палати, організацію, повноваження та порядок діяльності якої визначає саме Закон, правовий статус інших вказаних вище суб'єктів визначають відповідні Положення.

Від належної кваліфікації, компетентності посадових осіб контролюючих суб'єктів залежить ефективність, дієвість контролю за управлінням публічними фінансами. Відповідно, неабияку роль має відігравати підготовка фахівців для роботи в органах публічного фінансового контролю. У Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року [7], що схвалена Кабінетом Міністрів України № 310-р від 10.05.2018 р. вказується, що важливими аспектами подальшого розвитку Державної аудиторської служби України та реформування системи державного фінансового контролю є розв'язання такої основної проблеми, як необхідність докорінної зміни системи навчання та підвищення кваліфікації державних аудиторів, упровадження у вітчизняну практику міжнародних підходів постійного професійного розвитку, збільшення ресурсів на зазначені цілі, активне залучення міжнародних донорських організацій. Такі проблеми властиві й іншим органам публічного фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та діяльності органів публічного фінансового контролю завжди привертали увагу представників економічної, юридичної науки на всіх етапах розвитку держави. Юридична наука стоїть на позиціях необхідності вдосконалення нормативно-правових актів, що стосуються публічного фінансового контролю, прийняття комплексного Закону України «Про публічний фінансовий контроль в Україні» (Л.А. Савченко, М.В. Сірош, І.М. Ярмак та ін). Вчені-економісти вказують на необхідність модернізації методології фінансового контролю, контрольних процедур тощо (М.Ф. Базась, М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, Г.В. Дмитренко та ін.). Висловлюються думки стосовно необхідності запровадження в Україні позитивного зарубіжного досвіду, але не звертається увага на проблему підготовки

фахівців для органів публічного фінансового контролю. Лише окремі вчені приділяють увагу питанням підготовки публічних службовців в умовах трансформаційних процесів (наприклад, І.П. Лопушинський [8]). Воодночас питання вдосконалення правових основ підготовки фахівців для органів публічного фінансового контролю має важливе значення, бо саме належна їх кваліфікація, компетентність сприятиме доцільності, ефективності, законності організації та здійснення контролю у сфері публічних фінансів.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правових актів, що визначають правовий статус контролюючих суб'єктів та окресленні пропозицій з удосконалення законодавства щодо підготовки фахівців для органів публічного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нормативних актів, що визначають правовий статус Рахункової палати, Державної аудиторської служби України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної казначейської служби України, дає підстави констатувати неоднакове визначення в них питань, які стосуються підготовки фахівців. Посадові особи суб'єктів публічного фінансового контролю повинні мати відповідну освіту і розумітися на питаннях контролю публічних фінансів.

У Законі України «Про Рахункову палату» [1] встановлені вимоги до членів Рахункової палати, якими можуть бути громадяни України, не молодші тридцяти років, що володіють державною мовою та однією з офіційних мов Ради Європи, мають вищу освіту не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше семи років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше п'яти років та бездоганну ділову репутацію. Стосовно посадових осіб Державної аудиторської служби України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, Державної служби фінансового моніторингу України, Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України, Положення, що визначають їх функції, завдання тощо не містять спеціальних вимог до вказаних осіб. З огляду на те, що в Україні одна державна мова – українська, недоцільно висувати таку вимогу до членів Рахункової палати, як володіння однією з офіційних мов Ради Європи. Мабуть, наш законодавець, прописуючи таку норму в Законі, хотів вказати на те, що Рахункова палата співпрацює з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями, укладає з ними угоди про співробітництво, проводить з органами фінансового контролю інших держав спільні та паралельні аудити, тому її члени мають володіти однією з офіційних мов Ради Європи. Але якщо проаналізувати Положення про інші контролюючі суб'єкти, то можна помітити, що всі вони теж здійснюють міжнародне співробітництво. Так, Державна служба фінансового моніторингу України забезпечує співробітництво з міжнародними, міжурядовими організаціями, діяльність яких спрямована на забезпечення міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню поширення зброї масового знищення, в тому числі з Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL), ЄС, Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, Егмонтською групою підрозділів фінансових розвідок, ООН [3]. Державна податкова служба України організовує взаємодію та обмін інформацією з державними органами інших держав згідно із законодавством, міжнародними договорами України, здійснює міжнародне співробітництво у податковій сфері [4]. Державна митна служба України здійснює, зокрема разом з іншими державними органами та митними органами іноземних держав, заходи щодо інтегрованого управління кордоном, вдосконалення процедури пропуску через державний кордон товарів і транспортних засобів, виконання митних формальностей відповідно до вимог законодавства з питань

державної митної справи, а також організовує, налагоджує, здійснює міжнародне співробітництво та заходи щодо виконання зобов'язань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції з питань, що належать до її компетенції [5]. Державна казначейська служба України має право в установленому порядку здійснювати в межах повноважень, передбачених законом, співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями, казначейськими службами іноземних держав щодо вивчення досвіду роботи з організації їх діяльності та готувати пропозиції щодо впровадження такого досвіду в Україні [6]. Міністерство фінансів України відповідно до покладених на нього завдань: забезпечує виконання функцій представника України згідно з положеннями міжнародних договорів, укладених із міжнародними організаціями; укладає договори з підприємствами, установами і організаціями, які беруть участь у реалізації спільних із міжнародними фінансовими організаціями, іноземними державами, банками, іншими фінансовими установами та ЄС проектів; здійснює в рамках проектів, спільних із міжнародними організаціями, іноземними державами, банками, іншими фінансовими установами, облік надходження та використання кредитних коштів, у межах своїх повноважень здійснює контроль за цільовим використанням коштів, контроль за проведенням розрахунків та виконанням фінансових зобов'язань за укладеними в рамках таких проектів договорами; бере участь у переговорах із делегаціями Урядів інших держав щодо підготовки проектів міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і майно та внесення змін до чинних міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і майно [9]. Державна аудиторська служба України здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до її компетенції [2]. На базі Державної аудиторської служби у грудні 2019 року було створено Офіс фінансового контролю, який через кілька місяців – у травні 2020 року, було ліквідовано. Але цікавими були завдання Офісу фінансового контролю – участь у проведенні перевірок на місцях (інспектувань) Європейським бюро з боротьби з шахрайством із метою захисту фінансових інтересів ЄС від шахрайства та інших порушень на території України відповідно до положень Регламенту Ради (Євратом, ЄС) № 2185/96 від 11 листопада 1996 р. та законодавства України [10]. Отже, можна констатувати, що не лише Рахункова палата, а й інші контролюючі суб'єкти виконують важливі функції щодо міжнародного співробітництва, але стосовно їх посадових осіб не висувається вимога щодо знання однієї з офіційних мов Ради Європи. Така позиція законодавця, з одного боку, є правильною, бо в нашій державі єдина державна мова – українська, отже, особи, що працюватимуть у державних органах, установах мають вільно володіти саме державною мовою. З іншого боку, для продовження навчання на другому (магістерському) рівні вищої освіти, абітурієнти складають єдиний вступний іспит з іноземної мови – це свідчить про підвищення рівня до магістрів, а відповідно і до висунення вимог до цих осіб, які надалі зможуть працювати у відповідних органах публічної влади.

Питання підготовки фахівців для контролюючих суб'єктів є важливим завданням нашої держави, яке має бути нормативно визначено. У Законі України «Про Рахункову палату» [1] зазначено, що Рахункова палата забезпечує проведення для посадових осіб апарату Рахункової палати навчання та підвищення кваліфікації. Отже, про підготовку фахівців у цьому нормативному акті не йдеться. У Положенні про Державну службу фінансового моніторингу України [3] йдеться про те, що Державна служба фінансового моніторингу України організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та працівників її апарату. Державна податкова служба України, як зазначається у Положенні про Державну податкову службу України [4], відповідно до покладених на неї завдань організовує наукову, науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, є засновни-

ком державних підприємств, навчальних закладів та науково-дослідних установ, здійснює добір кадрів в апарат Державної податкової служби та на посади керівників і заступників керівників її територіальних органів, організовує роботу з підготовки та підвищення кваліфікації працівників апарату Державної податкової служби, її територіальних органів, бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері державної податкової справи. У Положенні про Державну митну службу України [4] вказано, що Державна митна служба України організовує провадження наукової, науково-технічної, інвестиційної, інформаційної, видавничої діяльності, виступає засновником навчальних закладів, науково-дослідних установ, засобів масової інформації з питань, що належать до її компетенції, здійснює добір кадрів в апарат Державної митної служби, на посади керівників та заступників керівників її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, організовує роботу з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб і працівників Державної митної служби, бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері державної митної справи. Державна казначейська служба, як зазначено у Положенні про Державну казначейську службу України [6] здійснює добір кадрів в апарат Казначейства та на керівні посади в його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Казначейства та його територіальних органів. Положенням про Міністерство фінансів України [9] передбачено, що Міністерство фінансів України здійснює добір кадрів в апарат Мінфіну та на підприємства, в установи і організації, що належать до сфери його управління, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників апарату Міністерства фінансів України.

Різноманітність навчальних закладів в Україні – інститутів, університетів, академій, що здійснюють підготовку юристів, фінансистів тощо, які можуть працювати у контролюючих суб'єктах, не виключила існування спеціальних закладів освіти. Так, до недавнього часу Державна податкова служба України мала базовий навчальний заклад, що здійснював підготовку фахівців для цієї служби, який нині переданий до сфери управління Міністерства фінансів України.

Висновки і пропозиції. З огляду на відсутність у Державної податкової служби України та Державної митної служби України підпорядкованих навчальних закладів, що здійснюють підготовку відповідних фахівців, та те, що їх діяльність спрямовується і координується через Міністра фінансів, а Міністерство фінансів України має спеціальний навчальний заклад для підготовки відповідних фахівців, необхідно: у Положенні про Державну податкову службу України із підпункту 80 пункту 4 виключити словосполучення «є засновником навчальних закладів та науково-дослідних установ» та виключити підпункт 11 пункту 5 «бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері державної податкової справи»; у Положенні про Державну митну службу України виключити із підпункту 58 пункту 4 словосполучення «виступає засновником навчальних закладів, науково-дослідних установ» та із підпункту 1 пункту 5 «бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у сфері державної митної справи»; у Положенні про Міністерство фінансів України вказати, що Міністерство фінансів України виступає засновником навчальних закладів, науково-дослідних установ та бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку фахівців у фінансовій сфері. Окрім цього, незрозумілими є норми у відповідних Положеннях: Державна податкова служба України «організовує роботу з підготовки … працівників апарату ДПС, її територіальних органів; Державна казначейська служба України «організовує роботу з підготовки … державних служ-

бовців і працівників апарату Казначейства та його територіальних органів»; Державна митна служба України «організовує роботу з підготовки … посадових осіб і працівників Державної митної служби». Складно зрозуміти сутність організації роботи вказаних служб щодо підготовки відповідних фахівців з огляду на те, що вони не мають спеціалізованих навчальних закладів для їх підготовки, а лише укладають договори з різними закладами вищої освіти про співпрацю. Але навіть за таких умов випускники закладів вищої освіти не мають переваг під час прийняття на роботу до вказаних суб'єктів.

Існування різних підходів до підготовки фахівців суб'єктів публічного фінансового контролю свідчить про невиваженість державної політики у цій сфері та необхідність розробити Концепцію підготовки фахівців для органів публічного фінансового контролю, в якій доцільно визначити модель майбутнього фахівця, мету, завдання його підготовки, компетентності тощо. Саме Міністерство фінансів України має бути суб'єктом, що координуватиме підготовку кадрів для інших органів публічного фінансового контролю, формуватиме політику в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text.
2. Положення про Державну аудиторську службу України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 43 від 03.02.2016р.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-п#Text
3. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 537 від 29.07.2015 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF.
4. Положення про Державну податкову службу України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 227 від 6 березня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#Text.
5. Положення про Державну митну службу України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 227 від 6 березня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п#Text.
6. Положення про Державну казначейську службу України : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 215 від 15.04.2015р.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-п#Text.
7. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: схвалена Кабінетом Міністрів України № 310-р від 10.05.2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-р#Text.
8. Лопушинський І.П. Підготовка висококваліфікованих публічних службовців в умовах трансформаційних процесів в Україні: стан, проблеми та перспективи. Публічне управління. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/1/06.pdf.
9. Положення про Міністерство фінансів України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 375 від 20 серпня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text.
10. Положення про Офіс фінансового контролю : Постанова Кабінету Міністрів України № 184 від 19 лютого 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/184-2020-п.

Riadinska V., Kovalenko A., Andrushchenko G. Specific features of legal regulation of training specialists for public financial control agencies

Based on the analysis of regulatory acts determining the legal status of such public financial control agencies as the Accounting Chamber, the State Audit Service of Ukraine, the State Tax Service of Ukraine, the State Customs Service of Ukraine, the State Service for Financial Monitoring of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine, the author of the article has concluded that the issues of training specialists for public financial control agencies are differently defined there. It has been emphasized that important functions for international cooperation are performed both by the Accounting Chamber and by other controlling entities, but their officials are not required to know one of the official languages of the Council of Europe. The variety of educational institutions that train specialists who can work in the controlling entities has not ruled out the possibility of the existence of

special educational institutions. Taking into account the fact that the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine have no subordinated educational institutions that train relevant specialists, and the fact that their activities are directed and coordinated through the Minister of Finance, and the Ministry of Finance of Ukraine has special educational institution to train relevant specialists, the author has suggested amendments to the Regulations on the State Tax Service of Ukraine, the Regulations on the State Customs Service of Ukraine, the Regulations on the Ministry of Finance of Ukraine. The author has noted the incomprehensibility of the provisions of the Regulations determining the legal status of the State Tax Service of Ukraine, the State Customs Service of Ukraine, the State Treasury Service of Ukraine on the essence of the organization of these services for training specialists, considering the fact that they do not have subordinated specialized educational institutions – this indicates that the state policy in this area is unbalanced. It has been offered to develop the Concept of training specialists for public financial control agencies, which should determine the model of future specialists, the purpose and objectives of their training, competence, etc. It has been concluded that the Ministry of Finance of Ukraine should be the entity that can coordinate the training of specialists for public financial control agencies.

Key words: *Accounting Chamber, State Audit Service of Ukraine, State Tax Service of Ukraine, State Customs Service of Ukraine, State Service for Financial Monitoring of Ukraine, State Treasury Service of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 344.65
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.16

О. О. Торбас
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОЗНАКИ РОЗСУДУ ПРОКУРОРА В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу розсуду прокурора в кримінальному провадженні з виділенням характерних особливостей. У статті автор зазначає, що неправильно обмежувати розсуд прокурора в кримінальному процесі лише однією функцією обвинувачення, адже розсуд – це в першу чергу повноваження приймати рішення, яке прокурор використовує під час усього кримінального провадження. Автор вказує, що прокурор у кримінальному процесі є суб'єктом уповноваженим, а тому його розсуд подібний до розсуду інших уповноважених учасників кримінального провадження. Відповідно, для характеристики розсуду прокурора можна використати загальні ознаки розсуду, такі як наявність свободи вибору, законність, інтелектуально-вольовий характер тощо. Проте є специфічні ознаки, які виділяють розсуд прокурора з-поміж аналогічних владних повноважень суб'єктів кримінального процесу.

Наприклад, розсуд прокурора залежить від його функціональної спрямованості в кримінальному провадженні. Фактично КПК України визначає два основні напрями діяльності прокурора в кримінальному провадженні – це підтримання публічного (державного) обвинувачення в суді та здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Також автор стверджує, що окремою ознакою прокурорського розсуду є відомчий контроль за його діяльністю, що також може відбиватися в рішеннях, які будуть прийняті прокурором у кримінальному провадженні. Очевидно, що прокурор також є незалежним у своїй діяльності, що гарантується нормами кримінального процесуального законодавства. Однак у структурі органів прокуратури, на відміну від суду, є чітка ієрархія, яка прямо чи опосередковано впливає на рішення, які приймає прокурор у конкретному кримінальному провадженні із застосуванням розсуду. Очевидно, що такий контроль також впливає на межі вільного застосування розсуду прокурором у кримінальному провадженні. При цьому автор наголошує, що такий порядок діяльності та контролю не вважається порушенням процесуальної самостійності прокурора та не має розглядатися як хибна практика, адже діяльність прокурорів вибудована відповідно до суворої ієрархічної структури.

Ключові слова: *розсуд прокурора, відомчий контроль.*

Постановка проблеми. Будь-яке кримінальне провадження має специфічні особливості, які не можуть бути передбачені кримінальним процесуальним законодавством. Тому законодавець задля урегулювання всієї сукупності кримінальних

© Торбас О. О., 2020

процесуальних правовідносин надав змогу уповноваженим суб'єктам кримінального процесу застосовувати розсуд у процесі реалізації власних повноважень. Водночас специфіка такого способу правового регулювання нарівні зі складністю, з якою стикаються суб'єкти правозастосування, вказує на необхідність більш детального наукового аналізу вказаної проблеми. І, з огляду на значення ролі прокурора в кримінальному процесі, одним із найбільш актуальних питань є встановлення ознак розсуду прокурора.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою оцінки розсуду прокурора в кримінальному процесі переймалися такі науковці, як С.О. Кахновець, Е.В. Терехов, І.Я. Фойницький та інші. Водночас у доктрині кримінального процесу нині не вистачає наукових робіт з оцінки ознак розсуду прокурора, чим і пояснюється актуальність статті.

Метою статті є аналіз сутності розсуду прокурора та визначення ознак, які притаманні такому виду розсуду.

Виклад основного матеріалу. І.Я. Фойницький стверджував, що розсуд прокурора необхідно розуміти як право обвинувальної влади в кожному конкретному випадку вирішувати, чи вважає вона зручним та доцільним вчинити кримінальне обвинувачення або вважає за краще від нього утриматись [1, с. 75]. Е.В. Терехов визначив дискреційні повноваження прокурора як право прокурора відмовитись від подальшого кримінального переслідування особи, що підозрюється (обвинувачується) у скоєнні злочину та не становить значну суспільну безпеку, безумовно або в разі дотримання цією особою певних умов, що висловлені в рішенні, прийнятому в кримінальній справі [2, с. 47]. У цьому випадку можна помітити, що названі вчені аналізують розсуд прокурора, в першу чергу, через його змогу здійснювати функцію обвинувачення в кримінальному провадженні. При цьому необхідно підкреслити, що розсуд застосовується не в процесі реалізації цієї функції, а саме при вирішенні питання щодо необхідності здійснення кримінального переслідування (обвинувачення) щодо особи. Тобто в цьому разі не йдеться про розсуд у процесі здійснення обвинувачення, а лише для визначення можливості здійснення обвинувачення.

Крім того, в Рекомендаціях Комітету міністрів державам-членам Ради Європи № R(87) 18 надано тлумачення принципу дискреційності кримінального переслідування (а не лише обвинувачення), відповідно до якого цей принцип тлумачиться як закріплені в законі повноваження компетентного органу чи посадової особи відмовитись від кримінального переслідування особи, щодо якої наявні достатні докази вини, з огляду на інтереси суспільства та встановлені у законі критеріїв. Критеріями виступають:

- принцип рівності перед законом;
- принцип індивідуалізації кримінальної відповідальності;
- тяжкість, характер, обставини та наслідки злочину;
- характеристика особи обвинуваченого;
- сутність майбутнього вироку суду;
- ступінь впливу такого вироку на обвинуваченого;
- стан підозрюваного [3].

І хоча функція обвинувачення є однією з основних, яка покладається саме на прокурора, обмежувати розсуд лише такою діяльністю буде неправильно, адже прокурор виконує й інші функції під час здійснення кримінального провадження, насамперед функцію прокурорського нагляду. У доктрині прийнято розглядати розсуд як змогу обирати з кількох альтернатив, які передбачені відповідним нормативно-правовим актом. «Розсуд є вольовим актом під час прийняття конкретного рішення в процесі здійснення особою своїх дискреційних повноважень» [4, с. 159]. Таким чином, неправильно обмежувати розсуд прокурора в кримінальному процесі лише однією функцією, адже розсуд – це насамперед повноваження приймати рішення, яке прокурор використовує під час усього кримінального провадження. Якщо ж аналізувати вже зазначені Рекомендації Комітету міністрів державам-членам Ради Європи, то в них досліджується не ввесь прокурорський розсуд, а лише дія окремого принципу – дискретного кримінал-

ного переслідування, яке й відповідає тим критеріями, які були зазначені.

Тому в процесі дослідження розсуду прокурора більш вдалою виглядає позиція С.О. Кахновесця, який стверджує, що «суть дискреційних повноважень прокурора полягає в можливості здійснення волі законодавця з урахуванням найменших деталей кримінального процесу з метою забезпечення верховенства права та захисту прав та законних інтересів учасників кримінального провадження в кожному конкретному випадку. Розсуд дає змогу прокурору прийняти оптимальне процесуальне рішення, яке максимально передаватиме букву і дух закону, та застосовувати принципи права в ході здійснення кримінального провадження, де законодавець не врегулював відносини через неможливість урахування всіх нюансів, проте передбачив обов'язок прокурора врегулювати ці питання на підставі закону, власного досвіду та внутрішнього переконання» [4, с. 160]. Таким чином, можна стверджувати, що прокурорський розсуд застосовується не лише під час реалізації ним функції обвинувачення, а й під час здійснення інших повноважень, передбачених кримінальним процесуальним законодавством.

Прокурор у кримінальному процесі є суб'єктом уповноваженим, а тому його розсуд подібний до розсуду інших уповноважених учасників кримінального провадження. Відповідно, для характеристики розсуду прокурора можна використати загальні ознаки розсуду, такі як наявність свободи вибору, законність, інтелектуально-вольовий характер тощо [5]. Проте є специфічні ознаки, які виділяють розсуд прокурора з-поміж аналогічних владних повноважень суб'єктів кримінального процесу.

Насамперед необхідно звернути увагу на функціональну спрямованість прокурора в кримінальному провадженні, під час якої і може застосовуватися розсуд. Фактично КПК України визначає два основні напрями діяльності прокурора в кримінальному провадженні – це підтримання публічного (державного) обвинувачення в суді та здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Перша функція проявляється у його активній поведінці, яка спрямована на встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, встановлені обставин вчинення кримінального правопорушення тощо, а також доведення винуватості такої особи в суді. Відповідно, нагляд у формі процесуального керівництва передбачає здійснення контролюючих функцій щодо діяльності слідчого, щоб не допустити порушення прав та законних інтересів учасників кримінального провадження.

Як окрему ознаку прокурорського розсуду необхідно вказати також існування відомчого контролю за його діяльністю, що також може відбиватися на рішеннях, які будуть прийняті прокурором у кримінальному провадженні. Наприклад, суд є незалежним у своїй діяльності, тобто суд не звітує перед жодним іншим органом чи посадовою особою за рішення, які ним були прийняті (за виключенням випадків прийняття завідомо неправосудних рішень), а тому у своєму розсуді суддя насамперед орієнтується на нормативно-правові акти та особисті якості як суб'єкта правозастосування. Очевидно, що прокурор також є незалежним у своїй діяльності, що гарантується нормами кримінального процесуального законодавства. Однак у структурі органів прокуратури, на відміну від суду, є чітка ієрархія, яка прямо чи опосередковано впливає на рішення, які приймає прокурор у конкретному кримінальному провадженні із застосуванням розсуду.

Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» [6], керівник оружної прокуратури організовує діяльність відповідної прокуратури. Це повноваження відображене в КПК України, наприклад, у ст. 37 КПК України, в якому визначено порядок призначення та заміни прокурора в кримінальному провадженні. Прокурор, який здійснюватиме повноваження прокурора в конкретному кримінальному провадженні, визначається керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування. У разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити

групу прокурорів, які здійснюватимуть повноваження прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів.

Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 36 КПК України, Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники мають право доповнити, змінити або відмовитися від апеляційної чи касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, внесених ними, керівниками, першими заступниками чи заступниками керівників або прокурорами прокуратур нижчого рівня. Відповідно до ч. 3 ст. 37 КПК України, у виняткових випадках повноваження прокурора можуть бути покладені керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування. Питання ефективності та неефективності нагляду прокурора потребує окремого дослідження, проте нині достатньо констатувати досить широкі повноваження керівника прокуратури впливати на хід досудового розслідування шляхом заміни одного прокурора на іншого.

Відповідно до ч. 6 ст. 36 КПК України, генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, керівник місцевої прокуратури, їх перші заступники та заступники при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування мають право скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих та прокурорів нижчого рівня в межах строків досудового розслідування, передбачених ст. 219 КПК України. Про скасування таких постанов повідомляють прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення відповідного досудового розслідування. Скасування незаконних та необґрунтованих постанов детективів Національного антикорупційного бюро України та прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути здійснено Генеральним прокурором або особою, яка виконує його обов'язки, чи керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Таке саме право дублюється і в п. 2 Роздій 4 Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури в кримінальному провадженні [7].

Також популярною практикою в прокуратурах є практика проведення різного роду нарад, на яких керівник прокуратури або його заступники обговорюють хід та результати роботи своїх підлеглих, у тому числі і в кримінальних провадженнях. Відповідно, в процесі таких нарад керівники прокуратури можуть вказувати на ті чи інші питання, які потребують додаткової уваги в процесі реалізації прокурорського нагляду за досудовим розслідуванням або підтриманням обвинувачення в суді. У цьому випадку КПК України не визначає право керівника прокуратури надавати доручення прокурорам, які є обов'язковими для виконання, але в межах здійснення відомчого контролю керівники прокуратури все одно користуються досить широкими повноваженнями саме в частині формування практики реалізації процесуального керівництва відповідним прокурором. Водночас керівник прокуратури вищого рівня має право давати обов'язкові для виконання вказівки прокурора у разі порушення останнім розумних строків під час досудового розслідування (ч. 2 ст. 308 КПК України).

Таким чином, можна побачити суттєву відмінність між порядком участі в кримінальному провадженні судді та прокурора. Очевидно, що такого роду контроль із боку керівника відповідного органу прокуратури або навіть прокуратури вищого рівня також впливає на межі вільного застосування розсуду прокурором у кримінальному провадженні. У цьому і полягає одна з головних особливостей прокурорського розсуду порівняно із суддівським розсудом. При цьому необхідно наголосити, що такий порядок діяльності та контролю не вважається порушенням процесуальної самостійності прокурора та не має розглядатися як хибна практика, адже, як вже було зазначено, діяльність прокурорів вибудована відповідно до суворої ієрархічної структури. У цьому проявляється не слабкість прокуратури, а лише її осо-

бливість, яку треба враховувати у процесі дослідження застосування розсуду прокурором в кримінальному процесі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна дійти висновку, що розсуд прокурора, маючи загальні ознаки розсуду, також наділений певними особливостями. По-перше, розсуд прокурора має відповідати його функціональній спрямованості та може різнитися залежно від завдань, які ним виконуються. По-друге, на розсуд прокурора істотно впливає його безпосереднє керівництво з огляду на той факт, що система органів прокуратури побудована за чіткою ієрархічністю. При цьому не можна стверджувати, що такі обмеження варто вважати негативним фактором, адже вони лише підкреслюють специфічність розсуду прокурора, яка має бути врахована в подальшому аналізі цієї правової категорії.

Список використаної літератури:

1. Фоницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1, Т. 2. Санкт-Петербург : Альфа, 1996. 607 с.
2. Терехов Е.В. Дискреционные полномочия прокурора в сфере уголовного судопроизводства России и Австрии : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2009. 230 с.
3. Рекомендація № 6 R (87) 18 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Стосовно спрощення кримінального правосуддя» від 17.09.1987 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_339 (дата звернення: 23.05.2020).
4. Кахновець С.О. Поняття, суть та значення угляду прокурора в кримінальному провадженні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2016. Випуск 41. Том 2. С. 158–161.
5. Торбас О.О. Ознаки розсуду в кримінальному процесі. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 4(29). Том 1. С. 198–203.
6. Про прокуратуру : Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 2-3. Ст. 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 23.05.2020).
7. Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затверджений Наказом Генеральної прокуратури України 28.03.2019 р. № 51. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19 (дата звернення: 23.05.2020).

Torbas O. Features of prosecutor's discretion in criminal process of Ukraine

Article is devoted to the analysis of prosecutor's discretion in criminal proceedings with the detailing of characteristic features. In the article author notes that it is wrong to limit prosecutor's discretion in criminal proceedings to only one function of the prosecution, because discretion helps prosecutor to make almost all significant decisions during whole criminal proceedings. Author points out that prosecutor in criminal proceedings is an authorized subject, and therefore his discretion is similar to the discretion of other authorized participants in criminal proceedings. Accordingly, general features of discretion, such as freedom of choice, legality, intellectual and volitional character, etc., can be used to characterize prosecutor's discretion. However, there are specific features that distinguish prosecutor's discretion from similar powers of subjects of criminal proceedings.

For example, prosecutor's discretion depends on his or her functional orientation in criminal proceedings. CPC of Ukraine defines two main areas of activity of prosecutor in criminal proceedings – the maintenance of public (state) prosecution in court and supervision of compliance with the law during pre-trial investigation in the form of procedural guidance of pre-trial investigation. Author also claims that departmental control over prosecutor's activities must be defined as a separate feature of the prosecutor's discretion, which may also be reflected in the decisions that will be made by the prosecutor in criminal proceedings. It is obvious that prosecutor is independent in his activity, which is guaranteed by the norms of criminal procedure legislation. However, in the structure of the prosecutor's office, in contrast to the court, there is a clear hierarchy that directly or indirectly influences decisions made by the prosecutor in a particular criminal proceeding with the use of discretion. It is obvious that this kind of control also affects the limits of the free exercise of discretion by the prosecutor in criminal proceedings. Author emphasizes that such control is not considered a violation of the procedural independence of the prosecutor and should not be considered as a wrong practice, because all activities of prosecutors are built in accordance with a strict hierarchical structure.

Key words: *prosecutor's discretion, departmental control.*

УДК 343.97:343.9.02(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.17

О. С. Доценко
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ НАСЕЛЕННЯ У ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються окремі питання забезпечення участі населення у протидії організованій злочинності.

Визначається, що зусилля держави із протидії організованій злочинності можуть бути успішними тільки за умови взаємодії з усіма інститутами громадянського суспільства та населенням.

Зазначено, що участь населення у протидії організованій злочинності може здійснюватися у гласній та негласній формах, приділена увага розгляду гласних форм участі населення у протидії організованій злочинності.

Доводиться, що ефективна участь населення у протидії організованій злочинності може відбуватися лише при взаємній високій довірі сторін, чого в Україні поки що, на жаль, не спостерігається на такому рівні, як в інших країнах Європейського Союзу. Наведено рівень довіри населення до поліції в окремих європейських державах та Україні.

Розглянуто таку форму участі населення у протидії організованій злочинності, як управлінське консультування.

Визначається роль правової пропаганди у протидії організованій злочинності: надання інформації населенню про стан, форми, способи вчинення злочинів, суспільну небезпеку та наслідки від організованої злочинності, способи виявлення таких угрупувань та іншу необхідну інформацію, яка б дала можливість громадянам оцінити суспільну небезпеку організованої злочинності з метою формування в них готовності до участі у протидії їй.

Визначається необхідність налагодження системи отримання суб'єктами протидії організованій злочинності інформації від громадян.

Наголошується на необхідності визнання на законодавчому рівні інформації про організовану злочинну діяльність як товару з метою її покупки у громадян.

З метою розширення участі населення у протидії організованій злочинності пропонується забезпечити реалізацію постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996, у якій йдеться про створення й організацію діяльності громадських, наукових, консультативних рад та інших дорадчих структур у роботі центральних органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *довіра, правова пропаганда, управлінське консультування.*

Постановка проблеми. Найважливіша роль у протидії організованій злочинності належить державі, тільки в руках держави зосереджено засоби впливу і інститути примусу. Держава визначає напрямки, форми, методи, суб'єкти тощо з протидії організованій злочинності. Водночас не слід забувати, що зусилля держави можуть бути успішними тільки за умови взаємодії з усіма інститутами громадянського суспільства та населенням. Це визнано кримінологами всього світу і закріплено в ряді резолюцій ООН. Зокрема, в матеріалах спеціальної сесії IV Конгресу ООН з боротьби зі злочинністю і поводження з правопорушниками сформульовано висновок про те, що в різних країнах світу по-різному використовується інститут участі громадськості в боротьбі зі злочинністю, ці розбіжності мають об'єктивну політичну і соціально-економічну основу, але суть закріпленої в резолюції позиції зводиться до того, що

© Доценко О. С., 2020

без допомоги всього населення, всього суспільства успіх у боротьбі зі злочинністю неможливий [1].

Щодо участі населення у протидії організованій злочинності в Україні, то це окрема проблема, яка й досі залишається невирішеною і потребує наукового розгляду.

Стан дослідження. У науковій літературі участі населення у протидії злочинності приділено певну увагу. Ці питання знайшли своє відображення в наукових працях О.М. Бандурки, І.І. Басецького, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, Т.Д. Гаврилюк, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, О.В. Джафарової, В.В. Зуя, Ю.Ф. Іванова, Л.В. Коваля, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.І. Литвиненка, Д.Й. Никифорчука, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко та ін.

Окремі питання щодо участі населення у протидії організованій злочинності знайшли своє відображення в наукових працях В.Л. Грохольського, О.О. Дульського, М.В. Корнієнка, О.М. Литвинова, Н.Є. Міняйла, Т.М. Міщенко, М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, Г.П. Пожидаєва, О.Ю. Шостко та ін. Але й досі це питання залишається невирішеним, і єдиної думки щодо форм участі населення у протидії організованій злочинності серед науковців і практиків немає.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану участі населення у протидії організованій злочинності в Україні виявити наявні проблеми та запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити протидію організованій злочинності.

Виклад основного матеріалу. Участь населення у протидії організованій злочинності може здійснюватися як у гласній, так і негласній формі, що передбачено Законами України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [2], «Про оперативно-розшукову діяльність» [3] та ін. Враховуючи, що негласна форма має відношення переважно до оперативно-розшукової діяльності, яка не є предметом нашого дослідження, то на її розгляді ми зупинятися не будемо.

Участь населення у гласній формі відбувається на добровільній основі і в окремих випадках може носити конфіденційний характер. Для такої участі немає необхідності оформляти які-небудь письмові угоди чи контракт. Частіше за все, така участь передбачає залучення окремих громадян для: засвідчення своїм підписом результатів проведення окремих слідчих (розшукових) заходів реальним подіям у складених документах; проведення окремих консультацій з питань контрольно-ревізійної діяльності, екології, технічним, соціальним та іншим питанням; використання для проведення окремих слідчих (розшукових) заходів житлових та інших приміщень, транспортних засобів та іншого майна громадян. Окремі громадяни можуть залучатися для проведення пошукових заходів, наприклад: пошук підозрюваних за прикметами, фотокартками, фотороботом, прикметами викрадених речей та ін.; виявлення підозрюваних осіб в окремих місцях (ресторанах, барах, розважальних комплексах, казино тощо). Основним завданням такої участі є легалізація слідчої (розшукової) інформації, яка б в подальшому мала доказову силу. На досудовому, а потім і в судовому розслідувані такі громадяни набувають процесуального статусу свідка, спеціаліста, що має важливе значення для притягнення винних до відповідальності.

Аналіз наукових праць свідчить, що переважна більшість науковців характеризують відносини поліції з населенням як взаємодію. Водночас паралельно вживаються терміни «співробітництво» і «співпраця».

Окремі науковці взаємодію поліції з населенням характеризують як «партнерство» [4, с. 550; 5, с. 8; 6, с. 8]. Фахівці у галузі соціології вживають термін «соціальне партнерство», появу якого пов`язують з періодом Першої світової війни, коли активно стала розроблятись теорія соціальних реформ як альтернатива теорії класової боротьби. У сучасному розумінні «соціальне партнерство» – це особливий соціальний інститут, на основі якого реалізується певний тип соціальних відносин, спрямований на розвиток консенсусу і позитивного результату в процесі взаємодії соціальних суб`єктів – партнерів цієї взаємодії [7, с. 460].

Таким чином, партнерство можна розглядати як стосунки суб`єктів, які усвідомлюють власне значення своїх дій для партнера із взаємодії і свою діяльність будують так, щоб виправдати сподівання партнера і досягти спільної мети. Партнерство забезпечується взаємною довірою та взаємною діяльністю, спрямованою на досягнення спільного результату.

Т.Д. Гаврилюк зазначає, що переклад російського слова «сотрудничество» передбачає два варіанти: співробітництво та співпраця, а при перекладі з української мови на російську і співробітництво, і співпраця передбачає один варіант – «сотрудничество». Тому вона вважає, що при характеристиці відносин поліції з населенням зазначені терміни можуть вживатись паралельно, оскільки кожне з них передбачає спільну погоджену діяльність суб`єктів взаємодії, спрямовану на досягнення спільної мети – охорону громадського порядку [8, с. 151; 9; 10]. Із такою позицією можна погодитись.

Переконані, що сьогодні неможливо ефективно протидіяти організованій злочинності лише за рахунок сил і засобів правоохоронних органів, без активної допомоги з боку населення. Взаємодія з населенням передбачає створення ефективної моделі такої протидії. Сьогодні мова повинна йти не про окремі форми і випадки взаємодії суб'єктів протидії організованій злочинності з населення, а про активну участь населення у такій протидії, створенні умов для такої участі. Потрібно створити такі умови, за яких населення б могло не просто спостерігати за результатами протидії організованій злочинності і реагувати на окремі пропозиції суб'єктів протидії щодо взаємодії, а вносити свої пропозиції як до прийняття нормативно-правових актів із протидії організованій злочинності, так і організації діяльності і здійснення контролю за діяльністю суб'єктів протидії, брати участь в окремих заходах протидії і відчувати свою причетність до результатів такої діяльності. У суспільстві необхідно створювати атмосферу загальносуспільного супротиву організованій злочинності. І сьогоднішні зміни, що відбуваються в нашому суспільстві, політичній, економічній, правоохоронній і культурній сферах сприяють формуванню нових взаємовідносин між населенням і правоохоронною системою, органами державної влади, місцевим самоврядуванням. Тому одним з основних завдань суб'єктів протидії організованій злочинності на сучасному етапі є створення, перш за все, умов для участі населення у такій важливій загальносуспільній справі, як протидія організованій злочинності.

Водночас необхідно зазначити, що ефективна участь населення у протидії організованій злочинності може відбуватися лише за умови взаємної високої довіри сторін, чого сьогодні в Україні, поки що, на жаль, не спостерігається на такому рівні, як в інших країнах Європейського Союзу. Наприклад, рівень довіри до поліції у Фінляндії – 88 %, Данії – 86 %, Австрії – 76 %, Німеччині – 75% [11], в Україні – 30,4% [12].

Для протидії організованій злочинності важливим є надходження інформації про осіб, які є чи можуть бути членами організованих злочинних формувань, а також про вчинені ними злочини. Але думки респондентів про те, чи варто звертатись до поліції із повідомленням про злочин, розділились таким чином: завжди звернуться в поліцію – 33,4% опитаних, звернуться в більшості випадків – 23,6%, залежно від ситуації – 28,8%, а 1,6% – не звертатимуться за жодних обставин. Значна кількість опитаних потерпілих (40,2%) не зверталась до поліції із заявами про злочин, жертвою якого вони стали [12], що свідчить про низький рівень довіри правоохоронній системі.

Стосовно нашого дослідження важливо розглянути форми участі окремих представників населення у протидії організованій злочинності. Перш за все, йдеться про те, що в ряді випадків окремих пенсіонерів, колишніх працівників спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю, інших досвідчених працівників, науковців, які займаються дослідженням питань із протидії організованій злочинності, доцільно запрошувати до участі в цій діяльності як радників. Це надасть можливість керівникам суб'єктів протидії організованій злочинності більш

ретельно вивчати і розглядати причини і умови існування організованої злочинності, процеси, які відбуваються в організованих злочинних формуваннях, обґрунтовувати і запроваджувати більш досконалу систему і структуру суб'єктів протидії організованій злочинності, форми і методи їхньої діяльності та ін.

Управлінське консультування практикувалося в окремих галузях (перш за все – сфера економіки) ще в далекі радянські часи (1970–1980 рр.). А потім особлива увага в умовах переходу до розвитку ринкової інфраструктури зверталась на управлінську інфраструктуру, яка створює необхідні умови для якісного і ефективного функціонування різних сфер. І сьогодні об'єкти управлінської інфраструктури повинні розвиватися швидше за інші, щоб активно і ефективно впливати на формування будь-якої системи, в тому числі й тої, що є предметом нашого дослідження. Консультанти з управління – це фахівці, найчастіше вчені, що займаються питаннями управління в даній галузі, знавці передового досвіду, здатні практично вирішити складні управлінські завдання. Керівник, іноді уявляючи, що йому потрібно започаткувати, не має часу і сил запровадити в життя наявні ідеї. У таких випадках постає потреба в допомозі консультанта з управління, який на основі аналізу відповідних проблем і власного досвіду побачить ситуацію глибше і допоможе йому вжити необхідних заходів [13, с. 15]. Сьогодні уже діють консалтингові фірми, які надають консультації з управління у сфері економіки, фінансів та інших напрямів бізнесу, але у правоохоронній сфері, на жаль, це не застосовується.

Наступним ефективним напрямом участі населення у протидії організованій злочинності може бути залучення для консультування представників відомчих наукових установ та окремих кафедр навчальних закладів. Таке консультування не використовується в Україні взагалі, хоча, на нашу думку, є перспективною формою участі населення у протидії організованій злочинності. Адже дослідження таких працівників завжди мають певну наукову новизну і базуються на ретельному вивчені стану того чи іншого явища, дослідженні окремих актуальних питань із використанням загальних та спеціальних методів пізнання й обґрунтуванні пропозицій і рекомендацій, вивченні та узагальненні зарубіжного досвіду із цих питань та багато чому іншому, що має позитивне значення для практики протидії організованій злочинності. Але, на жаль, працівники суб'єктів протидії організованій злочинності, як правило, до таких наукових напрацювань не звертаються.

Необхідність участі населення у протидії організованій злочинності визначається також рядом факторів: 1) для виявлення окремих організованих злочинних формувань необхідні спеціальні знання (наприклад, у сфері економіки, фінансів, виробництва, технологічних процесах та ін.), які відсутні у працівників, що здійснюють протидію організованій злочинності; 2) необхідність участі і підтвердження достовірності результатів проведення окремих слідчих (розшукових) заходів (поняті, свідки, спеціалісти і т. п.); 3) наявність і необхідність отримання від громадян інформації про організовані злочинні формування.

Здійснюючи заходи із забезпечення участі громадян у протидії організованій злочинності, варто пам'ятати, що: 1) люди в основному негативно ставляться до організованої злочинності, але таке загальне ставлення не завжди збігається з бажанням викрити конкретного злочинця; 2) громадяни у своїй більшості доброзичливо ставляться до роботи правоохоронних органів, але це не означає, що в будь-якому випадку вони їм готові допомогти. Зокрема, на запитання «Чи погодились би Ви особисто надати необхідну допомогу правоохоронним органам, які ведуть боротьбу з організованими злочинними угрупованнями, в разі виникнення потреби в цьому?» респонденти відповіли: погодився б, але тільки за умови гарантій цілковитої безпеки мені та моїм близьким – 36,8%; не погодився б ні за яких умов, оскільки вважаю боротьбу з організованими злочинними угрупованнями справою виключно правоохоронців, їхнім безпосереднім професійним обов'язком – 24,9%; безперечно, погодився б – 19%; важко відповісти – 19,3% [14, с. 290].

На наш погляд, такий стан можна покращити шляхом позитивного впливу на свідомість громадян із метою розбудити в них бажання допомагати органам правопорядку у протидії організованій злочинності. Для цього потрібно постійно здійснювати правову пропаганду серед населення і підвищуючи правосвідомість громадян. В Україні, на жаль, із цим є проблема. На державному (відомчому) рівнях цим питанням не приділяється необхідна увага, про що свідчать результати вище наведеного опитування. На запитання «З яких джерел Ви переважно отримуєте інформацію про діяльність організованих злочинних угруповань» респонденти відповіли: з випусків новин, які транслюються по телебаченню або по радіо – 74,1%; з рубрик кримінальної хроніки в газетах та журналах – 44%; з документальних теле- та радіопередач відповідної тематики – 38,5%; від знайомих, родичів, друзів, колег по роботі, сусідів – 33,9%; з художніх фільмів (бойовики, детективи, трилери тощо) – 18,2%; від випадкових співрозмовників у транспорті, на вулиці, в магазині – 15,3%; із власного досвіду – 11,7%; з творів художньої літератури – 7,9%; зі спеціалізованих наукових та популярних видань відповідної тематики – 7%; з Інтернету – 4%; інше – 1,7% (сума перевищує 100%, оскільки респонденти мали можливість позначити кілька варіантів відповіді). Крім того, 39,7% респондентів вважають, що ЗМІ займаються окозамилюванням, вихваляючи успіхи правоохоронців у боротьбі з організованою злочинністю; 13,7 % думають, що ЗМІ занадто романтизують злочинців, роблять із них героїв сучасності, навіюють думку про їх всемогутність і безнадійність боротьби з ними; тільки 13,3% вважають, що ЗМІ висвітлюють боротьбу правоохоронців з організованою злочинністю цілком правдиво та неупереджено; 38,8 % респондентів вважають, що ЗМІ приділяють висвітленню цієї теми занадто мало уваги і кількість відповідних передач необхідно збільшити; 21,5% вважають, що ЗМІ висвітленню цієї теми приділяють достатньо уваги [14, с. 290–291].

Правову пропаганду слід розуміти як надання суб'єктами протидії організованій злочинності інформації населенню про стан, форми, способи вчинення злочинів, суспільну небезпеку та наслідки від організованої злочинності, способи виявлення таких угрупувань та іншу необхідну інформацію, яка б дала можливість громадянам оцінити суспільну небезпеку організованої злочинності з метою формування у них готовності до участі в протидії їй.

Важливим фактором є не тільки доведення інформації до населення, але й організація отримання інформації від населення, тобто налаштування зворотного зв'язку. Але зробити це непросто. По-перше, як ми бачимо з наведених вище даних, далеко не всі готові надавати інформацію про організовані злочинні формування. По-друге, для тих, хто готовий надати таку інформацію, переживає про те, що відсутні гарантії конфіденційності її надання і використання. По-третє, якщо для доведення інформації до населення є багато різних можливостей (ЗМІ, телебачення, Інтернет, різні зібрання населення, звіти перед населенням тощо), то для зворотного зв'язку його межі значно зменшені. Безпосереднього, а тим більш відкритого контакту з органами правопорядку носії інформації уникають. Це відбувається з різних причин. Тому сьогодні для отримання інформації від громадян суб'єктам протидії організованій злочинності необхідно наблизитися до населення. Зробити це можна за допомогою проведення певних змін у системі отримання інформації. Така система повинна бути постійно чинною, розгалуженою і забезпеченою від несанкціонованого зняття інформації.

Сьогодні вбачається за доцільне використання різних новітніх Інтернет-технологій, за допомогою яких можна не тільки отримувати інформацію, але й вести діалог, уточнювати інформацію, просити джерело інформації про надання додаткової інформації та ін.

Ми підтримуємо думку окремих науковців, працівників практичних органів, підрозділів із протидії організованій злочинності, практику окремих держав, зокрема Німеччини та окремих інших держав, що для покращення надходження достовірної, конкретної, «цінної» інформації від

населення про організовані злочинні формування та вчинені ними злочини необхідно на законодавчому рівні вирішити питання про порядок купівлі інформації. Вирішення цього питання активізує участь населення у протидії організованій злочинності і покращить стан протидії їй. В Україні необхідно створити інститут доброчесного інформаторства за прикладом США. У цій країні за надання інформації про вчинення певною особою корупційного злочину можна одержати від ФБР винагороду до 25 тис. дол. США. Подібна практика існує в Республіці Казахстан, де за надання подібних відомостей можна одержати від Агентства запобігання економічній і корупційній злочинності грошове заохочення, еквівалентне 550 дол. США. В Україні ж інститут доброчесного інформаторства на законодавчому рівні закріплений лише у Законі України «Про запобігання корупції», де передбачена діяльність викривачів корупціонерів [15, с. 213; 16; 17].

З метою розширення участі населення у протидії організованій злочинності потребують практичної реалізації положення постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [18], у якій йдеться про створення й організацію діяльності громадських, наукових, консультативних рад та інших дорадчих структур у роботі центральних органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Такі ради мають брати постійну участь в засіданнях колегій правоохоронних органів, контролювати їх діяльність, особливо щодо законності й цільового характеру витрачання бюджетних коштів, сприяти більш широкому залученню громадських об'єднань й окремих громадян до сфери запобігання злочинності, в тому числі й організованої.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене, можна сказати, що аналіз практики участі населення у протидії організованій злочинності свідчить про існування декількох невирішених проблем, а саме: а) поки що, на жаль, відсутні комплексні і ґрунтовні дослідження з питань активізації населення щодо участі у протидії організованій злочинності. Ця проблема потребує окремого комплексного дослідження і нормативно-правового регулювання; б) відсутні програми і плани правової пропаганди серед населення; в) на нормативно-правовому рівні не визначено допустимі форми участі населення у протидії організованій злочинності, особливо щодо залучення окремих громадян до консультативної діяльності для суб'єктів протидії організованій злочинності та ін.

Список використаної літератури:

1. Грохольський В.Л. Державне регулювання боротьби з корупцією та організованою злочинністю. *Коррупция: региональные и отраслевые тенденции: сб. науч. статей* / под ред. М.Ф. Орзиха, В.Н. Дремина. Библиотека журнала «Юридический весник». Одеса : Фенікс, 2003. С. 66–70.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358 (зі змінами).
3. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303 (зі змінами).
4. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моісеєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»». 2006. Т. 3 : Поліцейський менеджмент: історія та сучасність. 1188 с.
5. Джафарова О.В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2003. 19 с.
6. Фесюнін В.М. Організаційно-правові засади взаємодії Державної податкової служби з населенням : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 21 с.
7. Теория управления: социологично-технологический подход. Энциклопедический словарь / под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.И. ; Акад. наук социол. технологий и местного самоуправления. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Муницыпальный мир, 2004. 672 с.
8. Гаврилюк Т.Д. До питання розмежування понять «взаємодія», «співробітництво» та «партнерство» у сфері відносин мілі-

ції з населенням. *Вісник Академії управління МВС*. 2009. № 2. С. 143–151.
9. Ганич Д.І., Олійник І.С. Російсько-український, українсько-російський словник. 8-е вид. Київ : «А.С.К.». 2002. 560 с.
10. Українсько-російський словник: у 6 т. / гол. ред. М.І. Кириченко. Київ : Вид-во Академії Наук УРСР. 1962. Т. 5: Р-С. 592 с.
11. Бова А.А. Рівень довіри до поліції (міліції): крос-національні зіставлення. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією*, 2006. № 13. URL : http://mndc.naiau.kiev.ua/Gurnal/.
12. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (резюме національного звіту). URL : http://khpg.org/index.php?id=1550061985 (дата звернення: 04.08.2019 р.).
13. Юксверов Р.К., Хабакук М.Я., Лейманн Я.А. Управленческое консультирование: теория и практика. Москва : Экономика, 1988. 240 с.
14. Психологічні особливості організованих злочинних об'єднань (використання психологічних знань у протидії організованій злочинності) : наук.-практ. посібник / за ред. Я.Ю. Кондратьєва, С.Д. Максименка, Б.В. Романюка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. 436 с.
15. Колодяжний М.Г. Сучасний зарубіжний досвід громадського впливу на злочинність : монографія / за ред. В.В. Голіни. Харків : Право, 2017. 252 с.
16. Артеменко І.А. Державна політика протидії організованій злочинності та корупції в Україні. URL : http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=8908 (дата звернення: 22.01.2020 р.).
17. Правила поощрения за оказание содействия в борьбе с коррупцией: постановление Правительства Республики Казахстан от 23.08.2012 г. № 1077. URL : http://finpol.gov.kz/rus/soobshi_o_korrupcii/pravila_ pooxhreniya (дата звернення: 22.01.2020 р.).
18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996– 2010 п/page (дата звернення: 22.01.2020 р.).

Dotsenko O. Ensuring the participation of the population in combating organized crime in Ukraine

The article considers separate questions of maintenance of participation of the population in counteraction to organized crime.

It is determined that the state's efforts to combat organized crime can be successful only when interacting with all institutions of civil society and the population.

It is noted that the participation of the population in combating organized crime can be carried out in explicit and implicit forms, and attention is paid to the consideration of public forms of public participation in combating organized crime.

It is proved that effective participation of the population in combating organized crime can occur only with mutual high trust of the parties, which in Ukraine, unfortunately, is not observed at the same level as in other European Union countries. The level of public confidence in the police in some European countries and Ukraine is given.

Such form of participation of the population in counteraction to organized crime as administrative consulting is considered.

Determines the role of legal propaganda in combating organized crime: providing information to the public about the state, forms, methods of committing crimes, public danger and consequences of organized crime, ways to identify such groups and other necessary information to enable citizens to assess the social danger of organized crime, in order to form their readiness to participate in counteracting it.

Determines the need to establish a system for obtaining information from citizens to combat crime.

Emphasis is placed on the need to recognize at the legislative level information about organized crime as a commodity, in order to purchase it from citizens.

In order to expand the participation of the population in combating organized crime, it is proposed to implement the resolution of the Cabinet of Ministers "On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy" from 03.11.2010 № 996, which deals with the creation and organization of public, scientific, advisory councils and other advisory structures in the work of central state authorities and local self-government bodies.

Key words: *trust, legal propaganda, management consulting.*

МЕТОДОЛОГІЯ; ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 343.3:004
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.18

О. А. Панченко
доктор медичних наук, професор, заслужений лікар України,
директор
ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр
Міністерства охорони здоров'я України»
президент
Громадської організації «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»

ІНФОПАНДЕМІЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ ГІГІЄНІ ДЕРЖАВИ

У статті розглядається поняття «інформаційна пандемія», необхідність введення інформаційної гігієни, поширення фейкової інформації про COVID-19, щоб посилити панічні настрої. Також важливим є питання, як люди будуть почуватися після виходу з ізоляції. Неясність ситуації, суперечлива інформація зі ЗМІ, почуття невпевненості і тривоги стануть причиною сплеску психічних розладів і невротичних станів. Необхідність упровадження методів і дотримання інформаційної гігієни для профілактики інфоепідемії, паніки та масових психозів стало явним в умовах пандемії коронавірусу SARS-CoV-2. У будь-якого масового психозу є свої закономірності, і якщо їх виявити, то проблему можна якщо не вирішити, то прийти до розуміння шляхів її подолання.

Експонентно наростаюча гора інформаційного масиву, пов'язаного з «цивілізаційною катастрофою» коронавірусної пандемії вже не дає можливості відмахнутися від неї рукою – хотілося б кому цього чи ні. Через всі засоби масової інформації злісний коронавірус просочується в наш мозок чи то у вигляді страшної чуми останнього суду, чи то у вигляді безпрецедентного глобального інформаційного штурму основ світопорядку країн, світів їх видів на майбутнє місце під сонцем або під замком комори. Він тут, він в'ється навколо кожного з нас, він – об'єктивна реальність. А раз так, ми повинні його прийняти, дізнатися і гідно проводити.

Сучасний світ через свою складність, динамічність та суперечливість створює різноманітні проблеми для людини, захоплюючи її особистісний простір. Збільшення повсякденних фізичних і психічних навантажень, загострення екзистенційного почуття страху, невпевненості, розгубленості та розчарування, вплив на особистість інформаційних потоків – усе це негативно позначається на здоров'ї людини загалом і на її психічному здоров'ї зокрема. Метою інформаційної гігієни є попередження негативного впливу інформації на психічне, фізичне та соціальне благополуччя окремої людини, соціальних груп, населення загалом, профілактика захворювань населення, пов'язаних з інформацією, оздоровлення навколишнього середовища.

Ключові слова: *COVID-19, пандемія коронавірусу, інформаційна пандемія, інфоепідемія, інформаційна війна, фейкова інформація, інформаційна гігієна.*

Постановка проблеми. Спалах нового коронавірусу COVID-19 стався в Китаї наприкінці грудня 2019 року і на поточний момент досяг масштабів епідемії. Вірус породив неймовірну кількість чуток, фейків і дезінформації. Під час самоізоляції та карантину люди в усьому світі почали проводити більше часу в Інтернеті. Коро-

© Панченко О. А., 2020

навірус COVID-19 – це перша пандемія в історії людства, коли люди використовують соціальні медіа – це місце, де кожен може поділитися будь-якою інформацією. І дезінформація поширюється швидше, ніж сам вірус.

Явищем швидкого поширення інформації, яка протидіє забезпеченню безпеки, часто виявляються чутки як особлива форма масового обміну недостовірної або перекрученої інформації в усному вигляді. Чутки зазвичай виникають за відсутності повної та достовірної інформації з актуальної для людей у поточний момент проблеми. Інформація, передана у формі чуток, виникає, як правило, стихійно і має несанкціонований, неконтрольований і некерований характер. Необхідною і достатньою умовою виникнення чуток найчастіше виявляється наявність незадоволеної актуальної потреби людей або загрози безпеки їх життєдіяльності.

У цих ситуаціях навіть найнеймовірніші повідомлення, що передаються неформально, як би «по секрету», можуть викликати інтерес і набути великого поширення у вигляді чуток. ЗМІ поширюють неперевірені дані і неправдиву інформацію як у повсякденному житі, так і на офіційному рівні. Отже, головною причиною появи і поширення фейку у суспільстві є незадоволення інформаційної потреби людей, свого роду виникає «інформаційний колапс» або навпаки «інформаційний хаос», особливо в надзвичайних життєвих ситуаціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні підходи до сприйняття й управління заходами протистояння загрозі пандемії коронавірусу в світі, питання побудови кризової політики в країнах на тлі наслідків пандемії, а також стратегеми розвитку держави в посткризовий період, проблеми адаптації зовнішньої політики держави до умов пандемії коронавірусу в світі, змін в економічних і соціально-політичних процесах адаптації до новоствореної сукупної дійсності і в стані взаємин держави і суспільства в постпандемійному розвитку, вплив розвитку пандемії COVID-19 на ІТ-технології в світі, коронавіруси як загрозу глобальній системі охорони здоров'я розглядали такі дослідники, як: С.М. Анпілов, А.Н. Сорочайкін [1], Д.В. Горенков, Л.М. Хантімірова, В.А. Шевцов, А.В. Рукавишніков, В.А. Меркулов, Ю.В. Олефір [2], Д.В. Зюкін [3], Я.І. Кузьмінов [4], В.А. Масліков [5], М.Б. Саркенов [6], Л.Ф. Стовба, В.Н. Лебедєв, А.А. Петров, В.М. Ручко, В.С. Куліш, С.В. Борисевич [7], А.І. Шумілін [8], М.Ю. Щелканов, Л.В. Колобухіна, Д.К. Львов [9], F.K. Ayittey, M.K. Ayittey, N.B. Chiwero, J.S. Kamasah, C. Dzuvor [10], J. Cui, F. Li, Z. Shi [11], D.S. Hui, E.I. Azhar, T.A. Madani, F. Ntoumi, R. Kock, O. Dar [12], Z. Song, Y. Xu, L. Bao, L. Zhang, P. Yu, Y. Qu [13] та ін.

Мета статті – дослідити явище інформаційної пандемії як засіб інформаційної війни під час інформаційно-психологічної дестабілізації в умовах коронавірусної інфекції та необхідність впровадження методів дотримання інформаційної гігієни для профілактики інфоепідемії.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна війна на ґрунті пандемії вже давно почалася. Не дивно, що Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) уже охрестила дезінформацію інформаційною епідемією, або інфодемією, позаяк нині фальшиві новини, підробки і паніка поширюються в рази швидше, ніж сам вірус.

Інфоепідемія – нове явище, яке спостерігається на рівні держав у разі військової пропаганди, у час холодної війни, інформаційних війн, відомих прецедентів радіофобії та ядерної істерії. Але з новим рівнем інформаційних технологій додалася ще й інфопандемія. Інфоепідемія – швидке поширення серед великої кількості людей у такій популяції відомостей, повідомлень протягом короткого періоду часу. **Інфопандемія** – це поширення нових відомостей, повідомлень у світових масштабах. Симптоми, які свідчать про це, стали проявлятися з 2003 року, коли світ послідовно був «атакований» на атипову пневмонію, пташиним і свинячим грипом. Потім проводилася оцінка поширеної, в тому числі ВООЗ, інформації про небезпеку, її адекватність по реально-порівняльній вірулентності і летальності від інфекції.

Тому в 2010 році були організовані слухання в ПАРЄ із запрошенням експер-

тів ВООЗ «Боротьба з пандемією H1N1: потрібно більше прозорості?», на яких прозвучало: «Ми хочемо знати, як приймаються рішення про пандемії – приймаються вони на основі перевірених наукових, епідеміологічних даних або на них впливають інші інтереси?».

У соціальних мережах і деяких ЗМІ зі швидкістю вірусу поширюється фейкова інформація про COVID-19 із посиланням на нібито достовірні джерела, сенс якої – «ми всі помремо».

Відео- та аудіоповідомлення, записи в месенджерах і моторошні картинки «вмираючих» прямо на вулиці «коронавірусних» пацієнтів супроводжуються об'єднуючим жахом: влада все приховує, хапайте баули і біжіть за туалетним папером (гречкою, антисептиками, білими простирадлами). Навіщо це робиться, кому вигідно і що ми маємо насправді? «Готуйтеся до тривалого карантину, купіть продукти, щоб з дому не виходити. Буде карантин у країні, тому що вилікуватися неможливо», – приблизно таке чергове повідомлення збирає тисячі переглядів у соцмережах. Автор меседжів, посилаючись на якісь достовірні джерела в міській адміністрації (лікарні, в Міністерстві), закликає до негайної скупки всього, що можна з'їсти і випити, і наполягає на тому, що «вилікуватися неможливо». «Рятують тільки апарати ШВЛ, але їх немає. Лікарі нічого не можуть і не вміють. Продукти закінчуються, запасів немає». «Трупи вивозять цілими фурами!», «Морги переповнені!».

Звучить страшно. Справді, страшно. Ми бачимо велику кількість фейків, які кожен день вкидаються, щоб посилити панічні настрої [14, с. 98]. Для чого? Щоб підірвати соціальну стабільність. Це йде по різних регіонах, з різною тематикою. Але зараз усіх об'єднав коронавірус. Ми маємо справу з інформаційної пандемією (інфодемією). Це робиться для того, щоб розхитати ситуацію в країні і привести до важких і незворотних, як би вони хотіли, наслідків». Пройти повз теми коронавірусу панікери просто не могли. «У такому разі це панікерство, побудоване на описі крайніх заходів, гіршого сценарію».

Є й приклад «зворотного фейку», коли з'являються повідомлення ось такого змісту: «Дивилася, як провісник один сказав, що в Китаї, де почався цей вірус, пішов дощ, і він змиє вірус, і все залишиться в минулому. Та й не було ніякого вірусу, просто обман. Я не вірю». Ідея про те, що коронавірусу взагалі не існує, останніми днями стала особливо популярною. Прихильники змов запустили в Twitter хештег #FilmYourHospital: користувачі знімають відео і фото в незачеплених пандемією лікарнях в спробі довести, що коронавірус – це ніщо інше, як обман або політична гра. У січні 2020 року в англомовних ЗМІ з'являлися повідомлення про те, що COVID-19 – це китайська біологічна зброя, нібито створена в Уханьському інституті вірусології. А іранський телеканал Press-TV транслював новини про те, що вірус нібито розробив Ізраїль з метою боротьби проти Ірану.

Люди, які реагують на такі повідомлення (чутки), і, що ще гірше, пересилають їх рідним і знайомим, показують свою дурість і неосвіченість. Причому цікаво, що, «переїжджаючи» з міста в місто, з країни в країну, ці історії неодноразово коригуються, обростають новими деталями.

Популярний візит: влада все приховує. Ця інструкція працює в будь-якому фейку. І це добре заходить, тому що люди десь у глибинці не мають поняття, що це – фейкова структура. Досить назвати як-небудь голосно: «Лікарі з важливою інформацією про коронавірус», і люди починають дивитися. На жаль, у нас не досить сформована здорова альтернатива. Ми повинні брехливу новину перебивати десятикратно, в тому числі з боку влади [15, с. 252]. І причому не вистачає як позитивних новин, так і жорстких заходів стосовно панікерів і фейкометів. Ми перебуваємо в стані подвійної війни: інформаційної та з коронавірусом.

Пандемія коронавірусу змінилася інфодемією. Загроза COVID-19 не тільки не змогла по-справжньому об'єднати геополітичних противників у спільній боротьбі, але тільки загострила протиріччя на інформаційно-політичному полі, хоча по факту ці держави – будь то США, Росія чи Китай –

висловлюютьнаміридопомагатиодинодному і створюють видимість співробітництва. Сьогодні Москва і Пекін, який представляє державний капіталізм, конкурують за уми з ліберальними демократіями Європи і США. Кожна з двох систем всіма силами намагається довести свою ефективність у боротьбі з коронавірусом. Саме тому можливе заниження втрат від хвороби може стати зброєю в інформаційній війні в руках кожної зі сторін, а будь-яка допомога Росії або Китаю постраждалим від пандемії країнам (зокрема, Італії) буде сприйнята саме як боротьба зі Сполученими Штатами – суперництво за репутацію та імідж. Це, на жаль, погіршує і без того глибокий інформаційний конфлікт між Заходом і Сходом.

Державний секретар США Майк Помпео в черговий раз звинуватив Росію, Китай і Іран у поширенні дезінформації про походження коронавірусу (COVID-19) і спробах підірвати довіру до західних демократій. Хоча наративи у них різні, кожен з них має спільну рису, яка полягає в ухиленні від відповідальності і спробах ввести світ в оману, а також перешкодити зрозуміти, звідки вірус прийшов і як інші країни реагують на нього, які країни насправді надають допомогу світу у боротьбі з пандемією коронавірусу.

Проте й інші європейські країни звинувачують Росію в пропаганді на тлі пандемії коронавірусу. У березні в чорногорському місті Тіват заарештували 35-річну жінку з російським паспортом за поширення фейків про коронавіруси. Як дала зрозуміти місцева поліція, росіянка провокувала паніку в країні, тиражуючи публікації про нібито навмисно занижену статистику щодо кількості заражених і померлих від вірусу. Більш того, вона пророкувала італійський сценарій у відносно спокійній Чорногорії.

Росія не визнає своєї провини: сенатор Олексій Пушков натякає, що Захід шукає винних і намагається перекинути на Москву відповідальність через те, що той не зміг адекватно відреагувати на пандемію. «Якщо в США багато тисяч заражених і ще більше незадоволених, це прогалина влади США, а ніяк не провина Росії. Не треба звалювати з хворої голови на здорову», – написав він у своєму мікроблозі в Twitter.

Позитивне значення інформації для людини розумної, для її освіти, пошуку знань, адекватного реагування, адаптації – надзвичайно важливе і не викликає сумнівів. Але дефіцит інформації може призводити до розвитку емоційного стресу, який може бути фактором ризику виникнення захворювань психічних, серцево-судинної системи (інфаркти, інсульти, ішемічна хвороба серця), травної системи (виразкова хвороба), а також підвищення рівня травматизму і суїцидів.

Натепер у разі зростання традиційних інформаційно залежних захворювань серед населення з'являються і нові патології: комп'ютерний синдром; адикції – патологічні залежності від телебачення чи соціальних мереж; фобії – номофобія, боязнь залишитися без засобів зв'язку; манії – сенсорні, пов'язані з Інтернетом, лудоманія – залежність від комп'ютерних ігор [16, с. 127]. Є також депресії, що формуються соціальними мережами, інтернет-залежні суїциди тощо.

Пандемія коронавірусу стає підґрунтям для постправди. Новини про стрімке поширення вірусу і викликані цим обмежувальні заходи більшості урядів сіють паніку в суспільстві. Але паніка – небезпечний емоційний стан, який в рази підвищує уразливість до фальшивих новин і сумнівних умовиводів навіть у критично мислячих людей [17, с. 47]. Пропаганда і фейки, що циркулюють у світі постправди, підживлюються штучно створеним масовим психозом, отже, помилки і колективні помилки неминучі.

Інфопандемія-2020 призвела не тільки до надзвичайно масового вкидання фейкових новин, які стосуються аспектів походження вірусу, ефективності дезінфекційних засобів, засобів індивідуального захисту, ліків, ситуацій у регіонах та ін. Можна заявляти, що з'явився новий масовий феномен «**вірусофобія**» – страх заразитися вірусами. І він пов'язаний не з раніше застосовуваним терміном до комп'ютерних вірусів, а з біологічними агентами.

І він може бути пов'язаний з «**маскоманією**» – бажанням носити маску як

засіб захисту. Раніше застосовувався для індивідуалів термін «**мізофобія**» – нав'язливий страх забруднення або зараження, прагнення уникнути зіткнення з навколишніми предметами. Людину, яка відчуває подібний страх, називають мізофобом. Але нині таке явище прийняло інфопандемічний характер.

Перехідні моменти завжди важкі. Спочатку була невідомість, і багато людей відчували тривогу в крайніх висловлюваннях. Поступово стало зрозуміло, що відбувається, що робити для захисту, і до карантину звикли. Деякі навіть почали знаходити в цьому задоволення. Якась частина людей відчула себе краще. По-перше, тому що зменшилася напруга з боку зовнішнього світу. Наше божевільне життя відступило, не треба кудись бігти, щось робити. Тобто відбулася легітимація, коли ти не відчуваєш себе винуватим, якщо у тебе щось не виходить. По-друге, коли весь світ у тривозі, люди, які раніше відчували тривогу, відчули себе нормальними.

Тому спочатку ми побачили спад звернень. Потім люди стали відчувати себе замкненими, з'явилися конфлікти в родині. Карантин загострив усі проблеми і провокує неврози, депресії. Посттравматичний синдром – досить серйозний хворобливий стан, що вимагає кваліфікованої медичної допомоги. Якщо у людей нормально складалися відносини, вони знайшли способи спільного виживання. А в сім'ях, де була напруга, проблеми посилилися. Поки немає чітких даних, але організації, які займаються питаннями насильства в сім'ї, відзначили збільшення звернень. Стався підйом сексуального насильства, в тому числі і стосовно дітей. До цього додається зниження доходів і навіть втрата роботи. Скільком людям знадобиться психологічна допомога, поки невідомо, але органи охорони здоров'я повинні готуватися до цього заздалегідь.

Ситуація виходу з карантину важча. Треба щось робити, а це складно. І до нас за допомогою почали приходити люди, які мобілізувалися на подолання кризи, а тепер, коли потрібно заново відбудовувати життя і бізнес, вони залишилися без сил. Озираються навколо, бачать руйнування, оцінюють обсяг втрат, роботи, яка потрібна для відновлення, і їм стає дуже важко.

Коли всі в закритих приміщеннях думають, що приготувати на вечерю, – і бідні, і багаті в приблизно рівному становищі. Але тепер, коли потрібно поспішати, щось робити, і не у всіх це вийде, соціальне розшарування стане більш вираженим. Така стресова ситуація може мати різні наслідки з точки зору ментального здоров'я. За найважчими прогнозами передбачається сплеск самогубств через напругу, що пов'язана із втратами і нестабільністю.

Мабуть, люди похилого віку постраждають особливо. У перспективі – друга хвиля захворювання, знову всім доведеться перебудовуватися. А у людей у віці знижені адаптаційні можливості. І якщо раніше люди похилого віку були групою ризику за смертністю від коронавірусу, то згодом вони стануть групою ризику душевних розладів і самогубств.

Вважається, що буде сплеск самогубств і серед медичного персоналу. Поки йде боротьба, вони мобілізувалися і кинулися в бій з інфекцією. Але вони вигорають, і коли епідемія відступить, можуть проявитися психологічні проблеми і розлади.

Головний виклик полягає в тому, що коронавірус уже укорінився в людині не тільки фізично, а й емоційно-психічно – в голові. Але, як-то кажуть, немає лиха без добра: у будь-якого масового психозу є свої закономірності, і якщо їх виявити, то проблему можна якщо не вирішити, то прийти до розуміння шляхів її подолання. Зрештою, все зводиться до елементарної інформаційної гігієни, яка, як і регулярне миття рук, знижує ризик захворювання або принаймні допомагає запобігти психозу на індивідуальному рівні. Зараз психоз проявляється не тільки і не стільки в масовій паніці, скільки в тому, що суспільство в багатьох країнах, в яких виявлено вірус лицем до лиця, розколюється на умовних панікерів і нігілістів.

Серед відомих людей умовним нігілістом можна назвати бізнесмена Ілона Маска, засновника американської компанії SpaceX і генерального директора Tesla. У самий розпал епідемії в Китаї та Італії, на початку березня, він зробив провокаційну заяву. «Паніка навколо коронаві-

русу – це дурість», – написав він у своєму мікроблозі Twitter. У нього з'явилася маса опонентів, які вважають паніку єдино правильною поведінкою в ситуації, що склалася. Серед них був відомий американський економіст і автор Нассім Талеб, який написав книгу «Чорний лебідь» [18]. «Говорити, що паніка навколо коронавірусу дурість – це дурість», – заявив він на своїй сторінці в Twitter.

Талеб також дав зрозуміти, що паніка на колективному рівні необхідна в ситуації епідемії, що людям треба зменшити контакти на 20 днів, щоб запобігти «серйозній проблемі». «Ми пережили величезну кількість років завдяки «ірраціональній паніці», – зробив висновок письменник.

У такій ситуації експерти-політологи підтримують швидше Талеба, ніж Маска. Наприклад, політолог Іван Крастєв пише про затребуваність паніки сьогодні: «Не панікувати» – неправильний сигнал за часів коронавірусу. Щоб стримати пандемію, люди повинні панікувати, і вони повинні кардинально поміняти свій спосіб життя».

Необхідність упровадження методів і дотримання інформаційної гігієни для профілактики інфоепідемії, паніки та масових психозів стало явним в умовах пандемії коронавірусу SARS-CoV-2. «Необхідна інформаційна гігієна» – прозвучало в зверненні від 13.03.2020 Президента України до нації. Президент США безліч разів докоряв ЗМІ у фейк-ньюс, а Президент Росії 18 березня 2019 року підписав закони про боротьбу з недостовірною інформацією та протидією поширенню інформації, введення заборон на публікацію неправдивої суспільно значимої інформації, яка подається як справжня, якщо вона загрожує життю і здоров'ю, впливає на громадський порядок і безпеку, перешкоджає роботі об'єктів життєзабезпечення, інфраструктури, фінансів тощо. Ще жорсткіше законодавство в цілій низці країн, зокрема Туреччини і Китаї.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Фальшиві новини, теорії змови, маніпуляція і емоційне нагнітання – все це не є чимось екстраординарним під час будь-якої кризи, будь то пандемія, політичне протистояння або повномасштабна війна. Це норма, і потрібно до цього бути готовим завжди. Визнання цього очевидного факту – **перший крок** у дотриманні інформаційної гігієни.

Другий крок – це визначити, звідки беруться конкретні фейки, теорії змови чи маніпуляція, а також чому їм вірять користувачі Інтернету і навіщо їх тиражують. Справа в тому, що в умовах надлишку інформації, стресу, невизначеності й емоційної напруги людина губиться і намагається знайти прості відповіді на складні питання. Звідси попит на теорії змови, якусь визначеність і емоційне підживлення, які і пропонують конспірологи, пропагандисти і маніпулятори.

Третій крок – треба виявити для себе, хто є вразливим перед дезінформацією найбільшою мірою. У ситуації з інфодемією навколо короновірусу в групі ризику опиняються всі ті, хто не має вищої медичної освіти і не є вірусологом, епідеміологом або інфекціоністом за професією, а також люди, схильні спрощувати більш складні явища і вибирають «тунельне мислення». Просто гуманітарна або технічна вища освіта – не панацея. Жертвою фейків під час інформаційної пандемії може стати абсолютно будь-хто.

Четвертий крок, найважливіший, – виробити тактику і стратегію з нейтралізації фейків, пропаганди і теорій змови на персональному рівні. Інакше кажучи, треба зміцнювати «імунітет» проти фальшивок, лженауки і конспірології. Це можна зробити за допомогою декількох нехитрих способів, розвиваючих критичне мислення.

По-перше, слід пропускати всю інформацію в Інтернеті через «суворий» особистий фільтр, тобто скоротити кількість контенту, залишити тільки істотне і життєво важливе, а саме якісні ЗМІ з бездоганною репутацією, сайти або канали авторитетних аналітичних центрів і, можливо, офіційну статистику для «звірки годинників».

По-друге, періодично потрібно читати сайти з перевірки фактів (FactCheck.org, Snopes.com і інші). Саме на них робиться детальний розбір популярних фейків і теорій змови, їх деконструкція, тобто відслід-

ковуються їх початкові джерела й історія виникнення. У такій ситуації важливо ділитися отриманою інформацією і розвінчувати міфи, які можуть принести шкоду суспільству і окремо взятій людині. В умовах пандемії коронавірусу та інфодемії це важливо як ніколи. Мета – допомогти людям розпізнавати фейки і теорії змови, розвивати в них критичний підхід і холістичне мислення. Суть в тому, що якщо інформацію неможливо перевірити ще раз, але гіпотетично можна спростувати, то з великою ймовірністю це може виявитися фейком. А все, що неможливо довести, слід автоматично ставити під сумнів, особливо під час інфодемії.

По-третє, потрібно вчитися миттєво визначати маніпуляцію і пропаганду. Якщо знати психологічні і лінгвістичні гачки, на які підсаджують аудиторію деякі політики, ЗМІ або експерти, то вони нейтралізуються. Маніпулятивні техніки, як правило, трапляються в риториці та стилістиці ньюсмейкерів, журналістів і аналітиків. Іноді відбувається це несвідомо. Але розпізнавати це необхідно, щоб не стати жертвою маніпуляції.

Так, якщо подача інформації спрямована свідомо на те, щоб викликати в аудиторії емоції, гнів, жалість, розчарування, страх або паніку, то це точно маніпуляція. Якщо автор безапеляційний і дидактичний, то, швидше за все, він або вона прагнуть нав'язати свою позицію. Якщо видання замовчує важливу інформацію, наприклад, позицію опонента, і виставляють його в непривабливому світлі, то це буде вважатися пропагандою.

Інформаційна гігієна важлива також, як і фізична. Адже міф, що впровадили в людські уми, викорінити чи не простіше, ніж коронавірус. Головне в цій ситуації – не поспішати з висновками, тобто не робити передчасних висновків до тих пір, поки не будуть відомі нові подробиці, деталі і всі обставини в тій чи іншій ситуації. Як сказав Уїнстон Черчілль: «Це навіть не початок кінця. Але це, можливо, кінець початку». Багато ще загадкового навколо коронавірусу і багато питань без відповідей.

Список використаної літератури:

1. Как пандемия COVID-19 изменит Россию / С.М. Анпилов, А.Н. Сорочайкин. Экономика, управление и право в современных условиях : межвуз. сб. ст. / под общ. ред. М.М. Матвеевой. Тольятти : Изд-во ИССТЭ, 2020. Вып. 30. С. 4–8.
2. Горенков Д.В. Вспышка нового инфекционного заболевания COVID-19: β-коронавирусы как угроза глобальному здравоохранению. / Д.В. Горенков, Л.М. Хантимирова, В.А. Шевцов, А.В. Рукавишников, В.А. Меркулов, Ю.В. Олефир. БИОпрепараты. Профилактика, диагностика, лечение. 2020. № 20 (1). С. 6–20. URL: https://doi.org/10.30895/2221-996X-2020-20-1-6-20.
3. COVID-19 или рестарт экономики. Наука и практика регионов. 2020. № 1(18). С. 74–80.
4. Кузьминов Я.И. Вирусная революция: как пандемия изменит наш мир. URL: https://www.rbc.ru/opinions/society/27/03/2020/5e7cd7799a79471ed230b774 (дата обращения: 04.06.2020).
5. Масликов В. А. Национальная безопасность и устойчивое развитие России в период пандемии. Материалы Афанасьевских чтений. 2020. № 1. С. 14–21.
6. Саркенов М.Б. Влияние развития пандемии COVID-19 на IT-технологии в мире. Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей "Student". 2020. № 4. С. 180–184.
7. Стовба Л.Ф. Новый коронавирус человека, вызывающий заболевание человека / Л.Ф. Стовба, В.Н. Лебедев, А.А. Петров, В.М. Ручко, В.С. Кулиш, С.В. Борисевич. Проблемы особо опасных инфекций. 2015. № 2. С. 68–74.
8. Шумилин А.И. Фактор пандемии во внешней политике Евросоюза. Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2020. № 2. С. 14–21.
9. Щелканов М.Ю. Коронавирусы человека (Nidovirales, Coronaviridae): возросший уровень эпидемической опасности. / М.Ю. Щелканов, Л.В. Колобухина, Д.К. Львов. Лечащий врач. 2013. № 10. С. 49–54.
10. Ayittey F.K., Ayittey M.K., Chiwero N.B., Kamasah J.S., Dzuvor C. Economic impacts of Wuhan 2019-nCoV on China and the world (published online ahead of print, 2020 Feb 12). J MedVirol. 2020. https://doi.org/10.1002/jmv.25706.
11. Cui J., Li F., Shi Z. Origin and evolution of pathogenic coronaviruses. Nat Rev Microbiol. 2019. No. 17. Pp. 181–192. URL: https://doi.org/10.1038/s41579-018-0118-9.

12. Hui D.S., Azhar E.I., Madani T.A., Ntoumi F., Kock R., Dar O., et al. The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel coronaviruses to global health – The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China. Int J Infec Dis. 2020. No. 91. Pp. 264–266. URL: https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.01.009.
13. Song Z., Xu Y., Bao L., Zhang L., Yu P., Qu Y., et al. From SARS to MERS, thrusting coronaviruses into the spotlight. Viruses. 2019. No. 11(1). P. 59. URL: https://doi.org/10.3390/v11010059.
14. Панченко О.А. Роль засобів масової інформації в системі державного управління інформаційною безпекою. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. № 1(24). С. 97–102. DOI: 10.32836/2310-9653-2020-1.19. URL: http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/1/19.pdf.
15. Панченко О.А. Засоби масової інформації як джерело інформаційної безпеки. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2020. № 2(8) С. 250–258. DOI: 10.32689/2617-9660-2020-2(8)-250-258. URL: http://maup.com.ua/assets/files/expert/8/21.pdf.
16. Панченко О.А. Турбулентность в информационной безопасности личности. Клінічна інформатика і телемедицина. 2017. Т. 12. Вип. 13. С. 124–129.
17. Панченко О.А. Турбулентність мислення в структурі інформаційно-психологічної безпеки особистості. Психологія і особистість. 2019. № 1(15). С. 35–53.
18. Taleb N.N. Black Swan and Domains of Statistics. The American Statistician, August 2007, Vol. 61, No. 3, pp. 1–3. URL: https://doi.org/10.1198/000313007X219996.

Panchenko O. Infopandemic in the information hygiene of the state

In this article we consider the concept of information pandemic, the need for information hygiene, the spread of fake information about COVID-19 to increase panic. The problem of how people will feel themselves after coming out of isolation is also important. Uncertainty of the situation, contradictory information from the media, feelings of insecurity and anxiety will cause a surge of mental disorders and neurotic states. There is a need for the introduction of methods and observance of information hygiene for the prevention of infoepidemics, panic and mass psychosis. It has become apparent in the context of the SARS-CoV-2 coronavirus pandemic. Any mass psychosis has its own patterns, and if they are found, the problem can be, if not solved, but come to an understanding of methods to overcome it.

The exponentially growing mountain of information related to the "civilizational catastrophe" of the coronavirus pandemic no longer makes it possible to shake it off – who would like it or not. Through all the media, the malicious coronavirus gets passed around into our brains, either in the form of the terrible Black Death of the Last Judgment, or in the form of an unprecedented global information assault of the world order of countries foundations, worlds of their look out on to the future under the sun or under the key-lock of the barn. It is here, it revolves around each of us, and it is an objective reality. And if so, we must accept it, learn it and conduct it with dignity.

The modern world, due to its complexity, dynamism and contradictions, creates various problems for a person, capturing his/her personal space. The daily physical and mental stress increase, exacerbation of existential feeling of fear, insecurity, confusion and frustration, the impact on the personality of information flows – all this has a negative impact on human's health in general and on his mental health in particular. The purpose of information hygiene is to prevent the negative impact of information on the mental, physical and social well-being of individuals, social groups, the general population, prophylaxis of information-related diseases of the population, the improvement of the environment.

Key words: *COVID-19, coronavirus pandemic, information pandemic, infoepidemic, information war, fake information, information hygiene.*

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.19

В. Ю. Бабенко
ад'юнкт навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД І ПЕРСПЕКТИВИ

У роботі досліджено шляхи та методи державного управління суспільними конфліктами в зарубіжних країнах, зазначено необхідність визначення напряму розвитку та застосування практики зарубіжних країн під час проведення адміністративних реформ, що допоможе справлятися з сучасними суспільними конфліктами. Шляхом аналізу визначено ключові сфери змін, що допомагають у реформуванні, а як наслідок, і в управлінні суспільними конфліктами державою. Досліджено особливості державного управління суспільного управління в Польщі. Вивчено особливості державного управління суспільного управління в Німеччині. Охарактеризовано методи державного управління суспільними конфліктами у Великобританії. Проаналізовано особливості державного управління суспільними конфліктами у Франції. Розглянуто особливості державного управління суспільними конфліктами у Сполучених Штатах Америки. Оглянуто особливості державного управління суспільними конфліктами в Канаді. Досліджено особливості державного управління суспільними конфліктами у Швеції. Розглянуто, які зарубіжні стратегії, методи та практики вже впроваджені в Україні, а саме впровадження електронних послуг, що спрощує громадянам доступ до публічної інформації, якою володіють державні органи, та послуг, що вони надають, як приклад створення Центрів надання адміністративних послуг в Україні. Зазначено, які нормативні документи прийняті та дають для впровадження в Україні міжнародної Ініціативи «Партнерство „Відкритий Уряд"» та які ініціативи були реалізовані. Також було зазначено, яким чином досвід зарубіжних держав частково був впроваджений в Україні у вигляді розробки електронних ресурсів та послуг. Зазначено проблеми, які не вирішені після впровадження цих реформ та електронних ресурсів. Визначено проблеми, які потрібно вирішити шляхом застосування зарубіжного досвіду для найскорішого отримання позитивних результатів у вигляді ефективної, стабільної та гнучкої адміністративної системи, впровадження принципів сервісного адміністрування та децентралізації публічного управління, підвищення професіоналізму держслужбовців. Визначено, який саме позитивний зарубіжний досвід потрібно впровадити в Україні та чому.

Ключові слова: *суспільні конфлікти, криза, державне управління, зарубіжні країни, досвід, перспективи.*

Постановка проблеми. Нинішні механізми державного управління суспільними конфліктами в Україні показали свою неефективність. Вони неспроможні повною мірою забезпечити стале функціонування громадських та державних систем, належні умови для проживання соціальних суб'єктів та належне функціонування суспільства. Насамперед це відбулося через зміни (як у світі загалом, так і в Україні зокрема) застарілих механізмів державного управління в сфері

© Бабенко В. Ю., 2020

суспільних конфліктів, слабке впровадження досвіду інших країн та відсутність інтеграції внутрішньодержавних систем до міжнародних систем, що потребує наукового обґрунтування теоретичних засад і наукових підходів до вдосконалення механізмів державного управління суспільними конфліктами в Україні, які можуть покращити теперішній стан функціонування суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі вивчення зарубіжного досвіду в реформуванні механізмів держави присвятили увагу у своїх працях В. Андрющенко [1], В. Буткін [2], І. Ващенко [3], Л. Чекаленко [4] та інші вітчизняні й зарубіжні автори.

З огляду на невелику кількість досліджень щодо впровадження зарубіжного досвіду в питаннях вирішення суспільних конфліктів в Україні та реформування механізмів держави це питання потребує детального вивчення та обґрунтування.

Мета статті – дослідити можливість адаптації зарубіжних практик з управління конфліктами в зарубіжних країнах для застосування досвіду та впровадження його в Україні.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються такі завдання:

- дослідити особливості державного управління суспільного управління в Польщі;
- вивчити особливості державного управління суспільного управління в Німеччині;
- охарактеризувати методи державного управління суспільними конфліктами у Великобританії;
- проаналізувати особливості державного управління суспільними конфліктами у Франції;
- розглянути особливості державного управління суспільними конфліктами у Сполучених Штатах Америки;
- розглянути особливості державного управління суспільними конфліктами в Канаді;
- дослідити особливості державного управління суспільними конфліктами у Швеції;
- розглянути, які зарубіжні стратегії, методи та практики вже впроваджені в Україні;
- визначити, який позитивний зарубіжний досвід потрібно впровадити в Україні та чому.

Виклад основного матеріалу. Проблематика державного управління суспільними конфліктами вже багато віків досліджується багатьма вченими, та з швидким розвитком суспільств, зміною способу життя людства змінюються та вирішуються деякі проблеми та виникають нові, щодо вирішення яких немає досвіду. Зокрема, для нашої країни зараз важливо визначити напрям розвитку та застосувати практики зарубіжних країн щодо проведення адміністративних реформ, які допоможуть справлятися з сучасними суспільними конфліктами в Україні.

Слабкість України у протистоянні конфліктним ситуаціям зумовлена насамперед відсутністю верховенства права, низькою легітимністю державних органів, поляризацією еліти, незадовільною якістю управлінських послуг, неефективним використанням коштів платників податків, неефективним силовим апаратом, низьким рівнем довіри населення до органів державної влади, економічною нестабільністю та зовнішнім втручанням [5]. Насамперед як країни, в яких є багато досвіду з вирішення проблем з державного управління суспільними конфліктами, хотілося б виділити країни східної Європи, які, зберігаючи свої традиції, національні особливості та вже здобути в процесі розвитку країн напрями вирішення суспільних конфліктів, спираючись на принципи демократії, досвід багатопартійних систем і застосування місцевого самоврядування та прислуховуючись до думки громадян, застосували нові принципи та вже здобули досвід у Європейському Союзі і забезпечили ефективну роботу систем управління, зменшили вплив політичного чинника на створення і реалізацію управлінських рішень, мінімізували корупцію та знизили вплив монопольних підприємств на політичні рішення. Ці країни здобули значний досвід, наприклад адміністрація, яка управляє країною, не завжди вимагає надвеликого фінансування, а добре піді-

брані компетентні кадри, низка реформ, тісна співпраця з громадянами може призвести до економічного росту країни. Але для проведення реформ необхідні значні інвестиції, наявність необхідних фінансових та матеріальних ресурсів. Вже минули часи, коли для функціонування великого заводу потрібно було застосування десятків тисяч робочих. Так і з адмініструванням в державі: застосування надсучасних методів дозволяє знизити розходи на підтримання апарату адміністрації не шляхом зменшення грошового забезпечення, а шляхом підбору якісних кадрів, їх навчання та налагодження процесу. Глобальна комп'ютеризація допомогла уникнути дублювання функцій та зменшити кількість державних службовців. Фундаментальне значення реформ полягає у визначенні уніфікованих процедур, впровадженні електронного документообороту, як в адміністрації, так і для обміну інформацією з громадянами [6, с. 77].

Проводячи аналіз зарубіжного досвіду, можливо виділити такі ключові сфери змін, що допомагають у реформуванні, а як наслідок, і в управлінні суспільними конфліктами державою:

- налагодження горизонтальних та вертикальних взаємовідносин органів виконавчої влади;
- контроль та координація дій організаційних структур, центральної адміністрації, місцевого та регіонального управлінь;
- проведення кадрових змін;
- налагодження державного фінансування та виконання бюджету, перерозподіл витрат та контроль за ними;
- зміна методів та схем управління налагодження роботи адміністрацій.

Як країну, на прикладі якої можливо побачити ефективність впровадження реформ і нових методів вирішення суспільних конфліктів в країні, розглянемо Польщу. Фундаментом дослідження стали такі поняття: недискримінація, визначеність завдань, відповідність права, пропорційність, безсторонність, ввічливість, об'єктивність, привітність, підтвердження отримання листів та відповідь на них мовою звернення, направлення звернень до компетентних органів, чітке дотримання термінів, охорона таємниці, попередження про можливість оскарження, вмотивоване прийняття рішень, відкритість під час надання достовірної інформації. Таким чином, ефективність та економічність досягається чіткістю роботи публічної адміністрації, зводячи до мінімуму прояви корупції та інтереси конкретних осіб у вирішенні своїх економічних питань. Під час проведення реформування Польща зробила ряд помилок, серед яких варто зазначити такі:

1) тенденція до створення чиновниками для себе занадто комфортних умов праці та дозвілля: закупівля дорогих службових автомобілів, використання великих дорогих офісів, кабінетів, часті закордонні подорожі тощо;
2) відрив влади від громадян, ставлення себе вище у соціальному аспекті;
3) корупція;
4) розбудова апарату управління, створення зайвих структур, відділів та секторів, що призвело до зниження ефективності роботи апарату загалом;
5) організація фікції, що полягала у недостатньому фінансуванні самоврядування та недостатньому наданні заявлених прав. Фікція також виявлялась у надані населенню реалізації свого виборчого права, як наслідок – низький відсоток голосуючих, неконтрольоване використання бюджетних грошей для проведення агітації, порушення принципу поділу влади [7, с. 82–83].

У Німеччині для підвищення одержуваних державних послуг населенням та формування позитивної думки про їх якість, роз'яснення конфліктних ситуацій, а також проведення регулярних опитувань споживачів було налагоджено співробітництво державних органів із населенням. Проводиться постійний моніторинг думок громадян [8]. Також у Німеччині було створено нову модель адміністрації як служби гарантованого сервісу. Її суть полягає у передорученні надання вартісних послуг приватним фірмам, що забезпечує гарантію належного виконання наданих послуг. Це стало можливим за рахунок зростання громадської активності населення та забезпечення прав громадян [9].

У Великобританії в 1991 році почалась практична розробка та використання стандартів якості послуг, які надаються державним сектором, та була запроваджена система стандартів роботи з громадянами, яка визначає якість роботи державних службовців з населенням. Були впроваджені процедури оскарження діяльності публічних установ та гарантування громадянам права на інформацію, залучення населення до управління, економія часу замовника послуг та виконавця, стимулювання діяльності держслужбовців [10, с. 9–14]. Метою впровадження цих стандартів було постійне покращення самих стандартів на основі відгуків споживачів, які з'являлись під час надання послуг. Можливість надання цих відгуків було забезпечується насамперед через прозорість функціонування державних установ, надання громадянам інформації як про встановлені стандарти, так і про фактичну якість послуг шляхом впровадження публічних звітів про свою роботу. Надалі Великобританія прийняла стійкій курс на децентралізацію. У 1988 році було проведено аналіз державних витрат та розроблено ряд документів, які запровадили підвищення якості розподілу бюджетних коштів шляхом детального розподілу бюджетних ресурсів. Були розроблені нові стандарти обсягів для підвищення якості надання послуг, індикатори результатів з подальшим оприлюдненням у публічних звітах. Також були впроваджені штрафні санкції у разі недотримання стандартів. Кожне міністерство було зобов'язане розробляти стратегічний план, в якому зазначались переліки пріоритетів і завдань для суспільства. Це дозволило об'єднати цілі різних міністерств, які були досягнуті протягом конкретних фінансових років. У цих планах зазначалось, скільки ресурсів було задіяно для досягнення кожної цілі. Пріоритети розвитку суспільства на національному, регіональному та місцевих рівнях були взаємопов'язаними. У 1999 році Великобританія задіяла комплексний підхід до реформування публічної адміністрації та систем надання управлінських послуг. Вона дозволила впровадити комплексний підхід до розробки державної політики з орієнтацією на загальнодержавні інтереси, стратегії та цілі, надання ефективних та вірних послуг на запити громадян, забезпечення високої якості надання послуг, систему «Електронний уряд», реформування державної служби шляхом удосконалення системи набору персоналу, підняття престижу державної служби [11].

У Франції прийняли закон про регулювання державної служби. Для кожної державної установи окремо визначені стандарти роботи з громадянами. Також запроваджено механізми спрощення надання адміністративних послуг населенню шляхом надання більшості цих послуг недержавними, приватними постачальниками соціальних послуг або комбінованими (частково державними) постачальниками. Більшість цих послуг надаються на місцевому рівні, однак держава постійно контролює приватних постачальників за допомогою спеціально розроблених стандартів.

Іншим прикладом досвіду зарубіжної країни варто зазначити затверджений у 2011 році національний план дій Сполучених Штатів Америки щодо впровадження принципів «Відкритого уряду для народу», а саме можливість громадянином брати участь у управлінні державою. Це реалізовано шляхом подавання відкритих петицій стосовно вирішення певного конфлікту чи питання через сайт «Білого дома». Петиції охоплюють велике коло питань, а саме: врегулювання податків, фінансування медичних досліджень, зовнішньополітичних акцій, змін законодавчих актів, розгляд національних свят, тощо. Завдяки іншим сайтам можливе обговорення місцевих та федеральних нормативно-правових актів. Зареєстровані користувачі можуть завантажувати свої поправки до проектів документів чи нормативних актів. Налагоджено зворотній зв'язок з розсилкою електронною поштою змін до поправок та нових надходжень документів до нормативно-правової бази. Для боротьби з корупцією налагоджено захист інформаторів, які викривають злочини у владі, наприклад, зловживання владою, розкрадання коштів тощо. Уряд Сполучених Штатів Америки поставив перед собою завдання підняти

рівень задоволення громадян послугами федерального уряду вище рівня, що надається споживачам у приватному секторі.

Ефективне реформування ефективності влади здійснюється у Канаді. Створена система надання послуг спрямована на задоволення потреб громадян. Розділення або об'єднання послуг, посилення контролю за бюджетними витратами, підвищення стандартів послуг, відшкодування бюджетних витрат шляхом встановлення платного характеру послуг (там, де це можливо та доцільно). Створення альтернативної систем надання послуг, застосування кращих методів виконання програм, адміністративних дій для зменшення витрат та підвищення задоволення громадян. Використання спеціалізованих організацій, передання функцій з надання послуг іншим організаціям, приватизація деяких урядових програм і функцій, які не відповідають цілям публічної політики [12].

Швеція впровадила закон про місцеве самоврядування. Це дозволило створити власні організаційні структури муніципалітетам та ландстинґам. Органи місцевого самоврядування самостійно створюють комітети та делегують їм напрям діяльності та коло відповідальності. Ця система дозволила чітко розмежувати функції обраних депутатів та державних службовців органів місцевого самоврядування. Завдання депутатів представляти інтереси місцевих виборців шляхом вибору постачальників послуг у власній державній компанії або приватного постачальника. Натомість держслужбовці здійснюють поточне керівництво [13] та налагодження співпраці уряду з нижчими рівнями та приватними і громадськими секторами.

Спираючись на вищеперелічений досвід, можна зазначити, що в нашій країні вже почалось впровадження електронних послуг, що спрощує громадянам доступ як до публічної інформації, якою володіють державні органи, так і до послуг, що вони надають. Як приклад – створення Центрів надання адміністративних послуг. Розглянемо це питання більш розгорнуто. Ще 20 вересня 2011 року у рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН вісім країн-засновниць (Бразилія, Сполучені Штати Америки, Індонезія, Мексика, Норвегія, Філіппіни, Південно-Африканська Республіка, Сполучене Королівство) започаткували міжнародну Ініціативу «Партнерство "Відкритий Уряд"» [14], підписавши Декларацію Партнерства, до якої приєдналася і наша країна. Після чого Кабінет Міністрів України випустив розпорядження від 5 квітня 2012 року № 220-р «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд"», у якому схвалили план дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство "Відкритий Уряд"» [15], та розпорядження від 26 листопада 2014 року № 1176-р «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2014–2015 роках» [16], згідно з яким в Україні було реалізовано ініціативи у 2012–2016 роках, а саме:

- впровадження електронної демократії;
- запобігання та протидія корупції;
- забезпечено доступ до публічної інформації;
- облегшення та підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг.

Згідно з планом дій із впровадження Ініціативи «Партнерство "Відкритий Уряд"» на 2016–2018 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 909-р., в Україні було підвищено якість та прозорість надання адміністративних послуг, впровадження їх в електронній формі, забезпечення відкритості та прозорості здійснення публічних закупівель, створено систему «Взаємодія поліції та громади», продовжено розвиток електронної демократії та інше.

Четвертий план дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018–2020 роках затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1088-р [17]. Головні його завдання: доступність досягнень у сфері освіти і науки широкому загалу; охорона навколишнього природного середовища; бюджетний процес та отримання міжнародної технічної допомоги; розвиток системи публічних закупівель; реалізація

Ініціативи прозорості видобувних галузей та Ініціативи із забезпечення прозорості будівництва; створення онлайнплатформи для взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, досвід зарубіжних держав частково був впроваджений у розробку електронних послуг:

- єдиний державний вебпортал відкритих даних [18];
- доступ до архівів комуністичного режиму [19];
- єдиний вебпортал використання бюджетних коштів [20];
- офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України [21];
- електронні петиції України [22];
- ініціатива прозорості видобувних галузей [23];
- єдиний державний реєстр декларацій [24].

Але у впроваджені вищезазначених планів, програм та створенні відповідних систем та електронних ресурсів спостерігається тенденція до певної хаотичності, що дає лише помилкове враження про впровадження зарубіжного досвіду. Як наслідок, корупція в країні залишилася на колишньому рівні. Не проводяться кадрові зміни, відсутній підбор якісних кадрів та їх навчання. До публічного доступу надається частково беззмістовна або неповна інформація.

Висновки і пропозиції. В Україні і зараз спостерігається пасивність населення в реалізації своїх демократичних прав і свобод. Поганий вплив партій на розвиток країни (проявляється в вирішенні своїх політичних конфліктів, розвитку своїх бізнесово-кланових та корпоративних інтересів, а не інтересів суспільних верст населення та громадян загалом). У світі спостерігається тенденція впровадження успішних програм. Тому Україні необхідно скористатися зарубіжним досвідом для найскорішого отримання позитивних результатів у вигляді ефективної, стабільної та гнучкої адміністративної системи, впровадженні принципів сервісного адміністрування та децентралізації публічного управління, підвищенні професіоналізму держслужбовців.

В Україні потрібно впровадити, взявши як приклад Польщу, такі пріоритетні напрями: відповідним органам під час надання послуг потрібно бути ввічливими та привітними, підтверджувати отримання листів та відповідати на них мовою звернення, направляти звернення до компетентних органів у разі помилки заявника та чітко дотримуватись термінів надання відповідей та інформації.

Від Німеччини варто запозичити налагодження співробітництва державних органів із населенням шляхом опитування у мережі інтернет, що дозволило б уникнути багатьох конфліктних ситуацій, а також впровадження зі боку суспільства контролю над приватними організаціями, які, на жаль, зараз в Україні надають послуги на неналежному рівні.

Великобританія та Сполучені Штати Америки є прикладом високої якості розподілу бюджетних коштів шляхом детального розподілу бюджетних ресурсів. Також Україні варто розробити нові стандарти обсягів для підвищення якості надання послуг, індикатори результатів з подальшим оприлюдненням у публічних звітах (на жаль, багато звітів, котрі надаються зараз в Україні, у більшості своїй є безглуздими та не надають громадянам повної правдивої інформації).

У Франції є гарний приклад контролю фінансування приватних постачальників послуг. Запроваджені французьким урядом стандарти, а також чітка громадська позиція громадян дозволили створити ефективну систему в країні, мінімізувавши прояви корупції та недоцільні витрати державних коштів.

Канада надала приклад впровадження відшкодування бюджетних витрат шляхом встановлення платного характеру послуг (там, де це можливо та доцільно).

Швеція надає приклад того, що потрібно уникати монополії та впроваджувати систему гнучких організаційних структур.

Впровадження вищезазначених прикладів в Україні дозволить підвищити ефективність співпраці суспільства с громадянами, уникнути помилок та неефективних систем, які вже впроваджені

в нашій країні, що дозволить мінімізувати або одразу вирішувати суспільні конфлікти та не доводити їх до резонансних випадків.

Список використаної літератури:

1. Андрущенко В.Л., Данілов О.Д. Податкові системи зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Комп'ютер прес, 2004. 300 с.
2. Будкін В. Взаємодія держави та громадянського суспільства у країнах СНД. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 груд. 2012 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк. Київ : НІСД, 2013. С. 221–232.
3. Ващенко І.В. Конфлікти: сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення в органах внутрішніх справ: монографія. Харків : ОВС, 2002. 256 с.
4. Чекаленко Л. Формування громадянського суспільства в Республіці Польща (з погляду українського контексту). Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 груд. 2012 р., м. Київ) / упоряд. В.М. Яблонський, О.А. Корнієвський, П.Ф. Вознюк. Київ : НІСД, 2013. С. 341–344.
5. Пропозиції до політики щодо врегулювання конфлікту на тимчасово непідконтрольних територіях на Сході України (Policy Paper). URL: https://parlament.org.ua/2017/09/08/propozytsiyi-do-polityky-shhodo-vregulyuvannya-konfliktu-na-tymchasovo-nepidkontrolnyh-terytoriyah-na-shodi-ukrayiny-policy-paper/.
6. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / за ред. Н.Р. Нижник та Н.Т. Гончарук. Київ : Моноліт, 2009. С. 10.
7. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? Урядовий кур'єр. 2006. 2 черв. С. 6.
8. Spicer M. Public Administration, the History of Ideas, and the Reinventing Government Movement. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 64. N 3
9. Kearney R.C., Hays S.W. Reinventing Government. The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby out with the Bathwater. *Review of Public Personnel Administration.* 1998. Vol. XVIII. N 4
10. Pollitt C. The citizen's charter: A preliminary analysis. Public Money & Management. 1994. Vol. 14, Iss. 2.
11. Modernising government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. London : Stationery Office, 1999. 66 p.
12. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади, як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді. Регуляторна стратегія: практика регулювання. URL: http://www.academia.org.
13. Місцеве самоврядування у Швеції. URL: http://cityukraine.info/?ch=3&fl=sweden.
14. Міжнародна Ініціативу «Партнерство "Відкритий Уряд"». URL: https://www.opengovpartnership.org/our-members/.
15. Розпорядження КМУ Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-р.
16. Розпорядження КМУ Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2014–2015 роках. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-р.
17. Розпорядження КМУ Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" у 2018–2020 роках. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2018-р.
18. Єдиний державний веб-портал відкритих даних. URL: https://data.gov.ua/.
19. Доступ до архівів. URL: https://old.uinp.gov.ua/page/dostup-do-arkhiviv?q=page/dostup-do-arkhiviv.
20. Єдиний веб-портал використання бюджетних коштів. URL: https://spending.gov.ua/new/.
21. Офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України. URL: https://prozorro.gov.ua/.
22. Електронні петиції України. URL: https://petitions.com.ua/.
23. Ініціатива прозорості видобувних галузей. URL: http://eiti.org.ua/.
24. Єдиний державний реєстр декларацій. URL: https://public.nazk.gov.ua/.

Babenko V. Public conflicts as an object of public administration

The work explores the ways and methods of public administration of public conflicts in the foreign countries and underscores the importance of the need to determine the development direction and apply the practices of administrative reforms made in the foreign countries that may be useful in solving current public conflicts. The analysis made it possible to identify the key areas of changes that contribute to reforming and consequently to public administration of public conflicts. The peculiarities of public administration of public conflicts in Poland, Germany, France, USA, Canada and Sweden are studied. The methods of public administration of public conflicts in Great Britain are described. The foreign strategies, methods and practices already implemented in Ukraine are studied, namely the implementation of electronic services that facilitate citizens' access to public information owned by government agencies and access to the provided services (by the example of creation of Administration Service Centres in Ukraine). It is indicated which regulatory documents are approved and given in order to implement the international initiative Open Government Partnership in Ukraine and which initiatives have been implemented. It is also noted how the experience of foreign countries was partially implemented in Ukraine in the form of development of electronic resources and services. The problems that have not been solved after the implementation of these reforms and electronic resources are indicated. The problems that need to be solved by means of foreign experience are indicated in order to quickly get positive results (in the form of efficient, stable and flexible administrative system), implement the principles of service administration and decentralization of public administration and improve the professionalism of civil servants. It is stated which positive foreign experience should be implemented in Ukraine and why.

Key words: *public conflicts, crisis, public administration, foreign countries, experience, prospects.*

UDC 351: 322.871
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.20

I. V. Bovsunivska
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor at the Department of Public Management and Administration
Educational and Scientific Institute of Management,
Economy and Nature Management
of V. I. Vernadsky Taurida National University

MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTHCARE

The article reveals the essence of public-private partnership in the field of healthcare and analyzes the legal framework for public-private partnership in the field of healthcare. The mechanisms of public-private partnership in the field of healthcare are described. Public-private partnerships in the field of healthcare should be identified as a structure of organizational and economic nature on mutually beneficial terms for the state system, local government and entrepreneurs, business structures and private medical entities, established on the basis of legislation and legal agreements , regulations, in the implementation of social and medical programs. Such processes will combine public and private resources, which will increase the efficiency of capacity utilization, allocation and minimization of any risk in the field of public-business partnerships and the introduction of innovative tools within healthcare.

Based on the theoretical analysis of the problem, approaches to understanding the features of public-private partnership in the field of healthcare of Ukraine are identified and characterized: organizational and managerial (institutional capacity of public authorities and the private sector); target (sectoral), taking into account the peculiarities of the structure of the national industry; financial, economic and legal – which take into account the actual amount of funding for the medical sector and protect the property rights of investors. The conditions for the development of public-private partnership in the field of healthcare are identified and substantiated: the spread of competition between medical institutions and sectors; business development; expanding the list of medical services; dissemination of cooperation between public and private partners; development of concession cooperation mechanisms and introduction of cluster models of public health management mechanisms.

Key words: *state regulation, mechanisms of state regulation, provision of medical services, healthcare system, social protection of the population, social justice, stimulation of economic activity of the population, qualification audit, institution of public-private partnership.*

Problem statement and its connection with important scientific and practical tasks. Today in Ukraine there is a catastrophically low level of budget funding for the entire healthcare system, which negatively affects the availability of medical care and medical services for the population. In addition, the deterioration of the general state of affairs in the medical field is a consequence of the unfavorable medical and demographic situation in our country, the lack of public resources and the action of a number of other negative factors. The main factor in resolving these issues is the lack of public funds, so the development and modernization of the medical sector is primarily related to attracting funds from private investors. Only with a successful combination of financial and organizational efforts of government and business structures will it be possible to make the necessary impetus to the development of the healthcare system, which will not only move the medical industry, but also confidently move forward, making an innovative breakthrough with unity interests of the state, local governments, private business and ordinary patients. One of the forms of such interaction can be a public-private partnership in the medical field.

© Bovsunivska I. V., 2020

The institute of public-private partnership is quite common in European countries. Over the last few decades, its role in both the social and medical spheres has grown significantly. The experience of developed countries shows that the successful use of public-private partnerships (PPPs) allows the state to save about 10 percent of public resources in the healthcare system, compared to the state itself providing medical services to the population. The world practice of PPP application allows identifying several main advantages for the authorities in the healthcare system from interaction with the private sector of the economy, namely: attraction of additional financial resources in the medical sphere; raising the efficiency of budget expenditures in the healthcare system; application of managerial experience and innovative potential of private investors.

It should be noted that the interaction of private partners with the state also provides the latter with a number of advantages, among which we can highlight the following: the private partner joins the state and municipal assets; receives support and guarantees from public authorities, as well as positive social advertising. In addition to the state and private partners, attracting private capital to healthcare has a positive effect on society as a whole. It manifests itself in the following: the quality and availability of medical services increases; improved logistics of the medical industry, which allows to provide services at a new innovative level; the use of transparent mechanisms of interaction significantly reduces the shadow component of the market of medicines and services; the level and quality of human potential in society increases; attracting additional funds leads to a multiplier effect, which is manifested in the creation of additional jobs, increasing the salaries of medical workers, etc.

Analysis of recent research and publications. The following scientists have made a significant contribution to the development of public-private partnerships within Western European science: Edwin Albert Link, R. Kanter, L. Leryt, A. De Palma, J. Prunier, V. Rebon, R. Sklit, M. Hammami etc.

Among Ukrainian scientists the issues of implementation of public-private partnership mechanisms were dealt with: N. Bezbakh, N. Didenko, I. Dubok, N. Dutko, V. Garbarynina, S. Kvitka, M. Satanovska, V. Shandryk, O. Shpak, O. Syrota, V. Vaisman, S. Zaporozhets, A. Zaskalin etc.

Features of public-private partnership application in the field of healthcare were studied by: T. Alekseeva, N. Goyda, T. Kaminska, M. Klymenko, S. Kolesnikov, O. Martyakova, J. Meshcheryakova, K. Pavlyuk, S. Pidhaets, O. Portna, Y. Shevchuk, I. Trikoz, V. Varnavskyi and others.

Despite significant scientific developments in this area, a comprehensive study of the mechanisms of public-private partnership in the field of healthcare has not been carried out. In view of this, there is a need to study current scientific and applied problems of forming and implementing public-private partnerships in the field of healthcare.

The purpose of the study. Substantiation of the peculiarities of application of mechanisms of public-private partnership in the field of healthcare of Ukraine and development of practical recommendations on improvement of activity of authorities in this sphere.

Presenting main material. Today, the healthcare system has many shortcomings, such as declining public satisfaction with the availability and quality of health services, largely due to existing infrastructure constraints. One of the solutions may be the formation of public-private partnerships (PPP), with its various forms, approaches and combinations of them. The main goal of the PPP, in any field, is to combine the capabilities, resources and qualifications of the partners in order to achieve the best financial and material results with the maximum mutual benefit as a result of such cooperation.

The development of public-private partnerships in the field of healthcare should become one of the most important directions in the development of sector reform.

Prerequisites for these changes were: insufficient funding of hospitals and institutions, inadequate staffing, lack

of proper provision of quality medical services to the population, low response of the medical system to invested budget resources, as well as reducing the prestige of the medical profession.

The reasons for intensifying this direction in the reform include: the unwillingness of public authorities to such cooperation, the imperfection of the management system for the development of public-private partnerships in the industry, the lack of clear division of powers between public authorities and business, the imperfection of an effective mechanism state support and support of local governments in the field of entrepreneurship in healthcare and lack of proper level of control and responsibility for improper organization of the treatment process in hospitals [1, p. 69].

Thus, for the development of cooperation of private medicine with state and local authorities it is necessary to harmonize the legal framework governing the activities of private institutions, to find solutions to problems related to the implementation of the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" in medical industry.

Within the framework of public-private partnership, it is expedient to introduce social orders for private medical institutions and establishments for those diagnostic and medical medical services that are not yet ready to be provided by state and municipal medical institutions. Involving business in the implementation of state and local programs of socio-economic development within the framework of public-private interaction will help meet the medical needs of the population.

An effective system should developed to promote the development of private medicine as a socially important sector of the economy, based on an appropriate set of measures for preferential taxation, lending, utilities, partnership between public and private healthcare facilities, and so on. Developing competition for healthcare through budget funding, the private sector, and health insurance can be an important management mechanism for improving healthcare efficiency.

The development of the medical industry also depends on the economic situation in the country. Improving it will lead to economic growth and an increase in real incomes, which will have a positive impact on the public-private sector of the health sector and on the effective functioning of the health sector in general. There are four conceptual approaches to understanding the essence of PPP:

1) organizational and managerial, which has the necessary management mechanisms at the state level to provide support for the development of public-private partnership in any field and mechanisms for clear delineation of powers within the authorities [2];

2) targeted (sectoral), it takes into account the peculiarities of the national industry, the complexity of the conditions for creating mutually beneficial and long-term cooperation between the state, local governments and private partners [3];

3) financial, economic and legal, which takes into account the real amount of funding for the medical sector of the economy, tariff regulation, promoting the investment climate, taking into account and protecting the property rights of investors in conciliation procedures and resolving disputes, according to the legal framework of a country [4, p. 198];

4) political, in this approach, attention is paid to increasing the institutional capacity of public authorities and the private sector, sufficient awareness of citizens about public-private partnership, which in turn forms their trust in public authorities [5].

In summary, we can say that these areas are an effective mechanism for creating public-private partnerships, but they operate only in a country where it is possible to create civilized tools for such projects.

The international practice of creating PPP – projects proves that a careful study of various approaches, directions to the implementation of partnerships in the health system makes it possible to develop numerous models for the development of simple infrastructure projects in the medical field and in the provision of non-medical services (utilities, tourism, construction, etc.). And also for the introduction of complex (hybrid) integrated models,

which provide for the transfer of some government functions to a private partner (re-equipment, research etc.).

As we can see, the modern understanding of PPP means such cooperation between public and private authorities, where common interests and goals are combined to ensure the provision of public services, maintenance of certain infrastructure, its management, rehabilitation or construction. Therefore, the dynamic implementation of various forms of public-private partnership is taking place in many countries around the world. Given that one of the elements of a mixed economy, namely its theory, the formation of partnerships, it can be stated – the use of PPP in the medical field of countries with different economic development is a manifestation of a characteristic feature of modern economic relations.

However, it should be borne in mind that healthcare partnerships, in contrast to traditional administrative relationships, create their own models of interaction at all levels of certain organizations. Issues related to the redistribution of property rights, which have traditionally been the knowledge of public authorities, will be fundamental. The use of PPPs is more aimed at developing the infrastructure of healthcare facilities and the formation of quality medical services by specialists. Therefore, most facilities have powerful multidisciplinary hospitals that have high-tech units in their structure. In view of the above, it is worth considering the peculiarities of the nature and forms of public-private partnership in the healthcare system of Ukraine. Public-private partnership for Ukraine is still a new institutional tool that allows to increase labor intensification and ensure maximum use of the development potential of society by combining the assets of the state / local government with investment, research and other resources of the private partner. One of the reasons for slowing down the implementation of state projects in the form of PPP in the medical system – the limited experience of the state and local governments in the management of planning facilities in market conditions [6, p. 85]. It should be noted that the modern healthcare system of Ukraine still has the features of the post-Soviet socialist model Semashko. Although against the background of the existing reform of the industry, it exists in its rudimentary form. That is, with free medical services, the population still pays for it. The budget method of financing is focused on the possibilities of the budget, and not on the real needs of the industry, and attempts to increase funding did not lead to real results, as they did not touch the cornerstones of existing problems. Therefore, the formation of health budgeting at the state level creates high financial risks for PPP projects, associated with short (annual) budget planning cycles and their annual approval procedure, which is sometimes too long.

In order to reduce financial risks, it is possible to provide for the possibility of involving the mechanism of project planning and project financing of PPP projects, which will significantly promote the interest of private domestic and foreign investors to participate in PPP. The Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" dated 01.07.2010 No. 2404-VI regulates contractual relations between the state and the private sector [7].

Despite the fact that it developed a mechanism for interaction between the state and the private sector on the basis of public-private partnership, a large number of projects have not been created. Therefore, the level of involvement of the private sector in the implementation of infrastructure projects in Ukraine today is unsatisfactory. According to the logic of the Law, public and private partners are offered a mechanism of interaction in the form of concessions, joint activities and other agreements. However, in order to conclude a contract, it is necessary to go through a number of tender procedures, permits and approvals. And given the realities of the bureaucracy, such agreements take a lot of time and carry risks of unforeseen costs for the private partner [7].

In 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Elimination of Regulatory Barriers to the Development of Public-Private Partnerships and Stimulation of Investments

in Ukraine" dated 24.11.2015 No. 817-VIII [8]. These changes are intended to address existing barriers, improve PPP governance mechanisms, increase guarantees for private investors and reduce, and some eliminate, inconsistencies between legislation in this area. Although the Law contains a lot of declarations, it does not provide a civilized tool for the implementation of public-private partnership projects in the state and this hinders its development.

That is why today there are no examples of successful implementation of any promising, interesting for both the state and investors projects in the field of healthcare. Regardless of this and taking into account global trends, where partnership is one of the priority state tasks, Ukraine cannot and should not distance itself from the development and implementation of its own PPP projects. For example, some countries around the world (USA, Israel, Canada, China, etc.) have introduced an approach in their public-private projects related to public health, which refers PPP to the criteria of quality and cost-effectiveness of state development.

Recently, there has been a need in the state to use PPP mechanisms. It occurs primarily in socially important sectors of society for facilities that cannot be privatized or transferred to private ownership due to risk reduction or even cessation of social assistance (health services, cultural services, science, sports, etc.). Determining the role of PPPs in healthcare is also important for the Ukrainian economy. First, from a methodological point of view, this definition will make it possible to assess the state of public health more accurately at the level of the country, as well as a specific region, territorial community and medical institution. Second, at the legislative level in Ukraine, there is still no clear definition of the place of PPP in the medical market, so studies have different assessments and characteristics of PPP in the field of healthcare. In each specific PPP project, its interpretation reflects the goals and objectives in a particular situation.

The most common among scientists is the term "public-private partnership" as a system of institutionalized, long-term contractual relations between the public and private sectors to achieve socially significant goals (eg, sustainable development of the system or industry) [1, p. 69].

Arguments are the understanding that a private operator can provide a higher level of service quality than could be provided by the state itself, given the faster pace of project implementation. Most service consumers support the idea of attracting private capital, as there is room for competition between potential partner organizations.

Today's legal framework and the transition period of economic development create an opportunity to innovate in any sector of the country [9]. During 2011–2017, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted a number of resolutions, which were approved by the Verkhovna Rada [10]. All of them determine the organizational and legal bases of interaction of state partners with private partners and the basic principles of public-private partnership on a contractual basis and the scope of its application. Relations between public authorities and business are also regulated by other norms laid down in the regulatory framework of Ukraine [11].

We think that the development of healthcare should always be in the priority interests of the state, local governments, because the shortcomings of this industry will be felt by every citizen of the country. However, the wide range of services in this area can be potentially interesting for business as a sale of medical and non-medical services, and it has a stable, although not always highly effective demand. These two provisions can be considered prerequisites for the development of public-private partnerships in healthcare.

The development of PPP in the field of healthcare in Ukraine is justified by several other factors that affect the expansion of the scale and forms of interaction between public authorities and business:

- first, planning is one of the mechanisms of a mixed economy, which allows to develop relations between business and public authorities;
- secondly, the PPP allows to involve the resources of the private sector in the processes of reproduction in industries

and spheres owned by the state and local authorities, as well as to use entrepreneurial initiative to increase the efficiency of budget spending;

- thirdly, the combination of efforts and resources of business and the state in the framework of specific projects creates their additional competitive advantages. structural transformation of healthcare activities between the state, private sector and public-private partnership can be carried out as follows [12, p. 24]:

1. Production sphere of POPs: a) Private sector: pharmaceuticals; medical equipment, equipment, tools and means of medical appointment; auxiliary materials for medical purposes (furniture, medical clothing, etc.). b) PPP: pharmaceuticals; medical equipment, equipment, tools and means of medical appointment; reconstruction and repair and construction works of medical institutions and structures.

2. Non-productive sphere of POPs: a) Private sector: pharmacy business; specialized media (medical profile); non-traditional and folk medicine; primary medicine (private medical offices, family doctor's institute); secondary (specialized) and tertiary (highly specialized) medicine (diagnosis, treatment in private practice); health insurance organizations; medical intermediaries and consultants. b) PPP: secondary (specialized) and tertiary (highly specialized) medicine (diagnosis, treatment); sanatorium and resort services (rehabilitation and rehabilitation); medical research, science, education (creation of the Institute of Management Training for POPs on the basis of medical education); prevention (sports, recreation in children's camps, physical education, «green» tourism). c) Public sector: donor service; primary (healthcare, family doctor's institute), emergency and disaster medicine; medical support for the rehabilitation of children, pregnant women, pensioners and the disabled; sanatorium rehabilitation after complex operations and diseases (rehabilitation); control and management of POPs [12, p. 24].

According to the analysis of the current state of use of public-private partnership in different sectors of Ukraine, we concluded that it mostly uses two models: concession, in the form of an agreement, which retains the right of state or municipal ownership of the object and private ownership of the object. If we compare with the international practice of using PPP, these models correspond – the first BOO (build-own-operate), the second BOOT (build-own-operate-transfer). As you can see, the second model forms the private ownership of the object of public-private partnership. As for healthcare, there are very few public-private partnership projects in terms of forms, content, structure of contracts, mechanisms of guarantees from the state, methods of regulation, which distinguishes the medical system from similar contracts in other areas.

Thus, the private sector is interested in investing and receiving a guaranteed profit, involving in joint projects of modern technology, know-how, effective management. At the same time, the state and territorial communities receive additional funding for joint projects and solve not only infrastructural problems, ensuring efficient use of budget funds, but also achieving social stability. To sum up, despite the variety of forms of medical institutions, including business, each of them will have its pros and cons. However, each of them has a right to exist. Yes, as they together bring benefits to improve the quality of healthcare.

Conclusions. Compared to state institutions, business has greater mobility, speed of decision-making, the ability to innovate, the desire to find technical and technological innovations to ensure competitiveness. The state, in turn, can ensure the successful implementation of PPP projects by creating a stable regulatory framework, organizational measures, including interaction with civil society, as well as the use of financial and economic levers: subsidies, guarantees, incentives and other support. Taking into account these factors, we can generally predict the growth, development and diversification of forms of public-private partnership. However, in each country the dynamics of this process depends on the policy of the state, its desire to cooperate with business in search of economic and social consensus, the position of civil society.

References:

1. Вовк С.М., Голубченко О.П. Перспективи розвитку приватної медицини в Україні. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харьків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», No1 (60). 2018. Вип.1. С. 68–75.
2. Gerard M. B. What are public-private partnerships, and how do they differfrom privatizations. Finance & Development. 2001, Vol. 38, No. 3. URL: http://lobbying.ru (дата звернення: 25.05.2020).
3. Кучерявенко П.Х., Максименко Я.М. Разгосударствление собственности в переходной экономике Украины. Харьков : Консум. 1997. 128 с.
4. Finger M. What Role for Government in E-Government. *Journal of E-Governance.* 2010. T. 33. No. 4. P. 197–202.
5. Chotray V., Stoker G. Governance theory and practice: A Cross-Disciplinary Approach. Houndsmills : Palgrave Macmillan. 2009. 299 p.
6. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. Україна. *Здоров'я нації.* 2013. No. 2 (26). С. 84–88.
7. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 No2404-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17 (дата звернення: 30.05.2020).
8. Про внесення змін у деякі закони України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні: Закон України від 24.11.2015 No 817-VIII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/817-19 (дата звернення: 29.05.2020).
9. Бутова Т.В. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства : междунар. наук.-прак. конгресс. *Сборник научных работ*. Женева, 2013. С. 241–247.
10. Берданов О.В., Вакуленко В., Василенко М. та інші. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія. Ужгород : Патент, 2008. 192 с.
11. Про плату за землю : Закон України від 01.01.2011 р. No. 2535–12. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2535–12 (дата звернення: 29.05.2020).
12. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу.* 2015. No. 4 (32). С. 23–30.

Бовсунівська І. В. Механізми публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я

У статті розкрито сутність публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я та проаналізовано нормативно-правове забезпечення публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Охарактеризовано механізми публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Публічно-приватні партнерські відносини у сфері охорони здоров'я повинні ідентифікуватися як структура організаційно-економічного характеру на взаємовигідних умовах для державної системи, системи місцевого самоврядування та підприємців, бізнес-структур і суб'єктів приватної сфери медицини, створена на основі законодавства та юридичних договорів, нормативно-правових актів, під час впровдження програм соціального та медичного характеру. Такі процеси дозволять об'єднувати публічні та приватні ресурси, що підвищуватиме ефективність застосування потенціалів, розподілення та зведення до мінімуму будь-якого ризику у сфері партнерських відносин між державою і бізнесом та впровадження інноваційних засобів у межах охорони здоров'я.

На основі теоретичного аналізу проблеми визначено та охарактеризовано підходи до розуміння особливостей публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я України: організаційно-управлінській (інституційна спроможність органів публічної влади і приватного сектору); цільовий (галузевий), що враховує особливості устрою національної галузі; фінансово-економічний та юридичний, які враховують реальний обсяг фінансування медичного сектору та захищають права власності інвесторів. Визначено та обґрунтовано умови розвитку публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я: поширення конкуренції між медичними закладами та секторами; розвиток підприємницької діяльності; розширення переліку медичних послуг; поширення співпраці між публічним та приватним партнерами; розвиток механізмів концесійної співпраці та впровадження кластерних моделей механізмів публічного управління здоров'я населення.

Ключові слова: *державне регулювання, механізми державного регулювання, надання медичних послуг, соціальний захист населення, соціальна справедливість, стимулювання економічної активності населення, інститут публічно-приватного партнерства.*

УДК 351:614.4
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.21

О. О. Бутник
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент Науково-дослідного інституту
Київського національного університету культури і мистецтв

О. Я. Немирівська
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ПАНДЕМІЇ

У статті зауважено на тому, що сьогодні світ знаходиться в розпалі найсуворішої пандемії за останнє століття, проблема виходу з якої спонукає залучити громадян, органи публічного управління всіх рівнів, а також весь спектр організацій та осіб, які беруть участь у процесах розробки та реалізації державної політики.

Наведено прогноз темпів приросту ВВП у 2020 році в розвинених країнах і в світі загалом. Зауважено, що зниження споживчого попиту в країнах Європейського Союзу і в США негативно позначиться на обсязі імпорту з країн, що розвиваються. Досліджено програми соціального захисту, які було запроваджено або розширено у відповідь на COVID-19. Заходи реагування здійснюються в усіх регіонах, крім Африки. Проаналізовано економічні програми, спрямовані на пом'якшення наслідків пандемії COVID-19 і стабілізацію економіки. У п'ятірку країн за обсягом фінансування таких економічних програм, крім США, також увійшли Німеччина, Китай, Канада й Австралія. При цьому для пандемії COVID-19 у країнах Африки та Латинської Америки це фактично вибір між смертю від хвороби та смертю від голоду.

Систематизовано політичні рішення, прийняті урядами для приборкання епідемії. Основними напрямами прийнятих рішень були: захист людей від зараження, фінансування закладів охорони здоров'я, заходи, спрямовані на підтримку бізнесу. Досліджено особливості прийняття рішень у публічному управлінні в різних країнах. Зроблено акцент на впливі кризи на громадянське суспільство і розвиток громадських організацій. Зауважено на тому, що громадянське суспільство посідає чільне місце у вирішенні проблеми пандемії COVID-19 за допомогою різних громадських ініціатив, зосереджуючи свою діяльність на допомозі медичним та іншим службам, що безпосередньо борються з поширенням вірусу та займаються лікуванням людей; зборі коштів та необхідних речей для людей похилого віку, інших вразливих груп та малозабезпечених сімей тощо.

Досліджено вплив науково-технічної експертизи на прийняття політичних рішень. Запропоновано рішення щодо завчасної готовності держав до швидкої та ефективної боротьби з кризою, викликаною пандемією.

Ключові слова: *COVID-19, програми соціального захисту, економічні програми, громадянське суспільство.*

Постановка проблеми. У 2007 році Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оголосила пандемічний грип «найбільшою загрозою безпеці» через його здатність легко поширюватися між людьми, труднощі в його контролі та кількість смертельних випадків, спричинених попередніми спалахами, епідеміями та пандеміями [1]. Грип є всюдисущим захворюванням, генетично схильним до мутації та адаптації, що ускладнює розробку одного остаточного ефективного контрзаходу. Періодично виникає новий штам, проти якого у людини мало імунітету, і вакцини проти грипу залишаються найкращим захистом. З цієї причини, осо-

© Бутник О. О., Немирівська О. Я., 2020

бливо з початку нового тисячоліття, готовність до пандемічного грипу передбачала накопичення фармацевтичних препаратів (для тих країн, які можуть дозволити собі це) як ознака «відповідального уряду». Цьому активно сприяють ключові глобальні інститути, такі як ВООЗ, Світовий банк, Організація Об'єднаних Націй (ООН) та Міжнародний валютний фонд (МВФ).

Сьогодні світ знаходиться в розпалі найсуворішої пандемії за останнє століття. Вчені назвали джерелом пандемії важкий гострий респіраторний синдром «Коронавірус-2» (SARS-CoV-2), але його частіше називають міткою, присвоєною хворобі, – коронавірусною хворобою 2019 або "COVID-19". COVID-19 швидко поширився в історичних масштабах і з небаченими наслідками. Хоча більш легкі симптоми включають лихоманку, біль, сухий кашель і задишку, COVID-19 створює небезпечні для життя стани, починаючи від дихальної недостатності і закінчуючи порушенням роботи внутрішніх органів. Люди похилого віку та ті, хто раніше мав хронічні хвороби (наприклад, астму), мають вищий ризик отримання більш важких наслідків.

Кількість пацієнтів COVID-19, які звертаються за медичною допомогою, напружила цілі системи охорони здоров'я в усьому світі. Навіть більше, ефект пандемії зачіпляє всі сфери життя – від продуктового забезпечення до освіти, і призводить до виснаження економіки.

Суспільства покладаються на медицину для прогнозування траєкторії пандемії, прискорення створення вакцин, пояснення ситуації для занепокоєної громадськості та орієнтування на безліч рішень, пов'язаних зі здоров'ям. Однак вирішення проблеми пандемії COVID-19 та її впливу на суспільство вимагає більше, ніж дії лише медичних працівників. Ця проблема спонукає залучити громадян, органи публічного управління всіх рівнів, а також весь спектр організацій та осіб, які беруть участь у процесах розробки та реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Публічне управління в умовах пандемії не було досліджено, оскільки коронавірус (COVID-19) є першим сучасним вірусом, який визнано пандемією. Окремі дослідження закордонних авторів стосуються проблеми політики підготовленості до пандемічного грипу [2] та його впливу на розвиток політичних наук [3]. Проте на теренах вітчизняної науки дослідження особливостей публічного управління в умовах світової пандемії виконано вперше.

Мета статті – дослідження особливостей публічної політики в умовах пандемії вимагає виходу за межі аналізу будь-якого окремого аспекту публічної політики чи конкретного політичного рішення та розуміння динаміки процесів, дійових осіб та взаємодій, що формують політичні рішення у відповідь на COVID-19. До них належать перспективи розробки політики (всередині країни), реагування на кризу кожної конкретної країни та міжнародних організацій, глобальна політика та транснаціональні корпорації, науково-технічні експертизи та дослідження тощо.

Виклад основного матеріалу. Критичність ситуації, спричиненої пандемією COVID-19, змушує задуматися над сутністю та ефективністю системи публічного управління. Пандемія вірусу COVID-19 змусила держави ввести карантинні заходи – закрити державні кордони, припинити транспортне сполучення, припинити діяльність великої кількості підприємств, ввести обмежувальні заходи для бізнесу.

Як наслідок, світова економіка занурена в глибоку рецесію. Прогнозується, що до кінця 2020 року країни з найбільш стійкою економікою втратять не менше 2,4% свого ВВП. Також знижені прогнози темпів приросту світового ВВП на 2020 рік з 2,9% до 2,4% (рис. 1) [4].

Зниження споживчого попиту в країнах Європейського Союзу і в США негативно позначиться на обсязі імпорту з країн, що розвиваються. Економіки всіх країн відчують на собі наслідки скорочення обсягу світового виробництва, порушення торгових ланцюжків, скорочення обсягу інвестицій.

В умовах, що склалися, великий вплив на світову економіку матимуть карантинні заходи в Китаї, оскільки на території цієї країни розташовані виробничі потужності багатьох промислових й інноваційних

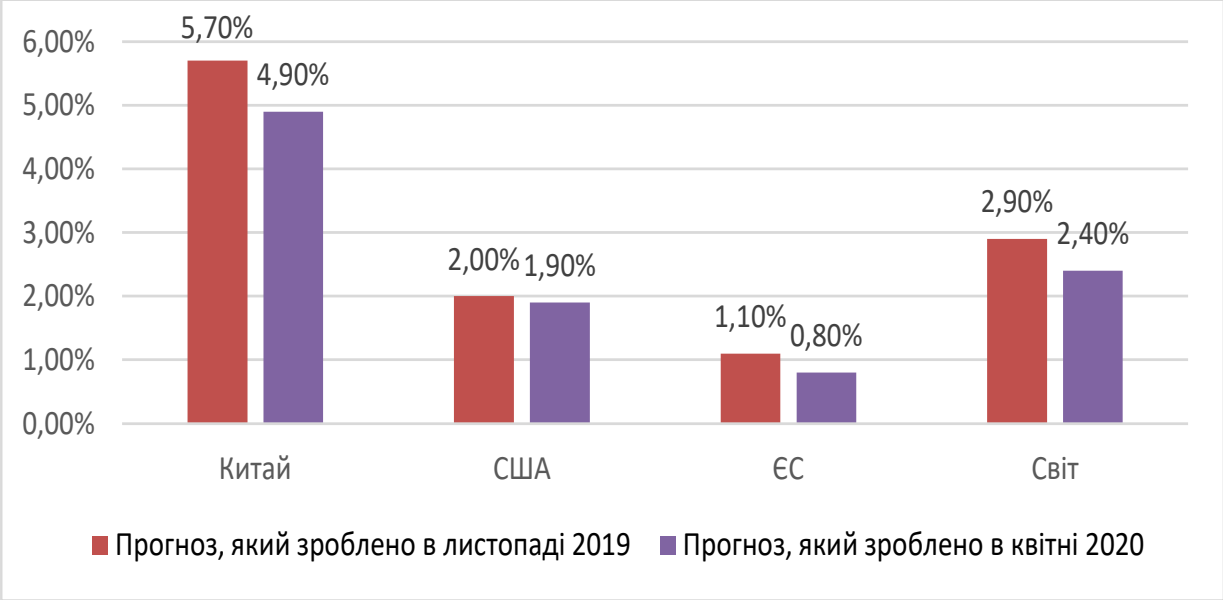

Рис. 1. Прогноз темпів приросту ВВП у 2020 році

компаній світу. Закриття заводів і фабрик, а також зниження попиту на продукцію китайського виробництва негативно відіб'ється на прибутку таких компаній.

Всі складники кризи можуть мати негативний вплив на макроекономічну стабільність будь-якої держави. Деструктивні наслідки від розгортання кризових явищ можуть виявитися вкрай критичними та викликати ланцюгову реакцію дисбалансу усіх макроекономічних показників національного розвитку. За відсутності належних заходів стабілізації ситуація може швидко змінюватися, а криза загострюватися. Кожна країна здійснює власну антикризову політику у відповідь на COVID-19, у тому числі впроваджуючи програми соціального захисту.

Станом на квітень 2020 р. у 45 країнах було запроваджено, адаптовано чи розширено програми соціального захисту у відповідь на COVID-19. Заходи реагування здійснюються в усіх регіонах, крім Африки. Найбільш поширеними заходами є такі: грошові виплати (30 програм), дотації до заробітної плати (11), дотації на відпустку у зв'язку з хворобою (10), різні форми субсидій на внески в фонди соціального забезпечення та страхування на випадок безробіття, податкові канікули, підтримка малого та середнього бізнесу тощо [5].

COVID-19 породив різке збільшення прийнятих державних рішень у різних документаційних формах, які приймаються всередині урядів і між урядами різних держав. Більшість країн закрили свої кордони та обмежили проїзд у межах кордонів. Третина населення світу зазнала певних соціальних обмежень.

Ці політичні рішення приймаються на різних рівнях влади. Деякі з них реалізуються на державному рівні, наприклад, найбільша у світі заборона, орієнтована на 1,3 мільярда людей в Індії, або на місцевому рівні, наприклад, штат Каліфорнія, який забороняє виселяти орендарів комерційної власності.

Тоді як у політиці приймаються рішення, спрямовані на зменшення негайних суспільних загроз, існує велика невизначеність щодо того, які з цих змін залишаться постійними, а які будуть припинені. Це також стосується політичних наслідків відміни рішень, які збільшували загальний добробут для подолання економічної кризи. Уряди країн світу беруть на себе зобов'язання зі створення та імплементації економічних програм (податково-бюджетних стимулів), спрямованих на пом'якшення наслідків пандемії COVID-19 і стабілізацію економіки.

Найбільш масштабною є програма, прийнята урядом США – її обсяг склав 2,3 трлн USD (близько 11% ВВП країни). У п'ятірку країн за обсягом фінансування таких економічних програм, крім США, також увійшли Німеччина, Китай, Канада

і Австралія [4]. При цьому для пандемії COVID-19 у країнах Африки та Латинської Америки це фактично був вибір між смертю від хвороби та смертю від голоду [6].

Враховуючи посилену увагу громадськості та політичний вплив на все суспільство, більшість політичних рішень піддаються ретельній увазі. Наприклад, дебати навколо шведської стратегії щодо забезпечення повільного поширення вірусу та конфлікт у Бразилії між губернаторами штатів та президентом щодо найкращого підходу до приборкання епідемії [7; 8]. Уряди в Новій Зеландії, Ірландії та Ірані піддаються публічній критиці за те, що вони занадто пізно почали боротьбу з вірусом. Цей досвід наводить, що політичні конфлікти можуть бути тимчасово призупинені в кризові періоди, і політичні супротивники згуртуються, поки не закінчиться найгірше.

Якщо класифікувати всі ті дії, які були задіяні лідерами тих держав, де коронавірус завдав найбільшої шкоди, то можна визначити декілька основних напрямів: по-перше, держави хотіли захистити максимально людей від зараження, і саме для цього були впроваджені і карантин, і обмеження руху; по-друге, держави інтенсивно фінансували свої заклади охорони здоров'я, забезпечуючи їх необхідним медичним, захисним і тестувальним обладнанням, як для захисту лікарів, так і з метою вчасного діагностування та лікування хворих.

Далі потрібно було зберегти малий і середній бізнес, зробити превентивні кроки для того, щоб масове безробіття було максимально низьким. Пандемія коронавірусу змусила всі країни подумати про антикризові заходи з підтримки бізнесу, щоб уберегти його від масового банкрутства. Для цього було задіяно декілька інструментів: це і кредитні канікули, коли малий та середній бізнес звільнялися від сплати на певний період часу від кредитів і відсотків по кредитах; це і податкові пільги, і державні гарантії, і підтримка звільнених працівників.

Тим не менше, світовий скачок безробіття став безпрецедентним за весь період часу, починаючи з «Великої депресії» в США на початку XX століття. У США безробіття за три останні тижні сягнуло майже 17 мільйонів людей.

Аналітики оцінюють втрати української економіки за місяць карантинних заходів на рівні 120 млрд грн., що можна порівняти з річним бюджетом на охорону здоров'я на 2020 рік (113,3 млрд грн.). Втрати сформувалися передусім через зупинку діяльності ряду секторів економіки.

Згідно з дослідженням Товариства українських підприємців спільно з Ukrainian Marketing Group третина українських підприємств змушені були призупинити свою діяльність в умовах карантину, тоді як 6% повністю закрили бізнес. У разі, якщо карантин у країні триватиме більше 3 місяців, під загрозою банкрутства виявиться більше 60% українських компаній.

Тисячі громадських організацій по всьому світу, чия неперервна активність, експертиза та інші дуже важливі послуги опинилися перед необхідністю перегляду порядку денного. Вони змушені скасовувати свої події та програми, відмовлятися від багатьох планів, починати будувати антикризові стратегії – і все це в умовах віддаленої роботи та непрогнозованості. Майже неминучим є падіння інтенсивності міжнародної неурядової співпраці, зокрема невідоме майбутнє багатьох грантових програм.

Водночас громадянське суспільство вже посідає чільне місце у вирішенні проблеми пандемії COVID-19 за допомогою різних громадських ініціатив. Неурядові громадські організації зосереджують свою діяльність на таких напрямах, як різноманітна допомога медичним та іншим службам, що безпосередньо борються з поширенням вірусу та займаються лікуванням людей; збір коштів та необхідних речей для людей похилого віку, інших вразливих груп та малозабезпечених сімей; надання безкоштовних юридичних консультацій з питань трудових прав у період карантину; залучення до проєктів з боротьби проти COVID-19 з приватним, міжнародним та урядовим фінансуванням; організація онлайн-курсів з навчання людей діям у складних ситуаціях. Наприклад, в Україні сьогодні переживає нове піднесення волонтерський рух. Очевидно, певні сподівання на волонтерів покладає

і українська державна влада, адже вона об'єктивно не здатна приділити належну увагу всім зумовленим пандемією багатоманітним соціальним проблемам [9].

Дестабілізація, спричинена COVID-19, може призвести до «деглобалізації». Регіональна інтеграція може бути уповільненою, як це спостерігається в Європейському Союзі, де держави почали закривати кордони та надавати пріоритет національним питанням. Однак Європейський Союз також демонструє продовження співпраці у забезпеченні стабільності внутрішніх ринків та спільному подоланні економічної кризи. Також відбувається постійний обмін знаннями між експертами щодо боротьби з COVID-19.

У періоди кризи та високого рівня невизначеності зростає попит на науково-технічну експертизу, коли уряди та громадськість шукають впевненості у розумінні проблем та виборі відповідей. Це створює потребу у науковій та технічній експертизі, що сприймається як доказ формування політики, сигналізує громадськості, що рішення приймаються на основі аргументованих та обґрунтованих суджень, слугують суспільному благу, а не спеціальним інтересам [10]. Підвищений попит на формування доказової політики також кидає виклик експертам (яким потрібні навички спрощення та передачі технічної інформації) та політикам (яким потрібно збалансувати політичне судження та відповідальність за використання науково-технічної інформації).

Науково-технічна експертиза також впливає на прийняття політичних рішень. Оскільки науково-технічні експерти допомагають інформувати та узаконювати рішення, вони також розділяють відповідальність за результати політики. Науково-технічні експерти можуть допомогти визначити ступінь тяжкості COVID-19 серед населення, спроєктувати її траєкторію з часом та оцінити ймовірні наслідки різних реакцій політики, починаючи від пом'якшення до придушення. Однак формулювання та прийняття політичних рішень є обов'язком урядових лідерів.

Висновки і пропозиції. З огляду на те, що пандемії стали реаліями нашого життя, і кожна країна прямо чи опосередковано відчуває їх вплив, розумним стає рішення щодо завчасної готовності держав до швидкої та ефективної боротьби з кризою, викликаною пандемією. Така готовність включає декілька основних елементів.

Передусім це витрати з державного бюджету, які суттєво збільшилися під час пандемії. Якщо витрати на забезпечення готовності уряду до кризи, яка виникає під час епідемії, фінансувати не одночасно, а створити спеціальний фонд, то такі витрати вже стають інвестиціями і мінімізуватимуть можливі фінансові проблеми. Попри те, що фактично ці кошти вилучатимуться з економічного обороту держави і не зможуть бути використані на вирішення поточних проблем, у стратегічному плані вони забезпечуватимуть готовність держави до пандемії. До речі, 2016 року Світовий банк створив спеціальну робочу групу з питань фінансової готовності до епідемій, яка має напрацювати відповідні рекомендації для національних урядів [11].

По-друге, проведення протиепідемічних заходів, лікування хворих також коштує певних державних витрат. Уряд повинен розробити механізм мобілізації додаткових коштів, якщо коштів спеціального фонду, про який йшлося вище, виявиться недостатньо.

Також має сенс відновити замкнуті цикли виробництва фармацевтичних товарів та препаратів, сировини й обладнання, що використовується для протидії пандемії.

Суттєвою підтримкою для населення міг би бути пакет антикризових заходів, спрямований на підтримку бізнесу, найбільш вразливих верств населення, фінансування наукових досліджень, впровадження цифрових технологій для впровадження дистанційного навчання та роботи.

Політична реакція на пандемію змінила пріоритети, а також спрямованість та інтенсивність політичних конфліктів, але характеристики та постійність цих змін залишаються невідомими.

Крім того, пандемія виявила економічні та політичні нерівності у відповідях на глобальну політику, але залишається відкритим питання, як зменшити ці нерівності для підтримки найбільш уразливих країн світу.

Список використаної літератури:

1. The World Health Report 2007: A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century. Geneva: World Health Organization.
2. Adam Kamradt-Scott. The Politics of Pandemic Influenza Preparedness. The Oxford Handbook of Global Health Politics. URL: https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190456818.001.0001/oxfordhb-9780190456818-e-32.
3. COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-020-09381-4.
4. COVID-19 и мировая экономика. Спасти нельзя ликвидировать? Обзор последствия пандемии. URL: https://kreston-gcg.com/wp-content/uploads//2020/04/Obzor-Posledstviya-pandemii.pdf.
5. Україна у 2020-2021 роках: наслідки пандемії. Консенсус-прогноз. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування. Київ, 2020. № 51. С. 25.
6. Між коронавірусом і голодом. Латинська Америка, Африка, Азія. Укрінформ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3018542-miz-koronavirusom-i-golodom-latinska-amerika-afrika-azia.html.
7. Henley J. Swedish PM warned over 'Russion roulette-style' Covid-19 strategy. The Guardian. URL: https://www.theguardian.com/world/2020/mar/23/swedish-pm-warned-russian-roulette-covid-19-strategy-herd-immunity.
8. Brazil slashes growth, eyes healthcare collapse over coronavirus. New York Time. URL: https://www.nytimes.com/reuters/2020/03/20/world/americas/20reuters-health-coronavirus-brazil.html. Retrieved March 31, 2020.
9. Корнієвський О. Громадянське суспільство в умовах пандемії коронавірусу COVID-19: виклики та перспективи розвитку. Національний інститут стратегічних досліджень https://niss.gov.ua/news/statti/gromadyanske-suspilstvo-v-umovakh-pandemii-koronavirusu-covid-19-vikliki-ta-perspektivi.
10. Cairney P., & Weible C. M. The new policy sciences: Combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*. 2017. №50(4). Pp. 619–627.
11. Коронавірус: епідемія як економічний шок. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL: http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=6329.

Butnyk O. Nemyrivska O. Features of public administration in the conditions of a world pandemic

It is remarks that the world is in the midst of the strictest pandemics in the last century today. The problem of exit leads to attract nationals of the public administration at all levels, as well as the whole range of organizations and individuals involved in the development and implementation of public policy.

The forecast of GDP growth rates in 2020 in developed countries and in the world as a whole is given. It is noted that the decline in consumer demand in the European Union and the United States will have a negative impact on imports from developing countries. Social protection programs that have been introduced or expanded in response to COVID-19 have been studied. Response measures are being taken in all regions except Africa. Economic programs aimed at mitigating the effects of the COVID-19 pandemic and stabilizing the economy are analyzed. In addition to the United States, the top five countries in terms of funding for such economic programs also include Germany, China, Canada and Australia. However, for the COVID-19 pandemic in Africa and Latin America, it is actually a choice between death from disease and death from starvation.

The political decisions made by governments to curb the epidemic are systematized. The main directions of the decisions were: protection of people from infection, financing of health care facilities, measures aimed at supporting business.

The peculiarities of decision-making in public administration in different countries are studied. Emphasis is placed on the impact of the crisis on civil society and the development of public organizations. It is noted that civil society is at the forefront of

tackling the COVID-19 pandemic through various community initiatives, focusing on helping medical and other services that directly fight the virus and treat people; raising funds and necessities for the elderly, other vulnerable groups and low-income families, etc. The influence of scientific and technical expertise on political decision - making is studied. A solution is proposed for the early readiness of states to quickly and effectively combat the crisis caused by the pandemic.

Key words: *COVID-19, social protection programs, economic programs, civil society*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.22

Л. А. Воропай
аспірантка кафедри політології та філософії
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ВІДКРИТЕ БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ПІДХІД В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АТО

Наукова стаття присвячена науковому обґрунтуванню та дослідженню відкритого бюджетування як інноваційного підходу в реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.

Авторкою визначено, що інститут відкритого бюджетування є одним із найбільш яскравих прикладів сучасного, демократичного порядку перерозподілу державних повноважень на користь інститутів громадського суспільства, що забезпечується шляхом залучення громадян до порядку розподілу та використання бюджетних грошових коштів на певні напрями, визначені громадою.

Констатовано, що серед проблем впровадження проєктів відкритого бюджетування в сфері соціального захисту є відсутність законодавчих механізмів, які б передбачали обов'язкове виконання тієї чи іншої програми в разі її затвердження територіальною громадою, оскільки такі рішення приймаються місцевими органами влади у формі суспільного договору.

За результатами проведення комплексного дослідження доведено, що відкрите бюджетування є якісно-новим способом розбудови української держави за сприяння широкого кола громадян, але практичне застосування має й певні недоліки та прогалини, зокрема: відсутність чітких законодавчих механізмів; розпорошеність моделей реалізації в окремих адміністративно-територіальних одиницях; однобічність реалізації через спрямованість фінансування лише на покращення інфраструктури; слабкий рівень інформаційно-просвітницької діяльності місцевих органів влади щодо можливих напрямів спрямування державних коштів (в тому числі на підтримку соціально-вразливих верств населення, наприклад, учасників АТО); низький рівень залучення громадських організацій; відсутність імперативності у впровадженні програм відкритого бюджетування стосовно представників територіальних громад.

Серед окремих способів покращення ефективності відкритого бюджетування у сфері соціального захисту учасників АТО авторкою запропоновано вжиття певних дієвих заходів, зокрема, проведення консультацій із громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на захист прав та інтересів цієї категорії громадян; активна цілеспрямована інформаційна політика, пов'язана із інформуванням громадськості щодо наявності проблем соціального захисту, які мають особливе значення для учасників АТО, їх сімей; залучення міжнародних неурядових організацій, благодійників до процесу відкритого бюджетування з метою отримання додаткових фінансових ресурсів тощо.

Ключові слова: *державне управління, соціальний захист учасників бойових дій, учасники бойових дій, учасники АТО, державне регулювання соціальної політики, відкрите бюджетування, державна соціальна політика.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах реалізації державно-політичних реформ сутність діяльності держави набуває особливого значення в контексті децентралізації влади. Метою делегування численної кількості повноважень на місцевий (локальний) рівень є реалізація окремих положень Європейської хартії місцевого самоврядування та впровадження світових стандартів. Так, за рішенням Кабінету Міністрів України ще у 2014 році було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (так званий «Національний проєкт «Децентра-

© Воропай Л. А., 2020

лізація»), але її виконання на всезагальному рівні триває й сьогодні.

Серед численних напрямів, закріплених урядом, чільне місце посідає проблематика, пов'язана із реалізацією державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО, передусім на рівні кожної адміністративно-територіальної одиниці. Партиципаторне бюджетування як один із напрямів окресленої реформи охоплює певні сфери суспільного та державного життя, але належного оформлення у сфері соціального захисту учасників АТО ще не отримало, що свідчить про необхідність науково-методологічного обґрунтування цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретико-прикладних аспектів відкритого (партиципаторного) бюджетування привертало увагу великої кількості вчених, але насамперед економічного та юридичного профілю, зокрема таких, як Н. Васильєва, Ю. Глущенко, Т. Кравченко, В. Писаренко та інших. Водночас висвітлення цього питання в контексті реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО належить до малодосліджених тем, що додатково свідчить про актуальність обраної проблематики.

Отже, метою статті є наукове обґрунтування та дослідження відкритого бюджетування як інноваційного підходу в реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО.

Виклад основного матеріалу. З моменту прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань функціонування та діяльності територіальних громад розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні міст обласного значення, оскільки більшість територіальних осередків через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а їх функціонування у здебільшого не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

Інститут відкритого (партиципаторного) бюджетування є одним із найбільш яскравих прикладів сучасного, демократичного порядку перерозподілу державних повноважень на користь інститутів громадського суспільства шляхом залучення громадян до порядку розподілу та використання бюджетних грошових коштів на певні напрями визначені громадою.

Історія партиципаторного бюджетування розпочалася з міста Порту-Алегрі (Бразилія) у 1989 році [2]. Запровадження нового механізму управління державними ресурсами в місті було зумовлене довготривалою військовою диктатурою. Адже така побудова суспільного ладу призвела до того, що процес здійснення видатків в населення асоціювався із марнотратством та корупцією і, як наслідок, спостерігався низький рівень довіри до політиків [3, с. 49].

На думку німецького урядовця Стефана Вільгельмі, «належне державне управління розпочинається із місцевого рівня, а участь громадськості в прийнятті управлінських рішень на місцях є одним із найважливіших елементів цього процесу» [4, с. 7].

На глибоке переконання Н. Васильєвої, в Україні розвиток громадянського суспільства та участь громадськості в цьому процесі були формальною процедурою. І тому механізми впровадження демократії – це складні процеси, що вимагають обережності [5, с. 126].

В Україні «ера» бюджету участі розпочалася з 2015 року. При цьому близьке сусідство з Республікою Польща стало поштовхом до запровадження громадського бюджету на базі польської моделі [3, с. 50]. Зокрема, спільно із польським відомством ПАУСІ у листопаді-грудні 2015 року в Україні відкрите бюджетування було запроваджено у таких містах, як Полтава, Черкаси та Чернігів, із подальшим розповсюдженням на всю її територію [6].

Впровадження цих принципів та механізмів майже по всій території свідчить

про високий запит як громадськості, так і місцевого самоврядування, на запровадження інструментів демократії [7, с. 148]. Причому, на нашу думку, вибір зазначених обласних центрів не є випадковим, а тісно пов'язаний із наявністю профіциту бюджету та згодою місцевих органів влади впроваджувати «пілотні проєкти».

Світова ж практика відкритого бюджетування представлена у двох варіаціях: перша – народний бюджет, який здійснюється шляхом об'єднання державних коштів, внесків інвесторів, благодійної допомоги та грантової підтримки, що спрямовується на фінансування тих сфер, які були визначені за допомогою проведення місцевих ініціатив конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Друга модель – це, по суті, державна підтримка місцевих ініціатив, які є найбільш актуальними та гострими на переконання мешканців відповідної територіальної громади, щодо чого ухвалено відповідне рішення на загальних зборах.

Варто зазначити, що в сучасних умовах у світі зустрічається різний синтез цих моделей більше ніж у двадцяти країнах світу, включаючи країни Латинської Америки, Європи, а також США та Китай [8, с. 118].

Процедура відкритого бюджетування характеризується стадійністю: першою стадією слід вважати участь комісій відповідної сільської, селищної, міської ради у прогнозованих заходах із отриманням певних пропозицій та узагальнень щодо доцільності формування окремих напрямів місцевого бюджету. Другою стадією є направлення запитів до розпорядників бюджетних коштів із одночасним здійсненням моніторингу їх раціонального використання. Останні етапи – це громадські бюджетні слухання та проведення місцевих ініціатив [9].

Цікаво, що серед програм на відкрите бюджетування, поданих місцевими мешканцями в період із 2015 року, донині переважають проєкти спрямовані не на покращення соціального забезпечення та отримання додаткових соціальних пільг, а на поліпшення інфраструктури міста, наприклад: благоустрій територій, будівництво та реконструкція оздоровчих та дитячих майданчиків, зон сімейного відпочинку, скверів, парків, бульварів, пляжів тощо. Зокрема, у Полтаві державні кошти було спрямовано на проєкт «У здоровому тілі – здоровий дух», який пов'язаний із будівництвом на прилеглих територіях багатоквартирних будинків турніків для заняття фізичними вправами, а у Чернігові кошти було направлено на художнє оформлення фасадів будинків на історичну тематику з метою покращення їх естетичного вигляду [6].

Детальний аналіз та моніторинг програм, які стали напрямом відкритого бюджетування в Україні, свідчить, що у різних регіонах утверджується досить різноманітна практика їх вибору та подальшої реалізації. Окрім того, майже кожна адміністративно-територіальна одиниця має власну типологізацію проєктів та особливості співфінансування. Вважаємо, що мешканці відповідної територіальної громади помилково вважають, що державне регулювання соціального захисту різноманітних верств населення є самодостатнім та не потребує додаткової підтримки за допомогою відкритого бюджетування, внаслідок чого проєкти, спрямовані на додатковий соціальний захист учасників АТО, є непопулярними серед учасників – конкурсантів партиципаторного бюджетування.

На думку Ю. Глущенко, формування партиципаторного бюджету має відбуватися за умов:

- наявності обсягу фінансових ресурсів і відповідності параметрів бюджету, що є предметом дискусії;
- запровадження територіального формату, тобто процес має зачіпати не тільки рівень, скажімо, мікрорайону, у цей процес має бути включений також рівень міста (чи району) або, наприклад, район з обраною радою та певними повноваженнями щодо місцевої адміністрації;
- постійного характеру;
- участі громадськості в обговоренні бюджету в спеціально створених для цього рамках [10, с. 102].

Якщо ж порівнювати український досвід із іншими європейськими країнами, то цікаво звернути увагу на аналогічний досвід у Німеччині, де участь мешканців

обмежується лише їх опитуванням, зазвичай у дистанційний спосіб, за допомогою певних інтернет-ресурсів. Відкрите бюджетування передбачає реалізацію широкого спектру напрямів у соціальній сфері. Цілком можливо, що зазначена специфіка тісно пов'язана із активною участю у проєктах представників соціально-незахищених верств населення, які із власного досвіду знають про найбільш гострі проблеми.

На деякі проблеми формування відкритого бюджетування звертає увагу й В. Писаренко, який зазначає, що представники бізнесу наразі не є активними учасниками процесів розробки і затвердження партиципаторних бюджетів. Ця ситуація значно відрізняється від прийнятого ООН «Порядку денного на XXI століття», де зазвичай представлений і бізнес [11, с. 52].

Аналіз Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дозволяє зробити висновок, що Кабінетом Міністрів України констатовано, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а серед основних завдань органів місцевого самоврядування має стати саме надання соціальної допомоги через територіальні центри та соціальний захист населення [1].

Водночас закріплені декларативні принципи не знаходять свого відображення у практичній реалізації відкритого бюджетування. Окрім того, іншою проблемою в українських реаліях є відсутність законодавчих механізмів, які б передбачали обов'язкове виконання проєкту партиципаторного бюджетування в разі його затвердження територіальною громадою, оскільки такі рішення приймаються місцевими органами влади у формі суспільного договору, тобто як певна домовленість двох або більше учасників.

Висновки. З огляду на вищевикладене можна зробити висновок про те, що відкрите бюджетування є якісно-новим способом розбудови демократичної української держави за сприяння широкого кола громадян, але практичне застосування якого має й певні недоліки та прогалини, зокрема:

- відсутність чітких законодавчих механізмів на кожній стадії реалізації відкритого бюджетування;
- розпорошеність моделей реалізації в окремих адміністративно-територіальних одиницях;
- однобічність реалізації через спрямованість фінансування лише на покращення інфраструктури;
- слабкий рівень інформаційно-просвітницької діяльності місцевих органів влади щодо можливих напрямів розподілу державних коштів (в тому числі на підтримку соціально-вразливих верств населення, зокрема учасників АТО);
- низький рівень залучення громадських організацій;
- відсутність імперативності у впровадженні програм відкритого бюджетування по відношенню до представників територіальних громад.

Серед окремих способів покращення ефективності відкритого бюджетування у сфері соціального захисту учасників АТО доцільно запропонувати: проведення консультацій із громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на захист прав та інтересів цієї категорії громадян; активна цілеспрямована інформаційна політика, пов'язана із інформуванням мешканців, жителів окремої адміністративно-територіальної одиниці стосовно наявності проблем соціального захисту, які мають особливе значення для учасників АТО, їх сімей; залучення міжнародних неурядових організацій, благодійників до процесу відкритого бюджетування з метою отримання додаткових фінансових ресурсів тощо.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо впровадження окремих інноваційних прийомів у процедурі проведення та реалізації відкритого бюджетування в сфері соціального захисту.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міні-

стрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30 С. 18.
2. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світі. URL: http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuvanna_znyzu_brazylskyj_ podarunok. (дата звернення: 04.05.2020).
3. Гавриленко Ю.О., Загорійчук Т.М. Партисипативний бюджет: зарубіжний досвід та перспективи впровадження в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Економічні науки*. 2017. № 16 (38). Т. 1. С. 48–51.
4. N. Dias. Hope for the Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide. Sao Bras de Alportel : In Loco Association, 2014. 52 p.
5. Васильєва Н.В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі). *Публ. урядування*. 2016. № 4 (5). С. 123–131.
6. Партисипаторний бюджет 2015: перший український досвід 4 міст. Платформа розвитку міст. URL: http://urbanua.org/dosvid/ukrayinski-pryklady/184.
7. Булеца Н.В. Особливості процесу партисипативного бюджетування в Україні. *Причорноморські економічні студії.* 2016. Вип. 8. С. 148–154.
8. Гаврилова Н.В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования. *Финансовый журнал*. 2016. № 2 (30). С. 118–125.
9. 92 проекти подали полтавці для участі в програмі «Бюджет участі» URL: http://www.rada-poltava.gov.ua/ news/32880941.
10. Глущенко Ю.А. Партиципаторний бюджет як інноваційний інструмент управління на місцевому рівні. *Вісник НАДУ при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 4. С. 100–106.
11. Писаренко В. П. Впровадження партисипативного бюджету. *Вісн. ПДАА*. 2016. № 1 2. С. 51–54.

Voropay L. Opened budgeting as innovative approach in realization of state policy in the sphere of social protection of participants of ATO

The scientific article is devoted to scientific justification and a research of open budgeting as innovative approach in realization of state policy in the sphere of social protection of participants of ATO.

By the author, it defined that the Institute of open budgeting is one of the most striking examples of a modern, democratic order of redistribution of the state powers in favor of institutes of civil society by involvement of citizens in an order of distribution and use of the budgetary money to certain directions defined by community.

It noted that among problems production of projects of open budgeting in the sphere of social protection is lack of legislative mechanisms that would provide objects of implementation of the project in case of his statement by a territorial bulk as such decisions are made by local authorities in the form of the public contract.

By results of carrying out a complex research it is proved what opened budgeting's is qualitatively new way to development democratic the Ukrainian state with assistance of a wide range of citizens, but practical application of which has also certain shortcomings and gaps, in particular: lack of accurate legislative mechanisms; dispersion of models of realization in separate administrative and territorial units; unilaterality of realization through orientation financing only on improvement of infrastructure; weak level of information and educational activity of local authorities of rather possible directions of the direction of public funds (including on support of social and vulnerable segments of the population, for example participants of ATO); low level involvement of public organizations; lack of imperativeness in introduction of the program of open budgeting in relation to representatives of territorial communities.

Among separate ways of improvement of efficiency of open budgeting in the sphere of social protection of participants of ATO by the author it is offered acceptances defined effective measures, in particular carrying out consultations with public organizations activity of which the direction on protection of the rights and the interests of this category of citizens; active purposeful information policy with informing citizens on existence of problems of social protection which are of particular importance for participants of ATO, their families; involvement of the international non-governmental organizations, philanthropists to process of open budgeting for the purpose of receiving additional financial resources and so forth.

Key words: *public administration, social protection of combatants, combatants, participants of ATO, state regulation of social policy opened budgeting's, state social policy.*

УДК 347.633
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.23

К. Г. Домбровський
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України,
заступник директора
Департаменту забезпечення прав дітей та оздоровлення,
начальник відділу міжнародного усиновлення
Міністерства соціальної політики України

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ-СИРІТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

У статті визначено, що повний і всебічний розвиток особистості дитини, створення всіх необхідних умов для реалізації та захисту її прав та свобод як для найперспективнішої частини населення – пріоритетне завдання будь-якої сучасної демократичної та правової держави. Наголошено, що в Україні створено систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка повинна забезпечити повний захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Міністерство соціальної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики з питань соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У підпорядкуванні міністерства знаходиться Департамент захисту прав дітей та усиновлення, а також Служби у справах дітей та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Важливу роль у здійсненні соціального захисту дітей в Україні відіграють служби у справах дітей, які здійснюють безпосереднє ведення справ та координація діяльності інших органів щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Усі ці державні органи взаємодіють із органами місцевого самоврядування, при цьому виникають проблеми із дублюванням повноважень.

Незважаючи на досить великий спектр управлінських державних структур, до повноважень яких входить здійснення соціального захисту, в тому числі захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до цього часу залишається низка неврегульованих питань, а саме немає чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в цій сфері, відсутня налагоджена робота з громадськістю, невідпрацьовані механізми відповідальності державних службовців під час порушення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. З метою вдосконалення здійснення захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, необхідно внести зміни до національного законодавства щодо чіткого розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також відпрацювати механізми їх відповідальності.

Ключові слова: *органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державне управління, діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Одним з основних завдань розвинутої держави є захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. При цьому поступовий розвиток суспільства вимагає особливого ставленням саме до такої категорії дітей через неспроможність захистити самих себе самостійно, розуміння суспільством їхніх інтересів, потреб, запитів, проблем, психоемоційних та інших факторів. Складність реалізації цих особливостей полягає і в тому, що права людини та права дитини знаходяться в різних сферах та поширюються на різні категорії людей, що спонукає до створення окремого дієвого механізму щодо захисту саме прав дітей, у тому числі дітей-си-

© Домбровський К. Г., 2020

ріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Отже, повний і всебічний розвиток особистості дитини, створення всіх необхідних умов для реалізації та захисту її прав та свобод як для найперспективнішої частини населення – пріоритетне завдання будь-якої сучасної демократичної та правової держави [1, с. 3]. Так, для вирішення такого завдання в Україні створено систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка повинна забезпечити повний захист прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Однак сьогодні існують проблеми у сфері управління органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а зокрема розмежування функцій та повноважень цих органів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемами державного управління у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування займалися, такі науковці, як: Г.І. Вершиніна, Ю.В. Губаль, О.О. Грабовська, А.В. Євдокимова, Л.М. Зілковська, О.І. Карпенко, О.Ю. Князєва, Л.А. Князька, Н.В. Лєтова, О.С. Погрібна, О.Ю. Ситкова, Т.І. Шевченко та інших. Однак сьогодні виникають питання щодо управління органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування та розмежування повноважень цих органів.

Метою статті є розкриття проблемних питань державного управління у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Як демократична держава, Україна дбає про інтереси дитини та намагається вжити всіх необхідних заходів щодо покращення її життя, розвитку та реалізації творчого, наукового чи будь-якого іншого потенціалу. Саме для цього виявляються певні чинники, які створюють загрозу життю і нормальному розвитку дітей у сучасних умовах, визначаються шляхи їх подолання. Не меншою проблемою є й захист прав дитини. Маються на увазі не лише специфічні права дітей, а й порушення невід'ємних прав людини, які є основою, головним стрижнем у регламентації основних прав та свобод усіх категорій людей: дітей, жінок, громадян, осіб без громадянства та ін. Однак специфічність проблеми полягає в тому, що діти – це особлива категорія людей, яка має здатність рости і дорослішати. При цьому вони повинні мати умови для повного та всебічного розвитку їхньої особистості. Забезпечення цих умов має бути своєчасним і не може чекати кращих часів [1, с. 22].

Рівень життя та цивілізованості держави визначається тим, як живуть у ній діти, ступенем суспільної уваги до них та їхньої правової захищеності. Реальна ситуація стосовно дітей, що склалася сьогодні в Україні, далека не тільки від стандартів цивілізованості, але й реальних можливостей суспільства. Тож однією з перешкод на шляху розбудови в Україні демократичного суспільства є й різноманітні порушення прав дітей. Проблема реальності та захисту прав неповнолітніх останнім часом набуває особливого змісту [2, с. 2]. Шляхом поступового наукового дослідження та співпраці різних країн світу вона здобула нормативного закріплення спочатку на світовому рівні, і, як наслідок, – у національному законодавстві країн, в тому числі й України [1, с. 24].

Державне регулювання у сфері усиновлення реалізовується через системне застосування засобів, що діють відповідно до визначеного механізму і націлені на отримання якісного результату. Варто зазначити, що процес усиновлення сам по собі, без втручання державних органів, не може проходити, цим процесом необхідно управляти.

Так, управління – це перетворення інформації про стан об'єкта в командну інформацію від суб'єкта; це цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою процесорів, явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/регламенту. Ефективність управління визначається адекватністю дій управління що до об'єкта

управління. Управління є першим етапом тактичного рівня в алгоритмі системно-організаційній діяльності. Управління є координуючим, адміністративним, виконавчим рівнем у тактиці [3]. Управління – це складова частина функціонування систем організації різної природи: біологічних, технічних, соціально-економічних. У кожній із них існують об'єкти, які підпорядковують собі інші, а значить, і керують ними, змушують рухатися в певному напрямку, виконувати задані дії, організовують їх діяльність в цілому [3]. Управління – це завжди діяльність, спрямована на якісне або кількісне зміна навколишнього оточення, що включає при цьому і такі поняття, як планування, стратегічне планування, постановка перспективних цілей і т.п. Таким чином, можна стверджувати, що це не виробляє робота, а імпульсна, керівна. Під управлінням персоналом організації розуміють діяльність керівників, спрямовану на поліпшення продуктивності праці, підвищення ефективності роботи та ін. Складовою частиною такої діяльності є постановка цілей і завдань і прийняття управлінських рішень [4].

У проведенні управління виділяють такі етапи: визначення мети; вивчення того, чим належить управляти, вивчення даних про об'єкт управління; проведення аналізу вивчених даних; визначення управлінської мети; визначення стратегії, спрямованої на досягнення мети, строків виконання певних етапів дій; здійснення управління – організація виконання запланованих завдань; діяльність із контролю за здійснюваними діями [4].

У теорії управління можливе виділення двох завдань. По-перше, суб'єкт самостійно управляє об'єктом управління в процесі його діяльності. По-друге, суб'єкт не проводить управління об'єктом безпосередньо, але хоче, щоб об'єкт самостійно виконував всі ті дії, які суб'єкт для нього припускав – тобто виробляв самоуправління [4].

В управлінні необхідна наявність зворотного взаємозв'язку – передача відомостей про хід процесу, спираючись на які і приймаються управлінські рішення [4].

Якщо говорити про управління у сфері захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, то варто відмітити, що в Україні діє система державних органів та органів місцевого самоврядування, які наділені низкою повноважень у цій сфері.

Так, міністерство соціальної політики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики з питань соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. У підпорядкуванні міністерства знаходиться департамент захисту прав дітей та усиновлення, а також служби у справах дітей та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Департамент захисту прав дітей та усиновлення визначає та координує діяльність служб у справах дітей щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які координують діяльність всіх органів та установ щодо соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному та місцевому рівнях, а також діяльність центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Важливу роль у здійсненні соціального захисту дітей в Україні відіграють служби у справах дітей, які здійснюють безпосереднє ведення справ та координація діяльності інших органів щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [5]. Служба у справах дітей виконує наступні функції: 1) надає місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності, громадським організаціям, громадянам у межах своїх повноважень практичну, методичну та консультаційну допомогу у вирішенні питань щодо соціального захисту дітей та запобігання вчиненню ними правопорушень; 2) вирішує питання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, під опіку, піклування, до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, сприяє їх усиновленню; 3) подає пропозиції до проектів регіональних програм, планів і прогнозів у частині соціального захисту, забезпечення прав, свобод і законних інтересів дітей; 4) здійснює контроль за умовами

утримання і виховання дітей у спеціальних установах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; 5) надає організаційну і методичну допомогу центрам соціально-психологічної реабілітації дітей, здійснює безпосередній контроль за їхньою діяльністю; 6) організовує і проводить разом з іншими структурними підрозділами державної адміністрації, ювенальної превенції заходи щодо соціального захисту дітей, виявлення причин, що зумовлюють дитячу бездоглядність та безпритульність; 7) веде облік дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усиновлених, влаштованих до прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу; 8) проводить перевірку умов проживання і виховання дітей у сім'ях опікунів, піклувальників, прийомних сім'ях, дитячих будинках сімейного типу, сім'ях усиновлювачів; 9) готує звіт про стан виховання, утримання і розвитку дітей в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу; 10) бере участь у процесі вибуття дітей із закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та закладів соціального захисту для дітей у сім'ї усиновлювачів, опікунів, піклувальників, до дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей; 11) оформляє документи на усиновлення і застосування інших форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [5; 6].

Слід відмітити, що відбувається дублювання функцій між органами виконавчої влади, що опікуються дітьми: між Міністерством соціальної політики України і Міністерством освіти і науки України щодо оздоровлення та відпочинку дітей; на регіональному рівні – між службами у справах дітей та установами, уповноваженими державою брати участь у реалізації державної соціальної політики, тобто центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, щодо здійснення соціального інспектування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою, піклуванням, виховуються в прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, ведення обліку таких дітей. Із цього приводу, ми повністю погоджуємося з думкою О.С. Погрібної, Т.І. Шевченко, А.В. Євдокимової, які вважають, що для покращення соціального-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, органам державного управління необхідно передусім: 1) внести зміни до нормативних актів щодо розмежування в національному законодавстві посередницької діяльності щодо усиновлення та діяльності професійної, що ліквідує суперечності та усуне перешкоди до ратифікації Україною Конвенції про захист дітей та співробітництво в галузі міждержавного усиновлення; 2) передбачити в нормативних актах державний нагляд за діяльністю неурядових організацій, які працюють у сфері міждержавного усиновлення; 3) внести зміни до нормативних актів щодо надання рекомендацій про можливість утворення прийомної сім'ї або дитячого будинку сімейного типу – вони мають надаватися міськими (районними) центрами соціальних служб, які проводять безпосередню роботу з кандидатами з урахуванням особливостей дитини, яка може бути влаштована в сім'ю (її вік, індивідуальні особливості, тощо); 4) забезпечити фінансування регіональних програм по забезпеченню житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, розширення мережі соціальних гуртожитків; 5) залучати громадські організації до вирішення проблем соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що дасть змогу підвищити якість та легітимність управлінських рішень, запобігти зловживання владою, сприяє налагодженню конструктивного співробітництва між владою та громадськістю; 6) вирішити питання надання службам у справах дітей статусу юридичної особи, укомплектування штатної чисельності служб кваліфікованими працівниками відповідно до законодавства, створення секторів опіки та піклування для виконання ними на належному рівні поставлених державою завдань щодо соціально-правового захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [7, с. 77–78].

Висновки та пропозиції. Незважаючи на досить великий спектр управлінських

державних структур, до повноважень яких входить здійснення соціального захисту, в тому числі захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до цього часу залишається низка неврегульованих питань: немає чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері, відсутня налагоджена робота з громадськістю, не відпрацьовані механізми відповідальності державних службовців у випадку порушення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Із метою вдосконалення здійснення захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, необхідно внести зміни до національного законодавства щодо чіткого розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також відпрацювати механізми їхньої відповідальності.

Список використаної літератури:

1. Губаль Ю.В. Конституційно-правовий статус дитини в Україні та угорщині: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2015. 207 с.
2. Ольховик Л.А. Особисті немайнові права дитини за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2006. 15 с.
3. Управління. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL : https://ru.wikipedia.org/wiki/Управління.
4. Що таке управління. URL : http://yak-prosto.com/sho-take-upravlinnya/.
5. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січ. 2005 р. № 2342-IV. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2342-15.
6. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січ. 1995 р. № 20/95-ВР. URL : http://zakon.rada.gov.ua/go/20/95-вр.
7. Погрібна О.С., Шевченко Т.І., Євдокимова А.В. Державне управління у сфері соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у сумській області. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. № 4’ 2015. С. 72–84.

Dombrovsky K. Problematic aspects of public administration in the field of protection of the rights of orphan children and children deprived of parental care

The article stipulates that the full and comprehensive development of the child’s personality, the creation of all necessary conditions for the realization and protection of its rights and freedoms, as for the most promising part of the population – a priority of any modern democratic and legal state. It was emphasized that Ukraine has a system of public authorities and local governments, which should ensure full protection of the rights of orphans and children deprived of parental care. The Ministry of Social Policy of Ukraine is the main body in the system of central executive bodies for the formation and implementation of state policy on social protection of orphans and children deprived of parental care. The Ministry reports to the Department for the Protection of Children’s Rights and Adoption, as well as to the Children’s Service and social service centers for families, children and youth. An important role in the implementation of social protection of children in Ukraine is played by children’s services, which directly manage and coordinate the activities of other bodies in relation to orphans and children deprived of parental care. All these state bodies interact with local self-government bodies, and there are problems with duplication of powers.

Despite the rather wide range of government structures, which are responsible for the implementation of social protection, including the protection of the rights of orphans and children deprived of parental care, there are still a number of unresolved issues, namely, there is no clear division of powers authorities and local governments in this area, there is no well-established work with the public, undeveloped mechanisms of responsibility of civil servants in violation of the rights of orphans and children Deprived of parental care. In order to improve the protection of the rights of orphans and children deprived of parental care, it is necessary to amend national legislation to clearly delineate the powers of public authorities and local governments, as well as to work out mechanisms for their accountability.

Key words: *public authorities, local governments, public administration, orphans and children deprived of parental care.*

УДК 35.088.7
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.24

В. Я. Карковська
orcid.org/0000-0003-0178-4137
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ KEY PERFORMANCE INDICATORS В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто актуальну тему особливості застосування key performance indicators в умовах формування механізмів кадрової безпеки органів державної влади. Реалізація механізму кадрового забезпечення органів державної влади входить у зону відповідальності вищої управлінської ланки, тоді як її реалізація залежить від зусиль кожного службовця. Відсутність конкретних завдань і відповідної системи оцінки призводить до того, що виконавці не координують свої дії із цілями органів державної влади і не мають можливості орієнтуватися у стратегічних пріоритетах. Встановлено, що одним з інструментів, що дозволяють керівництву під час ухвалення управлінських рішень оперувати досить повною інформацією, є ключові показники ефективності діяльності. Key performance indicators можуть характеризувати як загальні моменти, рівноцінні для всіх службовців органів державної влади, так і специфічні норми праці і поведінки, характерні для конкретного робочого місця або конкретної посади. Запропоновано Класифікацію ключових показників ефективності key performance indicators в умовах формування механізмів кадрової безпеки органів державної влади. Ця класифікація характеризується такими категоріями: критерій класифікації, групи показників, призначення показників, приклади показників ефективності. Розглянуто застосування системи key performance indicators з позиції оцінки ефективності. Її можна розглянути із двох позицій: процесу підбору службовців; роботи працівників, в обов'язки яких входять процедури приймання службовців на службу (конкурсна комісія). Подано переваги та недоліки key performance indicators як інструменту управління. Ключові показники ефективності як інструмент управління дозволяють: чітко формулювати цілі, висловлювати їх кількісно; транслювати цілі на всі рівні управління; вести моніторинг результатів; своєчасно діагностувати складні ситуації, що потребують управлінського втручання; своєчасно коригувати цілі, тим самим оптимізувати плани; делегувати повноваження; оцінювати рівень управління; мотивувати державних службовців; об'єктивно оцінювати ефективність діяльності службовців. Універсальність зазначеної системи дозволяє з однаковим успіхом використовувати її в організаціях будь-якої форми власності та будь-якого напряму діяльності незалежно від чисельності державних службовців. Однак на шляху її впровадження можуть виникнути труднощі.

Ключові слова: *ключові показники ефективності, механізми кадрової безпеки органів державної влади, класифікація, державні службовці, оцінювання.*

Постановка проблеми. Реалізація механізмів кадрової безпеки органів державної влади входить у зону відповідальності вищої управлінської ланки, тоді як її реалізація залежить від зусиль кожного службовця. Відсутність конкретних завдань і відповідної системи оцінки призводить до того, що виконавці не координують свої дії із цілями органів державної влади і не мають можливості орієнтуватися у стратегічних пріоритетах. Одним з інструментів, що дозволяють керівництву під час ухвалення управлінських рішень оперувати досить повною інформацією, є ключові показники ефективності діяльності.

Ключові показники ефективності (key performance indicators (далі – KPI)) – показники, за якими оцінюється

© Карковська В. Я., 2020

ефективність дій, процесів і функцій управління відповідно до досягнення поставлених цілей. KPI – набір основних параметрів, які використовуються керівництвом для відстеження та діагностики результатів діяльності органів державної влади та подальшого ухвалення на їх основі управлінських рішень. Показники повинні відображати всю найбільш важливу інформацію для управління органів державної влади або управління результатами діяльності службовця, водночас фокусувати увагу на найбільш критичних моментах [7].

KPI можуть характеризувати як загальні моменти, рівноцінні для всіх службовців органів державної влади, так і специфічні норми праці і поведінки, характерні для конкретного робочого місця або конкретної посади. У першому разі показники оцінки визначають приналежність службовця до конкретної організаційно-соціальної системі, у другому – відповідність службовця професійним вимогам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Натепер у науково-практичній літературі не відстежується однодумність у поглядах авторів щодо сутності, призначення та методик формування KPI [1; 3; 2; 5]. Також немає одностайності щодо поглядів на типологію даних показників, що істотно ускладнює їх використання як інструменту оцінки ефективності діяльності системи управління персоналом на різних етапах розвитку організації.

На основі аналізу різних підходів до типології KPI можна запропонувати таку їх класифікацію (табл. 1) [7; 6; 4].

KPI допомагають оцінити низку областей сфери управління персоналом державної служби. Вимірні області, де вже давно застосовуються KPI, – це плинність кадрів, прогули, показники задоволеності персоналу, мікроклімату в колективі і низка інших. Сьогодні HR-служби багатьох органів державної влади шукають можливість застосування KPI в таких сферах, як корпоративна культура, лояльність службовців, інтерес до роботи, процес передачі знань тощо.

Найчастіше вони належать до загальних адміністративних обов'язків HR-фахівців, а також до функцій підбору державних службовців. Досить рідко трапляються KPI, пов'язані з навчанням, мотивацією. Водночас застосовуються кілька кількіс-

Таблиця 1

Класифікація ключових показників ефективності KPI в умовах формування механізмів кадрової безпеки (МКБ) органів державної влади

Критерій класифікації	Групи показників	Призначення показників	Приклади показників ефективності МКБ
1	2	3	4
За ієрархічним рівнем реалізації стратегії (запропонований Л. Педерсон)	Стратегічні	Відображають обрану стратегію розвитку. Для їх досягнення потрібні низка глобальних заходів і тривалі тимчасові діапазони.	Витрати на персонал як % результатів роботи підрозділу; у розрахунку на одного штатного службовця (грн).
	Нормативні	Відображають ступінь досягнення глобальних цілей у короткострокові періоди (невеликий горизонт планування).	Витрати на навчання як % від загальних витрат на персонал.
За спрямованістю на внутрішнє і зовнішнє середовища органів державної влади (запропонований Ю. Вебером і У. Шеффер на основі підходу Р. Саймонса до класифікації управлінських систем)	Діагностичні (процесно-функціональні)	Відображають стан системи «зсередини», показують ступінь її впорядкованості, внутрішньої організаційної ефективності.	Плинність серед службовців протягом першого року роботи; середній час заповнення вакансії (днів).
	Інтерактивні (ринкові)	Відображають ситуацію контакту із зовнішнім середовищем, ступінь впливу на нього, отримані зміни в системі надбудов.	Співвідношення фіксованої та змінної частин зарплати в порівнянні з ринковими; конкурс на місце серед зовнішніх кандидатів (чол. / місце).

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
За приналежністю до групи стратегічних перспектив розвитку (запропонований Д. Нортоном, Р. Капланом)	Що відображають: фінансове становище;	Відображають ступінь досягнення мети за кожною з перспектив розвитку.	Фонд оплати праці як % результатів діяльності органів державної влади.
	внутрішнє становище	Рівень задоволеності персоналу.	Наявність санкцій із боку Держінспекції із праці.
		Внутрішні процеси.	% вакансій, заповнених службовцями, що входять у кадровий резерв.
		Розвиток органів державної влади і державних службовців.	Витрати на навчання одного службовця (грн).
За участю в обґрунтуванні, ухваленні та реалізації рішень (запропонований Д. Міллером)	Концептуальні	Сприяють загальному розумінню становища і ситуації, у якій перебувають учасники процесу, впливають на спосіб мислення і поведінку персоналу.	Співвідношення темпів зростання продуктивності праці і заробітної плати; рівень плинності кадрів.
	Інструментальні	Можуть використовуватися для обґрунтування рішень і служити базою для вибору конкретних дій.	Вартість навчання навчання у % до ФОП; різниця в окладах гірших і кращих державних службовців, рівних за посадою.
	Символічні	Розробляються керівництвом і доводяться до службовців у вигляді вимог.	Результати діяльності одного керівника.
За приналежністю до рівня управління	Індикативні (нормативні)	Розробляються на основі імперативних показників на низових рівнях управління.	% державних службовців, які пройшли навчання за програмами підвищення кваліфікації за рік.
	Імперативні	Мають довгостроковий характер, лежать в основі динамічного контролю за підрозділами, залученими у процес реалізації цілей.	% раціоналізаторських пропозицій на одного службовця.
За можливістю відхилення від заданого параметра	Дискретні	Можуть виражатися словесним або числовим значеннями з переліченого набору (так / ні, натуральне число тощо). Обмеження: іноді неможливо відобразити ступінь досягнення або недосягнення результату.	Наявність у державній структурі системи грейдів; наявність скарг від лінійних керівників щодо якості і термінів виконання замовлення на підбір персоналу.
	Безперервні	Можуть приймати значення в заданому інтервалі, діапазон їх застосування більш широкий.	Оборот за поступленням на службу, звільненням службовців (%).
За джерелм отримання інформації про значення показника	Об’єктивні	Являють собою результат минулих операцій, подій та дій і трактуються однозначно.	Співвідношення витрат на пошук і адаптацію службовців.
	Суб’єктивні	Значення показника залежить від ставлення особи, яка провадить оцінку, у зв’язку із чим те саме явище може трактуватися по-різному.	Рівень причетності до корпоративної культури; якість підбору службовців.
За залежністю результату від динаміки зміни показника	Прямі	Відображають пряму залежність результату діяльності від значення показника.	Темпи зростання продуктивності праці; % державних службовців, які регулярно одержують оцінку своєї діяльності.
	Зворотні	Відображають зворотну залежність результату діяльності від значення показника.	Рівень плинності кадрів серед резервістів (%).

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
За способом отримання числового значення показника	Абсолютні	Еквівалентні значенням тих чи інших явищ, процесів і вимірюються в натуральному або вартісному вираженні.	Середні витрати на адаптацію одного службовця (грн).
	Відносні	Являють собою математичне співвідношення двох і більше величин.	Структура ФОП за категоріями службовців (%).
За діапазонами планування і періодів вимірювання показника (запропонований А. Нілі)	Відстрочені (лагові)	Служать для оцінки подій у минулому (в основному фінансові показники; оцінка здійснюється раз на квартал, рік).	Отриманні результати органів державної влади на одного службовця (грн).
	Випереджаючі	Спрямовані на вимір ефективності процесів (від тижня до місяця).	Кількість закритих вакансій одним службовцем відділу управління персоналом (шт.).

них KPI, за якими оцінюється діяльність HR-служби у сфері набору та звільнення персоналу, навчання, переміщення талантів, кадрових витрат [1].

Мета статті полягає в дослідженні системи KPI з позиції її використання органами державної влади.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо застосування системи KPI з позиції оцінки ефективності. Її можна розглянути із двох позицій: процесу підбору службовців; роботи працівників, в обов'язки яких входять процедури приймання службовців на службу (конкурсна комісія).

Стосовно процесу підбору персоналу можна виділити такі етапи розроблення KPI.

Етап I – виділяють складові частини даного процесу і класифікують їх.

Етап II – визначають критично важливі чинники і виділяють показники, які будуть оцінюватись.

Етап III – послідовно порівнюють змінні одну з одною таким чином, щоб виявити їхню залежність.

Етап IV – конструюють формули для виконання вимірювань.

Для оцінки встановлюють два рівні основних показників ефективності – базовий (мінімально необхідний) і випереджаючий (бажаний). Такий спосіб постановки завдань в поєднанні з відповідно вибудуваною системою оплати праці (відносно невеликі виплати за досягнення базового рівня і суттєві премії за досягнення випереджальних значень) ефективно стимулює державних службовців і організацію загалом на досягнення максимального результату.

Інструментами управління на практиці виступають традиційні системи регулярної наскрізної оцінки й отримання зворотного зв'язку, а саме системи щотижневої звітності та щомісячних співбесід зі службовцями про досягнуті результати KPI [1; 3].

Під час оцінювання підсумкових результатів діяльності підрозділу (службовця) беруться до уваги пріоритетність показників (їхні вагові коефіцієнти) і ступінь виконання плану [4]. Проводиться розрахунок ефективності діяльності за результатами звітного періоду за кожним оціночним листом.

Оцінка службовця здійснюється безпосереднім керівником органів державної влади. Крім формальної процедури розрахунку балів, важливо провести співбесіду, щоб виявити причини успіху або невдач, визначити можливість здійснення планів, проаналізувати ризики, щоб урахувати їх у майбутньому. Оціночна співбесіда водночас стає підбиттям підсумків попереднього звітного періоду, а також розстановкою пріоритетів і плануванням чисельних значень показників на наступний.

Переваги та недоліки KPI як інструменту управління. Ключові показники ефективності як інструмент управління дозволяють:

– чітко формулювати цілі, висловлювати їх кількісно;

– транслювати цілі на всі рівні управління («дерево показників і нормативів»

стає інструментом узгодження стратегічного й операційного планів);

– вести моніторинг результатів (оцінювати ступінь досягнення цілей);

– своєчасно діагностувати складні ситуації, що вимагають управлінського втручання (показники як індикатори проблем);

– своєчасно коригувати цілі, тим самим оптимізувати плани (великий розрив між нормативними і фактичними значеннями свідчить про помилки у плануванні);

– делегувати повноваження (рівень деталізації показників виявляє ступінь передачі функцій і відповідальності), що особливо важливо у великих структурах;

– зіставляти однорідні процеси, що протікають в різних умовах, що дає можливість порівнювати підрозділи один з одним;

– оцінювати рівень управління, ефективність підрозділів і виявляти найбільш слабкі напрями роботи;

– мотивувати державних службовців на досягнення результатів;

– об'єктивно оцінювати ефективність діяльності службовців.

Висновки і пропозиції. Універсальність системи KPI дозволяє з однаковим успіхом використовувати її в організаціях будь-якої форми власності та будь-якого напряму діяльності незалежно від чисельності державних службовців. Однак на шляху її впровадження можуть виникнути труднощі, а саме:

– трудомісткість і порівняльна тривалість розробки і впровадження системи KPI. В органів державної влади має бути необхідна інформаційна підтримка, упроваджена або готова до впровадження автоматизована система обліку (ERP або інші системи). Обслуговування системи може вимагати виділення спеціально навчених фахівців або навіть підрозділи зі складу служби з управління персоналом;

– необхідність перебудови системи управлінського обліку для отримання валідної інформації про виконання встановлених стандартів;

– наявність в органів державної влади інших систем оцінки персоналу нарівні із KPI. Наприклад, якщо зберігається автоматична виплата річного бонуса, то існує можливість опору з боку персоналу, який звик отримувати фіксовану премію за виконання повсякденних обов'язків;

– KPI можуть перетворитися на немотивуючий чинник. Складність виміру якісних показників збільшує суб'єктивність оцінки. У такому разі низька оцінка роботи службовця буде для керівника сигналом, що його кваліфікація не відповідає посаді, а для службовця – що його працю не цінують і пора підшукувати нове місце роботи;

– занадто велика кількість KPI ускладнює процес контролю за результатами роботи. Для оцінки діяльності рядового службовця доцільно використовувати від двох до п'яти показників, а число завдань керівника може досягати 7 – щоб уникнути «згладжування» їхньої значущості та деконцентрації зусиль на їх досягнення. Інакше службовці будуть ігнорувати низку показників, які незначно впливають на розмір премій;

– цільові значення показників недосяжні або, навпаки, легкодоступні. Наприклад, виконання поставленої мети може бути ускладнене відсутністю в органів державної влади необхідної інформаційної бази;

– зайва деталізація KPI, націлених на вузьку ділянку роботи без урахування загальної стратегії;

– визначення KPI за функціями, які не контролюються службовцем;

– надмірний акцент на використання KPI або занадто велика вага показника можуть призвести до навмисного спотворення інформації службовцем в гонитві за премією.

Список використаної літератури:

1. Беков Х. Методология и практика формирования системы оценки управленческого персонала : дис. … экон. наук: 08.00.05. Москва, 2002. 319 с.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наукова доповідь / за заг. ред. Ю. Ковбасюка, К. Ващенка, Ю. Сурміна. Київ : НАДУ, 2012. 72 с.
3. Мосора Л. Відкритість як критерій оцінки якості функціонування державної служби. *Young*. 2018. Вип. 53.1.
4. Зелінський С. KPI – на службу державній службі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 163–167.
5. Вимір ефективності в системі управління державними фінансами: світовий досвід

та імплементація в Україні / Г. Котіна та ін. 2018.
6. Саєнко І. Використання KPI для оцінювання діяльності підприємства. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку маркетингового управління.* Київський національний університет технологій та дизайну. Київ, 2017.
7. Лойко І. Аналіз сучасних методів оцінювання персоналу. *Збірник наукових праць Української державної академії залізничного транспорту.* 2014. № 146. С. 129–135.

Karkovska V. Features of the application of key performance indicators in the conditions of formation of staff authorities mechanisms of state authorities

The article deals with the actual topic of the peculiarity of the use of key performance indicators in the conditions of formation of mechanisms of personnel security of public authorities. Implementation of the mechanism of staffing of state authorities is within the area of responsibility of the senior management, while its implementation depends on the efforts of each employee. The lack of specific tasks and an appropriate evaluation system lead to the fact that contractors do not coordinate with the goals of public authorities and do not have the opportunity to be guided in strategic priorities. It is established that one of the tools that allow management to make fairly complete information when making management decisions is the key performance indicators. Key performance indicators can characterize both general aspects that are equal for all public servants, as well as specific norms of work and behavior specific to a particular workplace or position. The classification of key performance indicators of the key performance indicators in terms of formation of mechanisms of personnel security of public authorities is proposed. This classification is characterized by the following categories: classification criterion, groups of indicators, assignment of indicators, examples of performance indicators. The application of the key performance indicators system from the point of view of performance appraisal can be considered from two positions, namely: the recruitment process; the work of employees who are responsible for the procedures for hiring employees (commission). The advantages and disadvantages of key performance indicators as a management tool are presented. Key performance indicators as a management tool allow you to: clearly formulate goals, express them quantitatively; translate goals to all levels of management; monitor the results; timely diagnose complex situations requiring managerial intervention; adjust goals in a timely manner, thereby optimizing plans; delegate authority; to evaluate the level of management; motivate civil servants; objectively evaluate the effectiveness of employees. The versatility of the key performance indicators system makes it equally possible to use it in organizations of any form of ownership and any line of business, regardless of the number of civil servants. However, there are a number of difficulties in implementing it.

Key words: *key performance indicators, mechanisms of personnel security of public authorities, classification, civil servants, evaluation.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.25

В. О. Копанчук
докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У даній статті здійснюється комплексний аналіз та доктринальний синтез концептуальних засад становлення та нормативно-правового забезпечення державної політики й управлінської діяльності у сфері безпеки.

Автором зроблено висновок про те, що історично склалося так, що Україна за наслідками проголошення незалежності все ж включила до складу свого національного законодавства переважну більшість нормативно-правових та підзаконних актів, які регулювали певну сферу суспільних відносин, а отже, процес створення власної нормативної фундаментальної бази триває й сьогодні. Цікаво, що етимологічний зміст державної безпеки на міжнародно-правовому рівні має різне забарвлення та навіть обґрунтовується за допомогою різного понятійно-категоріального апарату, наприклад, нерідко такі поняття, як «воєнна доктрина», «державна безпека», «національна безпека», вживаються як тотожні або як слова-синоніми.

Аргументовано засвідчено, що державна політика не обмежується лише прийняттям окремих законодавчих та нормативних актів, спрямованих на захист та оборону національної безпеки, а й спрямована на створення окремих органів, за допомогою яких дані норми будуть впроваджуватися в державно-суспільне життя, зокрема у 2015 році було створено Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України.

Доктринальний та комплексний аналіз концептуальних засад та особливостей реалізації державної стратегії у сфері безпеки в умовах трансформації державної політики та викликів засвідчив, що державна політика спрямована на забезпечення державної безпеки, суверенітету, цілісності й безпеки як ключових елементів, визначених на рівні Конституції України. Саме в даних умовах і приймаються різні нормативно-правові та законодавчі акти, спрямованні на державно-правове регулювання зазначеної сфери суспільно-державного життя. Водночас кожне явище та процес має характеризуватися цілісністю та комплексністю, а отже, не є виключенням і сфера забезпечення й дотримання державної політики у сфері безпеки, що може бути комплексно вирішено шляхом прийняття єдиного систематизованого та кодифікованого законодавчого акта, наприклад Основ законодавства у сфері національної безпеки та оборони України.

Ключові слова: *безпека, стратегія, виклики, загрози, держава-агресор, оборона.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах становлення української державності чільне місце серед всієї структури механізму державотворення займає політика у сфері забезпечення державної безпеки, яка прямо та опосередковано забезпечується крізь призму безпекової стратегії. У цілому будь-яка стратегія – це, безумно, певний комплекс заходів та прийомів, які спрямовані для вирішення певних проблем та реалізації функцій держави, проте їх впровадження без урахування наукових здобутків та науково-дослідного підґрунтя є неможливим.

Питання та напрямки впровадження національної безпеки є актуальними та нагальними на кожному етапі історико-правового розвитку, адже питання стоїть про незалежність, суверенність, державний суверенітет тієї чи іншої країни. Як свідчить вітчизняний досвід, жодна держава незалежно від рівня її розвитку та міжнародного становища не може вважатися повністю захищеною в контексті державної безпеки та цілісності. Причому український досвід свідчить, що

© Копанчук В. О., 2020

питання локального характеру пов'язані з певними суперечностями на рівні адміністративно-територіальної одиниці, чиї області швидко можуть персоніфікуватися у збройні конфлікти, які становитимуть загрозу й міжнародній безпеці.

Зазначені обставини яскраво свідчать про те, що перегляд наявних загроз та викликів, завдань та пріоритетів для українського суверенітету й державності в цілому є нагальними питаннями, які потребують повного, об'єктивного та доктринального вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження, розглядалися у працях таких вчених, як А. Єромалаєв, О. Савчин, В. Чумак, Г. Мелеганич та інших [1–4], однак переважна більшість наукових праць присвячена визначенню сутності національної безпеки в цілому, натомість дослідження концептуальних засад та особливостей реалізації державної стратегії у сфері безпеки в умовах трансформації державної політики належить до малодосліджених тем.

Метою даної статті є дослідження та комплексний аналіз концептуальних засад та особливостей реалізації державної стратегії у сфері безпеки в умовах трансформації державної політики та викликів.

Виклад основного матеріалу. Сучасний міжнародний правопорядок та реалізація принципів законності та верховенства права ускладнюється через численні проблеми соціально-економічного, політичного, демографічного, екологічного та інших сфер, зокрема від незаконної міграції у Центральній Європі до розроблення та випробовування зброї масового ураження у світі. Не буде вважатися перебільшенням той факт, що дані загрози для української державності мають також величезний вплив та несуть загрози цілісності та державному суверенітету в першу чергу.

Наявність певних явищ та процесів незалежно від їхньої політико-правової природи та зумовленості стають наслідком того, що вони переростають в об'єкти науково-дослідної роботи та досліджень, аби виокремити певні закономірності та запропонувати моделі та концепції вирішення тих чи інших проблем. За даних умов принципи та напрямки формування засад національної безпеки є беззаперечно ключовими індикаторами.

Історично склалося, що Україна за наслідками проголошення незалежності все ж включила до складу свого національного законодавства переважну більшість нормативно-правових та підзаконних актів, які регулювали певну сферу суспільних відносин, а отже, процес створення власної нормативної фундаментальної бази триває й сьогодні. Цікаво, що етимологічний зміст державної безпеки на міжнародно-правовому рівні має різне забарвлення та навіть обґрунтовується за допомогою різного понятійно-категоріального апарату, наприклад, нерідко такі поняття, як «воєнна доктрина», «державна безпека», «національна безпека», вживаються як тотожні або як слова-синоніми.

Як зазначає Філіп Х. Флурі, сучасні міжнародні урядові організації вже відійшли від практики розмежування стратегій оборони чи безпеки, оскільки мета в них повністю збігається, тому варто об'єднувати такі заходи в поняття «сектор безпеки», тобто сукупність будь-яких органів та установ незалежно від їхньої приналежності та форми власності, які прямо чи опосередковано зацікавлені у здійсненні певних заходів із метою забезпечення захисту прав та інтересів суспільства, держави та окремої особи [5, с. 23].

Водночас, не дивлячись на наявність міжнародно-правових гарантій забезпечення української державності та суверенітету, а також численних доктрин та обов'язків, взятих на себе міжнародними організаціями та окремими державами, уникнути реальної загрози для національної безпеки Україні не вдалося. За даних умов зупинимось на деяких законодавчих актах.

По суті, найпершим законодавчим актом відомчого характеру, спрямованим на збереження української державності, суверенітету та цілісності й безпеки, можна вважати Закон України «Про оборону України», який було при-

йнято 06 грудня 1991 року, але швидкий плин державотворення зумовлює його постійну зміну та реформування. Наприклад, досить кардинальні зміни були внесені 12 лютого 2015 року [6]. Важливість даного законодавчого акта серед іншого пов'язана з тим, що він вперше закріпив легальне визначення поняття «збройної агресії», під якою необхідно розуміти застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України.

Більше того, у ст. 1 даного Закону України конкретизується, які ж саме дії варто вважати збройною агресією, зокрема:

- вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України;
- блокада портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав;
- напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України;
- засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України;
- дії іншої держави (держав), яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження третьої держави, використовувалася цією третьою державою (державами) для вчинення вищезазначених дій;
- застосування підрозділів збройних сил іншої держави або групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, або продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів [6].

Серед підзаконних нормативно-правових актів варто виділити указ Президента України від 26 травня 2015 року, яким було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», у якій зазначено, що вона спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [7, с. 11; 8].

Варто звернути увагу на те, що українська державна політика не обмежується лише прийняттям окремих законодавчих та нормативних актів, спрямованих на захист та оборону національної безпеки, а й спрямована на створення окремих органів, за допомогою яких дані норми будуть впроваджуватися в державно-суспільне життя. Зокрема, в лютому 2015 року було прийнято рішення про створення Воєнного кабінету Ради національної безпеки і оборони України для прийняття важливих рішень в особливий період, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової), або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [9; 10].

Г.І. Мелаганич зазначає, що за етимологічним змістом сам термін «безпека» походить від грец. «володіти ситуацією», що для українського суспільства є визначальним, оскільки стратегія національної безпеки України – офіційний законодавчий акт, але водночас і насамперед – важливий елемент процесу стратегічного планування в уряді [4, с. 15].

Безумовно, з такими висновками варто погодитись та можна їх лише доповнити тим фактом, що український досвід засвідчив, що основі загрози є результатом не лише певних напрямків діяльності тих чи інших держав, установи чи окремих організацій, але, в першу чергу, самих країн, які дозволяють в рамках реалізації своїх програм та політики вдаватися до агресії,

збройних конфліктів тощо. Підтвердженням даної концепції та судження є те, що Верховною Радою України було прийнято рішення про визнання конкретної країни – Російської Федерації агресором по відношенню до України.

Розглядаючи викладені норми законодавчих засад та індикатори державної політики, очевидно, що дані положення та напрямки є одними із ключових в умовах теперішньої ситуації в нашій державі. Важливими кроками мають бути й реалізації продиктованих владою кроків у напрямку позбавлення позаблокового статусу України та набуття повноцінного членства у НАТО, що відображається і в окремих підзаконних нормативно-правових актах як ціль та стратегія на найближчий час.

Висновки і пропозиції. Доктринальний та комплексний аналіз концептуальних засад та особливостей реалізації державної стратегії у сфері безпеки в умовах трансформації державної політики та викликів засвідчив, що державна політика спрямована на забезпечення державної безпеки, суверенітету, цілісності й безпеки як ключових елементів, визначених на рівні Конституції України. Саме в даних умовах і приймаються різні нормативно-правові та законодавчі акти, спрямованні на державно-правове регулювання зазначеної сфери суспільно-державного життя. Водночас кожне явище та процес має характеризуватися цілісністю та комплексністю, а отже, не є виключенням і сфера забезпечення й дотримання державної політики у сфері безпеки, що може бути комплексно вирішено шляхом прийняття єдиного систематизованого та кодифікованого законодавчого акта, наприклад Основ законодавства у сфері національної безпеки та оборони України, структура та форма якого мають стати результатом подальшим наукових пошуків.

Список використаної літератури:

1. Єрмолаєв А.В. Концептуальні засади та особливості формування сучасної стратегії національної безпеки України. *Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право.* 2012. № 1. С. 22–25.
2. Савчин О. Трансформація архітектури безпеки та стратегічний вибір для України. URL : http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertnadumka/view/article/transformacija-arkhitekturi-bezpeki-ta-strategichnii-vi/#sthash.qumRxJKX.dpuf-.
3. Чумак В. Нова стратегія національної безпеки: чого сподіваємося досягти? *Дзеркало тижня. Україна.* 2010. № 46, 10 грудня. URL : http://gazeta.dt.ua/POLITICS/nova_strategiya_natsionalnoyi_bezpeki_chogo_spodiva-emosya_dosyagti.html.
4. Мелеганич Г.І. Безпекова стратегія України в умовах сучасних міжнародних викликів та загроз політики. *Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки»*. № 5. 2015. URL : http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2518/2248.
5. Розбудова безпеки і оборони. Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / За ред. Філіпа Х. Флурі, Вітлема Ф. ван Їікелена ; перекл. з англ. О. Михалочко за участю К. Гломозди. Женева–Київ, 2006. 383 с.
6. Закон України «Про оборону України». URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T193200.html.
7. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. Київ : НІСД, 2013. 64 с.
8. Про Стратегію національної безпеки України. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/ link1/U105_07.html.
9. Стратегії національної безпеки України: URL : http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/proekt_ strateg.pdf.
10. Указ Президента України № 139/2015 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України». URL: http://www.president.gov.ua/documents/19048.html.

Kopanchuk V. Conceptual bases of strategy of Ukraine in the sphere of safety: modern calls in the conditions of transformation of public policy

In this article the complex analysis and doctrinal synthesis of conceptual bases of formation and standard legal support of public policy and administrative activity in the sphere of safety is carried out.

The author drew a conclusion what historically developed so that Ukraine behind consequences of declaration of independence nevertheless included in structure of the national legal system the vast majority standard and legal and bylaws which regulated a certain sphere of the public relations, so, process of creation of own regulatory fundamental base continues and today. It is interesting that etymological the content of national security at the international legal level has a miscellaneous a color and is even proved by means of various conceptual categorical device, for example not seldom such concepts as «the military doctrine», «national security» are accepted as are identical or as words synonyms.

It is with deep arguments testified that public policy is not limited only to adoption of the separate laws and regulations directed to protection and defense of national security, but also it is directed to creation of separate bodies by means of which these norms lives will take root into state public, in particular in 2015 it was created a military office of the National Security and Defense Council of Ukraine.

Doctrinal and the complex analysis of conceptual bases and features of realization of the state strategy in the sphere of safety in the conditions of transformation of public policy and calls testified that public policy is aimed at providing national security, sovereignty, integrity and safety as key elements are defined at the level of the Constitution of Ukraine. In these conditions different standard and legal also acts the direction on state and legal regulations of the specified sphere public and state lives are also accepted. At the same time each phenomenon and process it has to be characterized by integrity and complexity and consequently, also the sphere of providing and observance of public policy in the sphere of safety is not an exception that can be in a complex solved by adoption of the uniform systematized and Codified act, for example Principles of the legislation in the sphere of national security and defense of Ukraine.

Key words: *security, strategy, challenges, threats, aggressor state, defense.*

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.26

П. П. Махортов
ад'юнкт навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

У статті підкреслено, що в сучасних умовах існуюча в Україні система гарантування національної та регіональної безпеки, насамперед у природно-техногенній, екологічній і військовій сферах, ще недостатньо ефективно вирішує проблеми захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави з огляду на те, що не є цілісною, достатньою, раціонально організованою й ефективно керованою. Автор зазначає, що в останній час значно посилилась увага науковців до питань, пов'язаних із національною безпекою держави. Варто назвати таких авторів, як: Г. Атаманчук, О. Бережной, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, О. Труш та інші, які присвятили свої дослідження різним аспектам даної проблематики. Водночас, на наш погляд, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населеннявсе ще існує науковій вакуум. Виходячи із цього, метою статті є аналіз наукових підходів щодо ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини національної безпеки держави. У статті доведено, що процес ухвалення та реалізації управлінських рішень складається із серії дій у рамках організаційних структур, які в сукупності формують державно-управлінський дискурс. Автор зазначає, що основними етапами державно-управлінського процесу можуть бути: ідентифікація проблеми, планування її розв'язання, ухвалення рішення, реалізація політики й оцінка результату. Як структуру, так і процес ухвалення та реалізації управлінських рішень у сфері гарантування національної безпеки визначає Конституція України та закони, у яких регулюються різні аспекти розглянутої проблеми.

Гарантування цивільної безпеки, насамперед безпеки населення, і захист критично важливих об'єктів державного управління – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян із виявлення, попередження загроз безпеки і протидії їм як обов'язкової й неодмінної умови захисту інтересів суб'єкта держави. На основі проведених досліджень визначено структуру й основні напрями діяльності щодо системи безпеки, яку варто розглядати як сукупність структур у сфері державної влади України та суб'єктів управління на місцевому рівні, організацій і громадян, а також спеціально створюваних органів управління, сил і засобів, які здійснюють цілеспрямовану діяльність і беруть безпосередню участь у реалізації цілей і завдань гарантування безпеки у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: *цивільна безпека, цивільний захист, державно-управлінські рішення, національна безпека, організаційний механізм.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах існуюча в Україні система гарантування національної та регіональної безпеки, насамперед у природно-техногенній, екологічній і військовій сферах, ще недостатньо ефективно вирішує проблеми захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави з огляду на те, що не є цілісною, достатньою, раціонально організованою й ефективно керованою [1–6].

© Махортов П. П., 2020

Крім того, на нашу думку, украй важливо, що ця складова частина загальної системи гарантування національної безпеки функціонує переважно в оперативному режимі. У такому ж по суті режимі реагування працюють і всі органи, що відповідають за національну безпеку.

Методологічні аспекти функціонування окремих компонентів системи гарантування цивільної безпеки є найважливішою частиною методології національної безпеки. Аналіз теоретичних і практичних

підходів у сфері формування й функціонування зазначеної системи дозволяє дійти висновку, що тут варто використовувати положення і висновки як теорії ухвалення управлінських рішень, так і теорії організації державних органів управління. Тому вивчення проблематики ухвалення управлінських рішень щодо цивільного захисту населення є вкрай важливою частиною національної безпеки держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом значно посилилась увага науковців до питань, пов'язаних із національною безпекою держави. Варто назвати таких авторів, як: Г. Атаманчук, О. Бережной, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, О. Труш та інші, які присвятили свої дослідження різним аспектам даної проблематики.

Водночас, на наш погляд, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень з питань цивільного захисту населення все ще спостерігається науковий вакуум.

Метою статті є аналіз наукових підходів щодо ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини національної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Політика національної безпеки є результатом ланцюжка дій у рамках організаційної структури, тобто підсумком певного управлінського процесу.

Процес ухвалення та реалізації рішень складається із серії дій у рамках організаційних структур, які в сукупності формують державно-управлінський дискурс. Основними етапами державно-управлінського процесу можуть бути: ідентифікація проблеми, планування її розв'язання, ухвалення рішення, реалізація політики й оцінка результату. Як структуру, так і процес ухвалення та реалізації управлінських рішень у сфері національної безпеки визначає Конституція України та закони, у яких регулюються різні аспекти розглянутої проблеми [7–8].

Розглянемо структуру державного управління єдиної державної системи цивільного захисту України (основні принципи).

1. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС.

2. Єдина державна система цивільного захисту складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок.

3. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – функціональні підсистеми) створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них [8].

Теорія організації органів публічного управління надає важливого значення такій характеристиці, як сутність організації, або організаційна сутність. На думку відомого фахівця у сфері управління А. Атаманчука [9], сутність організації – це думка самої організації, що виражається панівною в ній групою щодо того, якими мають бути завдання і можливості організації.

Сутність організації визначальним чином впливає на формування інтересів цієї організації. Важливими вважаються такі аспекти:

– зазвичай розглядається стратегія, яка, на думку панівної в ній групи, зробить організацію найбільш важливою;

– організації прагнуть отримати у своє розпорядження матеріальні й інші засоби, які розглядаються як необхідні для їхнього існування. Звідси тенденція до отримання максимальної автономії організації;

– організації чинять опір у разі спроб позбавити їх функцій, які розглядаються як частина їхньої сутності;

– організація намагається вивести за свої рамки будь-яку нову функцію, оскільки новий персонал із новими знаннями, уміннями й інтересами може спробувати змінити сутність організації.

Отже, конфлікти щодо завдань і функцій є постійним явищем на вищому рівні

державного управління. Формування системи гарантування безпеки за надзвичайних ситуацій, з теоретичного та практичного поглядів, є багатоплановим, великим за обсягом процесом і охоплює цілий комплекс взаємопов'язаних заходів. Водночас у ньому варто виділити організаційну і функціональні сторони.

Організаційна сторона процесу формування даної системи передбачає встановлення і вдосконалення організаційної структури. Це статичний (структурний) «зріз» системи, покликаний надати взаємодії елементів системи стійкості, визначеності і послідовності. Пріоритетним напрямом є визначення системи спеціально уповноважених органів управління, які постійно діють, у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій на всіх рівнях організації публічного управління, їхніх завдань і функцій.

Функціональна сторона процесу формування системи гарантування безпеки за надзвичайних ситуацій, або її динамічний (функціональний) «зріз», пов'язана з реальною практичною взаємодією, у результаті якої виникає сукупний результат усієї державно-управлінської діяльності у сфері захисту від надзвичайних ситуацій.

Зазначена сторона формування системи потребує постійної уваги, коригування, стимулювання і контролю, оскільки у функціонуванні системи немає автоматизму, раз і назавжди заданої визначеності. Це пов'язано насамперед із тим, що об'єкт управління постійно видозмінюється й розвивається. Тому без потужного зовнішнього організуючого впливу система буде постійно дисфункціонувати.

У зв'язку із цим найважливішою складовою частиною методології побудови системи гарантування безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів за надзвичайних ситуацій є обґрунтування концепції управління цією системою.

Ґрунтуючись на положеннях загальної теорії управління складними системами, управління безпекою за надзвичайних ситуацій варто розглядати в рамках певної соціально-економічної системи, що об'єднує стійкими внутрішніми зв'язками населення, об'єкти економіки, інфраструктури, території, а також управлінські структури [9].

На нашу думку, у процесі управління видом безпеки, що розглядається, варто виділяти два рівні, дві ієрархічно пов'язані складові частини, для кожної з яких характерний певний зміст.

Перший рівень (перша складова частина управління) включає в себе управлінську діяльність аналітичного, науково-прогностичного й організаційного характеру. Її результатом насамперед є визначення стратегій управління за зовнішніх, наприклад техногенних, впливів, а також організація механізму їх реалізації з урахуванням соціальних, економічних та інших чинників.

Другий рівень процесу управління стосується організаційно-технічних систем. Базовими елементами системи управління на цьому рівні є функціональний контур та інформаційні технології, методи і засоби підготовки й ухвалення управлінських рішень, а також методичний апарат аналізу й оцінки ризику з урахуванням соціальних, економічних та інших аспектів.

Чинники формування системи тісно пов'язані із процесом вироблення основних напрямів політики у сфері гарантування громадської безпеки населення та захисту критично важливих об'єктів і територій у разі надзвичайних ситуацій.

На наш погляд, важливий висновок про те, що чим вище становище організації в державній ієрархії, тим більший спектр чинників вона повинна враховувати.

На рівні вищого керівництва на основі аналізу загроз життєво важливим інтересам в економічній, соціальній, екологічній та природно-техногенній сферах, оцінки наявних для усунення цих загроз людських, фінансових, інформаційних, сировинних, енергетичних та інших ресурсів виробляються основні напрями гарантування національної безпеки в зазначеній сфері. Вони закріплюються в державних нормативних документах і служать основою для вироблення основних напрямів регіональної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного

характеру, цивільної оборони, пожежної безпеки й ін.

Зазначені документи є основоположними, концептуальними, водночас служать вихідними даними для формування механізмів реалізації державної політики в даній сфері.

Вимоги щодо гарантування безпеки за надзвичайних ситуацій узгоджуються з реальними можливостями суб'єктів державного управління держави. Після їх виконання визначаються основні напрями формування системи гарантування безпеки, які реалізуються в цільових науково-технічних програмах розвитку територіальної підсистеми в умовах надзвичайних ситуацій.

Створення системи гарантування цивільної безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів і територій за надзвичайних ситуацій підпорядковане впливу великого й тісно взаємопов'язаного кола закономірностей. Їх доцільно об'єднати у дві великі групи, що відображають соціально-економічний і організаційний характер створюваної системи.

Група закономірностей соціально-економічного характеру відображає зв'язок створення системи гарантування цивільної безпеки населення й захисту критично важливих об'єктів і територій за надзвичайних ситуацій із зовнішніми і внутрішніми умовами розвитку суспільства та держави. До найважливіших з них, на нашу думку, належать такі:

– відповідність організації системи забезпечення цивільного захисту населення рівню можливостей різних регіонів держави, їхньому економічному потенціалу;

– відповідність напрямів розбудови системи реальній небезпеці особистості, суспільства і держави в економічній, соціальній, екологічній, природно-техногенної сферах, а також цілям державної політики сталого розвитку;

– єдність інтересів усіх груп населення у сфері захисту від надзвичайних ситуацій.

Інша група закономірностей мають організаційний характер і виражають те, що внутрішньо притаманне тільки даній системі, становить особливості її побудови порівняно з іншими державними системами (наприклад, системою соціального забезпечення, системою охорони здоров'я), характеризує взаємозв'язок складових елементів системи, внутрішню логіку побудови кожного з них. Основними закономірностями побудови системи організаційного характеру, на нашу думку, є:

– безпосередня залежність ефективності функціонування системи від рівня розвитку економічних, правових механізмів діяльності у сфері гарантування безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів і територій за надзвичайних ситуацій;

– залежність організаційної структури сил системи від завдань, що вирішуються, і рівня їхнього технічного оснащення;

– залежність ефективності управління заходами з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій від організації системи на всіх рівнях;

– відповідність організації, складу сил і засобів, фінансових і матеріальних ресурсів ступеню небезпеки наслідків аварій, катастроф стихійних лих, а також терористичних актів.

Гарантування цивільної безпеки, передусім безпеки населення, і захист критично важливих об'єктів державного управління – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян із виявлення, попередження загроз безпеці, протидії їм як обов'язкової й неодмінної умови захисту інтересів суб'єкта держави.

Основні напрями гарантування цивільної безпеки в конкретних сферах життєдіяльності, на нашу думку, такі:

– *в економічній сфері:* забезпечення стійкого зростання економічного потенціалу держави та рівня соціального захисту населення; обмеження концентрації виробництва в окремих промислових зонах; переведення трудомістких, енерго- і ресурсоємних виробництв на більш прогресивні та високотехнологічні з урахуванням світового досвіду; організація підтримки товаровиробників; проведення приватизації й акціонування з урахуванням інтересів області та населення; забезпечення конкурентоспроможності підприємств, сприяння процесам

їх реформування; сприяння фінансовому забезпеченню програм розвитку промислових підприємств; зміцнення виробничо-економічних зв'язків; подальший розвиток транспортних магістралей;

– *у соціальній сфері:* стабілізація і підвищення рівня життя населення, забезпечення його соціального захисту; охорона здоров'я населення; розвиток системи професійної підготовки та перепідготовки, організація громадських робіт із метою максимальної зайнятості трудових ресурсів; реалізація заходів щодо поліпшення санітарно-епідеміологічної обстановки в області; оптимізація співвідношень державної, муніципальної та приватної власності у створенні поточних запасів й організації торгівлі продуктами харчування та предметами першої необхідності; реалізація комплексної програми заходів соціального захисту жителів області;

– *в екологічній сфері:* удосконалення адміністративних і економічних методів управління природоохоронною діяльністю, природоохоронного законодавства й екологічних стандартів; зниження техногенного впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я населення; широка участь громадськості в ухваленні та реалізації рішень, що впливають на стан навколишнього середовища; розвиток системи моніторингу за станом навколишнього середовища і контролю за джерелами забруднення; удосконалення еколого-просвітницької діяльності та системи безперервної екологічної освіти для формування у громадян дбайливого ставлення до природи;

– *в оборонній сфері:* підтримка цивільної оборони на рівні, що забезпечує ефективний захист населення, матеріальних і культурних цінностей від загроз воєнного характеру; активна реалізація положень і норм Цивільного кодексу України, Закону України «Про національну безпеку» та інших нормативно-правових актів України з питань цивільного захисту.

Висновки і пропозиції. На основі проведених досліджень визначено структуру й основні напрями діяльності щодо гарантування системи безпеки, яку варто розглядати як сукупність структур у сфері державної влади України та суб'єктів управління на місцевому рівні, організацій і громадян, а також спеціально створюваних органів управління, сил і засобів, які здійснюють цілеспрямовану діяльність і беруть безпосередню участь у реалізації цілей і завдань гарантування безпеки у сфері цивільного захисту.

З'ясовано, що закономірності організації системи гарантування безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів за надзвичайних ситуацій на практиці реалізуються через визначені в роботі принципи. Під час їх обґрунтування виявлено, що вони мають базуватися насамперед на принципах формування державної політики України в основних сферах забезпечення життєдіяльності.

Список використаної літератури:

1. Купцов В. Особенности административно-правовых режимов (на примере государственного управления безопасностью и обороной). *Право и жизнь.* 2000. № 29. С. 36–46.
2. Бережной О. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень. *Актуальні проблеми економіки*. 2004. № 9. С. 26–29.
3. Кунц Г., Доннел С. Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. Пер. с англ. Москва, 1988. 225 с.
4. Общая теория национальной безопасности : учебник / под общ. ред. А. Прохожева. Москва, 2002. 318 с.
5. Никифорчук Б. Системний підхід до прийняття управлінських рішень. Львів : Українська академія друкарства, 2007. 229 с.
6. Скидмор М., Трипп М. Американская система государственной власти. Пер. с англ. Москва : СП «Квадрат», 1993. 384 с.
7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
8. Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № № 34–35.
9. Атаманчук Г. Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. Москва : Омега-Л, 2005. 584 с.

Makhortov P. Problems of the organization of making managerial decisions concerning civil defense

The paper emphasizes that under the current conditions, the existing in Ukraine system of ensuring the national and regional security, in particular in the natural technogenic, environmental, and military spheres, is not effective enough to solve the problems of protecting the vital interests of the individual, society, and the state, since it is not well-integrated, insufficient, poorly organized, and inefficiently managed. The author points out that the attention of the scientific community to the issues related to the national security of the state has increased recently. Note should be made of such authors as H. Atamanchuk, O. Berezhnoi, S. Dombrovska, B. Nykyforchuk,O. Ostroverkh, S. Pyrozhkov, H. Sytnyk, O. Trush and other researchers who have devoted their studies to various aspects of the problem range in question. At the same time, to our mind, there is still certain scientific vacuum in the study of the problems of making public-administrative decisions on the issues of civil protection of the population. From this perspective, the objective of the paper is analysis of the scientific approaches to making public-administrative decisions on civil protection of the population as an important part of the national security of the state. The paper proves that the process of making and implementing management decisions consists in a series of actions within the framework of organizational structures that taken together form the public-administrative discourse. The author notes that the main stages of the public-administrative process can be as follows: identification of the problem, planning of its solution, making a decision, implementing the policy, and assessment of the outcome. Both the structure and the process of making and implementing management decisions in the sphere of ensuring the national security are defined by the Constitution of Ukraine and the laws which regulate various aspects of the problem under study. Ensuring of civil safety, in the first place, the safety of the population and protection of critically important objects of public administration, is the targeted efforts of state and public institutions, as well as citizens to detect, prevent and respond to security risks as an indispensable and imperative condition for protection of the state subject. Based on the conducted research, the structure and key areas of activity for providing the security system have been determined, which should be considered as a set of agencies in the sphere of state power of Ukraine, and local subjects of management, organizations and citizens, as well as specially created bodies of management, forces and means that pursue a purposeful activity and are directly involved in the implementation of the goals and tasks of ensuring security in the field of civil defense.

Key words: *civil safety, civil defense, public-administrative decisions, national security, organizational mechanism.*

УДК 351:354:658.3:35:007
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.27

О. В. Мейко
orcid.org/0000-0002-8774-7806
кандидат військових наук, начальник
Сумського прикордонного загону Східного регіонального управління
Державної прикордонної служби України

СУТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЩОДО ФОРМУВАННЯ СТРУКТУР ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ

У статті розкрито зміст проблеми реалізації інформаційно-аналітичної діяльності в Державній прикордонній службі України. У вступі проаналізовано ступінь актуальності запропонованої проблеми для країни в цілому і для прикордонного відомства зокрема.

Визначено мету представленої публікації та проаналізовано пошуково-бібліографічним методом наукові праці (статті, монографії, дисертації, навчальні посібники), присвячені питанням інформаційно-аналітичної діяльності. Аналіз показав переважання зарубіжної літератури, оскільки згаданий вид діяльності виник саме на Заході.

У викладі основного матеріалу розкрито сутність понять «інформаційно-аналітична діяльність», «процес прийняття рішень». Подано суттєві ознаки цих дефініцій. Сформульовано визначення інформаційно-аналітичної діяльності та прийняття рішень у прикордонній службі. Виділено основні аспекти інформаційно-аналітичної діяльності офіцерів-прикордонників: логічний (дотримання вимог форм мислення і слідування законам правильного мислення: правильна побудова тверджень, правильне виведення висновків дедукції, індукції та аналогії, правильна побудова процедури добору аргументів до відповідного міркування); методологічний (застосування методів та принципів гносеології – пізнавальної діяльності); інформативний (володіння знаннями теорії інформації, ігор, отримання та обробки інформаційних одиниць, передача достовірної інформації тощо).

Представлено сутність прикордонного підрозділу та сучасні тенденції його формування. Проаналізовано основні результати проведеного наукового дослідження. Інтерпретовано основні висновки здійсненої роботи. Сформульовано напрями подальших перспективних досліджень у представленій проблематиці.

Ключові слова: *інформаційно-аналітична діяльність, прикордонна служба, прикордонний підрозділ, структура, інформація, аналіз, формування.*

Постановка проблеми. Сучасні вимоги до фахівців будь-якої сфери полягають не лише в тому, яким обсягом знань та сформованих умінь та навичок вони володіють, а те, як уміло, раціонально та креативно його зможуть використати. Це свідчить про те, що освіта та тенденції в підготовці майбутніх фахівців зазнають суттєвих змін. Зважаючи на ті проблеми, які доводиться вирішувати сучасному суспільству, аналітика є тим універсальним методом, що стає нині пріоритетним для усіх фахівців. Прикордонна служба України повинна сприймати ці сучасні тенденції, оскільки тільки шляхом модернізації можна досягти змін на рівні державного управління, економічних показників тощо.

Державна прикордонна служба України потребує здійснення реформ, проте ці реформи потрібно здійснити комплексно. Це означає, що інновацій потребують усі складові частини згаданого відомства. Протягом перехідного періоду розвитку Української держави прикордонна служба змінювала свій статус, обсяг завдань і відповідних функцій, проте помилковим був підхід, за якого професійну діяльність прикордонників сприймали без урахування їхньої інтелектуальної складової. Зважаючи на те, що відбувається війна нового типу на східних територіях України, цей підхід не змінився, оскільки першочергово

© Мейко О. В., 2020

бралась до уваги лише військова компонента в діяльності прикордонників-військовослужбовців.

На нашу думку, необхідно зосередити увагу на інтелектуальній сфері діяльності прикордонників, оскільки, як свідчить досвід їхньої роботи, обробка інформації, аналіз інформації, рівень сформованості взагалі критичного мислення є тими атрибутами професійно-особистісної діяльності. Специфіка діяльності прикордонної служби вимагає забезпечення її представників, переважно управлінського рівня, відповідним обсягом аналітичної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Втілення у практичну сферу теоретичних напрацювань можливе за умови наявності високого рівня наукових досліджень [3]. Нами здійснено аналіз відповідної джерельної бази, присвяченої питанням інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління і формуванню інформаційної або аналітичної компетентності, аналізу специфічних методів інформаційно-аналітичної діяльності тощо.

Цінними для вивчення запропонованої проблематики були наукові праці (дисертації, публікації, монографії) таких вчених, як А. Дєгтяр [2], Р. Коваль [4], Ю. Мельничук [6], Л. Петренко [7], В. Ягупов [8], та багатьох інших.

Багаті на інформацію джерела зарубіжних науковців, оскільки саме західним науковим школам притаманний раціональний та критичний підхід в оцінці певних явищ, процесів або об'єктів. Такими є праці таких науковців, як Т. Андерсен, Т. Бедфорд, К. Пол та ін. [9–15].

Мета статті. Метою представленої публікації є розкриття змісту інформаційно-аналітичної діяльності у прийнятті рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів.

Виклад основного матеріалу. У змісті категорії «інформаційно-аналітична діяльність» відображено цілий комплекс суттєвих ознак, дотичних до понять «аналіз», «аналітика», «діяльність». Перш за все потрібно зрозуміти, що під інформаційно-аналітичною діяльністю розуміють концепції, методи, положення, нормативно-правові документи, методичне забезпечення, що уможливлює процедури збирання, накопичення, обробки, систематизації, впорядкування та аналізу інформаційних масивів [1].

Нам імпонує подане вище визначення вченого В. Варенка [1], оскільки у професійній діяльності прикордонників управлінської ланки для формулювання цього визначення достатньо додати, що ця діяльність (інформаційно-аналітична) є основою для прийняття конкретних рішень. У випадку представленого дослідження – рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів.

До проблеми прийняття рішень у прикордонному відомстві відносяться надзвичайно уважно, про що свідчить система підготовки офіцерських кадрів, рішення колегій Адміністрації прикордонної служби, аналіз прорахунків та досягнень у проблемі організації охорони та захисту державного кордону.

Варто наголосити на тому, що прийняття рішень у сучасній науці позиціонується як новий науковий напрям, основними завданнями якого є проектування раціональних алгоритмів (або схем) відбору альтернатив та якісна їх оцінка. Сутністю процесу прийняття рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів є правильний вибір із-поміж численних стратегій рішення тієї чи іншої проблеми на підставі аналізу передумов, протікання та наслідків реалізації рішення. Найсуттєвішим у цьому є перспективність такого рішення, тобто так звана «пролонгованість» його, здатність реалізації в перспективі, а не лише в певний часовий обмежений проміжок.

Ураховуючи сучасну ситуацію в Україні, гібридну війну на її східних територіях, на вдосконалення структури прикордонних підрозділів спрямовано увагу, зусилля та ресурси відомства. Тому нами здійснено спробу пояснити значення інформаційно-аналітичної діяльності у проблематиці формування згаданої вище структури.

Із 2014 року у структурі прикордонних підрозділів відбулись значні зміни: це і поява нових для прикордонної служби військових спеціальностей (спеціалістів штурмових груп, екіпажів БТР, розрахун-

ків АГС – 17, розрахунків СПГ – 9, саперів, операторів ПЗРК «Ігла»), і забезпечення підготовки цих категорій військовослужбовців [5].

Ми звернули увагу саме такий різновид діяльності офіцерів-управлінців у прикордонній службі, як інформаційно-аналітична. У науковій літератури існує чимало аргументів на користь зазначеної діяльності, представлені вони дослідженням про таке: методологічні засади аналітичної діяльності особистості, вивчення інформаційної та аналітичної діяльності як чинників ефективної професійної діяльності особи; дослідження аналітичної культури управлінців тощо.

Завдяки здійсненій пошуковій роботі ми дійшли висновку, що без інформаційно-аналітичної діяльності в сучасному суспільстві неможливо бути професійно успішним та активним. У популярній теорії про «інформаційне суспільство» зазначено, що саме аналітична діяльність та статус інформації є вирішальними чинниками сьогодення.

Можна констатувати, що дослідження сутності інформаційно-аналітичної діяльності тісно пов'язане з явищем так званого «інформаційного суспільства», інформацією, а також з інформаційними досягненнями, що стали досить частим супроводом сучасного життя. Тотальна інформатизація охопила майже усі сфери суспільної дійсності. Проте найвідчутніший вплив інформаційно-аналітичної діяльності можна простежити у соціальній структурі соціуму, зокрема в появі нових та зникненні певних професій. Соціальна спільнота «військовослужбовців» завжди була і буде у структурі суспільства, проте вона теж відчує певні трансформації і повинна розвиватись на рівні з іншими соціально-класовими стратами.

Слід наголосити на тому, що сучасні вимоги та процес інформатизації формують такого фахівця, який здатний виконувати декілька різновидів діяльності. Саме в цій ситуації пріоритетною стає інформаційно-аналітична діяльність.

Перед управлінцями прикордонних підрозділів виникла складна ситуація, у якій їм необхідно встигнути за інформаційними досягненнями, виділити ключову інформацію, передати її підлеглим і в подальшому правильно її обробити, інтерпретувати та зробити відповідні висновки.

Саме наявність згаданих вище інформаційних технологій вимагає формування в сучасних фахівців інформаційно-аналітичної культури та діяльності.

Таким чином, під інформаційно-аналітичною діяльністю у прикордонних підрозділах необхідно розуміти ту діяльність, що дасть змогу розвиватись особистості, створювати цілісний опис конкретної проблеми, формулювати прогнози на перспективу, володіння усіма процедурами знаходження, обробки, аналізу різного виду, змісту та виникнення інформації тощо.

Варто наголосити на тому, що інформаційно-аналітична діяльність особистості виступає як синергія аналітичного та синтетичного різновидів міркувань, що уможливлюють формулювання висновків, формування дій без обмежень не лише в дедуктивних міркуваннях, а й правдоподібних (індуктивних та аналогічних). Отже, офіцер-прикордонник повинен вміти виокремлювати як аналітичні, так і синтетичні твердження, що є залежними один від одного.

Як свідчить аналіз наукової літератури, інформаційна-аналітична діяльність передбачає володіння різними вербальними та вербальними засобами, врахування як чуттєвого, так і раціонального стилів мислення.

Методологічними основами інформаційно-аналітичної діяльності є системний підхід, синергетичний та діяльнісний. Прояв діяльнісного підходу здійснюється завдяки тому, що реалізація інформаційно-аналітичної діяльності здійснюється певною особою. Що ж до системного підходу, то він дає змогу сприймати усі об'єкти та процеси з позицій системи, тобто існування взаємопов'язаних між собою і внутрішнім і зовнішнім середовищем елементів.

Отже, інформаційно-аналітичну діяльність у прикордонних підрозділах можна тлумачити як фундамент професіоналізму управлінців-прикордонників, що збалансовує їх знання, вміння, навички та здібності.

Загалом, інформаційно-аналітичною діяльністю є взаємодія та взаємний вплив

інтелектуального потенціалу особи офіцера-прикордонника, його ціннісної системи, ірраціональної складової частини та саморефлексивних здібностей у роботі з інформацією.

Інформаційно-аналітична діяльність у формуванні структур прикордонних підрозділів повинна забезпечити такі аспекти роботи:

логічний (дотримання вимог форм мислення і слідування законам правильного мислення: правильна побудова тверджень, правильне виведення висновків дедукції, індукції та аналогії, правильна побудова процедури добору аргументів до відповідного міркування);

методологічний (застосування методів та принципів гносеології – пізнавальної діяльності);

інформативний (володіння знаннями теорії інформації, ігор, отримання та обробки інформаційних одиниць, передача достовірної інформації тощо).

Таким чином, офіцери-прикордонники, а йдеться саме про цю категорію, оскільки саме вони здійснюють процедуру прийняття рішень, повинні бути аналітиками. У прикордонній службі у проблемі формування структур прикордонних підрозділів необхідно вміти визначати ступінь достовірності інформації, причини її виникнення, причинно-наслідковий зв'язок із усіма наявними інформаційними масивами, важливість інформації, значення її для прикордонного підрозділу та служби в цілому, вид інформації, зміст на основі контент-аналізу тощо.

Отже, інформаційно-аналітична діяльність у прийнятті рішень щодо формування структур прикордонних підрозділів полягає у знаходженні, збиранні, обробці та поданні інформації в такому вигляді, що є придатним для прийняття відповідного рішення.

Результати проведеного дослідження, що полягало в розкритті сутності таких дефініцій, як «інформаційно-аналітична діяльність» та «процес прийняття рішень», засвідчили, що для прикордонної служби це є актуальна проблема, що потребує нагального вирішення. Забезпечення згаданої вище діяльності у прикордонному відомстві впливає на рівень її ефективного функціонування в українському суспільстві.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, у довгостроковій перспективі Державна прикордонна служба України потребує актуалізації інформаційно-аналітичної діяльності, зокрема щодо прийняття рішень у формуванні структур прикордонних підрозділів, підготовки відповідних фахівців до згаданої діяльності, залучення до процесів дебюрократизації, електронного документообігу тощо.

Перспективними напрямами подальших наукових пошуків можуть бути питання реалізації інформаційно-аналітичної діяльності у прикордонній службі, визначення напрямів удосконалення змісту цієї діяльності та ін.

Список використаної літератури:

1. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність : навч. посіб. Kb]d : Університет «Україна», 2014. 417 с.
2. Дєгтяр А.О. Аналітично-організаційне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень : дис. … д-ра наук з держ. Управління : 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2005, 415 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
4. Коваль Р.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць.* Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. № 1(113). (дата звернення : 04.11.2019 р.).
5. Лемешко В. Застосування прикордонних підрозділів для виконання спеціальних завдань: ретроспективний аналіз і перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України Серія: військові та технічні науки*. Видавництво НАДПСУ, № 4(70) 2016. С. 101–117. (дата звернення : 01.11.2019 р.).
6. Мельничук Ю. Теоретико-методологічні засади формування проектно-аналі-

тичної компетентності майбутніх офіцерів-прикордонників у процесі фахової підготовки. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України*. Сер.: Педагогічні науки. Хмельницький: вид-во НАДПСУ, 2017. № 3(10). С. 196–204. (дата звернення : 14.11.2019 р.).
7. Петренко Л.М. Інформаційно-аналітична діяльність – невід'ємна складова професіоналізму керівників професійно-технічних навчальних закладів. *Проблеми сучасної педагогічної освіти. Серія: Педагогіка і психологія.* 2011. Вип. 33. Ч. 1. С. 194–200. (дата звернення : 04.11.2019 р.).
8. Ягупов В.В. Методологія діагностування інформаційно-аналітичної компетентності керівників професійних навчальних закладів. *Науковий часопис Національного педагогічного університету ім. М.П. Драгоманова: зб. наук. пр*. / за ред. Д.Е. Кільдерова Серія № 5: Педагогічні науки: перспективи та реалії. 2013. Вип. 12(39). С. 274-279. (дата звернення: 01.11.2019 р.).
9. Andersen T., & Schrøder P. (2010). Strategic Risk Management Practice: How to Deal Effectively with Major Corporate Exposures. Cambridge : Cambridge University Press.
10. Bedford T. & Cooke R. (2001). Probabilistic Risk Analysis : Foundations and Methods. Cambridge: Cambridge University Press.
11. Griffin A. (2007). New Strategies for Reputation Management: Gaining Control of Issues, Crises & Corporate Social Responsibility. London : Kogan Page Publishers [in English].
12. Hopkin P. (2010). Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management. Kogan Page.
13. Paul Bottinelli and Joppe W. Bos. (2017). Computational aspects of correlation power analysis. J. Cryptographic Engineering, 7(3):167–181.
14. Subhadeep Banik, Andrey Bogdanov, Takanori Isobe, and Martin Bjerregaard Jepsen. (2017). Analysis of software countermeasures for whitebox encryption. IACR Trans. Symmetric Cryptol., № (1):307–328.
15. Paul C. Kocher, Joshua Jaffe, and Benjamin Jun. (1999). Differential power analysis. In CRYPTO, pages 388–397.

Meiko O. The essence of information and analytical activity in decision making for the structure of border subsection structures

The article describes the content of the problem of realization of information-analytical activity in the State Border Service of Ukraine. The introduction analyzes the degree of relevance of the proposed problem for the country as a whole and for the border agency in particular.

The purpose of the presented publication is determined and the scientific-bibliographic method (articles, monographs, dissertations, textbooks) devoted to the issues of information and analytical activity is analyzed. The analysis showed the predominance of foreign literature, since the mentioned activity originated in the West.

The essence of the concepts of "information-analytical activity", "decision-making process" is revealed in the presentation of the main material. Substantial features of these definitions are presented. The definition of information-analytical activity and decision-making in the border service is formulated. The basic aspects of information and analytical activity of border guards are highlighted: logical (observance of the requirements of the forms of thinking and following the laws of right thinking: correct construction of statements, correct conclusion of deductions, inductions and analogies, correct construction of the procedure for selecting arguments for appropriate reasoning); methodological (application of methods and principles of epistemology – cognitive activity); informative (knowledge of theory of information, games, receiving and processing of information units, transfer of reliable information, etc.).

The essence of the border unit and the current tendencies of its formation are presented. The main results of the scientific research are analyzed. The main conclusions of the work done have been interpreted. The directions of further perspective researches in the presented problems are formulated.

Key words: *information-analytical activity, border guard, border unit, structure, information, analysis, formation.*

УДК 35.332.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.28

А. В. Мерзляк
доктор наук з державного управління, професор,
Класичний приватний університет

В. А. Боклаг
доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

ПЕРСПЕКТИВНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Визначено сутність та місце планувальної та проектної документації в перспективному плануванні розвитку територій із метою повноцінної реалізації повноважень органів самоврядування щодо використання та охорони земель. Зважаючи, що наразі проходить активний процес децентралізації влади, виникає необхідність перспективного планування подальшого використання територій новостворених територіальних громад. Відмічено, що саме наявність актуальної містобудівної та землевпорядної документації дасть можливість визначити заходи для повноцінного життєвого середовища та створення сприятливих умов їх територіального розвитку, забезпечення ефективного використання потенціалу територій. Розробка містобудівної та землевпорядної документації в умовах реформування системи державного управління з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою, що дозволить вирішити ряд проблемних питань, пов'язаних із використанням та охороною земель.

Обґрунтовано поетапне виконання робіт щодо складання містобудівної та землевпорядної документації для планування розвитку території, що передбачає послідовну розробку документації та включає техніко-економічне обґрунтування розробки документації та земельний аудит. Проведення земельного аудиту на рівні адміністративно-територіальних одиниць повинно бути врегульовано нормативно-правовими актами і передувати розробці містобудівних та землевпорядних проектів, що дасть змогу визначити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів, виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях. Розробка містобудівної та землевпорядної документації в умовах реформування системи державного управління з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою.

Ключові слова: *планування територій, перспективне планування, управління земельними ресурсами, державне регулювання земельних відносин, ефективне і раціональне використання земельних ресурсів, містобудівна документація, землевпорядна документація, територіальні громади.*

Постановка проблеми. Планування територій як важливий інструмент забезпечення комплексного збалансованого й цілісного розвитку держави, окремих адміністративно-територіальних одиниць, ефективного використання природних ресурсів, зокрема земельних, з урахуванням територіальних особливостей стає найбільш перспективним напрямом діяльності державної політики. Планування територій є незамінним для узгодження процесу децентралізації влади та подальшого розвитку територіальних громад.

За часи незалежності та активних соціально-економічних перетворень в Україні механізми планування зазнали численних змін, однак значення планування зростає, незважаючи на те, що воно у свідомості українського суспільства постає перш за все як провідна управлінська методологія радянського часу. Сучасне управління державою потребує планування (поряд

© Мерзляк А. В., Боклаг В. А., 2020

із прогнозуванням і програмуванням) як комплексного засобу ефективного впливу як на розвиток територій регіонів, так і на розвиток територій адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Чинне законодавство України, а саме закони «Про землеустрій» та «Про містобудівну діяльність», для кожної адміністративно-територіальної одиниці встановлює наявність планувальних документів, які передбачають ефективне та раціональне використання територій на перспективу. Проте насправді абсолютна більшість адміністративно-територіальних одиниць не має актуалізованої містобудівної та землевпорядної документації. Значна кількість генеральних планів населених пунктів розроблялась в 70-ті – 80-ті роки минулого сторіччя і тому сьогодні є не придатними для застосування, а інші види містобудівної документації взагалі не розроблялись, оскільки на той час не були передбачені законодавством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку питань планування у сфері державного управління, виокремлення цієї функції серед функцій державного управління, дослідження проблем державного стратегічного планування зробили такі вчені, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, О. Гапоненко, С. Ківалов, Б. Козбаненко, В. Малиновський, В. Марущак та ін.. Теоретичним, інституційним та методичним основам планування територій присвячені праці О.Г. Топчієва, Д.С. Мальчикова; визначають сутність та основні поняття територіального планування в умовах ринкових відносин в Україні О. Дорош, А. Третяк. На особливостях планування міст акцентують увагу В. Дідик й А. Павлів, а на просторовій організації містобудування зосереджується М. Габрель. У сучасних наукових доктринах досліджувались правові аспекти планування земель і територій на місцевому, регіональному і національному рівнях, а відтак значні напрацювання в цьому напрямку становлять праці таких учених, як В. Андрейцев, Г. Балюк, А. Гетьман, Н. Гальчинська, С. Єлькін, І. Ігнатенко, Н. Ільїна, Т. Ковальчук, Т. Коваленко, М. Ковальчук, О. Ковтун, П. Кулинич, А. Мірошниченко, В. Мунтян, В. Носік, В. Семчик, М. Шульга та інших. Водночас в українській науці не достатньо уваги приділено комплексному висвітленні питань щодо планування територій адміністративно-територіальних утворень в умовах реформування системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. Витоки сучасних планувальних стратегій організації території в розрізі адміністративних одиниць України звичайно мають свої коріння в радянській системі територіального планування. На початку 70-х розпочалося регулярне складання річних територіальних планів, але нерідко такі плани не враховували можливості та потреби території на рівні низових адміністративних районів, що призвело до низьких темпів росту та розвитку сільських поселень.

За часів незалежності, починаючи з 1993 року, в Україні запроваджене індикативне планування, яке полягало в розробці щорічної Державної програми економічного та соціального розвитку, що розробляється відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України». Ця програма конкретизує те, чого може досягнути територія, виходячи з наявних ресурсів та виробничих можливостей.

Планування територій включає певні складові елементи, перелік яких залежить від специфіки галузі, для якої вони розроблені, що викликало відсутність єдиного поняття в теоретичній базі й породило термінологічний різнобій. У різних наукових та навчальних джерелах планування територій визначається як діяльність, що випереджає або супроводжує освоєння територій, із метою максимізації благ, одержуваних від використання ресурсу, і мінімізації негативних впливів на ресурс. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає поняття «планування і забудова територій» як діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає широкий спектр видів діяльності з планування територій і містобудування [3].

Науковець Дудкіна О. розглядає правовий аспект системи планування зазнача-

ючи, що «...нормативно-правовими актами чітко не визначено поняття "планування територій» і в різних джерелах розглядається як функція управління соціально-економічним розвитком та здійснюється на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях» [1]. Учені Топчієв О. і Мальчикова Д. розглядають «планування територій» як діяльність щодо принципових рішень розвитку, планування, забудови, використання територій адміністративно-територіальних одиниць та їх окремих частин [5]. А. Третяк визначає «планування територій» як: 1) процес прийняття рішень із метою визначення сталого, соціально й екологічно орієнтованого, суспільно бажаної та економічно доцільної форми використання земель; 2) планування використання землі впродовж довгих періодів таким чином, щоб воно якнайкраще відповідало меті проектів і побажанням місцевого населення та зберігало природні ресурси; 3) оцінювання стану використання земель альтернативних моделей землекористування та інших природних, соціальних і економічних умов із метою вибору та освоєння видів та типів землекористування, напрямів та діяльності, які є найкращими для досягнення поставлених завдань [6]

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» розділяє окремо планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях. Відповідно до цього закону на різних рівнях державного та самоврядного управління територіями має бути створено систему планувальних документів, а саме: Генеральну схему планування території України, схеми планування території на регіональному рівні, Схеми планування території районів та сільрад, план зонування території сільських рад, Генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій [3].

Крім переліку зазначених містобудівних документів, відображення планувальних рішень щодо використання територій згідно із ЗУ «Про землеустрій» передбачає розробку Проекту землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, який є похідним від Генерального плану населеного пункту, Проекту землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, які складаються на основі затверджених у встановленому законодавством порядку генеральних планів населених пунктів або можуть розроблятись окремою їх частиною. Отже, законодавством визначена певна ієрархія планувальної та проектної документації, що визначає перспективне використання земельних ресурсів кожної адміністративно-територіальної одиниці (рис. 1).

Рис. 1. Схема ієрархічної структури планувальної та проектної документації щодо використання земель на різних адміністративно-територіальних рівнях [складено авторами на основі 2; 3]

За даними Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 01.01.2019 р. Схемами планування території забезпечені всі області країни. Таким чином, наразі застарілою залишається лише схема планування території Київської області, розроблена ще у 1988 році. Стосовно схем планування територій районів, то переважну більшість схем планування території районів (близько 80%) розроблено ще за радянських часів, а тому вони не містять актуальних проектних рішень і є не ефективними для практичного застосування в сучасних соціально-економічних реаліях.

Застарілість проектних рішень наявних генеральних планів, що не відповідають сучасним реаліям розвитку України, є ключовою проблемою у сфері забезпечення населених пунктів містобудівною документацією. Наразі потребують оновлення, внесення змін або нового розроблення генеральні плани:

– міст обласного значення – 23 (17,6% від загальної кількості);

– міст районного значення – 91 (37,1% від загальної кількості);

– селищ міського типу – 373 (54,9% від загальної кількості);

– сільських населених пунктів – 22801 (85,0% від загальної кількості).

За період до 1990 року в цілому по регіонах України затверджено 62,0% генеральних планів, а після 2011 року – лише 7,7%, і такий стан відображає рівень необхідності активізації розроблення містобудівної документації для вказаної категорії населених пунктів – сіл та селищ.

Моніторинг стану забезпечення територій та населених пунктів України містобудівною документацією засвідчує невисокий рівень її розроблення. Наявність затвердженої містобудівної документації свідчить, що ступінь забезпеченості знижується по мірі зниження значення одиниць планування в ієрархії адміністративно-територіального устрою України. Якщо області та районні центри мають високі показники забезпеченості містобудівною документацією, то сільські населені пункти мають вкрай низький ступінь забезпеченості. При цьому слід враховувати, що розроблення та затвердження відповідної містобудівної документації (від 18 до 77%) відбувалось ще за радянських часів, тоді як успішний розвиток населених пунктів і територій вимагає урахування сучасних динамічних змін політичних, соціальних, економічних та технологічних умов їх розвитку. Окрім того, сучасним законодавством України досі не передбачено розроблення окремого виду містобудівної документації для рівня об'єднаних територіальних громад, який би враховував потреби і задачі їх розвитку. Відсутність відповідного виду документації та державних будівельних норм знижує ефективність реформи децентралізації та призводить до втрати громадами одного з найбільш ефективних механізмів стратегічного планування свого розвитку.

Сьогодні ситуація стосовно розробки проектної документації, що передбачає перспективне використання земель сільських населених пунктів, поступово змінюється. Зважаючи, що розпоряджатися, а відповідно, контролювати подальше використання земель на локальному рівні можуть органи самоврядування, враховуючи при цьому суспільні інтереси громади, розробка містобудівної документації є необхідністю. Перспективне використання територій пов'язане не лише з перерозподілом земель для подальшого користування членами громади. Існує потреба в залученні зовнішніх інвесторів. Перспективне планування території дасть змогу в майбутньому уникнути проблем стосовно використання земель територіальних громад такими інвесторами під час реалізації своїх проектів, а саме використовуючи земельні ресурсами як операційний базис і як засіб виробництва продукту, що обґрунтовує розробку планувальної документації.

Органи місцевого самоврядування розуміють, що безсистемне і безгосподарне використання земельних ділянок не формує збільшення надходжень до бюджетів місцевих громад, і сподіватись на серйозні зовнішні інвестиції без наявності планувальної документації стає марною справою. Отже, сьогодні складається певний суспільний запит на пріоритетність розробки та затвердження на місцевому рівні планувальних, містобудівних документів.

Аби позбавити громади перспектив розвитку, органи місцевого самоврядування повинні приділити увагу розробленню містобудівної документації (в першу чергу схем планування територій районів, зонінгу територій сільських рад та генеральних планів населених пунктів) як інструмента стратегічного планування та оперативного управління територіями, їх резервування для майбутніх містобудівних потреб з урахуванням вимог містобудівного, земельного, санітарного, екологічного, природоохоронного, протипожежного законодавства. При цьому обов'язковим є врахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій, а також активне залучення громадськості в процес розроблення, погодження, затвердження та реалізації проектних рішень [7].

Крім розробки проектної та планувальної документації, що передбачає перспективне використання земель, не останнє місце в подальшому плануванні використання території сільського населеного пункту займає наявність технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель, яка повинна передувати складанню всіх видів містобудівної та землевпорядної документації, а також є необхідною для встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням. А також для кожної новоствореної територіальної громади актуальною є наявність проекту встановлення (відновлення) меж території, який складається для створення сприятливих умов територіального розвитку та забезпечення ефективного використання потенціалу територій.

Враховуючи досить значну кількість передбачених законодавством планових та проектних документів стосовно подальшого використання земель, виникає питання необхідності і доцільності розробки всіх зазначених документів для кожної адміністративно-територіальної одиниці, крім того, деякі питання стосовно подальшого перерозподілу земель неможливо вирішити без певних містобудівних і землевпорядних документів, серед яких: підготовка програм соціально-економічного розвитку; заходи щодо охорони земель, довкілля та здоров'я населення: питання розвитку соціальної, інженерно-транспортної та туристичної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини. Ця документація є основою для складання програм проведення земельних аукціонів. Проекти із залученням інвесторів на територію відповідних територіальних громад також мають базуватися на рішеннях містобудівної та землевпорядної документації. Зважаючи, що фінансування робіт, пов'язаних зі складанням містобудівної та землевпорядної документації, згідно із законодавством покладено на бюджет місцевих рад і це є досить затратним видом робіт, виникає питання доцільності їх розробки.

На нашу думку, розробка всіх видів містобудівної та землевпорядної документації повинна проходити на основі техніко-економічного обґрунтування доцільності розробки проектних документів, а також невід'ємною частиною такого обґрунтування повинен бути земельний аудит. На сьогодні земельний аудит не є досить розповсюдженим видом робіт і проводиться як окремий вид послуги для окремих землевласників та землекористувачів із метою перевірки цільового призначення земельної ділянки; перевірки достовірності документів на право володіння чи користування землею; перевірки історії походження земельної ділянки; перевірки земельної ділянки на наявність проблемних питань, які можуть у подальшому виникнути в процесі її використання; перевірки юридичних і інші обмежень, які існують на земельній ділянці; оцінки ризиків подальшого використання землі тощо.

Вважаємо, що проведення земельного аудиту на рівні адміністративно-територіальних одиниць повинно бути врегульовано нормативно-правовими актами і передувати розробці містобудівних та землевпорядних проектів, що дасть змогу визначити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів,

виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях.

Отже, враховуючи сучасні вимоги законодавства України та визначення доцільності розробки містобудівної та землевпорядної документації, з метою ефективноготараціональногоперспективного розвитку територій, на нашу думку, планування виконання робіт щодо використання земельних ресурсів територій населених пунктів повинно бути проведено поетапно (табл. 1).

Однозначно можемо стверджувати, що розробка містобудівної та землевпорядної документації в умовах реформування системи державного управління з метою планування подальшого розвитку територій є необхідною умовою. Серед проблем, які виникають нині в діяльності об'єднаних територіальних громад і які потребують врегулювання та практичного вирішення, в тому числі шляхом формування планувальних документів, можна назвати такі: невизначеність меж територіальних громад, наявність земель державної власності за межами населених пунктів на території громад, неможливість одержання новоствореними територіальними громадами інформації про земельні та інші природні ресурси на їхній території, що не дозволяє здійснити планування використання та охорони земель, залучати інвестиції в освоєння земельних ділянок, забезпечувати резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розробляти планувальну документацію на всю територію об'єднаної громади, вирішувати питання відчуження земельних ділянок державної і комунальної власності у приватну власність, захищати права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо.

Таблиця 1

Етапи виконання робіт щодо складання землевпорядної та містобудівної документації

Етапи виконання робіт	Види робіт	Назва проекту землеустрою
I етап	Проведення інвентаризації земель територіальної громади	Технічна документація з інвентаризації земель території територіальної громади
II етап	Встановлення меж територіальної громади	Проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць
III етап	Проведення земельного аудиту та техніко-економічного обґрунтування розробки землевпорядної та містобудівної документації	Звіт щодо проведення земельного аудиту. Техніко-економічне обґрунтування розробки містобудівної та землевпорядної документації.
IV етап	Складання містобудівної документації; розробка програм використання та охорони земель в межах ОТГ	Генеральні плани населених пунктів. Плани зонування територій. Детальні плани забудови територій Проекти землеустрою щодо впорядкування для містобудівних потреб. Проекти землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту

Джерело: складено авторами

Висновки. Отже, об'єктивно можна стверджувати, що управління земельними ресурсами територіальних громад потребує оцінки, аналізу та перспективного планування, що дасть змогу досягати рівноваги територіальної системи, збалансування її соціально-економічного розвитку. Ефективне управління природними і соціально-економічними ресурсами територіальної громади неможливе без створення стратегічних планів територіального розвитку. Під час підготовки програм соціально-економічного розвитку територій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць важливо обґрунтувати доцільність проектних рішень, що дасть змогу не лише передбачити ефективне використання земельних ресурсів, а раціонально використати кошти місцевих бюджетів. Із цією метою під час розроблення містобудівної та землевпорядної документації пропонуємо виконувати техніко-економічне обґрунтування розроблення документації та земельний аудит, що дасть змогу визна-

чити перспективи змін у використанні земель, встановити зони з особливими умовами використання, оптимізувати надходження від земельних платежів, виявити перспективи і ризики залучення інвесторів на тих чи інших територіях.

Список використаної літератури:

1. Дудкіна О. Планування територій: аспекти забезпечення збалансованого розвитку регіонів. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. 2014. № 19/1. С. 42–51.
2. Закон України «Про землеустрій». від 22.05.2003р. № 858-IV. Режим доступу. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513.
3. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. №3038-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.
4. Земельний кодекс України від 13 березня 1992 р. № 2196-XII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/561-12.
5. Топчієв О.Г., Мальчикова Д.С. Планування територій : навчальний посібник. Херсон : Грінь Д.С., 2017. С. 52–60.
6. Третяк А.М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій. Київ : Вища освіта. 2006. 528 с.
7. Ущаповська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. *Підприємство, господарство і право*. № 3. 2018. С. 68–74.

Merzlyak A., Boklag V. Prospective planning of territorial development in the conditions of public governance system reform in Ukraine

The essence and place of planning and project documentation in perspective planning of development of territories are defined, for the purpose of full realization of powers of self-government bodies concerning use and protection of lands. Given that the process of decentralization of power is currently underway, there is a need for long-term planning for further use of the territories of the newly created territorial communities. It is noted that the availability of relevant urban planning and land management documentation will allow to identify measures for a full living environment and create favorable conditions for their territorial development, ensuring the effective use of the potential of the territories. Development of town-planning and land management documentation in the conditions of reforming the system of public administration, in order to plan further development of territories is a necessary condition that will solve a number of problems related to land use and protection.

The step-by-step implementation of works on preparation of town-planning and land management documentation for planning of development of the territory is substantiated, which provides consistent development of documentation and includes feasibility study of documentation development and land audit. Land audit at the level of administrative-territorial units should be regulated by regulations and precede the development of urban and land management projects, which will identify prospects for changes in land use, establish areas with special conditions of use, optimize revenues from land payments, identify prospects and risks of attracting investors in certain territories. Development of town-planning and land management documentation in the conditions of reforming the system of public administration, in order to plan further development of territories is a necessary condition.

Key words: *territorial planning, long-term planning, land resources management, state regulation of land relations, efficient and rational use of land resources, urban planning documentation, land management documentation, territorial communities.*

УДК 351.773
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.29

Ю. Л. Мохова
кандидат наук з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

В. Л. Токаренко
студент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті визначена роль інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку національної економіки. Визначено поняття «електронна медицина». Досліджено структуру розвитку електронної системи охорони здоров'я в країнах ЄС. Проаналізовано зарубіжний досвід використання електронних довірчих послуг у медичній галузі в європейських країнах (Естонії, Данії, Франції, Великобританії, Австрії, Польщі, Німеччині, Швеції). Доведено, що в кожній країни рівень розвитку відображає різні національні або регіональні політичні та регуляторні пріоритети, які проявляються різною мірою цифрової зрілості. Виділено лідерів з розробки нормативно-правової бази, адаптованої до використання електронної охорони здоров'я в європейських країнах. Визначено особливості надання електронних послуг у країнах ЄС та пріоритети розвитку електронної системи охорони здоров'я в країнах ЄС (ІТ-безпека, впровадження електронної медичної картки, покращення доступу пацієнтів до інформації, корисність системи, обмін даними із зовнішніми партнерами, поліпшення доступу лікаря до інформації, реорганізація систем охорони здоров'я, економія витрат, аналітика в сфері охорони здоров'я, штучний інтелект, телемедицина, оновлення апаратного забезпечення або мережевих ресурсів, архівування та документообіг). Характерною ознакою розвитку електронних послуг у сфері охорони здоров'я в європейських країнах є об'єднання у єдиний вебпортал окремих електронних сервісів надання послуг. Міжнародний досвід упровадження електронних послуг доводить, що роль електронних послуг у сфері охорони здоров'я невпинно розширюється, модифікується та трансформується задля кращого забезпечення потреб системи. Виділено основні перешкоди розвитку електронних довірчих послуг в галузі охорони здоров'я: приватність та безпека, відсутність інтеграції, обмін інформацією, введення стандартів, збільшення потужностей, підтримка нових аналітичних методів. Доведено, що стрімкий розвиток штучного інтелекту, ІКТ є варіантом вирішення зазначених викликів для більшості країн. Для вирішення виділених викликів, покращення якості надання публічних послуг та зменшення корупційних ризиків запропоновано розвиток електронних послуг у системі охорони здоров'я.

Ключові слова: *інформаційно-комунікаційні технології, електронна охорона здоров'я, інформаційна система, вебпортал, стратегія.*

Постановка проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) стали одним із найважливіших чинників, що визначають темпи та напрями розвитку національної економіки. Масштабність і глибина процесів інформатизації всіх сфер людської життєдіяльності приводять до якісних змін самого суспільства. Розвиток і поширення ІКТ створює значні перспективи та переваги, якими користуються нині економічно розвинуті країни.

На саміті ООН 25 вересня 2015 р. держави-члени ухвалили «Цілі сталого розвитку 2016–2030», яких дотримуються всі країни, встановлюючи власні показ-

© Мохова Ю. Л., Токаренко В. Л., 2020

ники розвитку. Документ містить 169 конкретних завдань та 17 цілей. «Міцне здоров'я і благополуччя» визначено однією з глобальних цілей розвитку – сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці та забезпечення здорового способу життя.

Ефективне використання ресурсів у сфері охорони здоров'я є сучасною світовою тенденцією та прагненням. Основними факторами, які формують нові вимоги до доступності охорони здоров'я в будь-якій країні, є урбанізація та мобільність населення. В умовах, коли в сфері охорони здоров'я трудові ресурси мають тенденцію до зменшення, попит на послуги в сфері охорони здоров'я високої якості постійно зростає, а відповідальність за її результати посилюється.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізму управління закладами охорони здоров'я та її значення для економічного зростання країни знайшли своє відображення й обґрунтування у наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, наприклад у роботах А.М. Дзязько [1], В.С. Караник [1], А. Карл [2], М.Ю. Масюк [1], І.І. Новик [1], Я.Ф. Радиш [3]. Проте комплексного наукового дослідження європейського досвіду використання електронних послуг у діяльності публічної адміністрації не здійснювалося.

Метою статті є визначення особливостей впровадження електронних послуг у сферу охорони здоров'я європейських країн шляхом визначення нормативно-правового, технічного, аналітичного забезпечення галузі для вдосконалення вітчизняної системи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні процес та система використання ІКТ для підвищення рівня охорони здоров'я, враховуючи організації процесів та спосіб мислення у системі охорони здоров'я та пов'язаних сферах (дослідницька діяльність, освіта, наука), називають «електронною охороною здоров'я» (е-здоров'я). Е-здоров'я є середовищем та галуззю, які включають у себе як інформаційно-телекомунікаційні системи, так і окремі її компоненти: нормативно-правову базу, органи управління, кадрові ресурси, контроль відповідності та стандарти, інфраструктуру, модель та стратегію залучення інвестицій.

Всесвітня організація охорони здоров'я тлумачить електронну охорону здоров'я як економічно ефективну й надійну форму використання інформаційно-комунікаційних технологій в інтересах охорони здоров'я та пов'язаних з нею галузей, у тому числі служби медико-санітарної допомоги, медичного нагляду, медичної літератури, медичної освіти, знань і наукових досліджень у галузі охорони здоров'я.

Більшість даних про пацієнтів у Європі доступні в цифровій формі. 78% записів пацієнтів у всіх країнах ЄС оцифровані. Такі країни, як Нідерланди та скандинавські країни, де понад 90% записів пацієнтів уже оцифровані, мають потужну основу для трансформації своїх систем охорони здоров'я та надання нових видів послуг. Політика в галузі охорони здоров'я є ключовим фактором для зміцнення системи охорони здоров'я, орієнтованої на людей [4].

HIMSS Analytics – це глобальна організація інформаційних та технологічних стандартів охорони здоров'я, яка допомагає регулюючим органам та постачальникам медичних послуг постійно поліпшувати результати ефективності, продуктивності та догляду. HIMSS Analytics надає розпорядчі рамки організаціям охорони здоров'я, що дають змогу досягти глобальної порівнянності, бенчмаркінгу та стратегічного, фінансового вдосконалення. Дослідження HIMSS Analytics доводить, що в загальній структурі розвитку eHealth ЄС:

70% (30 держав-членів) мають національну політику в галузі охорони здоров'я або стратегію;

69% (31 держава-член) мають фінансову підтримку, необхідну для реалізації національної стратегії чи політики в галузі електронного здоров'я;

89% (40 держав-членів) мають університети, коледжі, що забезпечують навчання в напрямі використання інформаційно-комунікаційних технологій та eHealth;

59% респондентів (27 держав-членів) мають національну електронну систему обліку здоров'я; 69% з них (18 держав-членів) мають законодавство, яке регулює його використання (рис.1) [4].

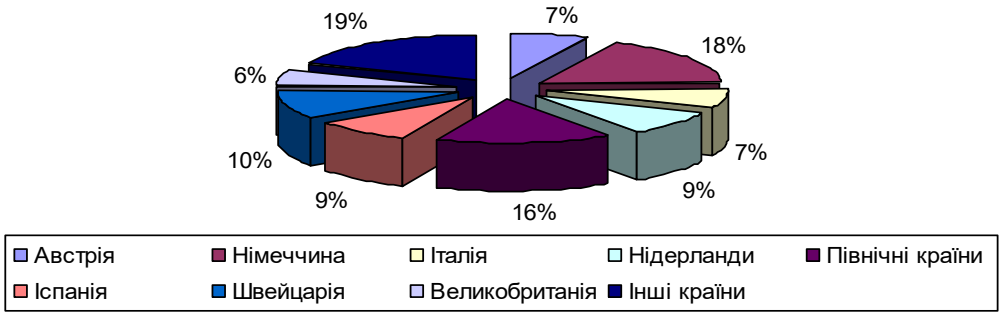

Рис. 1. Структура розвитку eHealth у країнах ЄС у 2019 році [4]

До Північних країн віднесено Данію, Фінляндію, Ісландію, Норвегію, Швецію. Інші країни включають: Польщу, Португалію, Словаччину, Естонію, Чехію, Хорватію, Туреччину, Російську Федерацію, Грузію, Ісландію, Латвію, Україну, Румунію, Мальту, Словенію. Нині майже у всіх країнах-членах ЄС розроблені стратегії розвитку електронної охорони здоров'я з визначеними цілями та планами заходів.

Серед лідерів з розробки нормативно-правової бази, адаптованої до використання електронної охорони здоров'я, – Естонія, Данія, Великобританія, Фінляндія, Франція, Норвегія, Шотландія, Словаччина, Швеція. У більшості країн є можливість вибору, як зберігати записи про стан здоров'я (в електронному чи паперовому варіанті). Тільки у деяких країнах, наприклад у Фінляндії, електронна копія медичного запису є обов'язковою. У Бельгії, Франції, Італії, Іспанії, Швейцарії необхідна згода пацієнта щодо електронного запису про його здоров'я [3].

У кожній країні рівень розвитку відображає різні національні або регіональні політичні та регуляторні пріоритети, які проявляються в різному ступені цифрової зрілості. Таким чином, пріоритети eHealth відрізняються залежно від країни (регіону) (табл. 1).

Таблиця 1

Пріоритети розвитку eHealth у країнах ЄС у 2019 році,% [5]

Пріоритет	Австрія	Німеччина	Італія	Нідерланди	Північні країни	Іспанія	Швейцарія	Великобританія	Загальний показник
ІТ-безпека	43	46	50	24	26	35	35	22	36
Впровадження електронної медичної картки (Electronic medical record – EMR)	31	54	23	12	24	12	32	37	32
Покращення доступу пацієнтів до інформації	17	17	47	39	34	28	23	19	27
Корисність системи	17	14	14	26	31	31	33	46	26
Обмін даними із зовнішніми партнерами	24	27	14	55	20	7	36	26	24
Поліпшення доступу лікаря до інформації	25	15	33	11	25	16	23	47	22
Дані, отримані пацієнтом	20	16	21	33	24	38	18	16	21
Реорганізація систем охорони здоров'я	24	12	27	16	22	13	13	20	19
Економія витрат	23	13	21	24	13	19	18	28	18
Аналітика в сфері охорони здоров'я	12	6	10	8	25	38	12	14	16
Штучний інтелект	3	8	12	24	21	24	13	3	14
Мобільні пристрої	16	18	9	10	16	14	10	7	13
Оновлення апаратного забезпечення або мережевих ресурсів	8	14	5	8	1	11	2	13	8
Архівування та документообіг	14	15	2	0	0	0	8	0	5

Наприклад, упровадження EMR є головним пріоритетом у Німеччині (54%) та Великобританії (37%), хоча вони мають нижчий пріоритет у більш зрілих країнах, наприклад Нідерландах (12%) та Іспанії (12%) [5].

За результатами 2019 року Естонія вважається провідною країною для інновацій електронної охорони здоров'я в Європі. Данія, яка була лідером у 2018 році, зараз посідає друге місце. Для розробки програми електронного здоров'я в Естонії в 2005 році створено Естонський фонд eHealth. Починаючи з 1 січня 2009 року всі медичні працівники розпочали надсилати дані про стан здоров'я пацієнтів до Національної інформаційної системи охорони здоров'я. 99% даних про охорону здоров'я в Естонії вже оцифровані, 99% рецептів є цифровими. Одним з найважливіших завдань Естонського фонду eHealth є забезпечення конфіденційності користувачів та безпеки їх персональних даних [6]. У 2019 році понад 10 тис. медичних працівників користуються системою, яка містить дані про охорону здоров'я 1,3 млн громадян. Інформаційна система охорони здоров'я є центральним депозитарієм даних про стан здоров'я пацієнтів, який містить уже понад 15 мільйонів медичних документів, переданих більш ніж 800 медичними установами. Протягом наступних п'яти років до програм електронного здоров'я буде вкладено близько 20 млн євро на рік [7].

Одним з напрямів Стратегії електронного здоров'я є надання різних послуг за допомогою телемедицини. Електронне здоров'я, включаючи телемедицину, вважається сферою, потенціал якої є одним з найвищих у світі, а глобальний ринок оцінюється приблизно в 160 млрд дол. США. Розробники проєктів електронного здоров'я поставили собі за мету запустити нову електронну послугу або надалі розвивати наявну послугу кожні три місяці. Провідні науково-дослідні установи Естонії та підприємства з медичного сектору, а також IT-сектор об'єднали свої сили в Центрі розвитку технологій TeleHealth, щоб розробити технології та програми електронного здоров'я для міжнародних ринків [7].

Данія є країною-орієнтиром інновацій у галузі електронного здоров'я. У Данії розвинена система електронного обліку пацієнтів та електронних навчальних баз даних: Visualcare.dk (інтернет-портал охорони здоров'я, який пропонує короткі фільми про продукти та рішення, пов'язані зі здоров'ям), Tryg med Barn (Safe with Child) (загальнодоступний інформаційний портал, який пропонує матеріальні та навчальні відеоролики, пов'язані з народженням дитини), Patienthåndbogen (інтернет-енциклопедія медичної інформації, мета якої – забезпечити мешканців Данії надійною інформацією про здоров'я, вебсайт орієнтований на пацієнтів), Lægehåndbogen (інтернет-енциклопедія, спрямована на медичну допомогу та допомогу в Данії лікарям). Обидва сайти (Patienthåndbogen, Lægehåndbogen) містять понад 3000 медичних статей і понад 2000 ілюстрацій, зображень та відео про найрізноманітніші симптоми, стани, лікування та загальний стан здоров'я. Кожна особа може отримати доступ до посібників через вебсайти чи національну данську систему електронного здоров'я [5].

У Великобританії пацієнтів реєструють в електронній системі охорони здоров'я. Більше половини британських клінік працюють з електронною системою, яка надає доступ до медичної інформації будь-яким фахівцям всередині системи. Натепер ключовим пріоритетом системи охорони здоров'я Великобританії є розширення пропозиції телездоров'я [5].

У 2004 році Франція прийняла законодавство щодо впровадження «Досьє Медичного персоналу». Після ретельного огляду в 2008 р. проблем у галузі охорони здоров'я було створено новий Компетентний орган з питань електронного здоров'я, Агентство спільних інформаційних систем охорони здоров'я (Agence des Systèmes d'Information Partagés de Santé). Діяльність установ спрямована на впровадження загальної інформаційної інфраструктури охорони здоров'я відповідно до медичних, технічних та правових вимог у цій галузі та заохочення до її використання, розробку та просування внутрішніх та міжнародних керівних принципів, особливо в галузі інформаційної без-

пеки, розробку та впровадження спільних ІТ-систем охорони здоров'я.

Національна стратегія в галузі охорони здоров'я Швеції спрямована на приведення законів та правил у відповідність до розширеного використання ІКТ, створення загальної інформаційної структури, створення загальної технічної інфраструктури, сприяння сумісним, підтримуючим ІКТ системам, полегшення доступу до інформації через організаційні межі, доступність інформації та послуг для громадян. Швеція витрачає всього 2–3% від бюджету, виділеного на охорону здоров'я, на розробку ІТ-рішень у медицині [8].

Нині вже понад 85% усіх рецептів у Швеції передаються від лікаря в аптеку в електронному вигляді. Більшу частину розгалуженої системи охорони здоров'я країни об'єднує сайт 1177.se, створений за державним замовленням. Мережа об'єднує всі державні лікувальні установи та приватні клініки, кабінети. Служба складається з кол-центру, сайту і додатків. Приблизно мільйон осіб записуються на прийом, відстежують призначення і ставлять нагадування про те, що час прийняти ліки, в додатку «1177», ще 500 тис. записуються до лікаря за допомогою цього сайту [8].

У квітні 2005 року Міністерство охорони здоров'я Австрії разом з національною робочою групою створило координаційний комітет високого рівня для розробки національної стратегії eHealth. Ця ініціатива включала близько 100 членів від ІТ-компаній, медичних організацій, експертів соціальних та приватних страхових компаній, палат лікарів та фармацевтів, університетів, Міністерства охорони здоров'я та електронного уряду. Метою ініціативи є формування та супроводження, розробка та впровадження електронних послуг у системі охорони здоров'я. До них належать електронні системи обліку здоров'я, телемедичні служби та Інтернет-портали охорони здоров'я.

Головною метою Центру інформаційних систем охорони здоров'я Польщі є реалізація національного плану щодо впровадження системи eHealth. До його основних завдань відносять: забезпечення розвитку інформаційних систем, економічний, статистичний, соціологічний аналіз, моніторинг інформаційних систем на регіональному та центральному рівнях тощо. На єдиній Платформі медичних реєстрів rejestrymedyczne.csioz.gov.pl зібрані всі реєстри діючих аптек, закладів охорони здоров'я, фармацевтичних компаній, лабораторій, реєстр лікарів, центральний реєстр фармацевтів, медсестер, інших фахівців медичної галузі і лікарських засобів [9].

Закон про безпечні цифрові комунікації та їх застосування в сфері охорони здоров'я було прийнято федеральним парламентом Німеччини у грудні 2015 р. Відповідно до Закону "Gesetz für sichere digitale Kommunikation und Anwendungen im Gesundheitswesen" (E-Health-Gesetz) у Німеччині з 2016 р. почалося поетапне впровадження у медичній сфері електронних сервісів [9]. У Німеччині дані про захворювання пацієнтів зберігають в електронному та паперовому вигляді. Доступ до них мають сімейні лікарі. Для цих цілей уповноваженим особам (лікарям) необхідно за допомогою спеціальної картки лікаря (e-Arztausweis) проходити електронну ідентифікацію для забезпечення захищеного доступу до даних пацієнтів [10].

Нині в ЄС обмінюються медичні записи пацієнтів завдяки транскордонним електронним службам охорони здоров'я. Лікарі в Люксембурзі можуть отримувати цифрові резюме пацієнтів, які приїжджають з Чехії. Ці резюме пацієнтів надають довідкову інформацію про важливі аспекти, пов'язані зі здоров'ям, такі як алергія, діючі ліки, попередні захворювання, хірургічні втручання тощо, що робить його доступним у разі невідкладної медичної допомоги в іншій країні. Фінляндія та Хорватія обмінюються електронними приписами: фінські громадяни мають можливість отримати в хорватських аптеках ті ліки, які їх лікар призначив у Фінляндії в електронному вигляді. З січня 2020 року понад 2 тис. фінських пацієнтів уже змогли отримати ліки в Естонії.

Ці послуги стали можливими завдяки «eHealth Європейський Союз» – інфраструктурі цифрових послуг, яка з'єднує національні служби eHealth, що дає змогу

їм обмінюватися даними про охорону здоров'я, і фінансується Фондом Європейської Комісії. 22 держави-члени є частиною інфраструктури цифрових послуг eHealth. Сім держав-членів (Фінляндія, Естонія, Чехія, Люксембург, Португалія, Хорватія та Мальта) поступово запускають ці обміни до кінця 2019 року [11].

Таким чином, сучасний стан надання електронних довірчих послуг у країнах ЄС характеризується об'єднанням у єдиний вебпортал окремих електронних сервісів надання послуг, функції якого забезпечать надання широкого спектра публічних послуг в електронній формі на території всього ЄС. Міжнародний досвід упровадження електронних послуг доводить, що роль електронних послуг у сфері охорони здоров'я невпинно розширяється, модифікується та трансформується задля кращого забезпечення потреб системи.

Дослідження міжнародного досвіду функціонування та впровадження електронної системи охорони здоров'я дало змогу зробити висновки, що головними перешкодами розвитку електронних довірчих послуг у галузі охорони здоров'я є: приватність та безпека, відсутність інтеграції, обмін інформацією, введення стандартів, збільшення потужностей, підтримка нових аналітичних методів (рис. 2).

Стрімкий розвиток штучного інтелекту, ІКТ є варіантом вирішення зазначених викликів для більшості країн. Низка організацій, індустрій у розвинутих країнах уже змінені цифровою трансформацією, що забезпечило істотну вигоду для індивідуального медичного обслуговування та громадської охорони здоров'я шляхом адаптування характеру управління системами охорони здоров'я на всіх рівнях та способами надання медичних послуг.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження доведено, що інформаційно-комунікаційні технології стали одним із найважливіших чинників, що визначають темпи та напрями розвитку національної економіки.

Визначено, що електронна медицина – діяльність у сфері охорони здоров'я із забезпечення оперативного доступу пацієнтів та медичних працівників з використанням електронних інформаційних ресурсів.

Аналіз зарубіжного досвіду використання електронних довірчих послуг у медичній галузі в європейських країнах (Естонії, Данії, Франції, Великобританії, Австрії, Польщі, Німеччині, Швеції) показав, що роль електронних послуг у сфері охорони здоров'я невпинно розширяється, модифікується та трансформується задля кращого забезпечення потреб системи. У кожній країні рівень розвитку відображає різні національні або регіональні політичні та регуляторні пріоритети,

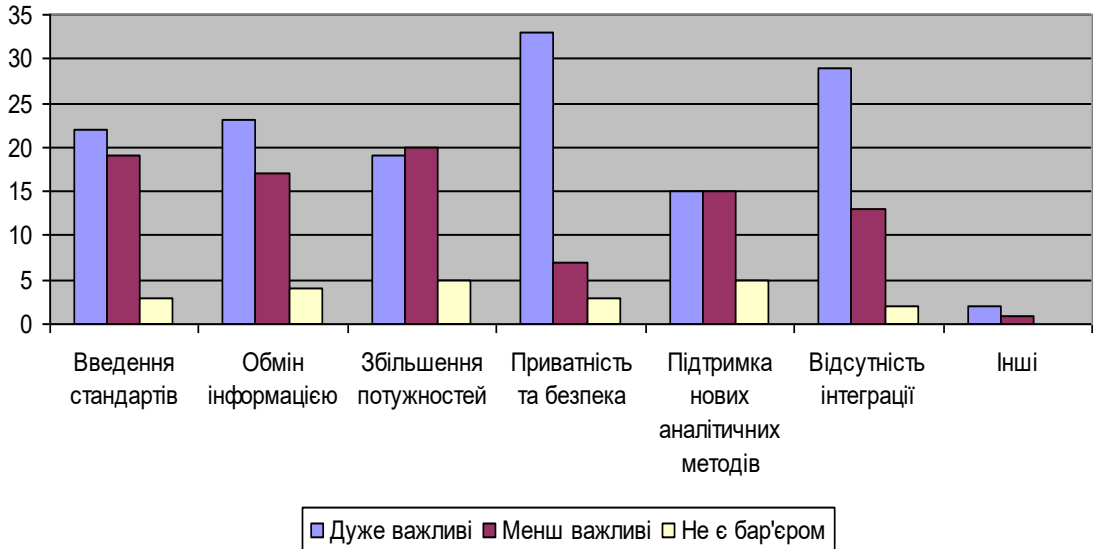

Рис. 2. Основні перешкоди розвитку електронних довірчих послуг у галузі охорони здоров'я в країнах ЄС у 2019 році, % [2]

які проявляються різним ступенем цифрової зрілості.

Сучасний стан надання електронних послуг у країнах ЄС характеризується об'єднанням у єдиний вебпортал окремих електронних сервісів надання послуг, функції якого забезпечать надання широкого спектра публічних послуг в електронній формі на території всього ЄС. Виділено основні перешкоди розвитку електронних довірчих послуг у галузі охорони здоров'я: приватність та безпека, відсутність інтеграції, обмін інформацією, введення стандартів, збільшення потужностей, підтримка нових аналітичних методів. Подальший розвиток електронних послуг у системі охорони здоров'я дасть змогу вирішити зазначені виклики для більшості країн, покращити якість надання публічних послуг, забезпечити їх мобільність та конкурентоспроможність, зменшити корупційні ризики.

Список використаної літератури:

1. Дзязько А.М., Новик И.И., Масюк М.Ю., Караник В.С. Система здравоохранения США: взгляд беларусских специалистов. *Проблемы общественного здоровья и реформирования здравоохранения.* 2014. № 7. С. 37–50.
2. Karl A. Stroetmann, Jörg Artmann, Veli N. Stroetmann with Denis Protti, Jos Dumortier, Sarah Giest, Uta Walossek and Diane Whitehous. European countries on their journey towards national eHealth infrastructures: Final European progress report. European Commission, 2011. URL: http://www.ehealth-strategies.eu/report/eHealth_Strategies_Final_Report_Web.pdf (дата звернення: 12.05.2020).
3. Радиш Я.Ф. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія. Київ : НАДУ, 2013. 396 с.
4. From innovation to implementation eHealth in the WHO European Region. World Health Organization. Gasgow : Freight Design, 2016. P. 116.
5. Annual European eHealth Survey 2019. URL: https://europe.himssanalytics.org/sites/himssanalytics_europe/files/eHealth%20TRENDBAROMETER%20-%20HIMSS%20Analytics%20Annual%20European%20eHealth%20Survey%202019.pdf (дата звернення: 12.05.2020).
6. E-health – Estonian Digital Solutions for Europe. E-estonia. URL: https://e-estonia.com/e-health-estonian-digital-solu-tions-for-europe/ (дата звернення: 12.05.2020).
7. Entere-Estonia: digitalhealth. E-estonia. URL: https://e-estonia.com/enter-e-estonia-digital-health/ (дата звернення: 12.05.2020).
8. Как работает электронная медицина в Швеции. Swedish Institute. URL: https://ru.sweden.se/ljudi/doktor-v-tvoem-karmane-chto-takoe-shvedskij-e-health/ (дата звернення: 12.05.2020).
9. ЕЦП: досвід Польщі, Німеччини та Канади. МОРИОН. URL: https://www.apteka.ua/article/480412 (дата звернення: 12.05.2020).
10. EHR and PHR: digital records in the German healthcare system. Baden-Württemberg. URL: https://www.gesundheitsindustrie-bw.de/en/article/news/ehr-and-phr-digital-records-in-the-german-healthcare-system (дата звернення: 12.05.2020).
11. eHealth: First electronic health records of patients exchanged between EU countries. PubAffairs Bruxelles. URL: https://www.pubaffairsbruxelles.eu/ehealth-first-electronic-health-records-of-patients-exchanged-between-eu-countries-eu-commission-press/ (дата звернення: 12.05.2020).

Mokhova I., Tokarenko V. European experience in the use of electronic services in healthcare

The article identifies the role of information and communication technologies in the development of the national economy. There is defined the concept of "electronic medicine". The structure of electronic health care system's development in the EU countries is studied. It is analyzed the foreign experience of using electronic trust services in the medical field in European countries (Estonia, Denmark, France, Great Britain, Austria, Poland, Germany, Sweden). It is proved that in each country the level of development reflects different national or regional political and regulatory priorities, which are manifested in varying degrees of digital maturity. Leaders in the development of a regulatory framework adapted to the use of e-health in European countries have been identified. There is identified peculiarities of providing electronic services in EU countries and priorities for development of electronic health

care system in EU countries (IT security, introduction of electronic medical card, improving patients' access to information, usefulness of the system, data exchange with external partners, improving doctor's access to information, healthcare system reorganization, cost savings, healthcare analytics, artificial intelligence, telemedicine, hardware or network resource upgrades, archiving and document circulation). A characteristic feature of the development of e-health services in European countries is the integration into a single web portal of individual e-services. International experience in the implementation of e-services shows that the role of e-services in health care is constantly expanding, modifying and transforming to better meet the needs of the system. The main obstacles to the development of electronic trust services in the field of health care are identified: privacy and security, lack of integration, information exchange, introduction of standards, capacity building, support for new analytical methods. It is proved that the rapid development of artificial intelligence, ICT is an option to address these challenges for most countries. To address the challenges, improve the quality of public services and reduce corruption risks, the development of e-services in the health care system has been proposed.

Key words: *information and communication technologies, electronic health care, information system, web portal, strategy.*

УДК 330.322
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.30

Ю. Г. Прав
кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри публічного адміністрування
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЄКТІВ У ЖИТЛОВОМУ БУДІВНИЦТВІ

Метою статті є розробка методики оцінки інноваційно-інвестиційних проєктів у будівництві та визначення вимог до них. Визначено підходи до планування типології житла та виокремлено інновації у виборі типології житла «майбутнього». Визначено інноваційні компоненти в житловому будівництві: розширення застосування технологічних відходів, підвищення технологічності монолітного домобудівництва, зниження енергоємності виробництва будівельних матеріалів і виробів, розширення видів нових оздоблювальних матеріалів та ін. Зазначено, що інвестиційні рішення належать до управлінських і полягають в обґрунтуванні доцільності, забезпечення ефективності залучення та вкладення інвестицій у проєкти. Запропоновано визначення понять «управління», «управлінське рішення», «якість управлінського рішення», «оцінка», «технологія оцінки інноваційного проєкту», «критерій», «критерій ефективності», «механізм управління інноваційними проєктами». Зазначено, що більшість завдань прийняття управлінських рішень належать до багатокритеріальних, для розв'язання яких широко застосовуються методи експертних оцінок. Запропоновано інвестиційні рішення під час прийняття рішення щодо інноваційного проєкту розділити на два типи: 1) рішення, пов'язані з обґрунтуванням і залученням інвестицій; 2) рішення, пов'язані із забезпеченням і підтримкою необхідного рівня ефективності інвестицій у процесі просування інноваційного проєкту і його завершення. Проаналізовано процес розробки та реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту: прединвестиційний, інвестиційний (будівельний) і завершення проєкту. Зазначено, що поточна оцінка інвестиційних рішень здійснюється в процесі його реалізації шляхом моніторингу контрольних показників – параметрів. Запропонована схема організації оціночної системи. Зауважено, що початковою умовою реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту є забезпечення вимоги інвестора про прозорість, відкритість бюджетів, фінансових потоків проєкту, ведення управлінського аудиту. Визначено, що у міру просування інноваційно-інвестиційного проєкту необхідне коригування критеріїв встановлених цілей, способів, засобів для досягнення цілей і завдань. Зазначено, що в оцінці рішень слід враховувати не тільки позитивні результати від реалізованих заходів, але і можливі негативні наслідки в суміжних сферах впливу. Запропоновано в оцінці впливу зовнішнього середовища враховувати роботу з клієнтами, додаткове проведення маркетингових досліджень, а також доцільно реорганізувати проєктну команду, здійснювати прогнозування і моніторинг реалізованих рішень проєкту. Зазначено, що у заключній оцінці інноваційно-інвестиційного проєкту фактичні результати порівнюються із запланованими прогнозами, оцінюється рівень його ефективності за термінами, якістю і вартістю. Розроблено вимоги до методики оцінки інноваційно-інвестиційних проєктів.

Ключові слова: *інвестиції, інноваційний розвиток, будівельна продукція, прогресивні технології, механізми, житло.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Компонент інноваційного розвитку – сукупність і взаємодія органів і заходів підтримки та активізації інноваційної діяльності для досконалої будівельної продукції, прогресивної технології, ефективних управлінських рішень для забезпечення найвищої споживчої цінності (якості) продукції і запитів кінцевих споживачів.

Інноваційний компонент у житловому будівництві повинен включати розробку

© Прав Ю. Г., 2020

програм і стратегії науково-технічного розвитку комплексу, створення конкурсної системи відбору інноваційних пропозицій, формування інноваційної інфраструктури, єдину міжвідомчу експертизу і регламент розробки та реалізації бізнес-планів. По суті, складники інновації повинні бути присутніми у всіх розглянутих механізмах.

Натепер першочерговими завданнями у сфері державного регулювання розвитку міст виступають не лише методи щодо підвищення ефективності управління на рівні органів місцевого самоврядування в умовах обмеженості місцевих ресурсів, а також проблеми запровадження нових інноваційних науково обґрунтованих підходів до будівництва. Важливе місце відводиться оцінці інноваційно-інвестиційних проєктів у житловому будівництві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв'язання проблем інвестиційно-інноваційної діяльності підприємства в сучасних умовах господарювання та питань щодо управління інноваційно-інвестиційними проєктами здійснили Ю. Антропов [1], В. Борщ [2], В. Воськало [3], В. Грига, С. Богдан, Н. Ісакова [4], А. Князевич, О. Крайчук [5], В. Куліченко [6], З. Литвин [7], О. Наконечна [8], І. Федишин [9] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо теорії та практики інвестиційно-інноваційної діяльності підприємств, проблемні питання у цій сфері залишаються актуальними та потребують подальших досліджень. Так, потребують більш детального дослідження питання щодо оцінки інвестиційних рішень в управлінні проєктами в житловому будівництві.

Метою статті є розробка методики оцінки інноваційно-інвестиційних проєктів у будівництві та визначення вимог до них.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інноваційний компонент у житловому будівництві містить розділи: нововведення в містобудуванні, зниження ресурсоємності витрат під час будівництва житла, зміни типології житла, застосування нових матеріалів і технології будівельного виробництва.

До інновацій у містобудуванні слід віднести [3; 5; 10; 11]:

– формування нового житлового фонду в перспективі шляхом індивідуальної забудови переважно малоповерхових житлових будинків;

– раціональне поєднання місць забудови житлових будинків з розміщенням гаражів, погребів, дитячих майданчиків;

– збалансування забудови мікрорайонів з розміщенням зони відпочинку;

– різноманітність типів житлових будинків комплексної забудови зі створенням архітектурного ансамблю і стильової єдності;

– використання широкої палітри архітектурно-дизайнерського мистецтва в період реконструкції житлового фонду;

– поєднання території малоповерхової забудови та садово-дачних ділянок;

– раціональне використання території за рахунок підземної урбаністики;

– послідовне знесення старого житла з ущільненням території новими житловими будинками і будівництвом об'єктів інфраструктури.

Колектив авторів [12, с. 12] пропонує інноваційні архітектурно-будівельні об'єкти диференціювати на три типи: інноваційні будівлі та спорудження; інноваційні архітектурно-будівельні комплекси; інноваційне архітектурне середовище, основною метою яких є формування більш комфортного середовища життєдіяльності людини.

Нині необхідна спрямована політика формування конструктивно-соціальної типології житла. Типологія житлових будинків передбачає різноманітність архітектурного вигляду і структури квартир, різноманіття варіантів конструктивно-планувальних рішень, будівництво квартир для різних соціальних груп населення та різних категорій людей [12; 13]. Для передбачення, планування типології житла використовуються такі підходи, як:

– екстраполяція тенденцій розвитку останніх років;

– передбачення проблем, які можуть постати перед людством у доступному для огляду майбутньому;

– розвиток ідей майбутнього в сферах надійності, безпеки, екології;

– використання ідей раніше нереалізо-

ваних проєктів.

Інновації у виборі типології житла «майбутнього» полягають у такому:

– гнучкі планувальні рішення з подальшою трансформацією житла з урахуванням зміни потреб кінцевих споживачів;

– підвищення естетичних характеристик житла за рахунок збільшення вимог до скління, світлозахисту, солнцезахисту;

– впровадження енергозберігаючого інженерного обладнання;

– універсальність планувальної організації житлових осередків з можливістю їх перепланування;

– високотехнологічні інженерні рішення з регулюванням водоенергоспоживання;

– створення широкої палітри квартир з диференціацією їх за комфортністю і вартістю;

– технологічність конструктивних рішень для забезпечення реконструкції в майбутньому;

– компроміс між економікою і архітектурою залежно від змін соціальних умов життя населення;

– прогнозування реальних пропорцій площі та кількості кімнат квартир;

– змінюваність форми житла мешканцями в зв'язку зі зміною умов існування;

– збільшення значущості навколишнього природного житлового середовища.

Інвестиційні рішення належать до управлінських і полягають в обґрунтуванні доцільності, забезпечення ефективності залучення та вкладення інвестицій у проєкти або їх сукупності (зокрема, програми) для досягнення заданих цілей інвесторів, отримання необхідних результатів.

Управління як процес полягає у взаємодії управлінських рішень і управлінських дій. Своєю чергою управлінське рішення – це результат аналізу, прогнозування, оптимізації, економічного обґрунтування і вибору альтернатив з безлічі варіантів конкретних цілей системного менеджменту, а управлінські дії – це комплекс прийомів управління і процедур збору, руху й обробки інформації.

Якість управлінського рішення – це сукупність характеристик рішення, що задовольняють користувача в результуючій інформації. Результативність управління полягає в оцінці всіх сторін процедур і дій з реалізації процесу, необхідних для прийняття рішення.

Оцінка – це встановлення цінності прийнятого рішення реалізованої дії в процесі розвитку ситуації. Оцінка характеризується сукупністю і зіставленням управлінських параметрів фактичної, нормативної, планової інформації по об'єкту і суб'єкту управління і характеристик навколишнього середовища. Взаємодія і взаємозумовленість параметрів управління утворює оціночну систему.

Технологія оцінки інноваційного проєкту включає сукупність процедур, операцій з вимірювання, обробки та використання інформації для прийняття управлінських рішень, вироблення впливів.

Для об'єктивної оцінки стану і процесу просування інноваційного проєкту необхідно, щоб були обґрунтовані плановані параметри. Потрібні об'єктивні виміри фактичних параметрів виконання інноваційного проєкту, а для цього необхідна розробка науково обґрунтованих прогнозів його розвитку.

Для прийняття управлінських рішень потрібен вибір критеріїв оцінки. Критерій – це мірило для визначення прийнятного варіанту. За висловом колективу авторів [5], критерій – це деяка функція від прийнятого рішення, яка дає змогу кількісно оцінити його доцільність. Критерії характеризують цілі за допомогою функцій і показників, кількісно відображають їх досягнення. Критерій використовується для ранжирування цілей, оцінки рівня їх досягнення, вибору і визначення ефективних засобів під час розподілу ресурсів. Який критерій – такий наш вибір. Критерій – це вимірювана мета, що має єдиний або безліч чисельних виразів.

Критерій ефективності, оцінки діяльності замовника – забезпечення вимог покупців, досягнення рентабельності інноваційного проєкту, конкурентоспроможність проєкту і його продукції, створення оптимальних умов реалізації проєкту та ін.

Для аналізу ефективності управлінського рішення В. Борщ пропонує виділити низку таких критеріїв, як полномочність, обґрунтованість, директивність, несуперечливість, комплексність, чіткість

та конкретність формулювань, здатність виконувати на практиці, економічність (визначається за розмірами витрат), своєчасність, ефективність [2, с. 152]. Для визначення рівня соціально-економічної ефективності управління слід оцінити процес прийняття і реалізації управлінських рішень, а також їх якість. Це можливе завдяки аналізу за такими критеріями: «відповідності рішень до вимог та інтересів зацікавлених груп; відповідності рішень до цілей; забезпеченості прийняття та реалізації рішень та відповідності заздалегідь визначеному часовому, ресурсному та трудовому забезпеченню процесу прийняття та реалізації рішення» [2, с. 153].

Остаточний вибір комплексних рішень по проєкту формується з урахуванням містобудівних факторів.

Механізм управління інноваційними проєктами заснований на взаємозв'язку критеріїв учасників, встановлення їх взаємопідпорядкованості по ієрархії в управлінні. Він включає організаційну структуру управління, положення діяльності, контрактні відносини, штрафні санкції та ін.

Оціночний процес прийняття рішень здійснюється членами проєктної команди, менеджером інноваційного проєкту та іншими учасниками. Необхідно встановити регламент оціночного процесу, розподілити питання прийняття рішень за рівнями управління, групами управлінців залежно від їх професійної та ділової компетенції.

Стан інноваційно-інвестиційного проєкту в будь-який момент його просування, на різних фазах, етапах розглядається багатоаспектно. Інноваційний проєкт, враховуючи його високий інвестиційний ризик, характеризується не одним, а кількома критеріями. Іноді єдиний критерій, який використовується для оцінки об'єкта експертизи, називають скалярним, а сукупність критеріїв, що характеризують об'єкт експертизи, – векторним критерієм.

Більшість завдань прийняття управлінських рішень належать до багатокритеріальних. Для розв'язання багатокритеріальних задач широко застосовуються методи експертних оцінок. Методи експертних оцінок – це методи організації роботи з фахівцями-експертами та обробки думок експертів. Ці думки зазвичай виражені в кількісних та якісних формах. Експертні дослідження проводять з метою підготовки інформації для прийняття рішень командиром або особою, яка приймає рішення, а також з метою підготовки варіантів рішення для командира [14, с. 118].

Для оцінки варіанта інноваційно-інвестиційного проєкту можливе використання пропонованого критерію вибору: витрати-прибуток, вартість-ефективність, вартість-корисність. Найчастіше критерії нерівноцінні. В такому разі менш важливий критерій може переходити в обмеження і варіант інноваційного проєкту вибирається за умови та найкращого значення основного критерію. Інвестиційні рішення під час прийняття рішення щодо інноваційного проєкту слід розділити на два типи. До першого типу належать рішення, пов'язані з обґрунтуванням і залученням інвестицій. До другого типу належать рішення, пов'язані із забезпеченням і підтримкою необхідного рівня ефективності інвестицій у процесі просування інноваційного проєкту і його завершення.

Інвестиційні рішення першого типу приймаються на передінвестиційній стадії управління інноваційними проєктами. Вони базуються на теорії інвестиційного аналізу. Інвестиційний аналіз здійснюється на рівні регіону, підприємств. Але найбільш доцільно його розглядати стосовно інноваційно-інвестиційних проєктів.

Відсутність адекватних інвестиційних рішень за інноваційними проєктами стало причиною багатьох невдач у досягненні необхідної їх ефективності. Потрібні нові методики проведення економічного аналізу інвестиційних рішень з урахуванням специфіки ділового середовища країни.

Процес розробки та реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту, як правило, включає такі стадії життєвого циклу: предінвестиційну, інвестиційну (будівельну) і завершення проєкту [9; 15; 16; 17].

На предінвестиційній стадії оцінюється життєздатність інноваційно-інвестиційного проєкту, здійснюється попередня оцінка ресурсів, умов його реалізації.

Інноваційно-інвестиційний проєкт оцінюється життєздатним в умовах:

– стійкості проєкту, тобто забезпе-

чення досягнення результатів усіх учасників у разі небезпечного варіанту розвитку ситуації; ресурсозабезпеченості, тобто забезпечення трудовими, технічними, матеріальними та іншими ресурсами в просторі і часі;

– ефективності, тобто прогнозованого перевищення результатів над витратами протягом усього періоду життєвого циклу проєкту;

– конкурентоспроможності щодо розглянутих альтернатив, тобто забезпечення випуску конкурентоспроможної продукції (послуг); організаційно-технологічної оснащеності, тобто містить графіки будівництва об'єктів, графіки забезпечення ресурсами;

– організаційно-управлінської забезпеченості, тобто має прогресивно-кваліфіковану проєктну команду, досягнення компромісу у вирішенні протиріч окремих учасників; передбачуваності, тобто забезпечення достатньої надійності інноваційно-інвестиційного проєкту, необхідної ймовірності досягнення мети.

Перед початком реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту проводиться перевірка готовності ресурсів. Оцінюється персонал за відповідністю професійно-кваліфікаційної придатності вимогам його здійснення. Оцінюється наявність матеріально-технічних ресурсів та можливості їх постачання, а також надійність постачальників. Оцінюється інвестиційний потенціал проєкту у розмірі граничної об'ємно-тимчасової можливості фінансування.

Поточна оцінка інвестиційних рішень здійснюється в процесі його реалізації шляхом моніторингу контрольних показників – параметрів. Пропонується така схема організації оціночної системи:

– структурується процес реалізації проєкту по етапах його здійснення, виконавцям, окремим блокам проєкт-менеджменту;

– визначаються показники в окремих сферах діяльності, проводиться їх систематизація, визначаються узагальнюючі показники;

– формуються моделі інвестиційного процесу з визначенням взаємозв'язку ієрархії показників;

– визначаються відповідальні виконавці за передачу інформації, прийняття управлінських рішень;

– встановлюються форми вихідної, оперативної, аналітичної інформації та документації;

– розробляється схема руху інформації, оцінки, прийняття регулюючих управлінських рішень;

– готується схема, коригувальних заходів, дій.

Початковою умовою реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту є забезпечення вимоги інвестора про прозорість, відкритість бюджетів, фінансових потоків проєкту, ведення управлінського аудиту.

У міру просування інноваційно-інвестиційного проєкту необхідне коригування критеріїв встановлених цілей, способів, засобів для досягнення цілей і завдань. Має формуватися достатня кількість альтернатив для розгляду. В оцінці рішень слід враховувати не тільки позитивні результати від реалізованих заходів, але і можливі негативні наслідки в суміжних сферах впливу.

В оцінці впливу зовнішнього середовища слід враховувати роботу з клієнтами, додаткове проведення маркетингових досліджень. У процесі реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту доцільно реорганізувати проєктну команду, здійснювати прогнозування і моніторинг реалізованих рішень проєкту. Вплив факторів під час реалізації інноваційно-інвестиційного проєкту вимагає систематичного внесення змін, управління змінами.

У заключній оцінці інноваційно-інвестиційного проєкту фактичні результати порівнюються із запланованими прогнозами. Оцінюється рівень його ефективності за термінами, якістю і вартістю. Накопичується оцінна інформації для таких інноваційно-інвестиційних проєктів.

До методики оцінки інноваційно-інвестиційних проєктів, на наш погляд, слід пред'являти такі вимоги, як:

– організація наскрізної системи оцінок починаючи від етапу формування інвестиційного задуму і закінчуючи завершенням проєкту;

– обґрунтування і пропозиція узагальнюючих (інтегральних) оцінок, що відображають стан ходу просування проєкту;

– інтегрування факторів часу, вартості

та якості для багатокритеріальної оцінки проєкту;

– забезпечення об'єктивності, адекватності та реальності оцінки найважливіших параметрів рівня стану проєкту;

– облік факторів невизначеності ризику стану, поточного прогнозу розвитку проєкту;

– формалізація визначення розрахункових показників на основі пропозиції алгоритмів розрахунку;

– застосування методів комп'ютерної обробки інформації;

– забезпечення ув'язки планових і контрольованих показників для зіставлення та аналізу;

– визначення вагових характеристик факторів оцінки стану проєкту;

– використання оціночних показників для обґрунтування форм і способів регулювання ходу просування проєкту;

– створення механізму регулювання на базі використання взаємозв'язку показників планування, обліку, контролю та аналізу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, інноваційні проєкти можна віднести до слабоструктурованих і високо ризикових процесів, які характеризуються наявністю безлічі кількісних і якісних параметрів, взаємозв'язок між якими носить невизначений характер. Правильна оцінка стану дає змогу не тільки розкрити потенціал інноваційного проєкту на початковому етапі (ініціації), але й оцінити значущість і рівень очікуваних підсумкових результатів. У зв'язку з цим вирішення проблеми управління інноваційними проєктами має особливу науково-практичну значимість на державному, регіональному, галузевому та корпоративному рівнях управління.

Подальших наукових досліджень і розробок потребують проблеми вдосконалення механізмів та інструментів фінансування житлового будівництва та розробки механізмів державно-приватного партнерства у житловому будівництві.

Список використаної літератури:

1. Антропов Ю.В. Алгоритм оцінки економічної стійкості малого будівельного підприємства. *Ефективна економіка.* 2014. № 9. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2338.
2. Борщ В.І. Оцінювання якості управлінського рішення як продукт управлінської діяльності. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління.* Т. 1. Вип. 2/2. С. 151–158 (153).
3. Воськало В.І. Використання новітніх технологій у житловому будівництві та стратегіях його розвитку. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2010, № 6, Т. 3. С. 232–236.
4. Грига В., Богдан С., Ісакова Н. Результативність інноваційної діяльності малих підприємств при взаємодії з великим бізнесом *Економіка і прогнозування*. 2014. № 2. С. 94–104.
5. Князевич А.О., Крайчук О.В. Механізми управління інноваційним розвитком : монографія. Рівне : Видавець О. Зень. 2011. 136 с.
6. Куліченко В.О. Управління інноваційними проєктами та програмами: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2016/51.pdf.
7. Литвин З.Б. Необхідність аналізу інвестиційно-інноваційної діяльності підприємства в сучасних умовах господарювання. *Економічний аналіз* : зб. наук. праць Тернопільського національного економічного університету / за заг. ред. О.В. Ярощук. Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2016. Том 25. № 2. С. 99–107.
8. Наконечна О.С. Формування та реалізація інноваційно-інвестиційної стратегії стійкого розвитку підприємства. *Економіка та держава*. 2015. № 4 URL: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Admin/%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/ecde_2015_4_12%20(1).
9. Федишин І.Б. Управління інноваційними проєктами (опорний конспект лекцій для студентів спеціальностей 8.03060102 «Менеджмент інноваційної діяльності», 8.18010012 «Управління інноваційною діяльністю» усіх форм навчання). Тернопіль : ТНТУ імені Івана Пулюя, 2015. 151 с.
10. Овсянюк-Бердадіна О.Ф. Інноваційний розвиток вітчизняних підприємств: реалії та інструменти забезпечення. *Економічний аналіз* : зб. наук. праць Тернопільського національного економічного

університету / за заг. ред. В.А. Дерій. Тернопіль : ВПЦ ТНЕУ «Економічна думка», 2015. Том 19. № 2. С. 117–121.
11. Крыжановская Н.Я., Смирнова О.В. Этимология термина «инновации» в архитектурно-градостроительной деятельности. *Международный научный журнал.* 2016. № 2. С. 10–14.
12. Крижановська Н.Я., Смірнова О.В. Конспект лекцій з дисципліни «Архітектура житлових будівель» (для студентів освітнього рівня «магістр» спеціальності 191 «Архітектура та містобудування. Архітектура будівель і споруд»). Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2017. 104 с.
13. Іваночко У.І., Лінда С.М. Методичні проблеми типології та класифікації будівельних споруд. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/18573/1/6-32_36.pdf.
14. Куртов А.І., Полікашин О.В., Потіхенський А.І., Александров В.М. Експертні оцінки. Метод «ДЕЛФІ» як технологія прийняття управлінських рішень. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних сил*, 2017, 1(50). С 118–122.
15. Мещеряков В.В. Містобудування як складник управління територіальним розвитком міста. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_9_14.
16. Комеліна О.В., Чайкіна А.О. Сучасні аспекти розвитку інноваційних технологій на малих будівельних підприємствах. *Економіка і суспільство.* 2016. № 6. С. 173–177.
17. Кухта П.В., Свідерська С.Є. Алгоритм оцінювання перспектив реалізації інноваційних проєктів на металургійних підприємствах України. *Ефективна економіка.* 2018. № 12. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2018/78.pdf Ефективна економіка.

Prav Yu. Methods of evaluation of innovation and investment projects in housing construction

The purpose of the article is to develop a methodology for evaluating innovation and investment projects in construction and determine the requirements for them. Approaches to housing typology planning are identified and innovations in the choice of "future" housing typology are highlighted. Innovative components in housing construction have been identified: expanding the use of technological waste, increasing the technology of monolithic housing, reducing the energy intensity of production of building materials and products, expanding types of new finishing materials, etc. It is noted that investment decisions are managerial and consist in substantiating the feasibility, ensuring the effectiveness of attracting and investing in projects. The definition of the concepts "management", "management decision", "quality of management decision", "evaluation", "technology of evaluation of the innovative project", "criterion", "efficiency criterion", "mechanism of management of innovative projects" is offered. It is noted that most of the tasks of management decisions are multi-criteria, to solve which are widely used methods of expert evaluation. It is proposed to divide investment decisions when making a decision on an innovative project into two types: 1) decisions related to the justification and attraction of investments; 2) decisions related to ensuring and maintaining the required level of investment efficiency in the process of promoting the innovation project and its completion. The process of development and implementation of innovation and investment project is analyzed: pre-investment, investment (construction) and project completion. It is noted that the current evaluation of investment decisions is carried out in the process of its implementation by monitoring the control indicators – parameters. The scheme of the organization of an estimation system is offered. It is noted that the initial condition for the implementation of innovation and investment project is to ensure the investor's requirements for transparency, open budgets, financial flows of the project, management audit. It is determined that as the innovation and investment project progresses, it is necessary to adjust the criteria of the established goals, methods, means to achieve the goals and objectives. It is noted that the evaluation of decisions should take into account not only the positive results of the implemented measures, but also the possible negative consequences in related areas of influence. It is proposed to take into account the work with clients, additional marketing research, as well as to reorganize the project team, to forecast and monitor the implemented project decisions when assessing the impact of the external environment. It is noted that in

the final evaluation of the innovation and investment project, the actual results are compared with the planned forecasts, the level of its efficiency is assessed in terms of quality and cost. Requirements to the methodology of evaluation of innovation and investment projects have been developed.

Key words: *investments, innovative development, construction products, advanced technologies, mechanisms, housing.*

УДК 316.42:338.24
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.31

В. В. Риков
orcid.org/0000-0002-8243-6558
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України,
заступник голови
Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури міста Києва

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз впливу глобалізаційних процесів на економічну безпеку України. Визначено, що процеси, пов'язані з розвитком глобалізації, впливають на суспільне життя, економічну діяльність, систему державного управління, розширюючи політичний процес, пропагуючи власні цінності, створюючи залежність від світової кон'юнктури та міжнародних інститутів. Виявами глобалізації є міжнародна економічна інтеграція, лібералізація економічних взаємозв'язків, підпорядкованість національних господарств розвитку глобальних процесів, вплив геополітики на соціально-економічну ситуацію національних держав. Рівень глобалізації характеризує Індекс Глобалізації KOF, що визначає глобалізацію в економічному, соціальному та політичному вимірі. Доведено, що наявні норми та правила, які висувають процеси глобалізації, посилюють загрози національним економікам. Показниками економічної безпеки розглядають окремі макроекономічні показники, показники фінансово-кредитної сфери, показники залежності економіки від загроз зовні. Як основний напрям реагування на ризики та загрози, пов'язані з глобалізацією, визначено адаптування системи державного управління до складних умов господарювання та створення конкурентоспроможної економіки. Державне управління економікою України вимагає переходу до принципів управління на основі затверджених національних пріоритетів і державних інноваційно-інвестиційних проектів, підготовки фахівців, політики зайнятості з високим горизонтом планування, стратегії інноваційного розвитку. Реалізація завдань протистояння ризикам, які спричиняють процеси глобалізації, передбачає аналіз міжнародного правового поля, правил та вимог, які необхідно буде імплементувати у вітчизняне законодавство. Актуальним є розвиток високотехнологічних сфер, створення інноваційних кластерів та центрів трансферу технологій, спрощення ведення бізнесу, дерегуляція, збільшення обсягів прямих іноземних інвестицій, зниження імпортозалежності. Власна модель економічної безпеки має враховувати зовнішні та внутрішні загрози, впроваджувати дієву економічну політику, стратегічне бачення власних переваг та можливостей.

Ключові слова: *глобалізація, економічна безпека, державне управління, економічний розвиток, індекс глобалізації.*

Постановка проблеми. Еволюційний розвиток цивілізації постійно перебуває в стані постійних змін. Автентичність, національний характер, постійна конкурентна та світоглядна боротьба домінувала в більшості країн світу за окремим виключенням. Суспільно-політичний та економічний розвиток держав, потреба отримання та розподілу ресурсів, бажання посилити свою роль та вплив у світовому товаристві, встановлення єдиних норм, правил, стандартів та правової основи, можливість швидкого переміщення ресурсів у межах світу змушує окремих суб'єктів світової спільноти до відповідних об'єднань та союзів. Результати тісного взаємопроникнення поступово приводять до процесів глобалізаційного характеру, що впливає майже на всі країни світу.

Прискорення змін у старій парадигмі світової цивілізації, посилених науково-технічним розвитком середини минулого – початку нинішнього століття, поглиблення комунікаційного простору спричинюють досить складні зміни всіх сфер життя

© Риков В. В., 2020

та породжують масштабний вплив на політичну, економічну, культурну та інформаційну сфери життя та діяльності. Вільний рух коштів, матеріальних ресурсів, прискорення міграційних процесів, встановлення жорстких спільних алгоритмів дій, загального законодавства породжує питання впливу глобалізаційних процесів на економічну безпеку країн, адже економічні процеси знаходяться під впливом нових правил гри, обмежень та обтяжень. Посилення економічної інтеграції, залежність власної системи від глобального руху інформації, капіталу та товарів, виробничі ланцюги безперечно вплинули і на українську економіку. Враховуючи, що реалізація завдань держави у сфері безпеки є базовою функцією, а сучасні загрози набувають глобальних масштабів [1], ключовим стає пошук підходів до розуміння безпеки під впливом зовнішніх загроз для економічного середовища країни. Питання, спрямовані на формування стійкості до негативних чинників, посилення конкурентоспроможності, реалізація завдань щодо сталого розвитку, забезпечення відповідності встановленим світовим нормам, реагування на загрози посилили актуальність із точки зору гарантування економічної безпеки України в умовах глобалізаційних викликів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з процесами глобалізації, розглядали такі дослідники, як О. Водяненко, В. Зозуля, О. Касімов, Ю. Ковбасюк,О. Котуков та ін. Дослідженню економічної безпеки та різних її аспектів присвячені праці А. Камашева, Ю. Королюк, С. Стеценко, В. Толуб'як, А. Халілова та ін. Але варто зауважити, що окремі питання впливу глобалізації на економічну безпеку України потребують додаткового розгляду через актуальність проблематики.

Мета статті. Мета дослідження полягає в дослідженні глобалізаційних змін у сучасних умовах та визначенні чинників впливу процесів глобалізації на економічну безпеку України.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційний вплив є зовнішнім чинником подій, рішень та наслідків, які виникають за межами відповідної країни, що призводить до внутрішніх змін у певній державі та породжує зворотні реакції відповідей та реагувань. Глобалізація розглядається в багатьох аспектах діяльнісних проявів, але суттєва частина може зводитися до економічної діяльності, що підпадає під певні межі, які стримують можливості та створюють наслідки в діяльності країн-учасників світової економіки. Внаслідок цього власні національні інтереси та потреби держави опиняються перед реаліями глобального ринку, рішеннями наднаціональних суб'єктів управління, впливом великих корпорацій та спільнот.

Підходи до поняття «глобалізація» різняться, з огляду на складність та масштабність сутності явища та спричинених ним змін, багаторівневість процесів та несформованість повноти зв'язків між суб'єктами глобалізаційної діяльності. Дослідники акцентують на процесах, масштабах впливу, факторах, наслідках та інших особливостях зазначеної дефініції.

Ю. Ковбасюк розглядає глобалізацію як тенденцію загальносвітового характеру, де визначаються фактори, принципи, інструментарій прискорення світового розвитку [2]. Глобалізація визначається як багатофакторний процес, що має вплив на сфери суспільного життя та на систему державного управління, пропагуючи єдині цінності, напрями діяльності на основі демократичного врядування [3]. О. Котуков зазначає, що глобалізація збільшує залежність значної кількості країн від світової економічної кон'юнктури, посилюючи вплив міжнародних інститутів на внутрішню політику незалежних країн. З огляду на зазначене необхідні управлінські дії та контроль багатоаспектних впливів глобалізації на економічну, соціальну, політичну та інформаційні сфери [4].

В Енциклопедії державного управління зазначається, що глобалізація поглиблює та розширює політичний процес у напрямі взаємодії місцевих, національних, регіональних, міжнародних і глобальних подій у комплексі процесів [5]. На думку О. Касімова, глобалізація є просторовою характеристикою інтернаціоналізації господарського життя на сучасному етапі, що передбачає набуття світовим ринком глобального характеру й охоплює всі гос-

подарські зв'язки та світовий економічний простір, що підвищує увагу до екзогенних факторів економічного розвитку [6]. Глобалізація виявляє себе різними формами, основними з яких є: науково-технічна та технологічна революція; централізація міжнародного бізнесу; міжнародна економічна інтеграція; лібералізація економічних взаємозв'язків; формування міжнародних інститутів, що регулюють різноманітні сфери діяльності; зростання залежності національних господарств від розвитку глобальних процесів; зростаючий вплив геополітики на соціально-економічну ситуацію всередині національних держав [7].

В умовах глобалізації існування окремої держави не можливе без активної взаємодії в межах міжнародної системи для спільного вирішення різних проблем. Поглиблення взаємозв'язку держав обмежує свободу їх вибору щодо реалізації зовнішньої та внутрішньої політики. В умовах глобалізації державне управління у сфері економіки необхідно координувати вже в межах міжнародних організацій, на основі єдиних правил діяльності в різних сферах економіки, що є частинами глобальної економіки [8].

Для розуміння рівня глобалізації країн застосовують різноманітні методології, які дають змогу ранжувати країни відповідно до визначених показників. Наприклад, Індекс Глобалізації KOF вимірює глобалізацію в економічному, соціальному та політичному вимірі для 203 країн світу. Зазначений індекс став найбільш широко використовуваним показником глобалізації в академічній літературі [9]. Відповідно до оприлюднених показників Індексу Глобалізації, Україна останніми роками трохи втратила власні позиції (рис. 1).

Головним змістом глобалізації є зростання економічного взаємозв'язку країн, яка визначена в поглибленні, розширенні, інтенсифікації та динамізмі міжнародних економічних відносин, що супроводжуються формуванням системи світових, міжрегіональних, регіональних організацій. На новій стадії розвитку світового господарства відбувається інтенсифікація всіх форм зовнішньоекономічних відносин: торговельних, інвестиційних, трудових, інформаційних, соціальних і т. п. Основним підсумком змін, що відбуваються, стає економічна та політична взаємозалежність країн світової спільноти, що зростає [7]. В економічній сфері глобалізація характеризується посиленням ролі наднаціональної координації та інтеграції, відкритістю економік світових країн; економічними угодами на рівні регіонів та світу загалом, глобальним поділом праці, зростанням впливу транснаціональних корпорацій, функціонуванням загальносвітового економічного механізму, швидким реагуванням фінансових ринків на світові події [5].

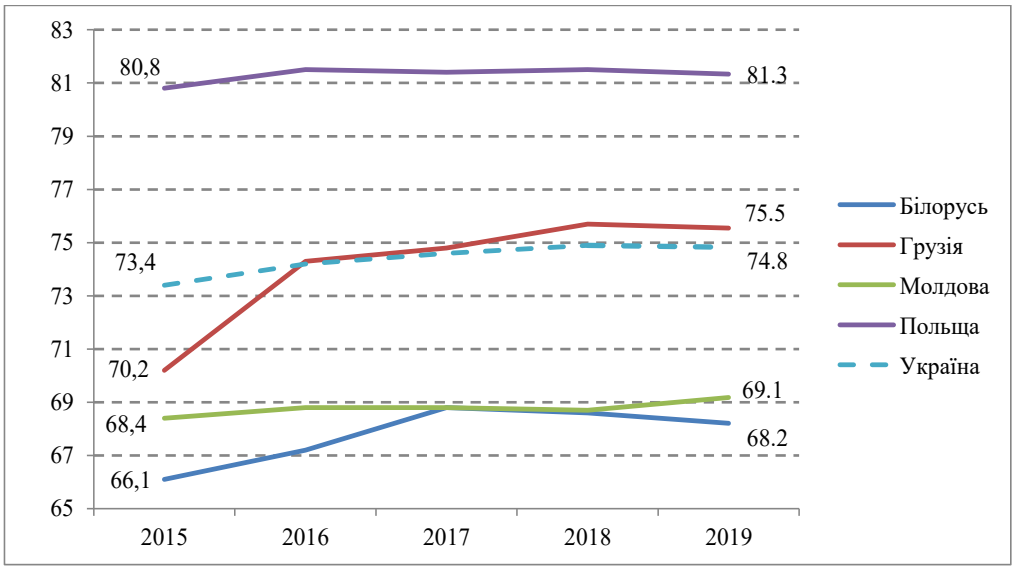

Рис. 1. Індекс Глобалізації окремих країн світу в 2015–2019 рр. [10]

Але кардинальні зміни в філософії спільного існування, нових підходах до «правил гри» в глобальній системі взаємин наражаються на ризики, які необхідно враховувати з точки зору реалізації безпеки на рівні держави. Розвиток суспільства та продуктивна діяльність людини спираються на безпеку. Обов'язковим атрибутом будь-якої системи є поняття безпеки, коли при змінах характеру загроз, прагнення до безпеки залишається незмінним [11]. Серед багатьох напрямів реалізації функцій безпеки виділяють економічну безпеку держави. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [12] формулює економічну безпеку як знаходження національної економіки в стані збереження стійкості до загроз, із високим рейтингом конкурентоспроможності у світовій економіці та здатністю економіки до сталого зростання. Економічна безпека спрямовується на захист національних інтересів держави, визначає можливість владних інститутів формувати механізми, які захищають національну економіку, забезпечують її збереження та поновлення процесу суспільного відтворення та соціально-політичної стабільності суспільства [13]. Економічна безпека держави, на думку С.П. Стеценко [14], є базовою, вирішальною умовою збереження та розвитку національних інтересів.

Під загрозою економічній безпеці розуміють сукупність небезпечних для важливих інтересів соціально-економічної системи умов і факторів. Загрози міжнародній економічній безпеці можна визначити як явища та процеси у світовій економіці, що негативно впливають на розвиток системи світових господарських зв'язків загалом чи окремих регіональних об'єднань держав [15]. Питання безпеки спираються на окремі законодавчі акти, які регулюють відповідну сферу. У Законі України «Про національну безпеку України» зазначено, що державною політикою сфери національної безпеки є економічна безпека, а національні інтереси України спрямовані на забезпечення сталого розвитку економіки [16].

Як показники економічної безпеки можна визначити напрями, які характеризують перевищення нижніх граничних величин, при яких існує загроза національній безпеці України, показники забезпечення розширеного відтворення розвитку економіки, показники у сфері фінансів та кредиту, перевищення мінімальних граничних величин яких свідчить про проблематику цієї сфери, показники залежності економіки від загроз зовні [17]. Розглянувши для аналізу показники України щодо змін обсягу ВВП у % та прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у % від ВВП (табл. 1), можемо зазначити, що протягом 2016–2018 рр. відбувається збільшення ВВП України, що є одним із позитивних індикаторів, але за той самий період часу зменшується обсяг ПІІ.

Одним з основних напрямів реагування на ризики та загрози, пов'язані з глобалізацією, є адаптація системи державного управління до складних умов господарювання та створення конкурентоспроможної економіки. Стратегія розвитку України має визначати місце та роль України в глобалізованому світі, спираючись на можливості та наявний потенціал до розвитку. Глобалізаційні процеси сприяють посиленню конкуренції на світовому ринку, формуванню нової архітектури світової економіки, що супроводжується посиленням боротьби за природні ресурси та призводить до потреби формування нових імперативів економічного розвитку країни. Державне

Таблиця 1

Показники стану економічної активності України

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Зміна обсягу ВВП, %	-6,6	-9,8	2,4	2,5	2,6
Прямі іноземні інвестиції (% від ВВП)	0,63	3,35	3,69	2,52	1,89

Джерело: [18; 19]

управління економікою України вимагає переходу до принципів управління на основі затверджених національних пріоритетів і державних інноваційно-інвестиційних проектів, що дасть змогу створити механізм державного регулювання, який буде впливати на раціональний розподіл, перерозподіл фінансових ресурсів як на макро-, так і мікрорівні, для поступового відродження національної економіки [20].

Ефективність відповіді системи державного управління на соціально-економічні, політичні та гуманітарні виклики нової глобалізації та четвертої промислової революції буде залежати від її здатності забезпечити адекватну мінливій кон'юнктурі ринку праці систему підготовки фахівців, політику зайнятості з високим горизонтом планування, диференціацією по галузях і кластерах виробництва, а також стратегію інноваційного розвитку, що має мінімізувати транзакційні витрати [21]. Діяльність із розвитку та вдосконалення державного управління має бути направлена на реалізацію принципів транспарентності, підконтрольності, соціальної направленості та демократичності. При цьому процеси глобалізації та становлення інформаційного суспільства мають сприяти підвищенню ефективності державного управління, що має за мету вирішення соціально-економічних проблем та підвищення якості життя [22].

Таким чином, процеси реалізації економічної безпеки, виходячи із наслідків глобалізації, виходять на одне з першочергових завдань системи державного управління. Як бачимо з аналізу питання, на рівень економічної безпеки впливають показники, які можна зарахувати до основних макроекономічних показників, показники фінансово-бюджетного стану економіки, показники соціальної сфери та демографічного стану, показники на ринку праці, продовольче та енергетичне забезпечення. Реалізуючи завдання щодо протистояння ризикам, які можуть спричинити процеси глобалізації, необхідно проаналізувати міжнародного правове поле, затверджені правила та вимоги, прийняті більшістю світового співтовариства, які необхідно буде імплементувати у вітчизняне законодавство. Аналізуючи напрями економічної діяльності, слід зосередитися на сферах господарювання з високими показниками конкурентоспроможності, які потрібно розвивати, враховуючи світові тренди. Актуальним залишається розвиток високотехнологічних сфер, створення інноваційних кластерів та центрів трансферу технологій, що дасть змогу створювати ланцюги доданої вартості. Пом'якшення майбутніх економічних загроз лежить і в площині спрощення ведення бізнесу, дерегуляції, збільшення обсягів прямих іноземних інвестицій, зниження імпортозалежності.

Ще одним аспектом стає проблематика трудової міграції, що створює дефіцит робітничих кадрів, професіоналів із вищою освітою, науковців. В аспекті формування людського капіталу держава має реалізувати зміни в підходах до сфери освіти та науки, поступово збільшуючи фінансування зазначених сфер. Доцільним є посилення сфери економіки шляхом реалізації інфраструктурних проектів шляхом державно-приватного партнерства, кластерних підходів та ін.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зазначити, що одним із головних чинників, що формує потужну державу, є економіка та ресурси, які вона продукує. Процеси глобалізації, що охопили світ, несуть як позитивні, так і негативні зміни з точки зору безпеки. Посилення національної конкурентоспроможності, нарощування людського капіталу, розширення високотехнологічного виробництва є досить дієвими напрямами стратегії економічної безпеки. Кризові явища, що відбуваються в економіці України, не дають змогу державі належним чином реалізовувати функції безпеки, до того ж процеси глобалізації додають нові ускладнені умови співіснування. Вчасне врахування зовнішніх та внутрішніх загроз, дієві заходи економічної політики, стратегічне бачення власних переваг та можливостей дозволить системі державного управління та регулювання успішно адаптувати національну економіку до негативного впливу глобалізації та сформувати власну модель економічної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Круглов В.В. Роль державно-приватного партнерства у сфері безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 12. С. 107-110.

2. Ковбасюк Ю.В. Детермінований вплив глобалізації на розвиток сучасних систем державного управління. *Вісник Національної академії держ. управління при Президентові України*. 2015. № 1. С. 5–12.
3. Зозуля В. Вплив глобалізації на демократичне врядування: теоретико-методологічні підходи. *Public Administration*. 2017. № 2(33). С. 14–18.
4. Котуков О.А. Феномен глобалізації та його вплив на сучасне державне управління. *Актуальні проблеми державного управління.* 2014. № 1. С. 24–34.
5. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І.А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співгол.) та ін. 764 с.
6. Касимов О.В. Теория и практика экономической интеграции в условиях глобализации. *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2009. № 4(28). С. 57–59.
7. Водяненко О.И. Воздействие глобализации на социальную экономику. *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. 2016. № 3(62). С. 11–15.
8. Мамедов А.А. Государственное управление экономикой в условиях глобализации: публично-правовой аспект. *Вестник Саратовской государственной юридической академии.* 2015. № 1(102). С. 28–31.
9. Gygli, S., Haelg, F., Potrafke, N., & Sturm, J. E. The KOF globalisation index-revisited. *The Review of International Organizations.* 2019. № 14. P. 543–574.
10. KOF Globalisation Index. URL: https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html.
11. Камашева А.В., Халилов А.А. Человеческий капитал как фактор экономической безопасности региона. *Экономические науки*. 2012. № 97. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=18778537.
12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013 р. URL: http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/category/main?cat_id=38738.
13. Толуб'як В.С., Королюк Ю.Г. Політика економічної безпеки України в умовах глобальних загроз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1448.
14. Стеценко С.П. Економічна безпека: сутність і структура. *Інвестиції: практика та досвід.* 2013. № 24. С. 104–106.
15. Безпека та конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації : монографія / О.С. Власюк, А.І. Мокій, О.І. Іляш та ін.; за ред. О.С. Власюка. Київ : НІСД, 2017. 384 с.
16. Про національну безпеку України : Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19.
17. Подмазко О.М. Вплив тіньової економіки на загрози економічній безпеці країни. *Економіка: реалії часу.* 2014. № 4. С. 142–151.
18. Foreign direct investment, net inflows (%ofGDP). URL: https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS.
19. Зміна обсягу валового внутрішнього продукту. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2004/vvp/ind_vvp/ind_vvp_u/arh_indvvp.html.
20. Дикань В.Л. Государственное управление развитием экономики Украины в условиях «третьей волны» глобализации. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 43. С. 11–20.
21. Курочкин А.В. Государственное управление в эпоху новой глобализации. *Политическая експертиза*. 2019. № 1(15). С. 77–87.
22. Восканов М.Э. Государственная политика в области публичного управления развитием социально-экономических макросистем в условиях глобализации и становления информационного общества. *Kant*. 2019. № 3 (32). С. 261–265.

Rykov V. The impact of globalization processes on Ukraine's economic security

The article analyses the impact of globalization processes on the economic security of Ukraine. It is determined that the processes associated with the development of globalization affect public life, economic activity, the system of public administration, expanding the political process, promoting their own values, creating dependence on

the world and international institutions. Manifestations of globalization are international economic integration; liberalization of economic relations; subordination of national economies to the development of global processes; the impact of geopolitics on the socio-economic situation of nation-states. The level of globalization is characterized by the KOF Globalization Index, which determines globalization in the economic, social and political dimensions. It is proved that the existing norms and rules put forward by the processes of globalization, increase the threats to national economies. Some macroeconomic indicators, indicators of the financial and credit sphere, indicators of the economy's dependence on external threats are considered the indicators of economic security. The main direction of response to the risks and threats associated with globalization is the adaptation of the public administration system to difficult economic conditions and the creation of a competitive economy. Public administration of Ukraine's economy requires a transition to governance principles based on approved national priorities, as well as state innovation and investment projects, training, employment policy with a high planning horizon, innovation development strategy. Implementation of the objectives of counteracting the risks posed by globalization processes involves the analysis of the existing international legal field, rules and requirements that will need to be implemented in domestic legislation. The development of high-tech spheres, creation of innovative clusters and centers of technology transfer, simplification of doing business, deregulation, increase in foreign direct investment, reduction of import dependence are pressing issues. Own model of economic security should take into account external and internal threats, implement effective economic policies, strategic vision of their own strengths and capabilities.

Key words: *globalization, economic security, public administration, economic development, globalization index.*

УДК 351.77: 614.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.32

Ю. І. Сенюк
аспірант кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

З. О. Надюк
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри економіки підприємства
Донбаської державної машинобудівної академії

СУЧАСНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ

У статті здійснений історичний аналіз процесів реформування національної системи охорони здоров'я України. Запропоновано авторську класифікацію етапів розвитку системи охорони здоров'я в Україні. В історії розвитку її національної системи охорони здоров'я доцільно виокремити такі етапи: 1) стабілізаційний (1991–2000 рр.); 2) пошуковий (2000–2010 рр.); 3) пілотний (2010–2013 рр.); 4) інституційно-підготовчий (2015–2017 рр.); 5) реформування (2018 – до теперішнього часу).

Охарактеризовано кожен із цих етапів розвитку національної системи охорони здоров'я. Проаналізоване інституціональне забезпечення процесу дає підстави стверджувати, що реформи у сфері охорони здоров'я I-IV етапів мали асистемний характер. Принцип інтегративності в організаційному механізмі державного управління сферою охорони здоров'я не був дотриманий. Натомість започаткована реформа (процес якої триває сьогодні) є послідовною і такою, що інтегрує у собі різні механізми державного управління.

Неоднозначна реакція українського політикуму і небажання сприйняття сфери охорони здоров'я як аполітичного середовища спричинило появу численних коментарів і вимог до напряму реформування. Існуючі на цей час спроби опортуністично налаштованих стейкхолдерів змінити напрям реформи викликають занепокоєння і потребують дотримання прийнятої послідовності дій від органів державного управління у сфері охорони здоров'я. Це дасть змогу оптимізувати механізми державного управління сферою охорони здоров'я і покращити загальну якість життя населення України.

Ключові слова: *державна політика, державне регулювання, інтегративна медицина, механізм державного управління, реформа системи охорони здоров'я, фінансування системи охорони здоров'я.*

Постановка проблеми. Розпад Союзу Радянських Соціалістичних Республік після ланцюга політичних подій у 1991 році результував у незалежність 15 колишніх республік і ідентифікації як самостійних держав у межах їх колишніх кордонів. Модель системи охорони здоров'я, яка існувала в колишньому СРСР, була відома як модель Семашко (М.О. Семашко (1874-1949). Ця система була інноваційною на момент свого створення (аналогів у світовій практиці не існувало). Можна виокремити такі її основні риси: централізація і єдина система охорони здоров'я; впровадження соціального медичного забезпечення (декрет Ради народних комісарів РРФСР від 31 жовтня 1918 року «Положение о социальном обеспечении трудящихся»); пріоритетна увага охороні материнства і дитинства (створення спеціалізованих дитячих поліклінік); профілактика захворювань і усунення їх етіологічних причин; профілактика і лікування професійних захворювань; розробка вакцин і профілактика інфекційних хвороб та інші.

Позитивні риси системи особливо добре себе проявляють в умовах тоталітарної політичної системи. Повністю погоджуємось з фахівцями [7], що нездатність

© Сенюк Ю. І., Надюк З. О., 2020

системи охорони здоров'я Семашко бути гнучкою і непристосованість її до умов ринкової економіки, а також зміна типу захворювань з переважання інфекційних хвороб на хвороби неепідеміологічної етіології (хронічні захворювання серцево-судинної системи, злоякісні новоутворення, ендокринні захворювання, нейропсихічні захворювання, травми та ін.) призвели до невідповідності цієї системи до сучасних соціо-економічних реалій.

Метою статті є аналіз процесів реформування і їх інституціонального забезпечення у сфері охорони здоров'я України з часу здобуття нею незалежності і до теперішніх днів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Поруч зі змінами політичної системи у пострадянських країнах розпочалися процеси реформування їх систем охорони здоров'я (реорганізація управління, зміна усталеного способу фінансування, зміна принципів надання медичних послуг і медичної допомоги).

У порівняльному дослідженні, здійсненому під егідою Європейського регіонального бюро ВООЗ та Європейської обсерваторії по системах і політиці охорони здоров'я [32] ("Trends in health systems in the former Soviet countries", 2014) здійснений аналіз процесів реформування національних систем охорони здоров'я пострадянських країн (Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизстану, Республіки Молдова, Російської Федерації, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану, України). Зазначається, що процеси реформування відбувалися в усіх проаналізованих країнах, проте були різними за своєю суттю (інтенсивністю, якістю, результативністю змін, змістовним наповненням [32]. Безсумнівно, віддаючи належне експертам та їх висновкам щодо вектору розвитку національних систем охорони здоров'я, треба зазначити, що аналіз системи охорони здоров'я України в розрізі управління національними системами охорони здоров'я є тезисним, без поглибленої оцінки факторів, які привели до того чи іншого її стану. Зокрема, надаються лише такі персоналізовані (щодо України) дані:

1) про вплив інших органів центральної виконавчої влади (функціонування паралельних (відомчих) систем охорони здоров'я (наявність 8.8% лікарняних ліжок і 7,5% витрат, відведених на відомчі системи охорони здоров'я) [33];

2) децентралізацію (присутність закладів третинного рівня надання медичної допомоги на регіональному рівні; наявність переважної більшості функцій щодо надання медичної допомоги і послуг на регіональному рівні у поєднанні з вкрай обмеженою автономією управління і потребою діяти виключно згідно норм, встановлених МОЗ України);

3) фінансування лікувальних закладів (є виключно згідно затвердженого бюджету з обмеженим правом звернення до додаткових джерел фінансування; витрати на систему охорони здоров'я стали важким тягарем для місцевих бюджетів, і ряд громад намагався підтримувати існуючий рівень медичних послуг; з 2002 році були встановлені міжбюджетні трансферти - кошти перераховуються між регіонами на основі формули, яка враховує кількість жителів та індекс відносної фіскальної платоспроможності) [33];

4) розвиток ринку медичних послуг (приватизація у сфері охорони здоров'я була мінімальною, так як конституція забороняє скорочувати мережу громадських закладів охорони здоров'я, а приватний сектор натомість розвивався шляхом створення нових закладів);

5) задоволеність пацієнтів (населення дуже критично ставиться до системи охорони здоров'я, в основному через високі витрати на ліки).

Принципи і власне організація управління системою охорони здоров'я у більшості пострадянських країн після здобуття ними незалежності змінилися відповідно до дії політичних чинників, зокрема фактору децентралізації влади. Передача повноважень щодо управління системою охорони здоров'я на регіональний рівень за умови недостатнього фінансування і нестачі інших ресурсів поглибило кризові явища у цій системі. Це спричинило послаблення впливу Міністерства охорони здоров'я, як центрального органу виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, на

процеси, які відбуваються усередині системи, зокрема щодо субординації елементів системи.

Деякі пострадянські країни сьогодні перебувають у процесі рецентралізації чи недавно здійснили цей процес. Поєднання процесу рецентралізації з забезпеченням рівного доступу до медичної допомоги, ефективного регулювання та провідної ролі МОЗ в управлінні системою покращує ефективність власне системи. Проте, з іншого боку, відкритість та демократичність солідарної участі споживачів медичних послуг у формуванні політики у сфері охорони здоров'я залишається мінімальною (Rechel B., Richardson E, McKee M, 2014).

У процесі реформування також перебувають інформаційні системи охорони здоров'я, які без адекватних інвестицій не спроможні завершити власну уніфікацію, і переважно базуються на вхідних даних, що не дає змоги ефективно впливати на формування політики у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу.

З моменту здобуття Україною незалежності (1991 р.) в історії розвитку її національної системи охорони здоров'я доцільно, враховуючи дослідження вітчизняних фахівців [8], виокремити такі етапи:

1) стабілізаційний (1991–2000 рр.);
2) пошуковий (2000–2010 рр.);
3) пілотний (2010–2013 рр.);
4) інституційно-підготовчий (2015–2017 рр.);
5) реформування (2018 – до теперішнього часу).

Основною характеристикою «стабілізаційного» періоду розвитку національної системи охорони здоров'я є діяльність МОЗ України, спрямована на збереження чинної системи охорони здоров'я і забезпечення громадян медичною допомогою і послугами на мінімальному, гарантованому державою рівні. Реформування системи охорони здоров'я фактично не відбувалося.

Треба зазначити, що набуття незалежності Україною поставило пріоритетним завданням для системи охорони здоров'я вироблення основних правил гри – закладення інституціональної основи для майбутніх взаємодій як всередині системи, так із зовнішнім середовищем.

Основним, і донині нормативно-правовим актом, який регламентує функціювання національної системи охорони здоров'я, є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-XII від 19 листопада 1992 року. Зрозуміло, що правовим фундаментом, на якому у подальшому розбудовувалося національне медичне правове поле є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року.

Треба також виокремити ще два нормативно-правові акти – Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» № 4004-XII від 24 лютого 1994 року і Закон України «Про лікарські засоби» № 123/96-ВР від 04 квітня 1996 року.

Також можна відзначити низку спеціальних законів таких як Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16 липня 1999 року (згодом замінений Законом України); Закон України «Про донорство крові та її компонентів» від 23 червня 1995 року.

Другим «пошуковим» періодом у розвитку національної системи охорони здоров'я ми вважаємо період з 2000 по 2010 рік включно.

У цей час в Україні за підтримки низки міжнародних та вітчизняних організацій були здійснені проєкти, спрямовані на пошук напрямів реформування вітчизняної системи охорони здоров'я. Основними з них можна вважати такі:

1) розробка стратегічних напрямів розвитку охорони здоров'я (проєкт за підтримки фонду «Відродження» (2001 р.);
2) проєкт «Профілактичні та первинні заходи охорони здоров'я України, Києва та ряду областей» (за підтримки Європейської Комісії) (2002–2004 рр.);
3) проєкт «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні» (за підтримки Європейської Комісії) (2003–2006 рр.);
4) проєкт «Підтримка розвитку системи медичних стандартів в Україні» (за підтримки Європейської Комісії) (2004–2006 рр.).

5) проєкт «Сприяння реформі вторинної медичної допомоги в Україні» (за підтримки Європейської Комісії) (2007–2009 рр.).

Результати, отримані у процесі здійснення цих проектів, були широко використані як база таких нормативно-правових документів, як:

1) Концепція розвитку охорони здоров'я України, затверджена Указом Президента України № 1313/2000 від 07 грудня 2000 року;

2) Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» від 08 серпня 2000 року;

3) Закон України «Про психіатричну допомогу» № 1489-III від 22 лютого 2000 року;

4) Закон України «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз» від 05 липня 2001 року;

5) та інші.

Викладені у Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, основні напрями реформування національної системи охорони здоров'я, набули свого логічного продовження у таких документах [6; 23; 24; 27; 28]:

1) Міжгалузевій комплексній програмі «Здоров'я нації» на 2002-2011 роки (затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України №14 від 10.01.2002 р.);

2) Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» №1694/2005 від 06.12.2005 року;

3) Національному плані розвитку системи охорони здоров'я на період до 2010 року (затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 815 від 13.06.2007 року);

4) Програмі Уряду «Український прорив: для людей, а не політиків» (затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 14 від 16.01.2008 р.);

5) Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я» № 208 від 17.02.2010 р.

Третій період – «пілотний» (2010–2013 р.) характеризується проведенням широкомасштабних пілотних проєктів щодо реформування управління системою охорони здоров'я.

У Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві з 2010 по 2014 рік здійснювався пілотний проєкт з реформування системи охорони здоров'я. Його метою було впровадження та відпрацювання нових організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, які спрямовані на підвищення ефективності та доступності медичного обслуговування населення і є необхідними для розвитку системи охорони здоров'я.

Дані проведеного дослідження з реформування системи охорони здоров'я у вищенаведених пілотних регіонах були репрезентативні, оскільки загальна чисельність населення, охопленого цим дослідженням складала більше 1/4 всього населення держави, а вибрані регіони відображали соціо-економічну структуру регіонів країни – Вінницька область (аграрний тип); Дніпропетровська і Донецька області (індустріальний тип), місто Київ (мегаполіс).

Треба також зазначити, що проведення пілотних проєктів на рівні областей було статистично доказовим. Це підтверджується такими основними тезами:

1) загальна чисельність населення, задіяного у проєкті склала 26,7% усього населення держави;

2) на рівні області (а також столиці – м. Києва) надаються усі види лікувально-профілактичної допомоги — первинна, вторинна, третинна;

3) налагоджена методика збору медико-статистичної інформації в окремій територіально-адміністративній одиниці.

Для успішного здійснення реформ необхідною умовою є інституційна база, основу якої складають нормативно-правові акти, котрі регламентують власне правові засади здійснення проєктів реформ. Для аналізованого періоду реформування таким документами були такі [3; 4; 13; 14; 20; 25; 30]:

1) Закон України № 3612-VI від 07.07.2011 р. «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві»;

2) Закон України № 3611-VI від 07.07.2011 р. «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги»;

3) Закон України № 5081-VI від 05.07.2012 р. «Про екстрену медичну допомогу»;

4) Постанова Кабінету Міністрів України № 395 від 20.05.2013 р. «Порядок формування фонду оплати праці медичних працівників, що надають первинну медичну допомогу та є учасниками пілотного проєкту з реформування системи охорони здоров'я»;

5) Постанова Кабінету Міністрів України № 209 від 05.03.2012 р. «Деякі питання оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я, що є учасниками пілотного проекту з реформування системи охорони здоров'я»;

6) Постанова Кабінету Міністрів України № 1113 від 24.10.2012 р. «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві»;

7) Постанова Кабінету Міністрів України № 86 від 08.02.2012 р. «Про внесення змін до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ 86 – редакція від 08.02.2012»;

8) та інші.

Як зазначають у своєму аналітичному дослідженні вітчизняні фахівці [8, с. 6–7], цей проєкт довів доцільність здійснення таких заходів:

1) розмежування первинної та вторинної медичної допомоги, пріоритетного розвитку первинної медичної допомоги на засадах загальної практики – сімейної медицини, створення центрів первинної медико-санітарної допомоги з розвинутою мережею амбулаторій в містах і сільській місцевості;

2) об'єднання (пулінгу) фінансових ресурсів для надання вторинної та екстреної допомоги на регіональному рівні;

3) запровадження системи маршрутизації пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що відповідають важкості і складності захворювання, та створення лікарень інтенсивного лікування як провідних закладів госпітальних округів;

4) впровадження (за умов методичного удосконалення) оплати праці за обсяги та якість роботи;

5) запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою з використанням порівняльних (референтних) цін і реімбурсації.

Четвертий період – інституційно-підготовчий (2015–2017 рр.) характеризується створенням інституційного середовища для впровадження реформи системи охорони здоров'я. У цей період була прийнята значна кількість нових і внесено зміни у чинні нормативно-правові акти у сфері охорони здоров'я. Метою цих змін була підготовка правового поля для започаткування медичної реформи, яку планували розпочати з 01 січня 2018 року.

У напрямі фінансування системи охорони здоров'я були прийняті такі акти [2; 11; 15–18; 21; 26; 29]:

1) Закон України «Про державний бюджет України на 2015 рік» – впровадження цільового фінансування системи охорони здоров'я шляхом використання медичної субвенції (ст. 25);

2) Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19.10.2017 р. – визначає державні фінансові гарантії надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій;

3) Постанова Кабінету Міністрів України № 11 від 23.01.2015 р. «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» – надає дозвіл здійснювати протягом бюджетного року видатки на фінансування закладів охорони здоров'я та програм у сфері охорони здоров'я одночасно з державного та місцевих бюджетів та/або одночасно з різних бюджетів (п. 2);

4) Наказ Міністерства охорони здоров'я № 427 від 11.05.2016 р. «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23.02.2000 № 33» «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я»; Наказ Міністерства охорони здоров'я № 928 від 02.09.2016 р. «Про втрату чинності наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23.02.2000 № 33» «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони

здоров'я» – скасування залежності формування штатів закладу охорони здоров'я від обсягу його ресурсного забезпечення (розміру ліжкового фонду – для стаціонарів);

5) Постанова Кабінету Міністрів України № 152 від 17.03.2017 р. «Про забезпечення доступності лікарських засобів» – затверджено Порядок реімбурсації лікарських засобів; Порядок визначення розміру реімбурсації лікарських засобів; перелік міжнародних непатентованих назв лікарських засобів;

6) Постанова Кабінету Міністрів України № 862 від 09.11.2016 р. «Про державне регулювання цін на лікарські засоби» – встановлення граничних оптово-відпускних цін на лікарські засоби, які закоповуються та/або вартість яких відшкодовується за бюджетні кошти;

7) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» № 2002-VIII від 06.04.2017 р. – внесення змін до Господарського Кодексу України; Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закону України «Про публічні закупівлі»;

8) Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» № 2206-VIII від 14.11.2017 р. – визначає правові, економічні та організаційні засади і напрями регулювання розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного та ефективного медичного обслуговування;

9) Постанова Кабінету Міністрів України № 932 від 30.11.2016 р. «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» – встановлює критерії для визначення складу та меж госпітальних округів, а також визначає механізм їх створення;

10) Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 165 від 20.02.2017 р. «Про затвердження Примірного положення про госпітальний округ» – затверджено Примірне положення, яке визначає загальні організаційні та процедурні засади діяльності госпітальних округів, а також права і обов'язки органів влади, що здійснюють співробітництво в межах госпітального округу.

Ст. 25 згаданого вище закону «Про державний бюджет України на 2015 рік» встановлює порядок розподілу медичної субвенції між місцевими бюджетами. У цій статті наведені формули розрахунку показника обсягу медичної субвенції для обласного бюджету; для зведеного бюджету міста обласного значення, району; міста Києва. Нагадаємо, що субвенції, які не були використані за цільовим призначенням у звітному бюджетному періоді, повертаються назад (у бюджет вищого порядку).

П'ятий (сучасний) етап – «реформування» (з 01.01.2018 року – по теперішній час).

Початок реформування сучасної системи охорони здоров'я спричинив потребу її нормативно-правового забезпечення. Це результувало у прийнятті таких документів [1; 5; 12; 19; 22; 31]:

1) Постанова Кабінету Міністрів України № 1101 від 27.12.2017 року «Про утворення Національної служби здоров'я України» – регламентує утворення Національної служби здоров'я України як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення і затверджує Положення про НСЗУ;

2) Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 27.11.2019 року «Деякі питання створення госпітальних округів» – затверджує Порядок створення госпітальних округів і Типове положення про госпітальну раду;

3) Закон України № 421-XI від 20.12.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я» – вводяться зміни у такі нормативно-правові акти: Цивільний Кодекс України, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закон України «Про екстрену медичну допомогу», Закон України «Про основні принципи та вимоги безпечності та якості харчових продуктів», Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування»;

4) Закон України № 531-IX від 17.03.2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них, які закуповуються особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я» – запроваджуються зміни у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закону України «Про лікарські засоби», Законі України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»;

5) Постанова Кабінету Міністрів України № 1073 від 27.11.2019 р. «Деякі питання договорів медичного обслуговування» – згодом назву постанови було змінено і внесені правки Постановою Кабінету Міністрів України № 410 від 25.04.2018 р. «Про договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій». Нею також затверджено Порядок укладення, зміни та припинення договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій і Типову форму договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій;

6) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» № 1075 від 27 грудня 2017 року – затверджена відповідна методика, яка спрямована на забезпечення стандартизації та уніфікації підходів до обліку витрат у закладах охорони здоров'я та встановлення базових принципів універсальної національної системи розрахунку вартості послуг з медичного обслуговування, фінансування яких забезпечується за рахунок бюджетних коштів;

7) та інші.

Урахування результатів попередніх проєктів, здійснених у пілотних регіонах та думки експертів щодо напрямів здійснення подальших перетворень у сфері охорони здоров'я, дає підстави вважати сучасну реформу системною і послідовною.

Неоднозначна реакція українського політикуму і небажання сприйняття сфери охорони здоров'я як аполітичного середовища спричинило появу численних коментарів і вимог до напряму реформування. Викликає занепокоєння, що такі думки лунають і в органах державної влади у сфері охорони здоров'я.

Поточні зміни, які планується внести у медичну реформу, згідно з офіційним коментарем чинного міністра охорони здоров'я (М.Степанов, 5.05.2020) передбачають такі кроки [10]:

1) заклади охорони здоров'я, які надають спеціалізовану і високоспеціалізовану медичну допомогу, будуть профінансовані в цьому році на рівні попереднього, без скорочення фінансування, яке й надалі повинно здійснюватися через Національну службу здоров'я України (нові принципи фінансування мають бути затверджені до 01.06.2020 р.). Такий крок уряду покликаний запобігти закриттю цих закладів і звільненню медичних працівників;

2) додатково будуть профінансовані, з покриттям усіх витрат на лікування, такі пакети Державної програми медичних гарантій: первинна медична допомога; екстрена медична допомога; гострий інфаркт міокарда; гострий мозковий інсульт у стаціонарних умовах; 4 пакети для лікування коронавірусу COVID-19 (з 01.06.2020 р.);

3) підвищення заробітною плати медичним працівникам (з 01.07.2020 р.);

4) проведення експертизи інфраструктури всієї галузі охорони здоров'я (з 11.05.2020 р. – для визначення спроможності і ефективності госпітальної мережі);

5) розробка та затвердження нових державних стандартів надання медичної допомоги (з 11.05.2020 р.);

6) введення з 2021 року нових медичних тарифів, які базуються на ринкових заробітних платах для працівників галузі та якісних стандартах надання медичних послуг.

Політичні заяви чинного міністра охорони здоров'я України (М.Степанова) щодо доцільності продовження реформи фінансування охорони здоров'я, а саме потреби зміни концепції реформи не

знайшли позитивного сприйняття у європейських донорів медичної реформи. Навпаки, однією з умов надання чергового траншу кредитної лінії Міжнародного валютного фонду стало продовження реалізації другого етапу медичної реформи Уляни Супрун за першопочатковим сценарієм. Також Європейський Союз надасть МОЗ України своїх експертів для продовження імплементації другого етапу реформи [9]. Вважаємо, що сьогодні є вкрай важливим дотримання усіх положень започаткованої реформи. Це дасть змогу оптимізувати механізми державного управління сферою охорони здоров'я і покращити загальну якість життя населення України. На завершення історичного аналізу процесів реформування системи охорони здоров'я процитуємо давньогрецького філософа Сократа (469 до н.е. – 399 до н.е.): «Здоров'я – це ще не все, але все без здоров'я – ніщо».

Висновки і пропозиції.

У статті здійснений історичний аналіз процесів реформування національної системи охорони здоров'я України. Запропоновано авторську класифікацію етапів розвитку системи охорони здоров'я в Україні. Охарактеризовано кожен з етапів розвитку національної системи охорони здоров'я. Проаналізоване інституціональне забезпечення процесу дає підстави стверджувати, що реформи у сфері охорони здоров'я I-IV етапів мали асистемний характер. Принцип інтегративності в організаційному механізмі державного управління сферою охорони здоров'я не був дотриманий. Натомість започаткована реформа (процес якої триває сьогодні) є послідовною і такою, що інтегрує у собі різні механізми державного управління. Існуючі на цей час спроби опортуністично налаштованих стейкхолдерів змінити напрям реформи викликають занепокоєння і потребують дотримання прийнятої послідовності дій від органів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Деякі питання договорів медичного обслуговування: Постанова Кабінету Міністрів України №1073 від 27.11.2019 р. *Офіційний вісник України* від 09.01.2020 р., 2020, № 2, стор. 114, стаття 59, код акта 97374/2020. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2019-%D0%BF#n35.
2. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : Постанова Кабінету Міністрів України № 11 від 23.01.2015 р. *Офіційний вісник України* від 03.02.2015 р., 2015, № 7, стор.70, стаття 160, код акта 75481/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF.
3. Деякі питання оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я, що є учасниками пілотного проекту з реформування системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України №209 від 05.03.2012 р. *Офіційний вісник України* від 23.03.2012 р., 2012, № 20, стор. 91, стаття 768, код акта 60834/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2012-%D0%BF.
4. Деякі питання оплати праці медичних працівників, що надають первинну медичну допомогу та є учасниками пілотного проєкту з реформування системи охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України № 395 від 20.05.2013 р. *Офіційний вісник України* від 18.06.2013 р., 2013, № 43, стор. 13, стаття 1538, код акта 67391/2013. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/395-2013-%D0%BF#n9.
5. Деякі питання створення госпітальних округів: Постанова Кабінету Міністрів №1074 від 27.11.2019 р. *Офіційний вісник України* від 09.01.2020 р., 2020, № 2, стор.125, стаття 60, код акта 97353/2020. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1074-2019-%D0%BF.
6. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України № 208 від 17.02.2010 р. *Офіційний вісник України* від 12.03.2010 року, 2010, № 15, стор. 8, стаття 704. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2010-%D0%BF.
7. Лехан В.М., Гінзбург В.Г., Борвінко Е.В. Порівняльна характеристика моделі Семашка та моделі, започаткованої в рамках реформи системи охорони здоров'я в Україні. *Медицина сьогодні і завтра*, 2013, № 4, с. 99–105. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Msiz_2013_4_19.
8. Лехан В.М., Крячкова Л.В., Заярський М.І. Аналіз реформ охорони здоров'я в Україні: від здобуття незалежності до сучасності. Україна. *Здоров'я нації*, 2018, № 4(52). С. 5–11.

9. Медреформа Супрун триватиме під наглядом експертів ЄС. URL : https://praktika-vlasti.com.ua/27543-2/.
10. Очільник МОЗ розповів, як змінюватимуть медреформу: деталі. URL: https://bykvu.com/ua/bukvy/glava-moz-rasskazal-kak-budut-menjat-medreformu-detali/.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я : Закон України № 2002-VIII від 06.04.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017, № 21. Ст. 245. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я : Закон України № 421-XI від 20.12.2019 р. *Офіційний вісник України* від 24.01.2020 р., 2020, № 6, стор.63, стаття 266, код акта 97703/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/421-20#n7.
13. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України № 3611-VI від 05.07.2012 р. *Відомості Верховної Ради*, 2012, № 14, ст. 86. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3611-17.
14. Про внесення змін до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України № 86 від 08.02.2012 р. *Офіційний вісник України* від 24.02.2012 р., 2012, № 13, стор. 9, стаття 466, код акта 60452/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2012-%D0%BF#n2.
15. Про втрату чинності наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23.02.2000 № 33 «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я» : Наказ Міністерства охорони здоров'я № 928 від 02.09.2016 р. URL : http://vobu.ua/ukr/documents/item/nakaz-moz-ukrainy-vid-020916-r-928.
16. Про державне регулювання цін на лікарські засоби : Постанова Кабінету Міністрів України № 862 від 09.11.2016 р. *Офіційний вісник України* від 09.12.2016 р., 2016, № 95, стор. 34, стаття 3102, код акта 84000/2016. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-2016-%D0%BF.
17. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 5, ст. 37. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19.
18. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України № 2168-VIII від 19.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 5, ст. 31. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19.
19. Про договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій : Постанова Кабінету Міністрів України № 410 від 25.04.2018 р. *Офіційний вісник України* від 09.01.2020 р., 2020, № 2, стор. 114, стаття 59, код акта 97374/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-%D0%BF#n15.
20. Про екстрену медичну допомогу : Закон України №5081-VI від 05.07.2012 р. *Відомості Верховної Ради*, 2013, № 30, ст. 340. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17.
21. Про забезпечення доступності лікарських засобів : Постанова Кабінету Міністрів України № 152 від 17.03.2017 р. *Офіційний вісник України* від 31.03.2017 р., 2017, № 26, стор. 749, стаття 749, код акта 85320/2017. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2017-%D0%BF#n12.
22. Про затвердження Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування : Постанова Кабінету Міністрів України № 1075 від 27.12.2017 р. *Офіційний вісник України* від 09.01.2020 р., 2020, № 2, стор. 114, стаття 59, код акта 97374/2020. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-2017-%D0%BF#n10.
23. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 10.01.2002 р. *Офіційний вісник України* від 15.03.2002 року, 2002, № 9, стор. 403, стаття 403, код акта 21660/2002. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2002-%D0%BF.
24. Про затвердження Національного плану розвитку системи охорони здоров'я на період до 2010 року : Постанова Кабінету Міністрів України № 815 від 13.06.2007 р. *Офіційний вісник України* від 25.06.2007 року, 2007, № 44, стор. 66, стаття 1790, код акта 400/2007. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2007-%D0%BF.
25. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій

областях та м. Києві: Постанова Кабінету Міністрів України № 1113 від 24.10.2012 р. *Офіційний вісник України* від 10.12.2012 р., 2012, № 92, стор. 85, стаття 3736, код акта 64655/2012. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2012-%D0%BF.
26. Про затвердження Примірного положення про госпітальний округ : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 165 від 20.02.2017р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0165282-17.
27. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» : Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 16.01.2008 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2008-%D0%BF; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-08.
28. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення: Указ Президента України № 1694/2005. *Офіційний вісник України* від 21.12.2005 року, 2005, № 49, стор. 35, стаття 3054, код акта 34500/2005. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1694/2005.
29. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України № 2206-VIII від 14.11.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 5, ст. 32. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2206-19#n93.
30. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України №3612-VI від 07.07.2011 р. *Відомості Верховної Ради* від 30.03.2012 р., 2012, № 12, стор. 552, стаття 81. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3612-17.
31. Про утворення Національної служби здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1101 від 27.12.2017 р. *Офіційний вісник України* від 20.02.2018 р. 2018, № 15, стор. 29, стаття 507, код акта 89110/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF.
32. Trends in health systems in the former Soviet countries / ed. by B. Rechel, E. Richardson, M. McKee. Copenhagen, Denmark: *European Observatory on Health Systems and Policies*. 2014, 238 p. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/261271/Trends-in-health-systems-in-the-former-Soviet-countries.pdf?ua=1.
33. Lekhan V, Rudiy V, Richardson E (2010). Ukraine: Health System Review. Health Systems in Transition, 12(8):1–183.

Senyuk Yu., Nadyuk Z. Modern state policy in the field of healthcare: analysis of system reform

The article provides a historical analysis of the processes of reforming the national health care system of Ukraine. The author's classification of stages of development of the health care system in Ukraine is offered. In the history of development of its national health care system it is expedient to allocate the following stages: 1) stabilization (1991–2000); 2) search (2000–2010); 3) pilot (2010–2013); 4) institutional and preparatory (2015–2017); 5) reform (2018–present).

Each of these stages of development of the national health care system is characterized. The analyzed institutional support of the process gives grounds to assert that the reforms in the field of health care of the I-IV stages were of an systemic nature. The principle of integrativeness in the organizational mechanism of public administration in the field of health care was not observed. Instead, the initiated reform (the process of which continues today) is consistent and integrates various mechanisms of public administration.

The ambiguous reaction of Ukrainian politicians and the reluctance to perceive the health sector as an apolitical environment has led to numerous comments and demands for reform. The current attempts by opportunistic stakeholders to change the direction of the reform are a matter of concern and require adherence to the agreed sequence of actions by public authorities in the field of health care. This will make it possible to optimize the mechanisms of public administration in the field of health care and improve the overall quality of life of the population of Ukraine.

Key words: *state policy, state regulation, integrative medicine, mechanism of public administration, reform of the health care system, financing of the health care system.*

УДК 351.77:614.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.33

І. Л. Сазонець
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри державного управління,
документознавства та інформаційної діяльності
Національного університету водного господарства та природокористування

О. М. Вівсянник
начальник управління охорони здоров'я
Рівненської обласної державної адміністрації

ПЕРЕДУМОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЇ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті на основі наукових положень було доведено, що організації є складовою частиною процесу інституалізації. Активну роль відіграють міжнародні організації у формуванні інституційних механізмів державного управління. Зроблено спробу проаналізувати значення та вплив міжнародних організацій на інституційні механізми державного управління охороною здоров'я. Визначено, що структура інституційного механізму державного управління охороною здоров'я базується на інтеграції методів запровадження державної політики в сфері охорони здоров'я, методів управління галуззю, формах застосування важелів управління, конкретних інструментах управління. Процеси активного впливу на систему гуртуються на відповідному забезпеченні, яке можна поділити на правове, нормативне, інформаційне. Окремо зазначено в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я вплив міжнародних організацій цієї сфери.

Метою статті є дослідження передумов функціонування міжнародних організацій в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я. Узагальнюючи проведені дослідження, згруповано міжнародні організації, які є складовою частиною інституційного механізму державного управління охороною здоров'я, в чотири групи: організації – майданчики для переговорів і комунікації світової медичної спільноти; міжнародні організації, що рекомендують режими лікування та встановлюють норми та стандарти в охороні здоров'я; міжнародні гуманітарні та благодійні організації; міжнародні професійні організації, асоціації, спілки лікарів за професійною ознакою. Визначено, що рекомендації міжнародних організацій почали відігравати суттєву роль у функціонуванні інституційного механізму державного управління охороною здоров'я. Прогнози міжнародних організацій, їхні рекомендації, грантова діяльність, фінансування та безпосередня організація та участь у гуманітарних місіях, програмах благодійності в сфері охорони здоров'я значно посилюють вплив міжнародних організацій на систему охорони здоров'я всіх країн світу. Проаналізовано праці вітчизняних авторів із проблем інституційного механізму державного управління охороною здоров'я.

Ключові слова: *функціонування міжнародних організацій, інституційний механізм, державне управління системою охорони здоров'я.*

Постановка проблеми. На базі наукових положень неоінституалізму було доведено, що організації є складовою частиною процесу інституалізації. Активну роль відіграють міжнародні організації у формуванні інституційних механізмів державного управління. Є доцільним проаналізувати значення та вплив міжнародних організацій на інституційні механізми державного управління охороною здоров'я. Структура інституційного механізму державного управління охороною здоров'я базується на інтеграції методів запровадження державної політики в сфері охорони здоров'я,

© Сазонець І. Л., Вівсянник О. М., 2020

методів управління галуззю, формах застосування важелів управління, конкретних інструментів управління. Процеси активного впливу на систему гуртуються на відповідному забезпеченні, яке ми можемо поділити на правове забезпечення, нормативне забезпечення, інформаційне забезпечення. Окремо ви зазначаємо в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я вплив міжнародних організацій цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх досліджень, які було присвячено питанням функціонування інституційного механізму державного управління, зокрема, в сфері охорони здоров'я, слід визначити як пріоритетні публікації таких авторів, як І.Л. Сазонець («Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід») [2], В.І. Саричев («Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями») [18], О.В. Федорчак («Класифікація механізмів державного управління») [11], К.М. Шило («Механізм державного регулювання формування трудового потенціалу») [13], Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах («Механізми державного управління: сутність і зміст») [12]. У своїх працях автори підводять наукову спільноту до усвідомлення глибокої проблематики формування механізмів державного управління як більш значущої системи інституційного регулювання процесами в державі та в системі охорони здоров'я.

Мета статті. Значна кількість теоретичних питань інтеграції систем державного управління, імплементації механізмів державного управління в національну інституційну систему та світову інституційну систему та визначення ролі міжнародних організацій у цьому процесі потребують подальших теоретичних опрацювань. Тому метою статті є дослідження передумов функціонування міжнародних організацій в інституційному механізмі державного управління системою охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Одним із найбільш суттєвих елементів інституційного механізму державного управління охороною здоров'я є державні політики, що чинять вплив і регулюють систему охорони здоров'я. Економічна політика має суттєвий вплив шляхом створення матеріальної функціонування охорони здоров'я. Соціальна політика формує середовище функціонування системи охорони здоров'я, оскільки система охорони здоров'я є однією із її складників разом із культурою, освітою, соціальним захистом. Фінансова політика вирішує більш прикладні аспекти розподілення коштів у державі та формуванні системи фінансування охорони здоров'я. Однією з важливих політик є політика підтримки сталого розвитку. Сьогодні усталеною науковою гіпотезою є твердження, що громадське здоров'я значною мірою залежить від системи сталого розвитку та природоохоронних заходів. Саме тому багато ініціатив ВООЗ у сфері медицини мають механізми реалізації шляхом збереження та відтворення довкілля. Важливим складником інституційного механізму державного управління охороною здоров'я є кадрова політика. Ефективна реалізація кадрової політики важлива на всіх рівнях – від державного управління цією сферою до місцевого самоврядування та управління лікарнею. Сервісна політика держави сформувалась на основі новітньої концепції сервісної держави. У сучасних умовах державний сервіс є поширеним у регіональних системах управління шляхом створення Центрів надання адміністративних послуг, в яких акумулюються всі послуги, які держава може надати громадянину. Підходи надання сервісу набувають свого поширення і в медичній сфері. Їх підґрунтям є методичний підхід, який обґрунтовує надання пацієнту повного переліку медичних послуг під час звернення до лікарні. Важливим питанням на цей час є форма оплати цього сервісу.

Практично в усіх сферах економічного та суспільного життя України нині механізми державного управління переорієнтуються на європейські норми та стандарти у зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію з ЄС. Євроінтеграційна політика є однією з основ та важливою умовою вдосконалення інституційного механізму державного управління охороною здоров'я.

Важливим напрямом вдосконалення інституційних механізмів державного управління охороною здоров'я є молодіжна політика. Формування та реалізація основних принципів і напрямів молодіжної політики України значною мірою спрямовано на усвідомлення необхідності здорового способу життя, відмову від згубних звичок, духовний, соціальний, фізичний розвиток, що є основою громадського здоров'я.

Серед методів управління охороною здоров'я організаційні та економічні можуть застосовуватися як на державному, так і на регіональному, місцевому рівнях, такі методи, як психологічні, спеціальні, адміністративні, застосовуються більшою мірою на регіональному рівні та в процесі організації функціонування комунальних підприємств закладів охорони здоров'я та інших медичних установ.

Безпосередньо важелі впливу, які застосовує держава в процесі реалізації інституційного механізму державного управління охороною здоров'я, можна поділити на економічні та фінансові, які мають управлінський вплив на медицину як інструменти оперативного управління та вирішення питань; правові, які мають більш довгостроковий характер; організаційні, які надають конкретні методи реалізації правових норм і концентрують увагу виконавців на рекомендованих способах вирішення проблем; політичні, які формують загальний вектор реалізації державних програм і курсу держави загалом у сфері охорони здоров'я.

Більш конкретні методи, що використовуються в інституційному механізмі державного управління охороною здоров'я – це технології, програми, концепції та постанови. Що стосується технологій, то вони мають дві форми: високотехнологічні пристрої для лікування, що містять у собі наукові доробки в сфері фармацевтики, інформаційних технологій, електроніки і т. і., та технології (протоколи) лікування, які містять у собі нові інноваційні методики лікування. До інструментів інституційних механізмів державного управління належать також програми. До основних програм у сфері охорони здоров'я у 2019 р. належать такі програми, як: «Реформа первинної медичної допомоги» – 15,3 млрд грн, «Безкоштовна діагностика» – 2 млрд грн, «Медична субвенція місцевим бюджетам на спеціалізовану амбулаторну, стаціонарну та екстрену медичну допомогу» – 55,5 млрд грн, «Реформа екстреної медичної допомоги» – 922,5 млн грн, «Державні закупівлі ліків і медичних виробів» – 5,9 млрд грн, «Доступні ліки» – 1 млрд грн, «Відшкодування вартості препаратів інсуліну за кошти державного бюджету» – 925 млн грн, «Розбудова мережі кардіоцентрів» – 150 млн грн, «Єдиний державний кваліфікаційний іспит» – 16,7 млн грн [1].

Серед Концепцій державного рівня, які мали вплив останніми роками, слід виділити «Концепцію розвитку системи громадського здоров'я», яка була схвалена Кабінетом Міністрів Розпорядженням від 30 листопада 2016 р. № 1002-р. та «Концепцію Загальнодержавної програми "Здоров'я – 2020: український вимір"», яка була схвалена Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. Ці та інші концепції загальнонаціонального масштабу, які затверджуються на державному рівні, мають значний вплив на розвиток системи охорони здоров'я. Також важливим інструментом інституційного механізму державного управління охороною здоров'я є постанови Кабінету Міністрів, якими затверджуються важливі рішення в медичній сфері.

Аналізуючи форми забезпечення інституційних механізмів державного управління охороною здоров'я, слід визначити, що правове та нормативне забезпечення спирається значною мірою на основну ланку інституційного механізму – створення законодавчої бази. Закони України в сфері охорони здоров'я є головними інституційно-утворюючими ланками медичної реформи, що проводиться на теперішній час. Безумовно, що законодавча база спирається на міжнародні правові акти та угоди, а в частинах, де закони ще не прийняті, регулюється указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів, наказами МОЗ та інших міністерств. До основних законів України, що становлять основу інституційного механізму державного управління охороною здоров'я, та інших правових документів слід віднести, за думкою І.Л. Сазонця та І.Я. Зими,

такі: Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», Закон України «Про лікарські засоби», Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр., Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір"», Наказ МОЗ України «Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я» [2, с. 232–233].

Цей вищий рівень законодавчої бази інституційного механізму державного управління охороною здоров'я підкріплюється таким складниками нормативного забезпечення, як: положення, рішення, інструкції, норми та нормативи, стандарти, методичні вказівки.

Як і кожна система, кожний механізм, інституційний механізм державного управління охороною здоров'я повинен мати інформаційну базу, яка забезпечує моніторинг, зворотний зв'язок, координацію та вдосконалення. Особливостями сучасного етапу формування та використання інформаційного забезпечення інституційного механізму державного управління охороною здоров'я є його діджиталізація та використання інформаційних технологій. Структурними елементами такої бази є відомчі та корпоративні інформаційні мережі, звіти юридичних осіб, одноразові обстеження, матеріали з Інтернету, засоби масової інформації, статистичні звіти.

Переходячи до аналізу особливої ролі міжнародних організацій в інституційному механізмі державного управління охороною здоров'я, необхідно зупинитися на їхньому значенні та функціях у національних і світовій системі охорони здоров'я.

Міжнародні організації, як і інші організації, не можуть мати прямий вплив на систему охорони здоров'я. Цей влип може бути тільки опосередкованим. Як визначає професор О.Л. Підде в роботі «Нормативне регулювання діяльності медичних організацій в умовах розмежування повноважень між органами влади», є непорушні правові основи, що забезпечують функціонування охорони здоров'я. Вони такі:

1. Верховенство Конституції перед чинним законодавством.
2. Всеохоплюючий і визначальний характер загального (надгалузевого, надвідомчого) законодавства перед спеціальним, галузевим законодавством.
3. Обмежена дія інших нормативних актів.
4. Обмежена службова роль відомчих нормативних актів, особливі умови їх застосування [3, с. 226–233].

Такі специфічні умови функціонування механізму державного управління охороною здоров'я зумовлюють великою мірою закритий та усталений характер управлінської системи, яка дуже чутливо реагує на зовнішні виклики. Тому діяльність міжнародних організацій не може бути активно інтегрована в управлінські структури охорони здоров'я. Вплив цих організацій є багатофункціональним та опосередкованим. Попри той факт, що неурядові організації існували в історично осяжному періоді тривалий час на території України побутують давні традиції співпраці держави та медичних організацій, наприклад, О.В. Мазурок у роботі «Роль товариств «Медична громада», «Основа» та «Кружок працівників» у діяльності професійної організації українського студентства «ПРОФОРУС» упродовж 1921–1926 років» визначає напрями діяльності медичних організацій на території Західної України, їхню структуру, повноваження органів управління, матеріально-технічну базу, права та обов'язки членів організації, вплив на суспільне життя того часу [4, с. 105–117]. Це дає змогу зробити висновок про традиції інституційної інтеграції суспільства та держави в сфері охорони здоров'я.

Сучасна діяльність міжнародних і національних неурядових організацій спрямована на імплементацію європейських принципів організації охорони здоров'я. М.М. Колядич та інші в роботі «Медико-соціальні аспекти управління соціальною сферою в Україні» зазначають, що «в Україні робляться спроби розвивати соціальну політику відповідно до сучасних європейських його зразків. Це зафіксо-

вано прийняттям низки державних актів, які визначають пріоритети та напрями подальшої оптимізації всіх складників державного управління, зокрема Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною, Закону про національну безпеку України, Концепції адаптації законодавства України до законодавства ЄС і Плану дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до ЄС тощо» [5, с. 27–35]. У своєму дослідженні автори не наводять цілу низку спеціальних законодавчих актів, які переорієнтують національні механізми державного управління на європейські зразки, вони більше описують інфраструктуру, загальний контекст функціонування інституційної системи державного управління охорони здоров'я.

Європейська система охорони здоров'я тісно функціонує з головною медичною організацією світу – Всесвітньою організацією охорони здоров'я (далі – ВООЗ). Діяльність ВООЗ має універсальний характер, але більшою мірою вона все ж є майданчиком для переговорів представників різних країн і регіонів світу з метою винесення на розгляд світової спільноти консолідованої думки з приводу глобальних проблем медичної сфери.

Серед організацій, які не входять до структури ООН, І.І. Фуртак виділяє як найбільш впливову таку організацію, як Всесвітня медична асоціація, яка була створена в 1947 р. Вона сформувалась із 64 громадських організацій країн світу. Під егідою цієї організації було прийнято цілу низку важливих документів, що регламентують правила поведінки лікарів, медичних установ щодо пацієнтів і визначення протоколів проведення медичної діяльності [6, с. 125–134].

Діяльність ВООЗ як універсальної організації в сфері охорони здоров'я не може охопити весь спектр медичної діяльності. Є більш вузькопрофільні організації, які професійно та ретельно розглядають питання профілактики, боротьби з окремими захворюваннями. До таких організацій слід віднести такі вузькопрофільні організації, як Міжнародну федерацію діабету, Міжнародне агентство з дослідження раку, Міжнародне товариство з вивчення діабету в дітей і підлітків, Всесвітню асоціацію дій із захисту дитячого харчування, Європейську раду ресусцитації, Американську психіатричну асоціацію та інші організації. Такі організації значною мірою формують режими лікування захворювань на основі розроблення рекомендацій і проєктів протоколів лікування [7].

Крім того, ми можемо визначити цілу низку організацій, що активно працюють у системі охорони здоров'я, надання медичних послуг, медичної допомоги на волонтерських благодійних засадах. Детально проаналізували діяльність таких організацій у своїй монографії «Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я» І.Л. Сазонець і І.Я. Зима До таких організацій ми можемо віднести Міжнародну федерацію товариства Червоного Хреста і Червоного Напівмісяця в Україні (МЧХ), Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ), Міжнародну організацію з міграції (МОМ), Представництво Управління Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні, Білорусі та Молдові (УВКБ ООН), Представництво дитячого фонду Організації Об'єднаних Націй (ЮНІСЕФ) [19]. Активно проводили свої програми в Україні міжнародна організація «Лікарі без кордонів» (MSF) [8] та «Право на здоров'я» (HealthRight International) [9]. Новою світовою гуманітарною організацією в сфері охорони здоров'я є Фонд Білла і Мелінди Гейтс. До цього Фонду було зроблено найбільше у світі пожертвування 37 млрд дол [10].

Така відома організація, як «Лікарі без кордонів», розпочинала свою діяльність у 1971 р. як незалежна професійна організація французьких лікарів. Міжнародний Червоний Хрест розпочинав свою роботу у 1863 р. у Женеві як комітет із 5 осіб – лікарів. Отже, професійні організації лікарів стали основою багатьох потужних нині організацій світового значення. Сьогодні з'являються все нові об'єднання лікарів із метою вдосконалення систем охорони здоров'я. Такі об'єднання формують велику групу міжнародних організацій – професійних об'єднань. До таких організацій можна віднести такі, як: Європейське товариство кардіологів, Амери-

канську колегію хірургів, Комісію з раку, Всесвітню організацію сімейних лікарів (WONCA), Міжнародне товариство естетичної пластичної хірургії (ISAPS) та інші організації [7].

Узагальнюючи проведені дослідження, є доцільним згрупувати міжнародні організації, які є складовою частиною інституційного механізму державного управління охороною здоров'я, в чотири групи: організації – майданчики для переговорів і комунікації світової медичної спільноти; міжнародні організації, що рекомендують режими лікування та встановлюють норми та стандарти в охороні здоров'я; міжнародні гуманітарні та благодійні організації; міжнародні професійні організації, асоціації, спілки лікарів за професійною ознакою.

Попри той факт, що національне законодавство є вищим за статусом, ніж рішення, рекомендації міжнародних організацій, все ж таки останні нині почали відігравати суттєве значення у функціонуванні інституційного механізму державного управління охороною здоров'я. Прогнози міжнародних організацій, їхні рекомендації, грантова діяльність, фінансування та безпосередня організація та участь у гуманітарних місіях, програмах благодійності в сфері охорони здоров'я значно посилюють вплив міжнародних організацій на систему охорони здоров'я всіх країн світу. В окремих країнах і регіонах світу, які є економічно та соціально неблагополучними, міжнародні організації беруть участь у державному управлінні як ініціатори створення інституційно оформленої системи охорони здоров'я. В багатьох країнах світу поки що відсутні такі системи, тому створення мережі лікарняних установ, наявність медикаментів та медичного обладнання, кваліфікованих лікарів і закладів, що готують лікарів, або хоча б медичних сестер є відповідальністю міжнародних організацій.

Нами запропоновано інституційний механізм державного управління системою охорони здоров'я. Його структура, що представлена в цій частині роботи, розроблена на основі наукових досліджень І.Я. Зими, Р.М. Рудницької, І.Л. Сазонця, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах, О.В. Федорчак, К.М. Шило та з урахуванням виявленого нами впливу міжнародних організацій на механізми державного управління в цій сфері [2; 11–13] (рис. 1).

Система державного управління охороною здоров'я України також активно співпрацює з міжнародними організаціями в багатьох напрямах. Р.Ю. Грицко консолідує та виокремлює такі напрями в контексті співпраці з МОЗ України. Головними, на його думку, є такі кроки, які зробило МОЗ України в напрямі посилення громадського здоров'я відповідно до світових інтеграційних вимог і разом із міжнародними організаціями:

- прийнято політичне рішення щодо повернення функцій епіднагляду до Міністерства охорони здоров'я України;
- створено Центр громадського здоров'я (далі – Центр), обрано його генерального директора та забезпечується приєднання до нього лабораторних центрів;
- розроблено і погоджено проєкт концепції реформування системи громадського здоров'я;
- проведено оцінку Європейською Комісію та Європейським центром контролю за захворюваннями з питань системи епіднагляду за інфекційними захворюваннями;
- проведено оцінку сфери безпеки крові (відповідно до проєкту Світового банку);
- продовжується оцінка лабораторної мережі з метою подальшої оптимізації;
- приєднання до міжнародної ініціативи «Глобальний порядок денний з питань здоров'я», проведено оцінку його Міжнародною робочою групою, напрацьовується дорожня карта імплементації;
- відновлено співпрацю із США щодо програми з питань біобезпеки, розпочалася підготовка до впровадження електронної інтегрованої системи спостереження за захворюваннями;
- ініційовано відновлення розроблення нової Концепції розбудови системи біобезпеки та біозахисту [14, с. 107–111].

Цікаві пропозиції щодо імплементації світової практики діяльності пропонує Н. Наулік у роботі «Інститут медичного омбудсмана в Україні: запровадження та перспективи розвитку». На її думку, «важливим кроком <…> стало б запровадження в Україні інституту медичного

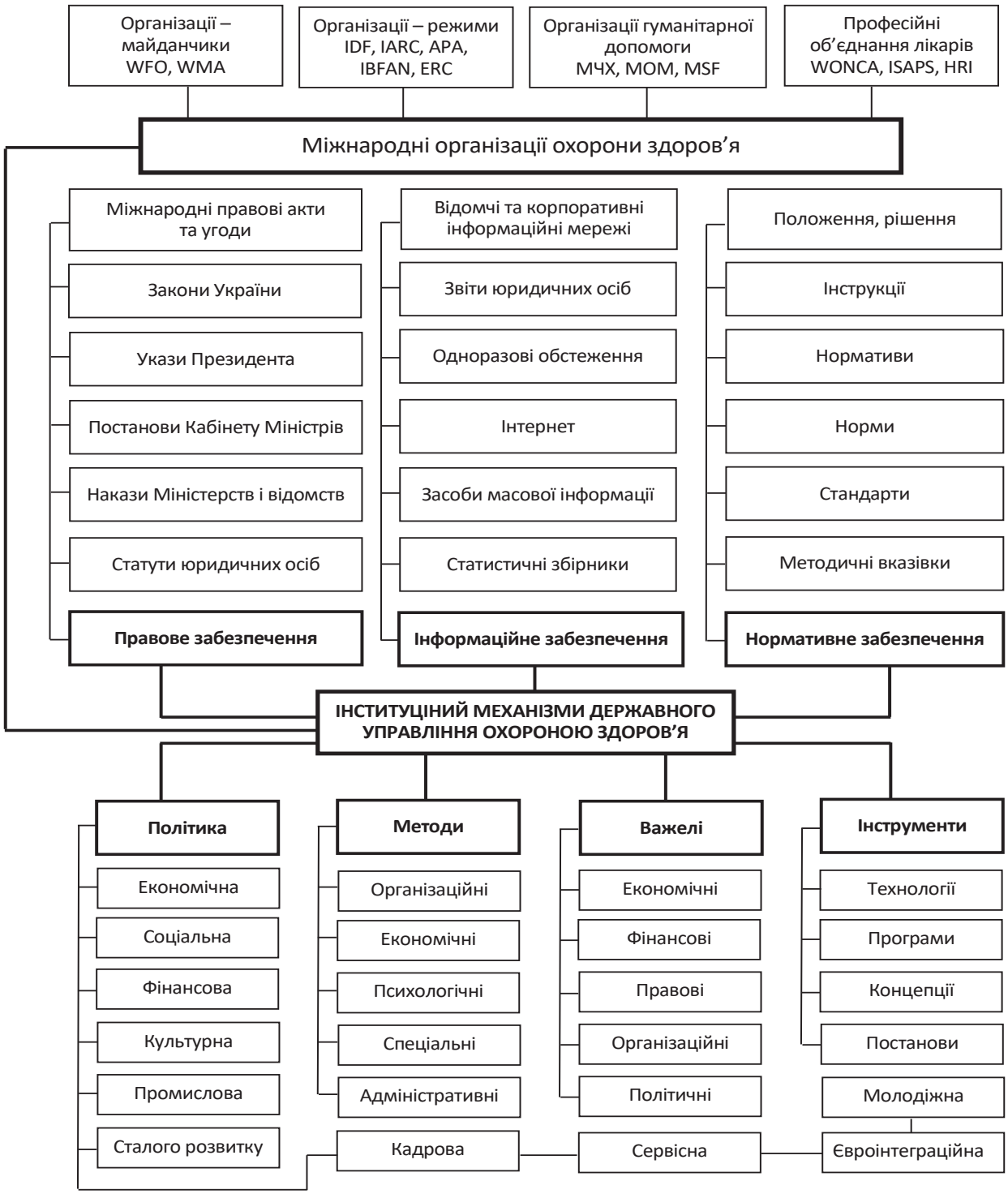

Рис. 1. Структура інституційного механізму державного управління охороною здоров'я

Складено автором на основі [2; 11; 12; 13]

омбудсмана, аналог якого є у Великобританії, США. Уперше ідея запровадження медичного омбудсмана обговорювалась у Великобританії, і у 1972 р. було запроваджено інститут омбудсмана з питань охорони здоров'я, який діє до сьогодні в Англії, Уельсі і Шотландії. Медичні омбудсмани Великобританії розглядають тільки ті скарги громадян, які спочатку подавалися на розгляд відповідним компетентним органам влади, але їх рішення не задовольнило скаржника. Предметом скарги можуть бути дії органів національної служби охорони здоров'я або вчинені від їхнього імені, в результаті яких було порушено права особи» [15, с. 210–212].

Але основною організацією світу, яка має найбільший вплив на інституційні механізми державного управління охороною здоров'я, є ВООЗ. ВООЗ – це організація системи ООН, які під час створення була задумана як головний координуючий центр світових національних систем охорони здоров'я. Р.Ю. Грицко в роботі «Громадське здоров'я об'єднаних територіальних громад та інтегративна сімейна медицина» зазначає, що Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) у 1948 р. запропонувала такі чинники суспільного впливу на стан громадського здоров'я всіх країн світу:

- частка валового національного продукту, що витрачається на охорону здоров'я;
- доступність первинної медико-санітарної допомоги;
- забезпечення населення безпечним водопостачанням, що відповідає санітарним нормам;
- відсоток осіб, яким проведено імунізацію проти основних небезпечних інфекцій;
- доступність кваліфікованої медичної допомоги під час вагітності та пологів;
- стан вигодовування дітей (кількість дітей, які народилися з масою тіла до 2500 г. [16, с. 51–55]. Такі критерії повинні використовувати всі держави під час оцінки дієвості, запровадженої на національному рівні системи охорони здоров'я.

Основною організацією, яка є партнером України в процесі вдосконалення інституційних механізмів державного управління державного управління, є ВООЗ. Головною метою ВООЗ є сприяння забезпеченню охорони здоров'я населення всіх країн світу. Текст Статуту ВООЗ можна коротко сформулювати як «Право на здоров'я». ВООЗ координує міжнародне співробітництво з метою розвитку й удосконалення систем охорони здоров'я, викорінення інфекційних захворювань, впровадження загальної імунізації, боротьби з поширенням СНІДу, координації фармацевтичної діяльності країн-членів тощо. Функції ВООЗ поділяються на дві категорії: нормативна діяльність (здійснюється переважно штаб-квартирою) та технічне співробітництво (здійснюється регіональними та державними бюро) [17]. На основі аналізу бюлетеню ВООЗ В.І. Саричев пропонує власне бачення глобальних пріоритетів ВООЗ. У статті «Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями» він визначає пріоритети діяльності ВООЗ [18].

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи проведені дослідження, доцільно згрупувати міжнародні організації, які є складовою частиною інституційного механізму державного управління охороною здоров'я, в чотири групи: 1. Організації – майданчики для переговорів і комунікації світової медичної спільноти; 2. Міжнародні організації, що рекомендують режими лікування та встановлюють норми й стандарти в охороні здоров'я; 3. Міжнародні гуманітарні та благодійні організації; 4. Міжнародні професійні організації, асоціації, спілки лікарів за професійною ознакою.

Попри той факт, що національне законодавство є вищим за статусом, ніж рішення, рекомендації міжнародних організацій все ж таки останні нині почали відігравати суттєву роль у функціонуванні інституційного механізму державного управління охороною здоров'я. Прогнози міжнародних організацій, їхні рекомендації, грантова діяльність, фінансування та безпосередня організація та участь у гуманітарних місіях, програмах благодійності в сфері охорони здоров'я значно посилюють вплив міжнародних організацій на систему охорони здоров'я всіх країн світу. В окремих країнах і регіонах світу, які є економічно та соціально неблагополучними міжнародні організації, беруть участь у державному управлінні як ініціатори створення інституційно оформленої системи охорони здоров'я. В багатьох країнах світу поки що відсутні такі системи, тому створення мережі лікарняних установ, наявність медикаментів і медичного обладнання, кваліфікованих лікарів і закладів, що готують лікарів, або хоча б медичних сестер, є відповідальністю міжнародних організацій.

Список використаної літератури:

1. Державні медичні програми. ULR: https://moz.gov.ua/search?q=програми (дата звернення 10.10.2019).
2. Сазонець І.Л. та ін. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід / за ред. І.Л. Сазонця. Рівне, 2019. 396 с.
3. Пиддэ А.Л., Марунич Т.А. Нормативное регулирование деятельности медицинских организаций в условиях разграничения полномочий между органами власти. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : мат-ли II Всеукр. наук.-практ. конф., 17–18 квітня 2008 р. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2013, С. 226–233.
4. Мазурок О.М. Роль товариств «Медична громада», «Основа» та «Кружок працівників» у діяльності професійної організації українського студентства «Профорус» упродовж 1921–1926 рр. Інтелігенція і влада. 2014. № 31. С. 105–117.
5. Колядич М.М., Грицко Р.Ю., Фуртак І.І. Медико-соціальні аспекти управління соціальною сферою в Україні. Молодий вчений. Медичні науки. 2019. № 6 (70). С. 27–35.
6. Фуртак І.І., Варава А.А., Правове забезпечення раціоналізації державного управління системи охорони здоров'я України. Демократичне врядування. 2010. № 6. С. 125–134.
7. Категорія: міжнародні організації. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія: Міжнародні організації (дата звернення: 10.10.2019).
8. Лікарі без кордонів. URL: https://ru.msf.org/russia/article.cfm?article=0F03E4F2-15C5-F206-3ECF-265FDA65E3ED (дата звернення: 10.10.2019).
9. Право на здоров'я. URL: https://www.webcitation.org/6I9AFvI6f? URL: http://www.healthright.org/our-priorities (дата звернення: 10.10.2019).
10. Фонд Білла і Мелінди Гейтс. URL: https://www.gatesfoundation.org (дата звернення: 10.10.2019).
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2008. Вип 1. URL: https://mail.google.com/mail/u (дата звернення: 14.05. 2019).
12. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
13. Шило К.М. Механізм державного регулювання формування трудового потенціалу. Економіка і організація управління. 2014. Вип. 1–2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eiou_2014_1-2_45 (дата звернення: 10.10.2019).
14. Грицко Р.Ю. Громадське здоров'я і сімейна медицина об'єднаних територіальних громад. Актуальні проблеми державного управління. 2018. № 4 (76), С. 107–111.
15. Наулік Н.С. Інститут медичного омбудсмена в Україні: запровадження та перспективи розвитку. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : мат-ли II Всеукр. наук. практ. конф., 17–18. квітня 2008 р. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2013. С. 210–212.
16. Грицко Р.Ю., Лемішко Б.Б., Фуртак І.І. Громадське здоров'я об'єднаних територіальних громад та інтегративна сімейна медицина. Семейная медицина. 2017. № 3 (71). С. 51–55.
17. Всесвітня організація охорони здоров'я. URL: https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2612-who (дата звернення: 10.10.2019).
18. Саричев В.І. Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями. Стратегія і тактика державного управління. 2018. № 1–2. С. 53–63.
19. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я. Рівне : Волинські обереги, 2018. 168 с.

Sazonets I., Vivsyanyk O. Prerequisites of functioning of international organizations in the institutional mechanism of public health system

In the article, based on scientific provisions, it was proved that organizations are an integral part of the process of institutionalization. International organizations play an active role in shaping the institutional mechanisms of public administration. An attempt has been made to analyze the value and impact of international organizations on institutional mechanisms of

public health management. It is determined that the structure of the institutional mechanism of public health management is based on the integration of methods of public health policy implementation, methods of industry management, forms of application of management levers, specific management tools. The processes of active influence on the system are grouped on the appropriate provision, which can be divided into legal, regulatory, information. The influence of international organizations in this field is separately noted in the institutional mechanism of public administration of the health care system. The purpose of the article is to study the preconditions for the functioning of international organizations in the institutional mechanism of public administration of the health care system. Summarizing the research, international organizations are grouped as an integral part of the institutional mechanism of public health management into four groups: organizations – platforms for negotiation and communication of the world medical community; international organizations recommending treatment regimens and setting health norms and standards; international humanitarian and charitable organizations; international professional organizations, associations, unions of doctors on a professional basis. It is determined that the recommendations of international organizations have started to play a significant role in the functioning of the institutional mechanism of public health management. International organizations' projections, their recommendations, grant activities, funding and direct organization and participation in humanitarian missions, charitable programs in the field of health care. The works of domestic authors on the problems of the institutional mechanism of public health care management are analyzed.

Key words: *functioning, international, organizations, institutional, mechanism, public administration, system, healthcare.*

УДК 330.41:351.81
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.34

Г. П. Фердман
кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник,
заступник начальника з наукової роботи
Науково-дослідного центру Збройних сил України «Державний океанаріум»
Інституту Військово-морських сил
Національного університету «Одеська морська академія»

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Для забезпечення транспортної безпеки держава має виробити та вжити низку заходів, спрямованих на вдосконалення (реформування) транспортної безпеки з метою підвищення ефективності всього транспортного комплексу, стійкого функціонування економіки та підвищення національної безпеки України.

Значний вплив на стан національної безпеки має одна з її головних складових частин – транспортна безпека. Рівень розвитку та безпеки транспортної системи держави є однією з найважливіших ознак її технологічного прогресу і цивілізованості.

Транспортна безпека полягає в запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Під забезпеченням транспортної безпеки варто розуміти соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті.

Транспортна безпека спрямована на захист: пасажирів, власників, одержувачів та перевізників вантажів, власників та користувачів транспортних засобів, транспортного комплексу та його працівників, економіки і бюджету країни, навколишнього середовища від загроз у транспортному комплексі.

Аналіз національних інтересів крізь призму транспортної безпеки свідчить, що остання спрямована на захист пасажирів, власників, отримувачів і перевізників вантажів як осіб, що безпосередньо споживають або створюють транспортний продукт, власників транспортних засобів і осіб, що його фрахтують, транспортного комплексу, включаючи інфраструктуру та працівників, економічного стану країни, включаючи бюджети всіх рівнів, екологічного стану навколишнього середовища.

Транспортна безпека об'єктивно має свої особливості і специфіку, що відображає галузеву спрямованість і визначальне її місце, роль і значення в структурі національної безпеки. У зв'язку з цим, з огляду на безперервно зростаючу роль транспортної інфраструктури, варто виділити транспортну безпеку як важливий самостійний вид національної безпеки.

Транспортну безпеку в сучасних умовах необхідно розглядати як одну з найголовніших цілей і невід'ємну умову діяльності людей, соціальних груп, суспільств, держав і світового співтовариства. З огляду на це закономірним конкретно-історичним процесом для України є перегляд конституційно-правової основи системи національної безпеки з урахуванням чинника безпеки в транспортному комплексі, який є одним із найважливіших її компонентів.

Ключові слова: *транспорт, європейська інтеграція, захищеність, транспортна безпека, національні інтереси, національна безпека.*

Постановка проблеми. Об'єктивні умови трансформаційних процесів у розвитку України зумовлюють її націленість на входження у світову економічну систему й, насамперед, на економічну інтеграцію з провідними західноєвропейськими державами. Цей процес, безумовно, приведе до росту товарообмінних операцій між країнами, що співпрацюють. Крім того, геостратегічне розташування України дає їй змогу бути вигідним мостом для транзитних перевезень товарів і пасажирів між державами Європи, Азії й Близького Сходу. Однією з визначальних систем, що забезпечують вантажні й пасажирські перевезення на території України, є транспортна система, до якої в ринкових умовах висуваються високі вимоги стосовно якості,

© Фердман Г. П., 2020

регулярності й надійності транспортних зв'язків, схоронності вантажів і безпеки перевезення пасажирів, строків і вартості доставки. Відповідно до цього стан транспортних комунікацій України має відповідати вимогам європейської інтеграції.

Транспортна складова частина відіграє велику роль у ціні продукту, природно, вигідно налагоджувати зв'язки з сусідами, зменшуючи транспортні витрати та збільшуючи прибуток. У цьому разі Україна має переваги через велику кількість держав-сусідів, але вищезазначене не буде мати відповідної реалізації без відповідного рівня транспортної безпеки.

Транспортне розташування України – одна з небагатьох рис привабливості національного ринку України для закордонних інвесторів та виробників, бо західноєвропейські держави не можуть не рахуватися з такою державою, розташованою на перехресті торгівельних шляхів. Тому найважливішим фактором посилення ролі транспорту в зовнішній економічній діяльності держави є транскордонність України та транспортна безпека.

Постає гостра необхідність аналізувати проблеми транспортної безпеки на концептуальному рівні з використанням загальнонаукових і новітніх прикладних методів пізнання, орієнтованих загалом на теоретико-прикладне обґрунтування концепції забезпечення транспортної безпеки України, а для її забезпечення держава має виробити та вжити низку заходів, спрямованих на вдосконалення (реформування) транспортної безпеки з метою підвищення ефективності всього транспортного комплексу та стійкого функціонування економіки та підвищення національної безпеки України.

Питанням забезпечення транспортної безпеки в Україні поки що приділяється мало уваги. Зокрема, поки що не прийняті основні нормативні документи в цій сфері: стратегія та концепція транспортної безпеки, закон про транспортну безпеку. А заходи, що вживаються, як правило, відрізняються невисокою ефективністю. Разом із тим забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави. Це підтверджується увагою, що приділяється нині в розвинених країнах світу питанням безпеки, зокрема транспортної, а також зумовлено величезним значенням транспорту для будь-якої сучасної країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, які стосуються транспортної безпеки, обліку на транспорті пріоритетних інтересів забезпечення національної безпеки, транспортної стратегії в морському, повітряному та наземному просторі, розглядались у роботах М.К. Бандмана, А.В. Володіна, С.С. Гончаренко, К.Є. Каратаєвої, А.В. Ковтунова, В.А. Корзуна, А.Ф. Котляренко, П.В. Куренкова, В.А. Ламіна, Р.Г. Леонтьєва, А.Г. Мартинова, В.Ю. Малова, О.В. Соколової, В.А. Хмеля. Хоча окремі питання, яким присвячено цю роботу, розглянуті в роботах вищезазначених та інших авторів, певні питання зазначеної сфери потребують подальшого обговорення та вдосконалення.

Мета статті полягає в короткому розгляді необхідності транспортної безпеки, її суті, спрямованості і значення та короткому аналізі національних інтересів крізь призму транспортної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Становлення України як незалежної держави, послідовне проведення виважених реформ і розвиток зовнішніх зв'язків держави чимало залежать від її транспортно-географічного положення й ефективної, налагодженої транспортної системи. Транспортний фактор займає найважливіше місце в теорії регіональної економіки, міжнародної економіки і теорії зовнішньої торгівлі. Тому рівень розвитку та безпеки транспортної системи держави є однією із найважливіших ознак її технологічного прогресу і цивілізованості.

Значний вплив на стан національної безпеки має одна з її головних складових частин – транспортна безпека. Транспортна безпека – це стан захищеності об'єктів транспортної інфраструктури, що дає змогу забезпечувати національну безпеку і національні інтереси в галузі транспортної діяльності, та її стійкості, здатність запобігати завданню шкоди здоров'ю і життю людей, збитку майну та навколишньому середовищу, мінімізувати загальнонаціональний економічний збиток у процесі транспортної діяльності.

Транспортна безпека полягає в запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність з огляду на пріоритетність прав і свобод людини здійснюється шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків. Під забезпеченням транспортної безпеки варто розуміти соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті.

Транспортна безпека спрямована на захист пасажирів, власників, одержувачів та перевізників вантажів, власників та користувачів транспортних засобів, транспортного комплексу та його працівників, економіки і бюджету країни, навколишнього середовища від загроз у транспортному комплексі.

Транспортна безпека покликана забезпечити:

1) безпечні для життя і здоров'я пасажирів умови проїзду;

2) безпека перевезень вантажів, багажу та вантажобагажу;

3) безпеку функціонування та експлуатації об'єктів і транспортних засобів;

4) економічну (в тому числі зовнішньоекономічну) безпеку;

5) екологічну безпеку;

6) інформаційну безпеку;

7) пожежну безпеку;

8) санітарну безпеку;

9) хімічну, бактеріологічну, ядерну, та радіаційну безпеку;

10) мобілізаційну готовність галузей транспортного комплексу.

Отже, аналіз національних інтересів крізь призму транспортної безпеки свідчить, що остання спрямована на захист пасажирів, власників, отримувачів і перевізників вантажів як осіб, що безпосередньо споживають або створюють транспортний продукт; власників транспортних засобів і осіб, що його фрахтують; транспортного комплексу, включаючи інфраструктуру та працівників; економічний стан країни, включаючи бюджети всіх рівнів; екологічний стан навколишнього середовища.

Транспортна безпека спрямована на досягнення:

– безпеки для життя, здоров'я пасажирів під час здійснення перевезення, а також посадки, висадки та очікування транспортного засобу, пристосованого для перевезення людей;

– безпеки перевезення вантажів та багажу, включаючи обмеження на переміщення небезпечних і негабаритних вантажів, спеціалізацію транспортних засобів для переміщення таких вантажів, розробку окремих маршрутів та встановлення обмежень за графіком використання магістралей загального призначення;

– безпеки експлуатації і функціонування транспортних об'єктів і засобів, регламентуючи вимоги до їх стану та проведення комплексу робіт із ремонту й обслуговування, унеможливлюючи доступ до небезпечних об'єктів (небезпечних через особливості свого функціонування для оточення, а також порушення нормальних умов функціонування яких може спричинити аварії або техногенні катастрофи);

– охорони громадського порядку на транспорті – сукупності установлених і взятих під охорону державою (в особі уповноважених державних органів, посадових осіб) правил поведінки у громадських місцях, на транспорті з метою реалізації прав громадян, іноземців, осіб без громадянства на безпечне переміщення, внаслідок якого задовольняються їхні відповідні інтереси, а також потреби державного розвитку;

– безпечного стану дорожніх умов шляхом розробки та впровадження організаційних, інженерно-технічних заходів, спрямованих на забезпечення збереження життя і майна учасників дорожнього руху, приведення у належний стан доріг, вулиць та залізничних переїздів, усунення причин виникнення місць концентрації ДТП, удосконалення організації руху транспорту тощо [1, с. 38].

Тому транспортна безпека – це стан захищеності транспортної системи держави від реальних та потенційних загроз, який забезпечує захищеність національних інтересів економіки, стійке функціонування та розвиток транспортної галузі в сучасних умовах та на перспективу.

Транспортна безпека ніколи не виділялась як самостійний вид національної безпеки. Але, як вже зазначалось вище, діяльність транспортного комплексу країни виходить далеко за рамки чисто економічних задач і значною мірою визначає рівень функціонування підприємств, всіх сфер життєдіяльності суспільства та держави. Крім того, транспортна безпека не може існувати поза рамками національної безпеки.

Як частина єдиного цілого, вона несе в собі спадковість концептуальних підходів щодо забезпечення безпеки країни на мікро- і макрорівнях, нерозривність взаємозв'язків, спільність принципів і методів. Причому транспортна безпека об'єктивно має свої особливості і специфіку, що відображає галузеву спрямованість і визначальне її місце, роль і значення в структурі національної безпеки. У зв'язку з цим, враховуючи безперервно зростаючу роль транспортної інфраструктури, варто виділити транспортну безпеку як важливого самостійного виду національної безпеки.

Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Надано визначення термінів «національна безпека», «національні інтереси», «загрози національній безпеці» тощо, проте питання економічної безпеки, і тим більше – транспортної безпеки, детально не прописані. Однак, на наше переконання та думку окремих науковців, зокрема О. Сапронова [2, с. 88], транспортна безпека також має бути включена до основних складників національної безпеки. При цьому варто акцентувати, що поділ безпеки на види є досить умовним, оскільки, наприклад, транспортна безпека включає в себе та може бути включена як складова частина національної, економічної, екологічної, інформаційної, енергетичної безпеки тощо.

Через відсутність налагодженої системи забезпечення транспортної безпеки, недостатню результативність виконання покладених на неї завдань і функцій спостерігається зниження рівня наукового й технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяють складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що виникають між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі функціонування різних видів транспорту.

Реалізація забезпечення транспортної безпеки на транспорті реалізується на трьох рівнях: державному, галузевому та об'єктовому.

На державному рівні головним органом забезпечення транспортної безпеки є Міністерство інфраструктури України, яке формує державну державну політику транспортної безпеки.

На галузевому рівні про транспортну безпеку піклуються Укртрансбезпека, Укравтодор, Державіаслужба та місцеві органи виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики транспортної безпеки та її контроль.

На об'єктовому рівні транспортну безпеку забезпечують: об'єкти залізничного транспорту (7064), об'єкти морського та річкового транспорту (33), об'єкти автомобільного транспорту (816), об'єкти поштового зв'язку (11485), об'єкти дорожнього господарства (автомобільні мости, тонелі та шляхопроводи) та об'єкти авіаційного транспорту (99) [3, сл. 8].

Аналіз системи й компетенції суб'єктів управління транспортним комплексом України засвідчує, що нинішня система державного управління безпекою на транспорті потребує вдосконалення. Відсутній єдиний орган управління транспортною безпекою держави, саме тому відсутня єдина загальна координація дій суб'єктів забезпечення транспортної безпеки України. Необхідне вдосконалення взаємодія всіх органів виконавчої влади та відповідних силових структур, які відповідають та беруть участь у забезпеченні транспортної безпеки. Відповідно до завдань та функціональних обов'язків, правоохоронних органів, спецслужб та контролюючих служб мають бути більш чітко визначені на законодавчому рівні їх роль, місце та відповідальність як учасників процесу забезпечення транспортної безпеки. Необхідно створити нову єдину нормативно-правову базу ефективного

забезпечення транспортної безпеки з урахуванням змін у формі власності, а також підходів у галузі управління. Принципово важливо, щоб до участі у вищезазначеній роботі залучались не лише науковці та експерти, але й представники громадськості, які не проявляють серйозної заклопотаності з приводу стану транспортної безпеки.

Транспортну безпеку в сучасних умовах необхідно розглядати як одну з найголовніших цілей і невід'ємну умову діяльності людей, соціальних груп, суспільств, держав і світового співтовариства. З огляду на це закономірним конкретно-історичним процесом для України є перегляд конституційно-правової основи системи національної безпеки з урахуванням чинника безпеки в транспортному комплексі, який, на нашу думку, є одним із найважливіших її компонентів. Напевно, тоді на цю сферу звернуть пильнішу увагу держава, суспільство та бізнес.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна сформулювати основні висновки:

1) з огляду на пріоритетність дослідження питань транспортної безпеки України необхідно внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства щодо виділення транспортної безпеки як важливого самостійного виду національної безпеки;

2) питанням забезпечення транспортної безпеки в Україні поки що приділяється мало уваги. Зокрема, поки що не прийняті основні нормативні документи в цій сфері: стратегія та концепція транспортної безпеки, закон про транспортну безпеку. А заходи, що вживаються, як правило, відрізняються невисокою ефективністю;

3) транспортна безпека фактично є складовою частиною національної безпеки України та стосується корінних інтересів особистості, суспільства, держави, інтересів всіх фізичних і юридичних осіб, які причетні до діяльності транспортного комплексу;

4) питання укріплення транспортної безпеки не можуть цікавити тільки органи державної влади, а мають стосуватись всіх і кожного. Вона є не лише засобом регулювання транспортного процесу, а й передусім інструментом забезпечення інтересів держави;

5) системний характер поняття транспортної безпеки визначає необхідність комплексного, системного вирішення проблем, наявних у цій сфері;

6) забезпечення належного рівня транспортної безпеки є одним з основних завдань сучасної держави. Це підтверджується увагою, що приділяється нині в розвинених країнах світу питанням безпеки, зокрема транспортної, а також зумовлено величезним значенням транспорту для будь-якої сучасної країни;

7) ефективність транспортної безпеки має визначатись чітким дотриманням обраних пріоритетів, надійним правовим, організаційним, матеріальним та інформаційним забезпеченням заходів державного регулювання безпеки перевезень, об'єднанням зусиль органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості для досягнення спільної мети – запобігання реальним та потенційним загрозам виникнення аварій і катастроф на транспорті та їх наслідкам.

Список використаної літератури:

1. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 р. Харків : Національний ун-т внутр. справ, 2004.
2. Сапронов О. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки. Вісник НАДУ при Президентові України. 2009. Вип. 4. С. 87–95.
3. Реформа державного контролю за безпекою на транспорті. URL: https://mtu.gov.ua/reforms/wp-content/uploads/MIU-Reform-Security-DSBT.pdf (дата звернення 28.04.2020).

Ferdman G. The essence of the concept of transport safety: public administration aspect

To ensure transport safety, the state must develop and take a number of measures aimed at improving (reforming) transport safety in order to increase the efficiency of the entire transport complex, the sustainable functioning of the economy and increase the national security of Ukraine.

One of its main components, transport security, has a significant impact on the state of national security. The level of development and security of the transport

system of the state is one of the most important signs of its technological progress and civilization.

Transport safety is about preventing accidents and incidents in transport. Transport safety should be understood as the social process of activity of the relevant subjects of public relations to prevent accidents and incidents in transport.

Transport safety is aimed at protecting: passengers, owners, recipients and carriers of goods, owners and users of vehicles, the transport complex and its employees, the economy and the budget of the country, the environment from threats in the transport complex.

Analysis of national interests through the prism of transport safety shows that the latter is aimed at protecting passengers, owners, recipients and carriers of goods as persons who directly consume or create a transport product; owners of vehicles and persons chartering it; transport complex, including infrastructure and workers; the economic condition of the country, including budgets of all levels; ecological state of the environment.

Transport security objectively has its own features and specifics, which reflects the sectoral focus and its defining place, role and importance in the structure of national security. In this regard, given the ever-growing role of transport infrastructure, transport security should be singled out as an important independent type of national security.

Transport safety in modern conditions should be considered as one of the most important goals and an integral part of the activities of people, social groups, societies, states and the world community. In view of this, a natural concrete-historical process for Ukraine is the revision of the constitutional and legal basis of the national security system taking into account the security factor in the transport complex, which is one of its most important components.

Key words: *transport, European integration, security, transport security, national interests, national security.*

УДК 351(477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.35

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

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ЗМІСТОВНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Визначена науково-теоретична сутність, зміст завдань і функцій управління на державному і муніципальному рівнях. Наведені результати розширення їх видів і поглиблення змісту в умовах децентралізації державної влади. Зроблено аналіз і узагальнення визначень поняття функцій управління на державному і муніципальному рівні. Надано визначення поняття «функція публічного управління в територіальних громадах», визначено її основні характерні риси. Відмічено, що попри досить велику увагу дослідників до видів, динаміки і функцій системи управління, відповіді на питання, як визначається діяльність, яку уособлюють у групу функціональних завдань, як вони взаємодіють, взаємозумовлюються в загальній діяльності в місцевому самоврядуванні, як забезпечується ефективність їх виконання, які використовуються інструментально-технологічні засоби, та інші питання залишаються не достатньо дослідженими. Зроблено висновок, що кількість функцій управлінської діяльності в публічному управлінні буде збільшуватись відповідно до темпів суспільних змін, що зумовлюють пошук ефективності їх здійснення і доповнення іншими складниками, а саме інструментальними методичними організаційними засобами їх здійснення. Для підвищення якості і результативності виконання функціональних завдань виокремлених і наявних видів функцій запропоновано розширити кількість груп їх систематизації, зокрема, додати до складу використовуваних основних (загальних) і спеціальних (конкретних) груп групу допоміжних і групу обслуговуючих функцій. Розглянуто їх зміст, місце, роль і послідовність використання під час організації здійснення управлінської діяльності. Запропоновано доповнити склад функцій публічного управління територіальних громад комунікативною, методико-технологічною функціями, виділити окремо функції прийняття управлінських рішень. Надано визначення запропонованим функціям. Запропоновано створити картки професійного опису функціональних завдань управління для використання під час модернізації і побудови організаційних структур органів місцевого самоврядування, визначенні і розподілі компетенцій, повноважень і відповідальності.

Ключові слова: *поняття, особливості, класифікація, функції, публічне управління, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, змістовно-функціональне поле завдань і функцій управління, місце, роль і послідовність реалізації функцій, засоби ефективної реалізації.*

Постановка проблеми. Децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування в Україні зумовлюють поглиблення теорії і практики публічного управління в територіальних громадах і необхідність проведення адекватних змін

© Бобровський О. І., 2020

реформування державного управління на місцевому рівні. Складниками реформування діяльності органів місцевого самоврядування стають: формування суб'єктних прав, компетенцій, повноважень і відповідальності органів влади; поглиблення і розширення змісту і підвищення рангів управлінської діяльності; конкретизація змісту і спрямованості результатів діяльності на досягнення поставлених цілей; розширення комунікативних зв'язків; узгодженість і організація інструментально-технологічного забезпечення, надійність і ефективність управління на цьому рівні тощо. На вирішення цих проблемних питань спрямовані законодавчі й нормативні рішення органів державної влади, наукові дослідження прогресивного досвіду муніципального управління в успішних зарубіжних країнах. Складність і численність питань, пов'язаних із змістовно-функціональним розвитком публічного управління в територіальних громадах, підвищення його якості і результативності на базовому рівні мотивує до продовження наукових досліджень у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наука державного управління спрямовується на концептуальне відображення теоретичних засад реформ і якість загальносуспільних змін, обґрунтування нових підходів до забезпечення сталого розвитку, інноваційного оновлення управління різними сферами діяльності, зміни тенденцій у змістовно-функціональному складі завдань і функцій державної та місцевої влади та інших складників парадигми соціального управління і його конструктивного осмислення. У всіх наголошених аспектах наукових досліджень зміст завдань державного й муніципального управління пов'язується з виконанням відповідних функцій. Проблематика функцій управління, системи функцій держави, функцій органів державної і місцевої влади відображається в працях В. Авер'янова, М. Байтіна, І. Бачило, А. Глєбова, А. Денисова, Л. Загайнова, Л. Каска, Б. Курашвілі, В. Копєйчикова, Ю. Ковбасюка, В. Куйбіди, В. Князєва, О. Лазора, Б. Лазарєва, А. Лук'янова, Г. Манова, В. Погорілка, І. Самощенка, М. Селівона, Ю. Тихомирова, Ю. Шемшученка та інші. Доктринальні та прикладні аспекти функціонування місцевого самоврядування та його суб'єктів досліджували у своїх працях М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, В. Гробова, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, Н. Мішина, А. Мельник, О. Оболенський, М. Орзіх, О. Прієшкіна, Х. Приходько, М. Пухтинський, О. Скрипнюк, Ю. Сурмін та інші. Водночас фундаментальні дослідження змісту діяльності органів влади у багатьох випадках не пов'язуються із питаннями організаційного удосконалення чи здійснення і конкретизації умов їх створення. Майже відсутні обґрунтовані засади визначення можливостей їх організаційно-методологічного й інструментально-технологічного забезпечення. Зазначене зумовлює обраний ними напрям дослідження.

Мета статті – концептуальне окреслення необхідних змін змістовно-функціонального середовища діяльності органів місцевого самоврядування і розробка пропозицій стосовно створення умов інноваційного поглиблення і розширення їх змістовного та організаційно-методичного забезпечення під час визначення компетенцій, повноважень і відповідальності.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі публічне управління територіальних громад сформувалося під впливом складної сукупності правових, соціальних і економічних перетворень, тому воно не може здійснюватися традиційними методами. Необхідно спиратися на власні принципи, функції, методи, технології і механізми їх здійснення, що потребує відповідних змін у змісті управлінської праці та її упорядкування. Управлінська праця, її складники і технології виконання будуються в певній послідовності.

Важливою умовою якісного публічного управління територіальними громадами є належна організація управлінської праці в системі державного управління та місцевого самоврядування. Визначення здійснюваного змісту діяльності в системі управління повинно починатися з отримання уявлення про нові функції чи потреби керованих об'єктів її управлінського забезпечення, умов реаліза-

ції в об'єктах і суб'єктах, з якими вона пов'язується, із їх змістом, станом, рівнем досконалості тощо. Тільки тоді виникає розуміння подібних дій і пошуку засобів їх здійснення, тобто ця праця спрямовується на пізнання, трансформацію, перетворення чи стабілізацію стану певного об'єкта шляхом управлінського супроводу і забезпечення. Безліч різновидів управлінських завдань позначили терміном «управлінська діяльність».

Системне структурування управлінської діяльності за принципами об'єднання завдань єдиної спрямованості чи за однорідним змістом мотивувало появу нового поняття стосовно сукупності спорідненої діяльності – функції. Поняття «функція» (лат. *functio*) в найширшому розумінні означає обов'язки, сферу діяльності або призначення для отримання певного результату.

Функції можна порівняти із соціальною субстанцією, яка видозмінюється під впливом часу залежно від потреб соціальних груп суспільства. За зміни умов соціального існування функції, які вже нормативно визначені, становлять сферу діяльності влади. Перелік основних функцій, визначений законодавством, дозволяє окреслити окремі елементи і розмежувати функції для побудови структур органів влади. Як основні напрями діяльності функції відповідають певному стилю поведінки органів влади і спрямовують їх на реалізацію процесів управління. Залежно від актуальності завдань та їх відповідності вимогам суспільства можна визначити процес розвитку кожної функції: поява функції → розвиток функції → статичний стан → поява ознак відродження і перетворення → ліквідація функції в її нормативно-законодавчому закріпленні.

Наукові дослідження українських учених багатогранних понять «державне управління» та «місцеве самоврядування» зумовили появу чималої низки трактувань функцій управління (таблиця). Із наведених даних бачимо, що функції державного управління визначаються як особливе державно-правове явище, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальною роллю, цілями і змістом державного управління. Управлінські функції реалізуються через певний комплекс функцій органів державного управління згідно з конституційним ладом країни, розподіляються за вертикаллю і горизонталлю за критеріями, змістом, характером і обсягом впливу.

Поняттю функцій місцевого самоврядування також приділяється велика увага (див. табл.). Це поняття розглядається як базовий елемент під час здійснення органами місцевого самоврядування управлінської діяльності. Але численна низка тлумачень поняття «функція органів місцевого самоврядування» не сприяла появі єдиного визначення, хоча наведені трактування і мають певну спільність. Очевидно, це пояснюється тим, що їх автори є представниками різних галузей науки (юридичної, політичної, державного управління, соціальні науки, економічні науки), які розглядають цей термін у спектрі розвитку науки і практики виокремлених галузей знань.

Узагальнення вищенаведених трактувань змісту поняття «функція» для досягнення цілей авторського дослідження надали можливість обрати їх окремі елементи для формулювання основних характеристик поняття функції. На підставі аналізу й узагальнення визначення

Таблиця

Основні визначення поняття «функції управління» на державному і муніципальному рівні

Поняття	Джерело	Зміст
1	2	3
Функція	В.Б. Авер'янов [9, с. 101]	Як поняття в загальносоціальному змісті діяльності покликана охопити і відобразити внутрішню природу, поглибити зміст, тобто суть діяльності
Функції управління	В.Я. Малиновський [15, с. 237–238]	Основні базові види діяльності, які повинні виконувати управлінці
		Основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів

Продовження таблиці

1	2	3
Функції управління	В.Д. Бакуменко та ін. [8, с. 421]	Основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Тому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління
Функції державного управління	А.Ф. Мельник та інші [7, с. 87]	Юридично виражений вплив окремих органів державної влади; які права і зобов'язання вони мають здійснювати щодо певних об'єктів управління або компонентів у певних структурах
Функції державного управління	В.Я. Малиновський [15, с. 239–240]	Складники змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владноорганізуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління
Функція в державному управлінні	Т. Мотренко та ін. [17, с. 90]	Діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади
Основні функції державного управління	В.Я. Малиновський [15, с. 253–254]	Функції, що породжуються основними завданнями державного управління та спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою, визначають базові принципи функціонування державного механізму, забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави
Функції державного управління	В.Д. Бакуменко та ін. [8, с. 422]	Складники змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владноорганізуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління
Функція державного управління	Ф.Д. Фіночко [1, с. 115]	Частина управлінської діяльності держави, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю, що здійснюється на основі закону чи іншого правового акта органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління
Функція державного управління	В.В. Цвєтков та ін. [21, с. 164]	Специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний керівний вплив держави, в якому можна не лише виокремити та описати функції державного управління, а й проаналізувати розподіл кожної функції державного управління «за вертикаллю» і «за горизонталлю», тобто функціональну структуру державного управління.
Функції держави у сфері місцевого самоврядування	Т.М. Барановська [4]	Основні, постійні напрями і види діяльності держави у цій сфері та суміжних із нею сферах, зумовлені об'єктивними потребами формування в Україні демократичної, соціально-правової державності та громадянського суспільства шляхом вирішення завдань держави щодо розвитку місцевого самоврядування, в яких виражаються і конкретизуються її сутність і призначення
Функції органів місцевого самоврядування	О.Д. Лазор [13, с. 134–137]	Основні напрями і види діяльності, обрані громадою, які виражають інтереси місцевої громади і надають право участі в місцевому самоврядуванні, встановлюють і регулюють правила і процеси реалізації цього права
		Основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення цих органів у державі та суспільстві
		Основні напрями їх діяльності і сторони соціально-політичного призначення

Продовження таблиці

1	2	3
Функції органів місцевого самоврядування	В.С. Куйбіда [11, с. 20]	Уможливлена шляхом використання необхідних ресурсів діяльність, спрямована на досягнення визначених цілей, тобто діяльність органів місцевого самоврядування; роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування в системі державного управління України; залежність у вигляді соціальних процесів між органами місцевого самоврядування і населенням території міста (селища, села), яка перебуває під їх юрисдикцією, тобто територіальною громадою. Таким чином, під функцією будемо розуміти основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності)
Функції органів місцевого самоврядування	О.В. Батанов [5, с. 24]	Основні напрями і види муніципальної діяльності, пов'язані з реалізацією права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України
Функції предста вницьких органів місцевого самоврядування	І.В. Дробуш [10, с. 5]	Основні, тобто найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення за умови оптимального поєднання інтересів певної території з інтересами загальнодержавними
Функції територіальних громад	М.О. Баймуратов [16, с. 260]	Основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України
Функції місцевого самоврядування	М.В. Савчин [16, с. 326]	Основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (муніципальної діяльності)
Функції місцевого самоврядування	П.М. Любченко [14, с. 21]	Основні напрями діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, які зумовлені роллю і призначенням цього інституту громадянського суспільства
Функції системи місцевого самоврядування	В.П. Гробова [6, с. 30]	Основні напрями соціального призначення місцевого самоврядування, що втілюються в конкретні напрями та види діяльності його суб'єктів, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України
Функції органів місцевого самоврядування	О.М. Алтуніна [2, с. 12]	Окремі напрями їх діяльності здійснювані відповідно до мети їх утворення, діяльності та в межах точно окреслених завдань, що на них покладені щодо вирішення питань місцевого значення і які деталізуються в їх повноваженнях
Функцій органів місцевого самоврядування	Г. Барабашев [3, с. 55]	Основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення органів місцевого самоврядування у державі і суспільстві

поняття функції управління ми пропонуємо власне визначення цього поняття в публічному управлінні територіальних громад. Найбільш прийнятним, на думку автора, може бути такий зміст цього поняття: *функції публічного управління в територіальних громадах являють собою відносно самостійні складники управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, в межах яких реалізується завдання певного напряму діяльності, розробляються і приймаються управлінські рішення і здійснюються управлінські впливи відповідно до діалектичних зв'язків функціонування керованої і керуючої систем територіальних громад.*

Характерні риси функції публічного управління в територіальних громадах наведено на рисунку 1.

Попри досить велику увагу дослідників до видів, динаміки і функцій системи управління, відповіді на питання, як визначається діяльність, яка уособлює групу функціональних завдань, як вони взаємодіють, взаємозумовлюються в загальній діяльності в місцевому самоврядуванні, як забезпечується ефективність їх виконання, які використовуються інструментально-технологічні засоби, та інші питання залишаються не достатньо дослідженими.

Водночас для ефективного управління як державою, так і її окремими сферами (під якими розуміємо міру досягнення поставлених цілей) тільки належного узагальнення назви і виокремлення характерних рис функції управління недостатньо. Так, у законі «Про місцеве самоврядування в Україні» під час визначення організаційно-правової основи місцевого самоврядування термін «функція» окремо не виділяється.

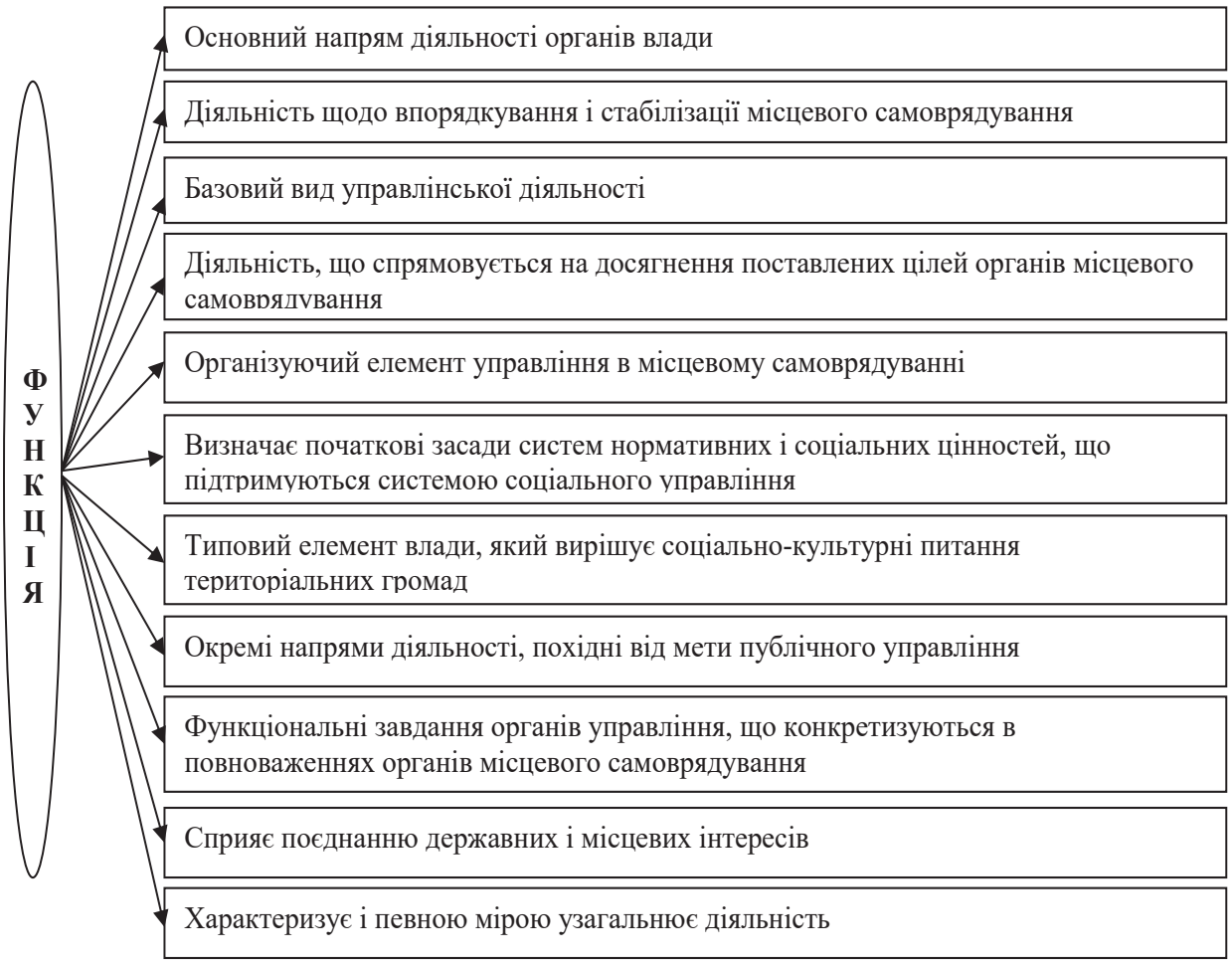

Рис. 1. Основні риси функцій публічного управління в територіальних громадах

Представлено напрями і види діяльності місцевого самоврядування, які є багатоманітними і загальними для всіх сфер місцевого життя, хоча й різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями. У законі наголошені широкі компетенції і повноваження виконавчих органів сільських, селищних і місцевих рад [18, ст. 26–52]. Аналогічно наданий перелік компетенцій і повноважень органів місцевих державних адміністрацій у законі України «Про місцеві державні адміністрації», також прописані їх відносини з іншими органами влади [19, ст. 13–39]. Відповідно, в законі України «Про центральні органи виконавчої влади України» зазначено, що міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики, а центральні органи виконавчої влади виконують окремі функцій з її реалізації. У законі також наведені повноваження та компетенції центральних органів виконавчої влади України, а також перераховані основні функції (надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, управління об'єктами державної власності, контрольно-наглядові тощо) [20, ст. 8–24]. Але термін «функція» окремо також не виділений. Ми погоджуємося, що наголошені в перелічених законах компетенції органів влади з певною умовністю можуть бути ідентифіковані з конкретними функціями, але вони не розкривають ні особливості керованих об'єктів, ні зміст управлінських впливів на відхилення їх параметрів від заданих норм. Це суттєво ускладнює досягнення цілей управління керованими системами.

Аналіз змісту функцій системи управління повинен супроводжуватись висновками і пропозиціями стосовно вибору їх пріоритетів. Кожна виокремлена функція повинна бути унікальною за змістом, мати перелік характеристик і параметрів процесів, які реалізуються з її допомогою, а також зрозумілі напрями їх удосконалення, необхідні для покращення результату їх здійснення не тільки на сучасному етапі, а й у майбутньому.

Діалектичний зв'язок функцій з органами влади і взаємозумовленість їх змін у процесах суспільної еволюції потребують удосконалення функцій управління. Це ілюструють процеси динаміки перетворень у системі державного управління і місцевого самоврядування в Україні за останнє десятиріччя.

Численні складні завдання, компетенції і повноваження публічного управління, різноманіття завдань і напрямів діяльності спонукають до висновку, що кількість функцій управлінської діяльності в публічному управлінні буде збільшуватись відповідно до темпів суспільних змін, що зумовлюють пошук ефективності їх здійснення і доповнення іншими складниками. Маються на увазі інструментальні методичні організаційні засоби їх здійснення. Питання подальшої систематизації і класифікації функцій для цих цілей порушували чимало дослідників, але в більшості своїй вони поділяють функції на загальні і спеціальні. Якщо зважати не тільки на їх змістовну, а й на предметну та статусну класифікації, то такий поділ функцій не забезпечує повне їх пізнання і уявлення про їх інструментально-технологічні особливості, умови здійснення. Тому вважаємо, що доцільно збільшити кількість груп функцій, а саме виділити у їх складі поряд з основними і спеціальними функціями групи допоміжних і обслуговуючих функцій за аналогічною назвою. Функції територіальних громад у публічному управлінні слід згрупувати за окремими напрямами відповідно до їх спільної спрямованості, певної спорідненості в окремі групи для створення ідентичних підходів щодо їх реалізації, розробки типових чи сполучних процесів здійснення і застосування відповідних методів, технологій і механізмів.

Враховуючи певний досвід групування функцій для досягнення поставленої цілі удосконалення інструментально-технологічних засад реалізації функціональних завдань функції публічного управління територіальними громадами вважаємо доцільним об'єднати їх у чотири групи:

- I група – основні функції;
- II група – спеціальні функції;
- III група – допоміжні функції;
- IV група – обслуговуючі функції.

Дамо характеристику кожній із груп:

- основні функції (загальні) спрямову-

ються на реалізацію головної цілі управління – забезпечення інтересів суспільного розвитку територіальних громад та відображають сутнісні моменти публічного управління і його об'єктивні необхідні взаємозв'язки, наявні в будь-якій управлінській взаємодії державних та місцевих органів влади з об'єктами управління;

- спеціальні функції (конкретні) спрямовуються на забезпечення досягнення цілей основних функцій управління та відображають особливий зміст окремих впливів, зумовлених різноманітністю компонентів, які взаємодіють в управлінні. Реалізовані в окремих сферах діяльності публічного управління вони детермінуються передусім запитами і потребами об'єктів управління (економічними, соціальними, технічними, екологічними та інші);

- допоміжні функції відображають завдання щодо управління окремими складниками і напрямами основної діяльності системи управління (управління кадрами, управління активами, управління фінансами, управління галузями тощо);

- обслуговуючі функції відображають виконання завдань, спрямованих на методологічні та інші види забезпечення процесів здійснення основних, спеціальних і допоміжних функцій, здійснення необхідних управлінських дій, методів, механізмів і технологій управління.

Склад кожної групи функцій доцільно переглядати, доповнювати чи реструктурувати з урахуванням наявних ресурсів, можливостей, змінюваних умов існування і цілей суспільства. Слід урахувати, що функції публічного управління в територіальних громадах певним чином відрізняються від функцій державного управління змістом, структурою економічних завдань і способів їх вирішення. На рівні територіальних громад вони тяжіють до функцій виробничого менеджменту і мають корпоративний характер, зумовлений спільною власністю громади і громадян і спільними проблемами стосовно їх раціонального використання з участю всього населення. Є проблема і доповнення основних функцій публічного управління територіальних громад, у тому числі: налагодження системи розвитку громадянського суспільства, побудова комунікативних зв'язків, стандартизація якості послуг, управління забезпеченням життєдіяльності міст розвитком партисипативної демократії тощо.

У складі спеціальних функцій публічного управління територіальних громад окремо слід виділити функцію прийняття управлінських рішень. Змістовна сутність пропонованої функції може бути зведена до такого: *функція прийняття управлінських рішень включає сукупність дій щодо прийняття рішень, які базуються на інформації про стан керованого об'єкта (явища), визначеного переліку планованих дій та інших кроків у межах управлінського циклу. Ця діяльність зводиться до аналізу результуючих показників процесів на наявність відхилення від критеріїв щодо досягнення цілей, аналізу причинно-наслідкових порушень і подальшого моделювання остаточного рішення з урахуванням наявних обмежень, альтернатив і ризиків шляхом використання смарт-технологій і комп'ютерної техніки як елементів технологізації управлінської діяльності*.

У складі обслуговуючих функцій слід виділити комунікативну та методико-технологічну функції. *Комунікативну функцію публічного управління територіальних громад доцільно представити як комплекс елементів, які забезпечують зміст і форми надання інформації для побудови відносин, прямих і зворотних зв'язків у просторі дії інших груп функцій між органами влади і населенням із суб'єктами господарювання та організаціями громадянського суспільства в територіальному просторі і за його межами для вирішення їх інформаційно-комунікативних потреб, що уможливлює створення конструктивного діалогу і взаємодії для досягнення спільних інтересів і формує каркас інформаційної інфраструктури.*

Окремого розгляду потребує комплекс завдань, які створюють зміст *методико-технологічної функції публічного управління.* Вона являє собою *комплекс елементів науково обґрунтованого інформаційного, методологічного, технологічного, програмно-цільового і комп'ютер-*

ного забезпечення застосування сучасних методів виконання управлінської діяльності органами місцевого самоврядування і вирішення проблемних питань із наданням альтернативних варіантів результатів поточних і стратегічних завдань і продукування необхідних засобів з урахуванням обсягу, часу і витрат управлінської праці.

У разі появи нових функціональних завдань управління для вирішення їх функціональної належності і необхідного облаштування та управлінського забезпечення пропонується створити картки їх професійного опису за низкою питань, а саме:

- якого діючого чи нового напряму об'єкта чи суб'єкта діяльності системи публічного управління стосується функціональне завдання;
- яку роль повинно виконувати нове завдання чи їх сукупність;
- які комунікативні зв'язки необхідні для здійснення функціонального завдання, чи з якими наявними зв'язками (звужуючими чи доповнюючими) воно пов'язується;
- чи може нова діяльність мати юридичну визначеність;
- який ступінь самостійності чи уособлення функціонального завдання;
- які професійні знання чи компетенції необхідні для його здійснення;
- чи є споріднені риси з наявними функціями;
- які або чиї потреби чи суспільні інтереси здатне задовольнити функціональне завдання;
- чи є залежність отриманих результатів реалізації функціонального завдання від зв'язків з іншими функціями і з якими саме;
- до якої з наявних груп функцій (основні, спеціальні, допоміжні, обслуговуючі) воно може бути віднесене;
- яка його здатність до формалізації в процесі здійснення (якісні і кількісні показники, алгоритмізація, графічна інтерпретація, можливість застосування методів моделювання та інші). Можуть бути визначені й інші риси нових завдань, що виникають.

Висновки і пропозиції. Аналіз і узагальнення визначень поняття функцій управління на державному і муніципальному рівні, сформульованих провідними вченими, дозволили дати визначення поняттю «функції публічного управління в територіальних громадах» і окреслити її основні характерні риси.

Визначення науково-теоретичної сутності, змісту завдань і функцій управління дозволили запропонувати розширити кількість наявних основних груп функцій. Додати до груп основних (загальних) і спеціальних (конкретних) функцій групу допоміжних і групу обслуговуючих функцій. Розглянуто їх зміст, місце, роль і послідовність використання під час організації здійснення управлінської діяльності. Запропоновано доповнити склад функцій публічного управління територіальних громад комунікативною, методико-технологічною функціями з виділенням окремо функції прийняття управлінських рішень. Надано визначення запропонованим функціям. Виокремлені групи функцій управління та їх структурні елементи є взаємозумовленими, взаємопов'язаними і взаємодоповнюючими. Вони створюють діяльнісно-функціональне середовище публічного управління, в якому формуються управлінські процеси й управлінський вплив на керовані об'єкти, підсистеми чи їх елементи в певній послідовності, які супроводжуються комунікативними прямими і зворотними зв'язками з використанням сучасних методів і технологій.

Створення карток професійного опису функціональних завдань управління сприятиме отриманню повного уявлення про виникнення нового функціонального завдання, здійсненню обґрунтованих дій і прийняттю раціональних рішень стосовно необхідних змін у публічному управлінні територіальних громад під час модернізації органів місцевого самоврядування і побудови окремих структурних підрозділів, визначенні і розподілі компетенцій, повноважень і відповідальності за результати виконуваної роботи, що підвищуватиме статус територіальних громад як надійних носіїв функції місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
2. Алтуніна О.М. Сутність та види функцій органів місцевого самоврядування. *Форум права*. 2009. № 3. С. 8–13. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09aomomc.pdf.
3. Барабашев Г. Шеремет К. Советское строительство : учебник. 2-е изд., Москва : Юрид. лит., 1981. 568 с.
4. Барановська Т.М. Функції сучасної держави у сфері розвитку місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 11. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=924.
5. Батанов О.В. Функції територіальних громад, як специфічних суб'єктів конституційного права. *Право України.* 1998. № 8. С. 21–24.
6. Гробова В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2013. 22 с.
7. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
8. Державне управління : підручник. У 2 т. Т. 1 / ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) та інші. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. 564 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
10. Дробуш І.В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2002. 14 с.
11. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / В.М. Вакуленко, Я.Ф. Жовнірчик, Т.В. Іванова та ін. ; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 211 с.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр. (дата звернення 12.02.2020).
13. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.
14. Любченко П.М. Функції місцевого самоврядування: проблеми теоретичного й нормативного визначення. *Проблеми законності*. 2003. Вип. 64. С. 12–22.
15. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.
16. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та інші. Муніципальне Право України : підручник / за ред. Баймуратова М. О. 2-ге вид. доп. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
17. Мотренко Т., Вишневський А., Баєв В., Бондаренко А. План дій для нового міністра : практ. посіб. / за заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 352 с.
18. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр. (дата звернення 12.02.2020).
19. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14. (дата звернення 12.02.2020).
20. Про центральні органи виконавчої влади України : Закон України від 17.03.2011 р. №3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17. (дата звернення 12.02.2020).
21. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт; наук. кер. В. В. Цвєтков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

Bobrovskyi O. Conceptual principles of development of richly-functional activity are in the public management of territorial communities

The scientific-theoretical essence, content of tasks and functions of management at the state and municipal levels are determined. The results of expanding their species and deepening the content in the conditions of decentralization of state power are presented. An analysis and generalization of definitions of the concept of management functions at the state and municipal level is made. The concept of "function of public administration in territorial communities" is defined, its main features are defined. It is noted that despite the sufficiently high attention of the researchers to the types, dynamics and functions of the management system, the answers to the questions, how are defined the activities that are grouped into functional tasks, how they interact, interdependent in general activities in local self-government, how their effectiveness is ensured the implementations used by the tools and other issues remain insufficiently researched.

It is concluded that the number of functions of managerial activity in public administration will increase in accordance with the pace of social changes, which determine the search for the effectiveness of their implementation and complement other components, namely, instrumental methodological organizational means of their implementation. In order to improve the quality and effectiveness of performing the functional tasks of the isolated and existing types of functions, it is proposed to expand the number of groups of their systematization: to add to the structure used basic (general) and special (specific) groups, a group of auxiliary and a group of serving functions. Their content, place, role and sequence of use in the organization of management activities are considered. It is proposed to supplement the composition of the functions of public management of territorial communities with communicative, methodological and technological functions, and to allocate separately the function of administrative decision-making. Definition of proposed functions is provided. It is proposed to create cards of professional description of functional tasks of management for use in modernization and construction of organizational structures of local self-government bodies, definition and distribution of competences, powers and responsibilities.

Key words: *concepts, features, classification, functions, public administration, territorial communities, local self-government bodies, content-functional field of tasks and functions of management, place, role and sequence of implementation of functions, means of effective implementation.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.36

Г. М. Буканов
orcid.org/0000-0002-5398-5953
кандидат політичних наук, доцент,
докторант кафедри менеджменту та управління проєктами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РІВНІ, ПРИНЦИПИ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена виокремленню рівнів державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, її принципів і функцій. Виділено такі рівні управління в сфері екологічної політики: наднаціональний (глобальний) рівень управління, який пов'язаний із міжнародним співробітництвом України у сфері екології, основними принципами якого є положення концепції сталого (збалансованого) розвитку; загальнодержавний (національний) рівень, який передбачає формування і контроль за реалізацією державної екологічної політики, принципи якої визначено в Стратегії реалізації екологічної політики України до 2030 року; регіональний рівень управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, що здійснюється на рівні окремого регіону; місцевий рівень управління у сфері реалізації екологічної політики, який здійснюється на рівні окремих територій (міст, селищ, громад); рівень громадського управління, що передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері формування і реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства. Виокремлено принципи і функції управління в сфері екологічної політики на різних рівнях.

Рівень громадського управління є тим рівнем, який передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства.

Децентралізація передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, а відповідно, посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою і формуванні регіональної екологічної політики.

Таким чином, реалізація екологічної політики на регіональному рівні визначається як діяльність органів місцевого самоврядування щодо вироблення та практичного втілення рішень для здійснення регулюючих та координуючих впливів на сферу природокористування з метою реалізації та дотримання державних стандартів екологічного розвитку в регіонах країни.

Зазначено, що для забезпечення ефективності державного управління в екологічній сфері необхідним є застосування таких інструментів, як екологічний менеджмент, стратегічна екологічна оцінка, податкові пільги, податкові кредити, платежі за забруднення навколишнього середовища, еколого-економічний контроль, санкції та штрафи за порушення природоохоронного законодавства, міжсекторне соціальне партнерство.

Ключові слова: *екологічна політика, регіональна екологічна політика, регіон, державне управління, рівні державного управління, принципи і функції державного управління, соціальне партнерство.*

Постановка проблеми. В Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5] визначено, що одним із пріоритетних напрямів реалізації державної екологічної політики є формування регіональної екологічної політики на основі принципів і положень концепції сталого (збалансованого) розвитку та імплементації директив ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, що передбачено Угодою

© Буканов Г. М., 2020

про асоціацію. Саме тому є необхідним визначення рівнів, принципів та функцій державного управління у сфері реалізації екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам, становленню та дослідженню реалізації екологічної політики в Україні, визначенню ролі держави в забезпеченні необхідного рівня екологічної безпеки присвячено роботи таких відомих науковців та фахівців, як В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Кучеренко, О. Лазор, С. Лісовський, Н. Малиш, Г. Марушевський, Л. Мельник, О. Мордвінов, О. Мягченко, В. Потапенко, Ю. Саталкін, Л. Стасюк, О. Труш, Є. Хлобистов, Н. Хумарова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та інші. Проте ряд питань досі залишається малодослідженим, зокрема, виділення принципів і функцій державного управління в сфері формування і реалізації екологічної політики на його різних рівнях.

Метою статті є виокремлення рівнів державного управління у сфері формування і реалізації екологічної політики, її принципів і функцій.

Виклад основного матеріалу. Екологічна політика і її формування та реалізація сьогодні виступає як базовий складник наявних соціально-еколого-економічних систем, визначаючи перспективи їх сталого розвитку. В Українському законодавстві державна екологічна політика визначається як «система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою для управління екологічною ситуацією, забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України та забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи» [9, с. 12], а в прийнятому Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» метою екологічної політики є досягнення задовільного стану навколишнього середовища шляхом впровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем [5].

У сучасній теорії і практиці державного управління є багато наукових дефініцій поняття «екологічна політика». О. Калашник визначає екологічну політику як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [7]. З іншого боку, Ю. Боковикова і Н. Коваль вважають, що державна екологічна політика – це насамперед «система законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоефективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни» [2, с. 7]. На думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення [4].

Розглянемо рівні управління у сфері формування і реалізації екологічної політики в Україні. В практиці державного (публічного) управління є багато підходів до виокремлення рівнів формування і реалізації екологічної політики. Наприклад, К. Тимощук виділяє такі рівні здійснення екологічної політики [12, с. 100]: 1) локальний – рівень підприємства організації; 2) місцевий – рівень адміністративного району, міста; 3) регіональний – рівень області; 4) субнаціональний – рівень кількох областей; 5) національний – рівень держави; 6) міждержавний – рівень кількох держав; 7) планетарний (глобальний) – рівень

планети. Причому як основний суб'єкт екологічної політики автор виділяє державу, зазначаючи, що реалізація екологічної, як і будь-якої іншої політики, неможлива без підкорення волі окремих осіб спільним інтересам.

С. Чистов, А. Никифоров, Т. Куценко зазначають, що в Україні є система органів управління в галузі охорони навколишнього середовища – це юридично самостійні державні, самоврядні й громадські інституції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно-експертні, контрольні та інші функції в галузі забезпечення екологічної безпеки, ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища [13, с. 303–304].

М. Сливка відзначає, що державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні здійснюється органами загальної компетенції та спеціальної компетенції [10, с. 62].

Таким чином, можна виділити такі рівні управління в сфері екологічної політики: 1) наднаціональний (глобальний) рівень управління; 2) загальнодержавний (національний) рівень; 3) регіональний рівень; 4) місцевий рівень; 5) рівень громадського управління.

Наднаціональний (глобальний) рівень управління пов'язаний із міжнародним співробітництвом України у сфері екології, її участі в конвенціях, договорах щодо охорони навколишнього середовища та імплементації їх положень в нормативно-правову систему екологічного законодавства України. Основу інституційної архітектури глобального екологічного управління складають міжнародні структури різного рівня, підпорядкування та спеціалізації, однак ключовою наразі є роль Організації Об'єднаних Націй [8, с. 96].

Загальнодержавний (національний) рівень управління передбачає формування і контроль за реалізацією державної екологічної політики і представлений суб'єктами управління загальної і спеціальної компетенції вищого рівня державного управління (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство енергетики і охорони довкілля, спеціальні служби з охорони навколишнього середовища тощо).

У контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики. Як зазначають М. Андрієнко і В. Шако, «регіональна екологічна політика держави є органічним складником національної екологічної політики, механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми» [1, с. 51].

Зміст регіональної екологічної політики О. Бондар розглядає в двох аспектах. Перший – це екологічна політика держави щодо регіонів (державна регіональна екологічна політика [або державна екологічна політика на регіональному рівні]), другий – екологічна політика, яка здійснюється регіонами [3]. Рівень громадського управління передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері формування і реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства. В межах наукової рефлексії соціальне партнерство розуміється як міжсекторна взаємодія між представниками двох або трьох секторів. Такої ж думки дотримується у своїх наукових пошуках і В. Якимець, який при цьому також акцентує увагу на синергетичності, яка виникає під час поєднання різних ресурсів з боку різних секторів (некомерційного сектору, бізнесу, держави) під час розв'язання різних соціальних проблем в межах соціального партнерства [15, с. 15].

Отже, соціальне партнерство в сфері реалізації регіональної екологічної політики – це взаємодія державних органів управління в сфері екології, органів місцевого самоврядування, бізнес-корпорацій, інституцій громадянського суспільства з метою забезпечення екологічної безпеки регіону і задоволення екологічних потреб населення на основі принципів соціальної справедливості, субсидіарності і солідарності. Основою громадського екологічного руху в Україні є всеукраїнські громадські організації, місцеві екологічні групи, бла-

годійні фонди, наукові товариства, тематичні об'єднання, асоціації, мережі, робочі групи, створені для розв'язання національних і місцевих екологічних проблем.

Управління у сфері формування і реалізації екологічної політики здійснюється на основі певних принципів управління (лат. *principium* – першопричина, керівна ідея, головне правило поведінки). Як зазначає Л. Шумна, розрізняють об'єктивний і суб'єктивний зміст принципу. В об'єктивному значенні принцип – це відбиття природної або суспільної закономірності; він існує, тому що такими є закони природи і суспільства. Суб'єктивний зміст принципу полягає в тому, що він становить собою напрям вчинків людини. Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом; їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку й у них віддзеркалюються закономірності суспільного життя [14].

На глобальному рівні управління в сфері екології принципи базуються на основних положеннях концепції сталого розвитку, серед яких слід виділити наступні: 1) принцип міжрегенераційної рівності / рівності між поколіннями; 2) принцип раціонального використання природних ресурсів; 3) принцип забезпечення рівного доступу держав до вигід від використання природних ресурсів; 4) принцип включення екологічних питань до процесу соціально-економічного планування. Відповідно до цих принципів формується державна екологічна політика України як складник стратегії сталого (збалансованого) розвитку країни.

Реалізація державної екологічної політики на національному рівні здійснюється за принципами (відповідно до Закону України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [5]): 1) відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; 2) участі громадськості у формуванні державної політики; 3) дотримання екологічних прав громадян; 4) заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; 5) запобігання екологічній шкоді; 6) міжнародної співпраці та євроінтеграції.

Принципи громадського управління охороною навколишнього середовища базуються на змістових і функціональних особливостях міжсекторного соціального партнерства: узгодження інтересів різних соціальних груп, зняття і пом'якшення соціальної напруженості і соціальної нерівності в суспільстві, забезпечення соціальних гарантій і умов життєдіяльності, узгодження соціально-економічної політики тощо.

Суть принципів екологічного управління розкривається через його функції. Так, Д. Валовий визначає три групи функцій соціального управління, які стосуються також екологічної сфери. Перша група пов'язана із створенням сприятливих умов життя людей і послідовним поліпшенням, вдосконаленням цих умов. Друга група функцій соціального управління охоплює процеси змін у змісті життєдіяльності людей. Третя група функцій охоплює цілеспрямовані дії на перебіг процесів формування, функціонування і розвитку соціальних систем як цілісних утворень, змін їхньої соціальної організації і структури [11].

Як зазначає А. Залєвська-Шишак, на національному рівні до функцій управління у сфері екологічної політики належать такі: розроблення методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення; проведення державної екологічної експертизи та її виконання на національному рівні; створення економічного механізму природокористування; регулювання використання природних ресурсів і запобігання забрудненню навколишнього середовища; реалізація державної політики щодо збереження біорізноманіття; забезпечення екологічної безпеки як складника національної безпеки України; реалізація міжнародних угод та виконання Україною взятих на себе в межах цих угод зобов'язань і підтримка міждержавних відносин у природоохоронній сфері; запровадження єдиної державної політики та забезпечення процесу прийняття державних рішень екологічною інформацією (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, введення обліку забруднень, прогнозування); екологічна освіта та виховання населення [6, с. 50].

На регіональному рівні управління в сфері реалізації екологічної політики, на думку авторки, включає такі функції: регулює використання природних ресурсів регіону; визначає нормативи забруднення природного середовища; впроваджує економічний механізм природокористування; впроваджує моніторинг та веде облік об'єктів природокористування і забруднення довкілля; проводить державну екологічну експертизу; контролює дотримання природоохоронного законодавства; досліджує стан навколишнього середовища; розробляє програми впровадження природоохоронних заходів, визначає та реалізує інвестиційну політику; інформує населення та заінтересовані організації з екологічних питань [6, с. 51].

До функцій управління на місцевому рівні входить контроль за використанням природоохоронного законодавства, розробка і реалізації екологічних програм і проєктів тощо. На рівні громадського управління можна визначити насамперед функції контролю за дотриманням екологічного законодавства, моніторингу екологічного стану територій, екологічної освіти тощо.

Висновки і пропозиції. Виділено такі рівні управління в сфері екологічної політики: 1) наднаціональний (глобальний) рівень управління, який пов'язаний із міжнародним співробітництвом України у сфері екології, її участі в конвенціях, договорах щодо охорони навколишнього середовища та імплементації їх положень в нормативно-правову систему екологічного законодавства України. Основу інституційної архітектури глобального екологічного управління складають міжнародні структури різного рівня, підпорядкування та спеціалізації, однак ключовою наразі є роль Організації Об'єднаних Націй; 2) загальнодержавний (національний) рівень передбачає формування і контроль за реалізацією державної екологічної політики і представлений суб'єктами управління загальної і спеціальної компетенції вищого рівня державного управління (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Міністерство енергетики і охорони довкілля, спеціальні служби з охорони навколишнього середовища тощо); 3) регіональний рівень управління у сфері формування і реалізації екологічної політики здійснюється на рівні окремого регіону, суб'єктами державного управління якого виступають обласні адміністрації, обласні ради, департаменти спеціальної компетенції загальнодержавного рівня у сфері реалізації екологічної політики; 4) місцевий рівень управління у сфері реалізації екологічної політики здійснюється на рівні окремих територій (міст, селищ, громад), суб'єктами державного управління якого виступають місцеві адміністрації, місцеві ради тощо; 5) рівень громадського управління передбачає участь громадськості в публічному управлінні у сфері формування і реалізації екологічної політики на основі принципів міжсекторного соціального партнерства. Виокремлено принципи і функції управління в сфері екологічної політики на різних рівнях.

Перспективним напрямом подальших досліджень є систематизація інструментів реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні в контексті впровадження системи екологічного менеджменту.

Список використаної літератури:

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід.* 2017. № 18. С. 47–53.
2. Боковикова Ю.В., Коваль Н.В. До питання реалізації державної екологічної політики в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4(63). С. 34–42.
3. Бондар О.І. Заключний звіт з науково-дослідної роботи «Проведення аналізу стану реалізації регіональної екологічної політики» Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління. Київ, 2012. URL: http://www.menr.gov.ua/docs/activityecopolit/NDRregionalna%20politika.
4. Ветвицький Д.О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 20 с.
5. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року. *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16.

ст. 70. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk.
6. Залєвська-Шишак А.Д. Основні напрями державного регулювання охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів в Україні. *Економіка*. 2014. Вип. 24. С. 46–54.
7. Калашник О.М. Екологічна безпека як складник державної політики України: понятійно-термінологічний аспект. *Демократичне врядування.* 2018. Вип. 21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_4.
8. Перга Т.Ю. Глобальна екологічна політика та Україна : монографія. Ніжин : Видавець ПП Лисенко М.М., 2014. 288 с.
9. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до2020 року: Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page.
10. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 214 с.
11. Социальный менеджмент / [под ред. Д.В. Валового]. М.: Бизнес-школа «Интел-Синтез», 2000. 392 с.
12. Тимощук К.А. Екологізація політики в Україні: проблеми та перспектива розвитку. *Інвестиції: практика та досвід.* 2016. № 1. С. 97–102.
13. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. Державне регулювання економіки : навч. посіб. 2-ге вид., доопрац. і доповн. Київ : КНЕУ, 2005. 440 с.
14. Шумна Л.П. Принципи соціального обслуговування. Електронна бібліотека юридичної літератури. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/33308/%CB.
15. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы. Москва : Эудиториал УРСС, 2004. 384 с.

Bukanov H. Levels, principles and functions of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy in Ukraine

The article is devoted to the separation of levels of public administration in the field of formation and implementation of environmental policy, its principles and functions. The following levels of governance in the field of environmental policy have been identified: supranational (global) level of governance, which is related to Ukraine's international cooperation in the field of ecology, the main principles of which are the provisions of the concept of sustainable development; national level, which provides for the formation and control over the implementation of state environmental policy, the principles of which are defined in the Strategy for the implementation of Ukraine's environmental policy until 2030; regional level of management in the field of formation and implementation of environmental policy, carried out at the level of a particular region; local level of management in the field of environmental policy, which is carried out at the level of individual territories (cities, towns, communities); the level of public administration, which provides for public participation in public administration in the field of formation and implementation of environmental policy based on the principles of intersectoral social partnership. The principles and functions of management in the field of environmental policy at different levels are highlighted.

The level of public administration is the level that provides for public participation in public administration in the implementation of environmental policy based on the principles of intersectoral social partnership. Decentralization involves the creation of a new model of territorial organization of power, and, accordingly, the role of local self-government in the management of the environmental sphere and the formation of regional environmental policy. Thus, the implementation of environmental policy at the regional level can be defined as the activities of local governments to develop and implement solutions for regulatory and coordinating impacts on nature in order to implement and comply with state standards of environmental development in the regions.

It is noted that to ensure the effectiveness of public administration in the environmental sphere it is necessary to use tools such as environmental management, strategic environmental assessment, tax benefits, tax credits, payments for environmental pollution, environmental and economic control, sanctions and fines for environmental violations, intersectoral social partnership.

Key words: *ecological policy, regional ecological policy, region, public administration, levels of public administration, principles and functions of public administration, social partnership.*

УДК 351:352
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.37

В. Т. Венцель
кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті висвітлено актуальні питання реформування місцевого самоврядування в Україні, що стосуються необхідності визначення критеріїв та принципів розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Мета розподілу повноважень полягає в чіткому розподілі сфер відповідальності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підвищенні ефективності державного управління, підвищенні якості публічних послуг, що надаються жителям громад.

Проаналізовано основні аспекти діючої в Україні системи місцевого самоврядування, виокремлено проблемні питання щодо її функціонування. Відповідно до чинного законодавства України компетенція місцевого самоврядування обмежується вирішенням питань місцевого значення. Водночас законодавчо і нормативно не визначено і не врегульовано, що визначається питаннями місцевого значення, а також відсутній перелік цих питань. Одночасно з цим Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що до віддання місцевого самоврядування належить суттєва частка публічних справ. Тобто чинна в Україні система місцевого самоврядування не зовсім корелюється з європейськими принципами.

Приділено увагу питанням правового регулювання компетенцій місцевого самоврядування. На цей час сформувалося дві концепції щодо вирішення даного питання: дозволено лише те, що визначено законом; дозволено все, що не заборонено законом. У межах зазначених концепцій кожна держава формує власне законодавче поле та принципи функціонування місцевого самоврядування.

Наведено основні принципи та критерії делегування органам місцевого самоврядування повноважень органами державної влади. Одним із важливих критеріїв делегування повноважень є фінансове забезпечення делегованих повноважень.

Зроблено висновок про необхідність оновлення базових принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні. У процесі реформування місцевого самоврядування Україна повинна використовувати досвід європейських країн. Однак цей досвід повинен враховувати: історичні та культурні традиції України загалом та окремих регіонів; ментальність українського суспільства; пріоритети державної регіональної політики.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, власні повноваження, делеговані повноваження, розподіл повноважень, принципи делегування повноважень.*

Постановка проблеми. Починаючи з 2014 року в Україні розпочато процеси реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Метою реформи визначено створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1]. Для досягнення задекларованих реформою цілей одним із необхідних кроків повинно буди чітке розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні відсутня чітка систематизація компетенцій держаних

© Венцель В. Т., 2020

органів та органів місцевого самоврядування. Значна частина повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування дублюється, що призводить до «розмивання» відповідальності та зниження ефективності управлінських рішень. На нашу думку, формування дієздатного місцевого самоврядування має базуватися на чіткому визначенні компетенцій та інструментів для їх ефективної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика місцевого самоврядування є досить актуальною і привертає увагу багатьох науковців. Зокрема, питання, пов'язані з різними аспектами місцевого самоврядування, досліджувалися такими науковцями, як Б.П. Андресюк, М.О. Баймуратов, С.О. Байрак, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, О.В. Голинська, В.А. Григор'єв, О.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, О.О. Оболенський, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський. Попри численні дослідження проблематика розвитку та становлення місцевого самоврядування є актуальною з огляду на перманентні еволюційні процеси в суспільній, культурній, економічній, соціальній сферах. Також актуальним питанням є формування сфери компетенцій органів місцевого самоврядування, що також перебуває в постійному процесі еволюційного розвитку.

Метою статті є дослідження окремих аспектів формування та розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у контексті формування інституційно спроможної системи місцевого самоврядування та ефективної реалізації державної соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наявних повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про необхідність модернізації чинного законодавства з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою та нової системи органів місцевого самоврядування. Необхідно здійснити систематизацію повноваження різних рівнів з урахуванням розподілу повноважень на делеговані державою та власні повноваження органів місцевого самоврядування. У чинному законодавстві (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») делеговані повноваження визначено як «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [2]. Зазначене визначення є дещо некоректним у контексті повноважень місцевого самоврядування та сутності поняття «делегування повноважень». У Конституції України «делегування» застосовується лише відносно повноважень, які надаються (делегуються) районними чи обласними радами місцевим державним адміністраціям. У статті 118 зазначається, що «Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами» [3]. У статті 119 зазначається, що місцеві державні адміністрації забезпечують виконання делегованих відповідними радами повноважень. Статтею 143 Конституції України визначається, що «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [3]. Виконання таких повноважень повинне супроводжуватися фінансуванням з державного бюджету або віднесенням до місцевих бюджетів окремих загальнодержавних податків. Тобто у статті 143 Конституції України йдеться про делегування повноважень органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Таким чином, у вітчизняному законодавстві «делеговані повноваження» мають подвійну природу і сутність, що потребує правового унормування і усунення подвійного тлумачення.

У загальній інтерпретації делегування означає передачу повноважень від органів державної влади місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування для виконання ними цих повноважень від імені центральної влади. Делегування повноважень від органів місцевого самоврядування органам державної влади суперечить принципам організації та існування держави та державної влади. Місцеве самоврядування – це осо-

блива форма державного управління, яка базується на демократичних принципах і передбачає залучення громадян, які спільно проживають на території громади, до управління публічними справами (або їх частиною) в межах, визначених законом, на засадах організаційної, фінансової, матеріальної самостійності. У цьому контексті доречно звернути увагу на трактування «місцевого самоврядування» у вітчизняному законодавстві, оскільки це важливо для розуміння його сутності та повноважень.

Так, у статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

З огляду на зазначені норми компетенція місцевого самоврядування в Україні обмежується вирішенням питань місцевого значення. Водночас законодавчо і нормативно не визначено і не врегульовано, що визначається питаннями місцевого значення, а також відсутній перелік цих питань.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [4]. Отже, сутність місцевого самоврядування в Україні відрізняється від сутності, яка визначена в Європейській хартії. Місцеве самоврядування в Україні обмежується вирішенням питань лише місцевого значення, тоді як Європейська хартія передбачає, що місцеве самоврядування опікується суттєвою часткою публічних справ, тобто питаннями безпосереднього забезпечення загальних суспільних потреб та задоволення публічних інтересів соціальної спільноти у різних сферах життєдіяльності [5].

Інститут функціонування місцевого самоврядування передбачає, що питання, які вирішуються органи місцевого самоврядування, поділяються на власні та делеговані. Власні повноваження – повноваження, які виконуються органами місцевого самоврядування самостійно і в інтересах місцевого населення. Делеговані повноваження – повноваження органів державної влади, які з метою їх більш ефективного виконання передаються на виконання органам місцевого самоврядування.

Розподіл повноважень на власні та делеговані є досить умовним, оскільки досить важко точно визначити межу між першим і другим колом завдань. Тому кожна країна формує повноваження органів місцевого самоврядування, зважаючи на свої національні, історичні, культурні традицій. Однак за інших рівних умов методологічною основою для розмежування повноважень між державними органами і органами місцевого самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть більш ефективніше (або на такому ж рівні, як і державними органами) вирішуватися органами місцевого самоврядування. Також необхідно зазначити, що органам місцевого самоврядування може делегуватися до виконання лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Такі (делеговані) повноваження не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування. Крім цього, слід дотримуватися принципу, згідно з яким делеговані повноваження не повинні перешкоджати органам місцевого самоврядування у виконанні власних повноважень та впливати на їх якість.

Власні повноваження можна визначити як повноваження, що закріплені законодавчими нормами за органами місцевого самоврядування, щодо вирішення питань місцевого значення, які стосуються забезпечення життєдіяльності громади. Під час виконання власних повноважень органи місцевого самоврядування самостійно

і під власну відповідальність приймають рішення про шляхи їх вирішення.

Делегування є специфічним способом надання повноважень, за якого один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу. Відповідно до позиції, висловленої Конституційним судом України, делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені [6]. Іншими словами, делегування повноважень не є формою їх повного передання на рівень того, кому вони делегуються, вони залишаються повноваженнями органу, який їх делегував і який не втрачає при цьому права на прийняття рішень із питань, що входять до сфери делегування. З огляду на це можна вважати, що в українському законодавстві більшість повноважень, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування (йдеться про міста обласного значення та об'єднані територіальні громади, оскільки необ'єднані громади не уповноважені на здійснення видатків, які здійснюють бюджети міст обласного значення та об'єднані територіальні громади), мають характер переданих (а не делегованих) повноважень, оскільки вони виключені з компетенції органів державної влади і здійснюються органами місцевого самоврядування на постійній основі.

Для впорядкування питань щодо делегування повноважень насамперед необхідно визначити, що суб'єктом правовідносин у сфері делегування може бути лише суб'єкт державних владних повноважень. Також необхідно встановити принципи делегування повноважень. Зокрема, це:

- принцип законності (делегування повноважень органів виконавчої влади здійснюється лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України);
- принцип соціально-економічної обґрунтованості (делегування повноважень здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку територіальних громад);
- принцип субсидіарності (надання публічних послуг на тому найнижчому рівні, на якому можливе найбільш ефективне їх надання);
- принцип додатковості (виконання делегованих повноважень не повинно впливати на належну якість виконання власних повноважень);
- принцип фінансово-матеріальної забезпеченості (суб'єкт делегування належним чином та в необхідних обсягах гарантує фінансово-матеріальну забезпеченість делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування виконують делеговані повноваження в обсягах і якості, у якій ці повноваження забезпечені фінансовими і матеріальними ресурсами. Органи місцевого самоврядування мають право додатково використовувати власні фінансові та матеріальні ресурси для виконання делегованих повноважень);
- принцип підконтрольності (суб'єкт делегування здійснює контроль за законністю та ефективністю виконання делегованих повноважень).

Іншим важливим аспектом є питання правового регулювання компетенцій місцевого самоврядування. Сьогодні сформувалося дві концепції щодо вирішення цього питання:

- дозволено лише те, що визначено законом;
- дозволено все, що не заборонено законом.

Перший принцип полягає в детальному регулюванні компетенцій органів місцевого самоврядування. Для вирішення органами місцевого самоврядування питань, які не належать до їхньої компетенції, необхідне прийняття відповідного нормативно-правового акту. Наприклад, у США цей принцип відомий як «правило Діллона» (сформульоване у 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном), згідно з яким муніципалітети завдячують своїм створенням штатам і отримують повноваження від них, тому будь-який розумний, суттєвий і справедливий сумнів у наявності певного повноваження трактується не на користь муніципалітетів [7]. Головна суть другого принципу полягає в тому, що до компетенції органів місцевого самоврядування належать всі питання, що прямо не заборонені законо-

давчими актами. В Європейській хартії місцевого самоврядування знайшов своє відображення другий принцип регулювання компетенцій місцевого самоврядування. У частині 2 статті 4 Хартії зазначено, що «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [4]. Для практичної діяльності органів місцевого самоврядування ймовірно найбільш оптимальним варіантом є поєднання обох принципів.

З огляду на викладене можна розглядати можливість формування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, згідно з яким більшість повноважень має бути віднесена до власних. Водночас для виконання соціальної та інших життєво-необхідних для громадян функцій держава повинна встановити чіткий перелік обов'язкових повноважень та функцій для місцевого самоврядування. Такі власні повноваження органи місцевого самоврядування повинні виконувати в обов'язковому порядку – самостійно вони можуть лише визначати спосіб виконання таких повноважень (наприклад: дошкільна, базова середня, позашкільна освіта; охорона здоров'я; соціальний захист; сфера ЖКГ тощо). Водночас державні органи здійснюють контрольні (наглядові) функції за виконанням органами місцевого самоврядування таких повноважень, оскільки вони безпосередньо стосуються забезпечення громадян гарантованими державою публічними послугами. Інша частина власних повноважень матиме характер добровільності їх виконання, тобто необхідність їх виконання залишається на розсуд органів місцевого самоврядування і залежить від конкретних потреб громади та місцевих особливостей (наприклад: спортивна робота; робота з молоддю; фінансування культурних закладів та заходів; фінансування місцевих цільових програм і тощо). Щодо цих повноважень, то органи місцевого самоврядування виконують їх з власної ініціативи (без державного регулювання) та під власну відповідальність.

Крім власних, визначених законом повноважень, органи місцевого самоврядування можуть виконувати делеговані повноваження, які їм делегуються на обмежений або необмежений термін. Фінансове забезпечення таких повноважень здійснюється лише за кошти субвенцій, які надаються з державного бюджету відповідним місцевим бюджетам. Органи місцевого самоврядування мають право додатково спрямовувати фінансові ресурси для виконання делегованих повноважень. Під час делегування повноважень необхідно чітко визначати:

- найменування (вид, перелік) органів місцевого самоврядування, яким делегуються відповідні повноваження;
- перелік прав та обов'язків органів місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень;
- перелік прав та обов'язків державних органів, які делегують відповідні повноваження;
- принципи (методику) розрахунку фінансових нормативів, за допомогою яких визначається обсяг фінансових ресурсів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- результативні (натуральні, якісні, фінансові) показники для оцінювання ефективності виконання делегованих повноважень;
- порядок та перелік звітування органами місцевого самоврядування про виконанбня делегованих повноважень;
- порядок здійснення контролю органами державної влади за виконанням делегованих повноважень (перелік органів, що здійснюють такий контроль, а також їхні повноваження);
- інші положення, необхідні для виконання делегованих повноважень.

Висновки і пропозиції. Таким чином, система місцевого самоврядування Україні потребує детального вивчення і критичного аналізу з тим, щоб розробити ґрунтовні концептуальні засади оновленої системи реального та дієвого місцевого самоврядування, а також сформувати механізми та інструменти для практичної реалізації органами місцевого самоврядування своїх компетенцій з урахування наявного емпіричного досвіду, історичних та культурних традицій держави та її окремих регіонів, ментальності українського суспільства,

пріоритетів державної регіональної політики. У процесі становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування Україна повинна використовувати надбання і досить тривалий досвід європейської демократії. Однак цей досвід повинен бути адаптований до українського середовища і враховувати його особливості. Також слід зважити на те, що формування та становлення місцевого самоврядування – це тривалий і важкий процес, який потребуватиме багато зусиль і часу не лише від влади і політикуму, але й від усього суспільства.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.
3. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Публічне управління: термінологічний словник. Куйбіда В.С., Білинська М.М., Петроє О.М. Навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: http://e-pidruchniki.com/content/1643_Pyblichni_spravi.html (*дата звернення: 02.06.2020*).
6. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (1997–2018 роки). Конституційний Суд України. URL: http://ccu.gov.ua/zagolovok/katalog-yurydychnyh-pozyciy-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-1997-2018-roky.
7. Шидловский А.В. Доктрина Кули и Правило Диллона: современные проблемы Американского избирательного права. *Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция*. 2018. № 3. С. 107–123.

Ventsel V. Formation of powers of local self-government in the context of implementation of the social policy of the state

The article deals with current issues of local government reform in Ukraine regarding the need to identify criteria and principles of division of powers between state authorities and local self-governments. The purpose of the division of powers is a clear division of responsibilities between public authorities and local self-governments, improving the efficiency of public administration, improving the quality of public services provided to inhabitants.

The main aspects of the current system of local self-government in Ukraine are analyzed, the problematic issues concerning its functioning are singled out. According to the current legislation of Ukraine, the competence of local self-government is limited to resolving issues of local importance. At the same time, the legislation and regulations do not define and regulate what is determined by issues of local importance, and there is no list of these issues. Simultaneously, the European Charter of Local Self-Government stipulates that the provision of local self-government includes a significant share of public affairs. Thus, the current system of local self-government in Ukraine does not quite correlate with European principles.

Attention is paid to the issues of legal regulation of local self-government competencies. At present, two concepts have been formed to address this issue: only what is defined by law is allowed; everything that is not prohibited by law is allowed. Within the framework of these concepts, each state forms its own legislative framework and principles of local self-government.

The basic principles and criteria of delegation of powers to local self-government bodies by state authorities are given. One of the important criteria for delegation of powers is the financial support of delegated powers.

It is concluded that it is necessary to update the basic principles of local self-government in Ukraine. In the process of reforming local self-government, Ukraine must use the experience of European countries. However, this experience should take into account: historical and cultural traditions of Ukraine and individual regions; mentality of Ukrainian society; priorities of the state regional policy.

Key words: *local self-government, own powers, delegated powers, division of powers, principles of delegation of powers.*

УДК 352:[316.422:[316.77:35.07](477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.38

К. Х. Герасимюк
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри управління та адміністрування
Комунального вищого навчального закладу
«Вінницька академія неперервної освіти»

Н. С. Зелінська
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри освітнього менеджменту та публічного управління
Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»

МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ПРОЦЕС РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Нагальну необхідність впровадження інновацій у процес управління на різних рівнях в сучасному світі яскраво демонструють загрози та виклики глобального та регіонального, місцевого масштабу: економічні та фінансові кризи, екологічна безпека, міжнародна та державна політична криза, глобальна пандемія коронавірусу, невідповідність впроваджуваних реформ очікуваним результатам тощо. На основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану формування та залучення механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації виявлені наявні проблеми в цій сфері та запропоновані напрями їх вирішення. Сьогодні актуальними залишаються такі фундаментальні складники організаційного механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації, як: загальні (територіальні органи загальнодержавних структур; місцеві структури (регіональні, районні, об'єднаних територіальних громад); їх взаємозв'язки; а також неурядові організації, громадські об'єднання, бізнес-структури та їх взаємозв'язки / взаємовпливи з органами публічного управління) та варіативні (принципи, критерії та методи, на основі яких діють зазначені структури. Варіативні складники почасти залежать від сфери діяльності, в яку впроваджуються інновації). Проте в сучасних умовах значно актуалізується питання щодо розвитку ще одного дуже вагомого складника зазначеного механізму, а саме – «Комунікації», яку, на нашу думку, можна зазначити як окремий складник. Але, досліджуючи комунікації, не варто розглядати їх лише в площині інформаційних технологій Важливо також розглядати зазначений механізм з погляду його поділу на: впровадження інновацій в управління органами публічної влади регіону та впровадження інновацій в управління регіонального розвитку тієї чи іншої галузі діяльності (від економічної, інвестиційної до соціокультурної).

Ключові слова: *механізми державного управління, публічне управління, регіональне управління, інновації, децентралізація.*

Постановка проблеми. Нагальну необхідність впровадження інновацій у процес управління на різних рівнях в сучасному світі яскраво демонструють загрози та виклики глобального та регіонального, місцевого масштабу: економічні та фінансові кризи, екологічна безпека, міжнародна та державна політична криза, глобальна пандемія коронавірусу, невідповідність впроваджуваних реформ очікуваним результатам тощо. Всі ці процеси значною мірою висвітлили важливість інновацій та механізмів їх впровадження не лише на загальнодержавному рівні, а саме на регіональному та місцевому. Адже, як показує сучасна

© Герасимюк К. Х., Зелінська Н. С., 2020

практика, в умовах пандемії держава у вирішенні більшості питань покладається саме на регіони та безпосередньо на місцеве самоврядування. Власне, кризові явища на межі екзистенціоналізму в досить короткі терміни продемонстрували можливості та недоліки управління регіонами, об'єднаними територіальними громадами, галузями економічної, соціокультурної та інших сфер діяльності. Саме це і спричинило необхідність розробки механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних наукових колах досить широкомасштабно проводяться дослідження механізмів державного управління (механізмів реформування, впровадження, здійснення тощо на різних рівнях) різними сферами діяльності, а також управління інноваційним розвитком, впровадженням інновацій.

Так, дослідженнями механізмів державного управління на різних рівнях та з погляду тієї чи іншої проблематики займалися такі науковці, як П. Надолішній, Л. Приходченко, Н. Нижник, С. Саханенко, С. Мосов, Г. Леліков, В. Білоус, О. Сюта, О. Коротич, Н. Зелінська, К. Герасимюк та багато інших.

Проблемам впровадження інновацій на різних рівнях управління та в різних сферах присвятили свої наукові доробки такі дослідники, як: В. Узунов – досліджує розвиток інноваційної інфраструктури регіонів України, О. Бучковська та О. Веремчук – електронне урядування як основу взаємодії держави та суспільства в Україні, О. Решота розглядає сучасні тенденції та проблеми розвитку публічного управління в Україні, С. Архієреєв вивчає зарубіжний досвід взаємозв'язку розвитку регіональної інноваційної системи, інтерактивних інноваційних комплексів та інноваційної інфраструктури. В. Бакуменко, С. Кравченко та А. Михненко досліджують інновації в управлінні суспільним розвитком [3], а В. Соловйов, Г. Кореняко, В. Головатюк – інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики [11]. І. Підоричева вивчає актуальні питання розвитку національних і регіональних інноваційних систем [6]; А. Бутов – теоретичні аспекти інноваційної діяльності регіону; О. Доценко – механізми інноваційного розвитку регіону, а Ю. Полякова – інноваційний потенціал регіонів України. Сучасні принципи та підходи до управління інноваційним розвитком регіону стали предметом розгляду М. Гаман, а Є. Котух – формування систем кібербезпеки в органах публічної влади [1].

Крім вагомого наукового доробку, в Україні є значні напрацювання нормативно-правової бази, яка нормує інноваційні процеси в різних сферах діяльності та на різних рівнях – загальнодержавному, регіональному, місцевому.

Проте розробка механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації ще потребує детального дослідження науковців та практиків.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану формування та залучення механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації виявити наявні проблеми в цій сфері та запропонувати напрями їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно швидкі зміни глобального та місцевого рівня в екології, політиці, економіці, засобах комунікації тощо ставлять перед органами публічного управління все нові і нові завдання, вирішення яких вимагають оперативності, відповідності ситуації, яка склалася, уміння аналізувати та передбачати майбутні виклики тощо. Звичайно, вирішити ці завдання неможливо без дієвих механізмів впровадження інновацій у процес регіонального управління, а в Україні їх розробка та впровадження мають відбуватися паралельно з проведенням реформи децентралізації.

Власне, розглядаючи сьогодні проблему механізмів впровадження інновацій на різних рівнях, в тому числі і на регіональному, дослідники пропонують розглядати їх як комплексно, так і нарізно, виокремлюючи в кожному окремому разі та залежно від проблеми економічні, політичні, правові, мотиваційні, організаційні, фінансові та інші. Але базовими все ж

залишаються політичні, правові та організаційні механізми.

Розглядаючи політичні та правові механізми впровадження інновацій, можна констатувати, що в сучасних українських реаліях вони досить інтенсивно розвиваються:

- спостерігається політична воля до впровадження реформ (особливо децентралізації). В цей процес активно включаються політики різних рівнів (від загальнодержавного до місцевих), політичні партії, асоціації, громадські організації, органи публічного управління та інші стейкхолдери;
- підтвердженням динамічного розвитку правового механізму впровадження інновацій є значний доробок затверджених нормативно-правових актів у різних сферах діяльності (від оподаткування до освіти, від екології до державних закупівель та діджиталізації) та проєктів змін до Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» [див., наприклад, 9, 10] тощо.

Проте сьогодні слушно, на наш погляд, приділити значну увагу саме організаційному механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації. Адже територіальні відмінності регіонів, їх різноманітність в економічному, соціокультурному, етнічному тощо розвитку, їх різницею рівня впровадження реформи децентралізації спонукають органи публічного управління, бізнес, політиків діяти за різними сценаріями та залучати різні складники організаційного механізму.

Актуальними, на нашу думку, сьогодні залишаються такі фундаментальні складники організаційного механізму впровадження інновацій, як:

- *загальні*: територіальні органи загальнодержавних структур; місцеві структури (регіональні, районні, об'єднаних територіальних громад); їх взаємозв'язки; а також неурядові організації, громадські об'єднання, бізнес-структури та їх взаємозв'язки / взаємовпливи з органами публічного управління;
- *варіативні*: принципи, критерії та методи, на основі яких діють зазначені структури. Варіативні складники почасти залежать від сфери діяльності, в яку впроваджуються інновації.

Проте в сучасних умовах значно актуалізується питання розвитку ще одного дуже вагомого складника зазначеного механізму, а саме – «Комунікації», яку, на нашу думку, можна зазначити як окремий складник.

Так, на конференції «Підприємництво – Інновації – Регіональний розвиток» (18 вересня 2017 року, Київ) за підтримки проєкту «Підвищення інвестиційної привабливості України та конкурентоспроможності регіонів» В. Негодою було зазначено, що для підвищення рівня інноваційної та інвестиційної спроможності регіонів необхідно:

- осучаснити інноваційну інфраструктуру, зокрема, розвивати технополіси, технопарки, центри трансферу технологій, інноваційні кластери, організації та установи, які сприяють створенню інновацій;
- розвивати інноваційну освіту та культуру;
- стимулювати промисловців та підприємців до запровадження новітніх технологій [4].

Тобто розуміння створення нових структур та комунікацій для впровадження інновацій на регіональному рівні в науковців та управлінців сформовано досить давно. А нагальну необхідність саме розвитку комунікативного складника організаційного механізму підтверджено сьогодні під час епідемії коронавірусу, коли значна частина управлінців різних рівнів вимушено працює дистанційно. І тут проблема постає не лише щодо діджиталізації надання послуг населенню, бізнесу тощо, адже цей сегмент сьогодні не у найгіршому стані (значна частина довідок, звітів доступна широкому загалу споживачів цих послуг дистанційно) [див., наприклад, 8]. Та й робота щодо діяльності місцевих рад проводитися почала, адже 30 березня на позачерговому засіданні Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)»: (законопроєкт

№ 3275) [7]. Цим Законом вносяться зміни до Перехідних та Прикінцевих положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають можливість організації та проведення у виняткових випадках дистанційних засідань колегіальних органів місцевого самоврядування [5].

Проблема виникає саме на рівні комунікацій всередині системи публічного управління. Віддаленість від свого робочого місця державного службовця, посадовця органів місцевого самоврядування зазвичай викликає ряд суперечностей, колізій. Адже є ціла низка структурних підрозділів органів публічного управління, документація яких не може бути завантажена на персональні електронні гаджети працівників. Крім того, у самих працівників може не бути у власному користуванні достатньо оснащеної техніки для роботи з дому чи якогось іншого місця, крім робочого. До того ж сьогодні працівники органів публічного управління використовують для своєї роботи різні інтернент-платформи, що також не сприяє формуванню єдиної системи в цьому процесі. Крім того, неконтрольованість процесів кібербезпеки з великою ймовірністю може спричинити витік секретної та конфіденційної інформації тощо.

Саме ці виклики, на наш погляд, спонукають розглядати організаційний механізм впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації з погляду його поділу на:

- впровадження інновацій в управління органами публічної влади регіону;
- впровадження інновацій в управління регіонального розвитку тієї чи іншої галузі діяльності (від економічної, інвестиційної до соціокультурної).

Регіони були і залишаться координаторами та посередниками між загальнодержавним та місцевим рівнями управління. Саме там значною частиною акумулюються фінансові потоки та запити на впровадження тих чи інших інновацій з районів та об'єднаних територіальних громад, саме там визначають загальну стратегію розвитку всього регіону з огляду на потреби з місць, адже в обласних центрах сконцентровано промисловість, науково-дослідні установи, осередки політичних партій, неурядових організацій тощо.

Децентралізація ж влади, власне, дає можливості створення в кожному регіоні власної електронної мережі міжуправлінських взаємозв'язків. Проте для цього в кожному регіоні має бути проведено моніторинг технічної бази (програмне забезпечення, наявність техніки та можливості забезпечення нею працівників, сервісні координуючі центри тощо) та нормативно-правового забезпечення такого процесу; повинна бути розроблена власна система звітності працівників та їх обробки, аналізу тощо. Власне, вже сьогодні моніторинг кращих практик для поширення досвіду комунікацій в ОТГ під час пандемії проводить Український кризовий медіацентр у рамках Програми USAIDDOBRE [2]. Сьогоднішня ситуація з карантином дасть можливість врахувати значну частину недоліків такої роботи та визначити пріоритети. Адже кожен регіон України вже сьогодні по-різному відчуває на собі можливості впроваджених на його території інновацій, в тому числі від створених ЦНАПів, впровадження інвестиційної політики, рівня процесу створення об'єднаних територіальних громад, впровадження медичної та освітньої реформи, взаємодії з громадськістю та бізнесом тощо.

Навіть більше, з великою ймовірністю можливе повне переосмислення роботи державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, їх кількості та їх компетентностей тощо. Вже сьогодні зрозуміло, що під час підвищення кваліфікації цих посадових осіб різного рівня необхідно звертати особливу увагу на формування у них компетентностей, пов'язаних зі здатністю на високому рівні використовувати новітні інформаційні і комунікаційні технології, працювати автономно в кризових ситуаціях, приймати адекватні ситуації рішення, думати стратегічно тощо.

Проте коли в сучасних умовах ми говоримо про комунікації, варто не забувати, що це питання слід розглядати не лише в площині інформаційних технологій. Адже взаємозв'язки між органами публічної влади та громадськістю, структурними підрозділами, установами, організаціями, наприклад, соціокуль

турної сфери, в умовах децентралізації (укрупнення районів, госпітальні округи, опорні школи тощо) не втрачають своєї актуальності. Навіть більше, недосконалість медичної реформи це демонструє найефективніше. Якщо відеоуроки можна ще продемонструвати учням по телевізору (хоча якість отриманих знань ми всі ще маємо переосмислити), то лікування хворого, особливо важкого, дистанційно просто неможливе.

Висновки і пропозиції. Розглянувши різні підходи до формування, дії, структури механізмів державного управління, їх впровадження на різних рівнях, в тому числі і на регіональному, нами було визначено, що у науковців немає єдиного підходу як до їх кількості, так і до їх структурних складників. Ми вважаємо за доцільне визначити базовими (conditio sine qua non) механізмами для вирішення будь-якої управлінської проблеми регіонального рівня – політичний, правовий та організаційний.

Враховуючи доробки науковців та динаміку формування нормативно-правової бази щодо впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації, нами було визначено перманентну проблему щодо формування та задіяння саме організаційного механізму вирішення зазначеного завдання (від формування його структури до чіткого розуміння, куди саме ми маємо впроваджувати інновації – в саме управління органами публічної влади чи в різні галузі діяльності, як то екологія, економіка, соціокультурна сфера тощо).

Нами було визначено необхідність додати до загального та варіативного блоків структури організаційного механізму ще і комунікаційний (електронно-інформаційні та традиційні).

Крім того, аналіз організаційного механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації дав можливість сформувати бачення подальшого його розвитку щодо створення дієвої електронної управлінської системи взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні, необхідності формування у державних службовців та посадовців місцевого самоврядування компетентностей, пов'язаних зі здатністю на високому рівні використовувати новітні інформаційні і комунікаційні технології, працювати автономно в кризових ситуаціях, приймати адекватні ситуації рішення, думати стратегічно тощо. А також продовжувати формувати традиційні комунікації з урахуванням сучасних глобальних викликів.

Подальші дослідження цієї теми можуть відбуватися в бік конкретизації кожного з блоків організаційного механізму впровадження інновацій у процес регіонального управління в умовах децентралізації, їх взаємозв'язків та взаємовпливів. А також щодо визначення складників впровадження інновацій в управління органами публічної влади регіону та впровадження інновацій в управління регіонального розвитку тієї чи іншої галузі діяльності (від економічної, інвестиційної до соціокультурної).

Список використаної літератури:

1. Котух Є.В. Формування систем кібербезпеки в органах публічної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1596 (дата звернення: 02.04.2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.30
2. Кращі приклади комунікації в ОТГ під час пандемії: моніторинг кращих практик для поширення досвіду комунікацій в ОТГ під час пандемії Українського кризового медіа-центру у рамках Програми USAIDDOBRE. URL: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdf8iM7GlJdfnHn8qUe32qtzR3kA77RLTE7r5C2wfgpF1k2OQ/viewform.
3. Михненко А.М. Інновації в управлінні суспільним розвитком :навч. посіб. Київ : НАДУ, 2009. 116 с.
4. Негода В. Інновації, новітні технології та людський капітал - шлях до розвитку регіонів. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/250276837.
5. Новий Закон унормовує дистанційні засідання колегіальних органів місцевого самоврядування. URL: http://uaror.org.ua/?p=20868&fbclid=IwAR1iezkb1e7PRTC4XfJvUflZyqkqd6Ut1GH-KizAMcqzV6deYV9x7nIDV-A.
6. Підоричева І. Актуальні питання розвитку національних і регіональних інноваційних систем. *Наука та інновації.* 2015. Т. 11, № 2. С. 20–30.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на

забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019): законопроєкт № 3275 від 30. 03. 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68479.
8. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусомSARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від від 11 березня 2020 р. № 211. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF.
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо повноважень місцевих рад № 2369 від 01.11.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67266.
10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
11. Соловйов В.П. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики : монографія. Київ : Фенікс, 2008. 224 с.

Herasymiuk K., Zelinska N. Mechanisms of innovations implementation into the process of regional governance under decentralization

The urgent need for innovation in the management process at different levels in the modern world clearly demonstrates the threats and challenges of global and regional scope: economic and financial crises, environmental security, international and state political crisis, a global pandemic coronavirus, the discrepancy between the introduced reforms and expected results, etc. The purpose of the article is to analyse the results of general theoretical and sectoral studies regarding the modern formation and implementation of mechanisms of innovations into the process of regional governance under decentralization; to identify the existing problems in this area and to suggest the directions for their solution. Today such fundamental components of the organizational mechanism of innovations implementation into the process of regional governance under remain relevant remain relevant: the general (territorial bodies of state structures); local structures (regional, raion, amalgamated local communities); their interrelationships; and non-governmental organizations, public associations, business structures and their relationship/interaction with public authorities) and a variable principles, criteria and methods underpinning the operation of these structures. The variable components depend partly on the scope of activities into which the innovations are implemented. However, under modern conditions the issue of development of the other very important component of the mechanism, namely, "Communications", which, in our opinion, can be noted as a separate component is significantly actualized. But, by exploring communication, it is not necessary to consider them only within information technologies. It is also important to consider the mechanism from the point of view of its division into: innovation in the management of public authorities in the region and innovation in the management of regional development of a particular sector of activity (economic, socio-cultural investment).

Key words: *mechanisms of public administration, public management, regional governance, innovation, decentralization.*

УДК 352:614.2
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.39

Л. І. Обуховська
медичний директор
Комунального підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня»

РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ «ЗДОРОВ'Я 2020: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР» У КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ – ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті визначено актуальність аналізу реалізації основних положень Концепції загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» для комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я. У статті таким підприємством виступає Комунальне підприємство «Рівненська обласна клінічна лікарня». Заклад здійснює свою діяльність у відповідності до Методичних рекомендацій із питань перетворення закладів охорони здоров'я з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства. Встановлено, що у відповідності до цих рекомендацій комунальні підприємства – заклади охорони здоров'я, набувають нових функцій, які відображають нові підходи до організації системи охорони здоров'я в цілому. Визначено основні види статутної діяльності комунального підприємства закладу охорони здоров'я. До них віднесено: підготовку випускників закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку за спеціальностями галузі знань «Охорона здоров'я», «Медицина»; надання практичної, науково-методичної допомоги або обмін досвідом із закладами охорони здоров'я України та інших країн; впровадження у клінічному закладі багатоукладних економічних форм господарювання; укладення договорів із лікарнями і організаціями всіх форм власності з надання медичної допомоги з метою залучення додаткових коштів; здійснення інших видів діяльності у встановленому законом порядку, які відповідають меті його створення і не заборонені чинним законодавством України. Визначено джерела формування майна та коштів Лікарні: грошові та матеріальні внески Засновника; майно, передане Засновником; капітальні вкладення і фінансування з бюджету; цільові кошти, централізовані кошти Міністерства охорони здоров'я України; власні надходження Лікарні; доходи від цінних паперів; майно, що надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних благодійних внесків, пожертвувань юридичних і фізичних осіб; надходження коштів на виконання програм соціально-економічного розвитку регіону, програм розвитку медичної галузі; кошти, отримані за договорами.

Ключові слова: *реалізація, положення, концепція, програма, комунальні підприємства, охорона здоров'я.*

Постановка проблеми. Реалізація положень Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» можливо за умов, у яких на реформованих принципах буде працювати не тільки цілісний механізм системи охорони здоров'я, але й його основні складові частини – комунальні підприємства охорони здоров'я. Є актуальним аналіз реалізації основних положень Концепції на прикладі комунального підприємства закладу охорони здоров'я. У нашому прикладі таким підприємством виступає Комунальне підприємство «Рівненська обласна клінічна лікарня». Заклад здійснює свою діяльність у відповідності до Методичних рекомендацій із питань перетворення закладів охорони здоров'я з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства [7]. У відповідності до цих рекомендацій комунальні підприємства – заклади охорони здоров'я, набувають нових функцій, які відображають нові підходи до організації системи охорони здоров'я в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практична спрямованість означених положень призводить до того, що

© Обуховська Л. І., 2020

значна кількість науковців приділяє цій проблемі багато уваги. У колективній монографії під редакцією І.Л. Сазонця «Інституційна трансформація державного управління охорони здоров'я: Україна та іноземний досвід» досліджено напрями вдосконалення механізму державного управління охороною здоров'я та визначено особливості його запровадження на місцевому рівні, проведено дослідження чинників реалізації великих медичних проектів в окремому регіоні [1; 6]. Відомі науковці у сфері державного управління, такі як Зима І.Я. [2; 6], Романенко О.Є. [3], Саричев В.І. [4], Сазонець О.М. [5], проводили наукові розвідки у сфері питань діяльності комунальних підприємств закладів охорони здоров'я на місцевому рівні.

Мета статті. Не дивлячись на велику кількість публікацій із проблем державного управління охороною здоров'я, діяльність закладів охорони здоров'я в контексті реалізації Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» викликає багато питань на рівні імплементації теоретичних положень у практичні форми їх реалізації. Тому метою поданої статті є визначення способів реалізація Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» у комунальних підприємствах закладах охорони здоров'я [8].

Виклад основного матеріалу. Якщо проаналізувати напрями вдосконалення діяльності конкретного комунального підприємства – закладу охорони здоров'я, то можна відзначити, що в новому варіанті Статуту лікарні з'явився значний перелік нових видів діяльності. Такі види діяльності лікарня проводила і раніше, але це було значною мірою інтегровано в безпосередню діяльність опосередковано через різні поточні, господарчі, лікарняні види діяльності. На теперішній час у відповідності до нової законодавчої бази та у відповідності до Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» лікарня може проводити таку діяльність:

– підготовка випускників закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку за спеціальностями галузі знань «Охорона здоров'я», «Медицина», з метою первинної спеціалізації, та які уклали типові договори про проходження інтернатури на базі стажування;

– надання практичної, науково-методичної допомоги або обмін досвідом із закладами охорони здоров'я України та інших країн. В умовах глобалізації економіки та суспільно-політичних процесів збільшуються ризики медичного профілю. Великі епідемії та пандемії, які проходили і проходять у світі, змушують країни більш тісно співпрацювати в галузі охорони здоров'я;

– впровадження у клінічному закладі багатоукладних економічних форм господарювання. Багатоукладність форм господарювання як термін містить у собі давнє теоретичне підґрунтя. Під багатоукладністю господарства, економічних процесів завжди розумілося залучення до діяльності суб'єктів господарювання, що працюють на основі різних типів форм власності;

– укладення договорів із лікарнями і організаціями всіх форм власності з надання медичної допомоги з метою залучення додаткових коштів. Одночасно Рівненська обласна клінічна лікарня, яка має потужну матеріально-технічну базу, кваліфікований персонал, сучасне обладнання, може надавати якісні послуги для пацієнтів, які обслуговуються в інших лікарняних установах;

– здійснення інших видів діяльності у встановленому законом порядку, які відповідають меті його створення і не заборонені чинним законодавством України [8].

Серед видів діяльності лікарні у Статуті визначено такі, що мають неприбутковий характер [9]. Ці напрями діяльності значною мірою співвідносять з основними положеннями Концепції загальнодержавної програми «Здоров'я 2020» [7] (таблиця 1).

Можна побачити, що цілі Концепції, спрямовані на досягнення фінансового ефекту системи охорони здоров'я в комунальних неприбуткових підприємствах – закладах охорони здоров'я, проявляються не досить повно.

Такий широкий спектр інших видів діяльності, які може надавати лікарня, формує базу для сталого розвитку лікарні,

Таблиця 1

Неприбуткові Статутні напрями діяльності Рівненської обласної клінічної лікарні у відповідності до Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір»

Напрями Концепції	Положення Концепції	Статутні напрями діяльності лікарні
1	2	3
Технології	Розроблення та впровадження новітніх технологій мінімізації факторів (чинників) ризику захворювань та створення сприятливого для здоров'я середовища на основі даних наукових досліджень	Упровадження сучасних методів лікування і діагностики у практику роботи стаціонару та консультативної поліклініки в інших закладах охорони здоров'я області. Здійснення інформаційно-пошукової, видавничої та виставкової діяльності. Проведення підвищення професійного рівня лікарів та середнього медичного персоналу на курсах стажування та інформації. Організація робіт із автоматизації медичних технологій.
Здоров'я населення	Розроблення стратегії з питань формування усвідомленого та відповідального ставлення населення до власного здоров'я та особистої безпеки	Здійснення медичної практики відповідно до ліцензії. Організація і надання спеціалізованої діагностичної, лабораторної, консультативної, лікувальної, в тому числі паліативної медичної допомоги, а також профілактичної та реабілітаційної допомоги населенню області найбільш кваліфікованими лікарями-спеціалістами закладу, за необхідності залучення професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів, науково-дослідних інститутів і клінік. Придбання, зберігання, перевезення, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.
Фінансування	Оптимізація організації та механізму фінансування системи надання медичної допомоги, спрямованої на розв'язання реальних потреб населення, запровадження солідарного принципу фінансування	Організація та впровадження роботи за принципом страхової медицини, співпраця із страховими компаніями.
Профілактика та виявлення хвороб	Підвищення якості кадрового забезпечення та рівня професійної підготовки фахівців із питань профілактики та раннього виявлення хвороб	Координація організаційно-методичної роботи діагностичних служб лікувально-профілактичних закладів області та України. Організація взаємодії з лікувально-профілактичними закладами області у плані послідовності, повноти та якості надання діагностичної і окремих видів лікувальної допомоги населенню.
Наука та інновації	Проведення та застосування результатів сучасних інноваційних наукових розробок з обов'язковим створенням ефективної системи впровадження результатів наукових розробок у практику охорони здоров'я (взаємодія із зворотним зв'язком)	Розробка методик лікування, діагностики, профілактики та реабілітації різних захворювань; проведення науково-дослідницької роботи в галузі медицини. Забезпечення керівництва і контролю за сучасним рівнем статистичного обліку і звітності діагностичних служб лікувально-профілактичних закладів області, достовірністю звітних даних, а також безпосереднє здійснення статистичних досліджень з окремих видів (складання зведених звітів, аналізів показників діяльності закладів, інформаційне забезпечення для управління діагностичною службою та ін.). Проведення ліцензійно-патентної роботи в області діагностики, обстеження, лікування і реабілітації хворих.

Продовження таблиці 1

1	2	3
Соціальні складові частини здоров'я	Проведення та застосування результатів сучасних інноваційних наукових розробок з обов'язковим створенням ефективної системи впровадження результатів наукових розробок у практику охорони здоров'я (взаємодія із зворотним зв'язком)	Вивчення, узагальнення і розповсюдження досвіду роботи передових лікувально-профілактичних закладів України та країн світу. Розробка із завдання відповідних органів охорони здоров'я заходів, спрямованих на: підвищення якості медичного обслуговування населення, в тому числі підлітків; зниження захворюваності, лікарняної летальності, інвалідності і загальної смертності.

Примітка: складено автором

матеріального статку лікарів, можливостей поповнення матеріально-технічної бази новим обладнанням. Перелік можливостей для залучення коштів у лікарні на теперішній час визначено дуже широко. У відповідності до нової редакції статуту комунального підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня» джерелами формування майна та коштів Лікарні є:

– грошові та матеріальні внески Засновника;

– майно, передане Засновником;

– капітальні вкладення і фінансування з бюджету;

– цільові кошти, централізовані кошти Міністерства охорони здоров'я України;

– власні надходження Лікарні;

– доходи від цінних паперів;

– майно, що надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних благодійних внесків, пожертвувань юридичних і фізичних осіб;

– надходження коштів на виконання програм соціально-економічного розвитку регіону, програм розвитку медичної галузі;

– кошти, отримані за договорами із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [9].

На підставі проведених досліджень ми можемо сформувати систему відповідності діяльності комунального підприємства – закладу охорони здоров'я – положенням Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» (таблиця 2). Співставність напрямів трансформації комунальних підприємств закладів охорони здоров'я та Програми проводиться за її основними положеннями: технології, здоров'я населення, фінансування, профілактика та виявлення хвороб, наука та інновації, соціальна складова здоров'я.

Висновки. Встановлено, що в новому варіанті Статуту комунального підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня» з'явився значний перелік нових видів діяльності. Такі види діяльності лікарня проводила і раніше, але це було значною мірою інтегровано в безпосередню діяльність опосередковано через різні поточні, господарчі, лікарняні види діяльності. На теперішній час відповідно до нової законодавчої бази відповідно до Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» лікарня може проводити діяльність, що відповідає вимогам системи охорони здоров'я, що трансформується.

Серед видів діяльності лікарні у Статуті визначено такі, що мають неприбутковий характер. Ці напрями діяльності значною мірою співвідносять з основними положеннями Концепції загальнодержавної програми «Здоров'я 2020». Найменша відповідність виявлена в напрямах неприбуткової діяльності, що пов'язані з такою функцією системи охорони здоров'я, як фінансування. Лише такий напрям, як «організація та впровадження роботи за принципом страхової медицини, співпраця із страховими компаніями» співвідноситься із напрямом Концепції «Оптимізації організації та механізму фінансування системи надання медичної допомоги, спрямованої на розв'язання реальних потреб населення, запровадження солідарного принципу фінансування». Це говорить про недостатню потенційну спроможність комунальних підприємств – закладів охорони здоров'я – стати повноцінними учасниками системи фінансування охорони здоров'я,

Таблиця 2

Комплексна система вдосконалення діяльності комунального підприємства у відповідності до Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020»

Напрями Концепції	Положення Концепції	Напрями трансформації діяльності комунальних підприємств
1	2	3
Технології	Розроблення та впровадження новітніх технологій мінімізації факторів (чинників) ризику захворювань та створення сприятливого для здоров'я середовища на основі даних наукових досліджень	КП «РОКЛ» входить до складу учасників Проекту із субпроектом «Підвищення ефективності лікування та профілактики хвороб системи кровообігу в Рівненській області на період з 2015 по 2020 роки». У рамках субпроекту для досягнення поставлених цілей заплановано: - закупити медичне обладнання для серцево-судинного центру Рівненської обласної клінічної лікарні (РОКЛ), лікарських амбулаторій, центральних районних та міських лікарень; - закупити вироби медичного призначення для серцево-судинного центру РОКЛ; - розробити та запустити програмне забезпечення для супроводу електронного реєстру груп ризику з інтеграцією до державної системи eHealth; - створити Центр обробки даних закладів охорони здоров'я; - запровадити комплексну систему захисту інформації; - розробити та забезпечити підтримку інформаційного веб-порталу щодо хвороб системи кровообігу; - розробити мультимедійний навчальний курс «Особливості роботи із групами ризику»; - провести інформаційну кампанію щодо популяризації веб-сайту, гарячої лінії та здорового способу життя; - провести навчання медичного персоналу (сімейних лікарів, спеціалістів, менеджерів ЗОЗ) щодо профілактики та лікування хвороб системи кровообігу.
Здоров'я населення	Розроблення стратегії з питань формування усвідомленого та відповідального ставлення населення до власного здоров'я та особистої безпеки	У сфері надання медичних послуг комунальне підприємство «Рівненська обласна клінічна лікарня» проводить свою діяльність у відповідності до положень Програми «Здоров'я 2020», зокрема таких її пунктів, як: проведення заходів із профілактики та раннього виявлення захворювань, здійснення контролю за перебігом захворювань та запобігання їх несприятливим наслідкам, формування системи громадського здоров'я, мотивація населення до здорового способу життя, запровадження заходів із реабілітації, організація спеціальних заходів із медичного забезпечення за окремими класами хвороб та нозологічними формами
Фінансування	Оптимізація організації та механізму фінансування системи надання медичної допомоги, спрямованої на розв'язання реальних потреб населення, запровадження солідарного принципу фінансування	Лікарня функціонує у формі некомерційного комунального підприємства. Вона є головним лікувально-профілактичним закладом області, забезпечує високоспеціалізовану (третинну) стаціонарну і поліклінічну (консультативну) допомогу населенню області на основі досягнень сучасної медичної науки і техніки
Профілактика та виявлення хвороб	Підвищення якості кадрового забезпечення та рівня професійної підготовки фахівців із питань профілактики та раннього виявлення хвороб	У 2018 році заклад отримав Сертифікат відповідності вимогам Державного стандарту ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT) «Системи управління якістю. Вимоги». Лікарня у 2018 році пройшла акредитацію і рішенням Головної акредитаційної комісії МОЗ України підприємству підтверджена вища категорія. У лікарні працює 1 доктор медичних наук, 12 кандидатів медичних наук, 10 лікарів мають звання «Заслужених лікарів України», 1 кандидат технічних наук.

Продовження таблиці 2

1	2	3
Наука та інновації	Проведення та застосування результатів сучасних інноваційних наукових розробок з обов'язковим створенням ефективної системи впровадження результатів наукових розробок у практику охорони здоров'я	На базі лікарні працює кафедра хірургії навчально-наукового інституту післядипломної освіти Тернопільського державного медичного університету ім. академіка І. Горбачевського, а на базі відділення анестезіології та інтенсивної терапії функціонує Рівненська філія кафедри анестезіології та інтенсивної терапії ФПО Львівського медуніверситету ім. Д. Галицького; на базі обласного центру ортопедії травматології та вертебрології функціонує Рівненська філія кафедри «Травматології, анестезіології та військової хірургії» Харківської академії післядипломної освіти.
Соціальні складові частини здоров'я	Проведення наукових досліджень із збереження та зміцнення здоров'я населення шляхом формування громадської системи охорони здоров'я, первинної профілактики захворювань та вивчення негативного впливу факторів ризику та соціальних детермінант на здоров'я та шляхів його мінімізації	На одного пацієнта лікарні приходиться більше оздоровчих та профілактичних процедур. Водночас кількість хворих, які отримують ці процедури, знижується. Таку тенденцію ми можемо пояснити переорієнтацією тенденції сучасної медицини від процесу лікування на профілактику та виявлення захворювання, ведення здорового способу життя. Таке зростання має причини, що пояснюються конкуренцією нових приватних медичних закладів, які у своїй більшості надають фізіотерапевтичні процедури. Процедури фізіотерапевтичного, рентгенологічного, ендоскопічного відділень та кабінету рефлексотерапії та лікувальної фізичної культури не потребують значних капіталовкладень в обладнання та спеціалізовану техніку, вони не є дуже коштовними для населення. Тому приватні медичні установи складають велику конкуренцію комунальним підприємствам на цьому ринку

Примітка: складено автором

хоча широкий спектр інших видів діяльності, які може надавати лікарня, формує базу для сталого розвитку лікарні, матеріального статку лікарів, можливостей поповнення матеріально-технічної бази новим обладнанням. Перелік можливостей для залучення коштів у лікарні на теперішній час визначено дуже широко.

Список використаної літератури:

1. Інституційна трансформація державного управління охороною здоров'я: Україна та іноземний досвід / Сазонець І.Л. та ін. ; за ред. І.Л. Сазонця. Рівне. 2019, 396 с.
2. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я. Рівне, Волинські обереги. 2018. 168 с.
3. Романенко О.Є., Сивий Р.П. Імплементація політики європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на основі електронного урядування. *Стратегія і тактика державного управління*. 2019. № 3-4. С. 68–73.
4. Саричев В.І. Порівняльний контекст функціонування системи охорони здоров'я України та співпраця з міжнародними інституціями. *Стратегія і тактика державного управління*. 2018. № 1-2. С. 53–63.
5. Сазонець О.М., Алі Альшаафі Мохамед Іноземний досвід управління медичними закладами в інформаційно-комунікаційному середовищі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 14. С. 18–22.
6. Сазонець І.Л., Зима І.Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я. Рівне. Волинські обереги, 2018, 168 с.
7. Методичні рекомендації з питань перетворення закладів охорони здоров'я з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства. Електронний ресурс. ULR : https://moz.gov.ua/uploads/0/3555-moz_metod_recomendations_autonomization_2018_ua_final_web.pdf (дата звернення: 10.02.2020).
8. Розпорядження Кабінету міністрів України від 31 жовтня 2011 р. N 1164-р Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір». ULR: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80 (дата звернення: 10.10.2019).

9. Статут Комунального некомерційного підприємства «Рівненська обласна клінічна лікарня». ULR : https://rokl.rv.ua/uk/about (дата звернення 10.10.2016).

Obukhovska L. Implementation of the institution of communal property in the system of local self-government and the activity of health care institutions

The article identifies the relevance of the analysis of the implementation of the main provisions of the Concept of the national program "Health 2020: the Ukrainian dimension" for public utilities. In the article, such an enterprise is the Rivne Regional Clinical Hospital. The institution operates in accordance with the Guidelines for the transformation of health care facilities from budgetary institutions to municipal non-profit enterprises. It is established that in accordance with these recommendations, public utilities – health care facilities acquire new functions that reflect new approaches to the organization of the health care system as a whole. The main types of statutory activity of the communal enterprise of the health care institution are determined. These include: training of graduates of higher education institutions who provide training in the field of knowledge "Health", "Medicine"; providing practical, scientific and methodological assistance or exchange of experience with health care institutions of Ukraine and other countries; introduction of multifaceted economic forms of management in a clinical institution; concluding agreements with hospitals and organizations of all forms of ownership to provide medical care in order to attract additional funds; carrying out other activities in the manner prescribed by law, which meet the purpose of its creation and are not prohibited by current legislation of Ukraine. The sources of formation of the property and funds of the Hospital are determined: monetary and material contributions of the Founder; property transferred by the Founder; capital investments and financing from the budget; earmarked funds, centralized funds of the Ministry of Health of Ukraine; the Hospital's own revenues; income from securities; property received free of charge or in the form of non-refundable financial assistance or voluntary charitable contributions, donations of legal entities and individuals; receipt of funds for the implementation of programs of socio-economic development of the region, programs for the development of the medical sector; funds received under contracts.

Key words: *implementation, regulations, Concepts, program, utilities, health care.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.40

П. С. Покатаєв
доктор наук з державного управління, професор,
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО КООПЕРАЦІЇ В РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкрито сутність кооперації в контексті розвитку місцевого самоврядування; зазначено, що об'єднання територіальних громад як адміністративно-територіальних утворень передбачає фактичне злиття ресурсної бази для реалізації права на місцеве самоврядування з наділенням повноваженнями з управління такими ресурсами нового органу публічної влади. З'ясовано переваги кооперації, зокрема в аграрному секторі: надійність і постійність забезпечення руху сільськогосподарської продукції; широке впровадження передових технологій, що дає їм змогу оперативніше переорієнтувати структури виробництва продукції до потреб ринку і консолідувати фінансові потоки на ключових напрямах тощо. Підкреслюється, що кооперація та партнерство є ефективними інструментами сталого розвитку самоврядних територій в Україні, що чинить потужний позитивний вплив і на економічні характеристики, й на посилення соціального задоволення та на пошук нових організаційних форм управління на місцевому рівні, й на активність громадян щодо спільних дій.

Акцентується на необхідності перегляду й подальшого вдосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення процесу кооперування інвестиційних ресурсів самоврядних територій. Вказується на відсутність досконалої конкуренції, яка могла б привести в дію механізм банкрутства в той сектор економіки, який не несе в собі елементів розвитку. Окреслено перспективи щодо сталого розвитку самоврядних територій в Україні: органи місцевого самоврядування повинні стати все активнішими в плані інвестування й за рахунок коштів місцевих бюджетів розвивати самоврядні території, використовуючи й кооперацію інвестиційних ресурсів кількох громад. Зазначено, що необхідно вирішити питання про запровадження єдиного координаційного центру з інвестиційних питань при Асоціації міст України та Асоціації малих міст України, що сприятиме зростанню ініціативності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *державна політика, децентралізація, кооперація, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, управління.*

Постановка проблеми. Україна в сучасних умовах євроінтеграції перебуває в стані реформування багатьох сфер суспільного життя, що потребує подальшого вдосконалення державної політики в багатьох питаннях, зокрема в місцевому самоврядуванні. У цьому контексті актуалізується потреба в кооперації з метою збереження виробничої та соціальної інфраструктури. Управління інноваційними підходами до інтегрованого розвитку самоврядних територій нині набуває великого значення під впливом децентралізації влади, об'єднання територіальних громад, коли роль науки в забезпеченні спроможності ОТГ постійно зростає, вимагаючи формування оптимальної інституційної основи для їхньої діяльності, поглиблення кооперації, співробітництва та партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історії кооперативного руху висвітлюють С. Бабенко, В. Галюк, С. Гелей [1]; традиції кооперативного руху окреслено в наукових розвідках А. Величко [2], М. Гриценко [5] та ін. Організаційно-правові засади сільськогосподарської кооперації в Україні розкрили В. Зіновчук [7], М. Малік [5], В. Пулім [5], Г. Торосян [16], В. Цимбал [17] та ін. Форми економічної самодопомоги сільського та міського населення у світі й Україні та особливості кредитної кооперації охарактеризовано В. Гончаренко [4].

© Покатаєв П. С., 2020

Учені в своїх наукових розвідках вивчають: питання співробітництва територіальних громад як один із напрямів провадження реформи адміністративно-територіального устрою України (розглядають В. Кравців та П. Жук [8]); методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні (П. Жук [6]); проблеми кооперування інвестиційних ресурсів територіальних громад (З. Сірик [15]) тощо.

Мета статті – розкрити сутність кооперації в контексті розвитку місцевого самоврядування; з'ясувати її переваги та окреслити перспективи сталого розвитку самоврядних територій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Кооперація як «форма організації праці людей існувала на всіх етапах розвитку суспільства. Чим складнішими були економічні відносини між товаровиробниками, тим різноманітнішими і досконалішими були властиві їм форми кооперації» [14, с. 6].

Кооперацію тлумачать як процес створення правової форми підприємницької діяльності [18, с. 118–128].

З позиції економіки кооперація – це процес добровільного об'єднання зусиль і ресурсів суб'єктів, зацікавлених у досягненні певних соціально-економічних результатів, які можна отримати тільки за допомогою групових дій. Тобто суть процесу кооперації полягає в цілеспрямованих діях групи людей, об'єднаних спільними економічними інтересами [9].

Першим якісним поштовхом у суспільстві на шляху до реалізації ідеї кооперації був лозунг видатного англійського соціаліста-утопіста і реформатора Роберта Оуена: «В єдності – сила, що (competitat – «конкуренцію») необхідно замінити. (competion – «співпрацю»), що аграрному капіталізму повинна протистояти система суспільної кооперації» [4].

Окрім того, кооперативне товариство могло би бути потужнішим у практичному сенсі за умови дотримання низки правил: 1) кожен член товариства повинен працювати відповідно до своїх уподобань, здібностей і досвіду, однак його праця повинна мати суспільну вартість; 2) предмети споживання видаються членам з громадських крамниць відповідно до їхніх потреб; 3) все нерухоме майно в товаристві є громадським (колективною власністю); 4) управління здійснюють члени та уповноважені, які періодично змінюються; 5) до тих членів товариства, які порушують встановлений порядок, не підпорядковуються керівникам, застосовується єдиний засіб впливу – виключення з членів товариства [1] тощо.

Як стверджують дослідники Л. Газуда, В. Збарський, М. Лендєл, М. Талавиря, «унікальність формули кооперативу полягає насамперед у його природній властивості до ефективної самоорганізації, перебирання на себе цієї низки управлінських функцій, які зазвичай повинні виконувати інші інститути влади.

Тому, за великим рахунком, виникнення таких самоорганізованих і саморегульованих структур, як кооперативи, – це свого роду природний безкоштовний подарунок суспільству і державі» [14, с. 124].

Говорячи про переваги кооперації, зокрема в аграрному секторі, вчені виокремлюють надійність і постійність забезпечення руху сільськогосподарської продукції в агропродуктовому ланцюгу: товаровиробник – переробник – споживач – широке впровадження передових технологій, що дає їм змогу оперативніше переорієнтувати структури виробництва продукції до потреб ринку і консолідувати фінансові потоки на ключових напрямах тощо [14, с. 139].

Об'єднання територіальних громад як адміністративно-територіальних утворень передбачає не кооперацію на ресурсному та компетенційному рівнях, а фактичне злиття ресурсної бази для реалізації права на місцеве самоврядування з наділенням повноваженнями з управління такими ресурсами нового органу публічної влади. Така модель взаємодії територіальних громад можлива в межах так званих відносин співробітництва [15, с. 37].

Як відомо, за органами місцевого самоврядування разом з повноваженнями закріплюються й можливості з управління ресурсним забезпеченням виконання їх, але в тому разі, коли власних ресурсів (зокрема, інвестиційних) бракує, управлінські органи самоврядних територій

повинні віднайти нові можливі джерела ресурсів (для забезпечення й поточної діяльності громади, і сталого розвитку територіальних громад).

Інвестиційні ресурси формуються як усередині територіальної громади, виступаючи її активом, так і ззовні [11].

Нині перспективні плани областей покривають трохи більше 90% територій областей, утворено 1045 ОТГ [13]. У багатьох із них виникає чимало запитань на тему того, як покращити якість освітніх та медичних послуг у громадах, як сприяти самозайнятості домогосподарств, під які інфраструктурні проєкти залучати кошти технічної міжнародної допомоги тощо. Даючи відповіді на ці питання, було вирішено створити організацію, яка буде допомагати громадам вирішувати ці завдання [3].

Органи місцевого самоврядування мають усі повноваження для самостійного вирішення питання пошуку інвестиційних ресурсів, у тому числі і за рахунок фінансових можливостей сусідніх громад [15, с. 38].

Кооперація інвестиційних ресурсів територіальних громад відбувається не лише у рамках спільних проєктів, але і шляхом прямого інвестування в самі місцеві бюджети задля виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій [15, с. 41].

І тому нині необхідним є вдосконалення механізму практичної реалізації кооперації інвестиційних ресурсів на засадах співробітництва територіальних громад (зокрема, його конкретизація шляхом розробки та реалізації проєкту інвестування в комунальне підприємство). Є нагальна потреба у визначенні на законодавчому рівні порядку акумуляції ресурсів. Використання та перерозподіл ресурсів відбувається згідно із Законом України «Про співробітництво територіальних громад» [12] і закріплюється в договірному порядку.

Органам місцевого самоврядування надано право самостійно встановлювати і визначати порядок оплати місцевих податків і зборів відповідно до переліку і в межах установлених розмірів ставок [14, с. 114].

Як слушно зауважує З. Сірик [15, с. 39], ресурси належать саме територіальній громаді, тобто вона є їх власником, а органи місцевого самоврядування – лише інституційним утіленням права громади на самоврядування. Тому органи місцевого самоврядування розпоряджаються ресурсами громади в інтересах останньої, а кооперація ресурсів, у тому числі інвестиційних, відбувається певним інституціоналізованим способом через відповідні організаційні форми та моделі двосторонніх відносин.

Отже, це зумовлює необхідність перегляду й подальшого вдосконалення організаційного та нормативно-правового забезпечення процесу кооперування інвестиційних ресурсів самоврядних територій.

Погоджуємося з поглядами, які висловив науковець З. Сірик [15, с. 39], що об’єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів (як форма кооперації інвестиційних ресурсів різних територіальних громад) з метою виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ і організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад повністю вписується в модель кооперації між територіальними громадами, окреслену в Законі України «Про співробітництво територіальних громад» [12] (в частині створення органами місцевого самоврядування спільного проєкту у формі спільних комунальних підприємств).

Як зауважує П. Жук [6], реформа адміністративно-територіального устрою має відбуватися таким чином, щоб навіть за умови створення об’єднаних територіальних громад у них залишалися можливості для пошуку альтернативних джерел забезпечення власних потреб, що, на нашу думку, може відбуватися за рахунок кооперації.

З погляду важливості державної політики щодо кооперації в розвитку місцевого самоврядування варто наголосити на відсутності «досконалої конкуренції, яка могла б привести в дію механізм банкрутства в той сектор економіки, який не несе в собі елементів розвитку» [14, с. 143]. А ринок, як відомо, ефективно розвивається тільки в умовах вільного конкурентного середовища.

Висновки. Отже, кооперація та партнерство є ефективними інструментами сталого розвитку самоврядних територій в Україні, що чинить потужний позитивний вплив і на економічні характеристики, й на посилення соціального задоволення та на пошук нових організаційних форм управління на місцевому рівні, й на активність громадян щодо спільних дій. Важливо підкреслити, що органи місцевого самоврядування повинні стати все активнішими в плані інвестування й за рахунок коштів місцевих бюджетів розвивати самоврядні території, використовуючи й кооперацію інвестиційних ресурсів кількох громад. На наш погляд, надзвичайно актуальним є вирішення питання про запровадження єдиного координаційного центру з інвестиційних питань при Асоціації міст України та Асоціації малих міст України, що сприятиме зростанню ініціативності органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Бабенко С., Галюк В., Гелей С. та ін. Історія кооперативного руху. Львів : Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича НАН України, 1995. 412 с.
2. Величко А.Є. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій. *Вісн. Дніпропетр. держ. аграрно-економ. ун-ту* : наук.-теорет., наук.-практ. журн. 2013. № 2. С. 201–204.
3. В Україні створено асоціацію «Інститут кооперації і місцевого самоврядування» для допомоги у реформуванні ОТГ. URL: http://uacouncil.org/uk/post/v-ukraini-stvoreno-asociaciu-institut-kooperacii-i-miscevogo-samovraduvanna-dla-dopomogi-u-reformuvanni-otg.
4. Гончаренко В.В. Кредитна кооперація. Форми економічної самодопомоги сільського і міського населення у світі та в Україні (теорія, методологія, практика). Київ : Урожай, 2001. С. 94–96.
5. Гриценко М.П., Малік М.Й., Пулім В.А. Сільськогосподарська кооперація: проблеми, шляхи розв'язання. *Економіка АПК*. 2007. № 1. С. 51–58.
6. Жук П.В. Методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Регіональна економіка.* 2015. № 2. С. 5–13.
7. Зіновчук В.В. Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні. *Вісн. Житомир. нац. агроекол. ун-ту* : наук.-теорет. зб. 2012. № 1(2). С. 3–12.
8. Кравців В.С., Жук П.В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
9. Малік М.Й. Сільськогосподарська кооперація як складник аграрної реформи. *Економіка АПК*. 1999. № 1. С. 62–64.
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157. VIII зі змінами. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
11. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12/stru#Stru.
12. Про співробітництво територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 34. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.
13. Реформа децентралізації завершиться в 2020 році проведенням восени місцевих виборів на новій територіальній основі громад. *Урядовий портал*. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-decentralizaciyi-zavershitsya-v-2020-roci-provedennyam-voseni-miscevih-viborivna-novij-teritorialnij-osnovi-gromad.
14. Розвиток кооперативних відносин в аграрному секторі України : монографія / М.А. Лендєл, В.К. Збарський, М.П. Талавиря, Л.М. Газуда. Київ : Вид-во НУБіП України, 2016. 307 с.
15. Сірик З. Проблеми кооперування інвестиційних ресурсів територіальних громад. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Економіка*. 2018. № 2 (197). С. 37–43.
16. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій. *Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія «Економіка і менеджмент»* : зб. наук. пр. 2016. Вип. 19. С. 45–48.
17. Цимбал В.О. Проблеми розвитку обслуговуючої кооперації на селі. *Агроінком*. 2011. № 4–6. С. 72–80.
18. Экономические и правовые проблемы сельскохозяйственной кооперации / А.В. Петриков, Б.И. Пошкус, Р.Г. Янбих, Л.А. Овчинцева, В.Д. Мартынов. *Научные труды ВИАПИ*. Москва, 2000. Вып. 1. С. 118–128.

Pokataev P. The state policy of Ukraine on cooperation in the development of local government

The article reveals the essence of cooperation in the context of local government development. It is noted that the unification of territorial communities as administrative-territorial entities provides for the actual merger of the resource base for the exercise of the right to local self-government with the authority to manage such resources of a new public authority. The advantages of cooperation, in particular in the agricultural sector, are clarified: reliability and constancy of constant provision of movement of agricultural products; wide introduction of advanced technologies, which allows them to more quickly reorient production structures to market needs and consolidate financial flows in key areas, etc.

It is emphasized that cooperation and partnership are effective tools for sustainable development of self-governing territories in Ukraine, which has a strong positive impact on economic characteristics, social welfare and the search for new organizational forms of governance at the local level. Emphasis is placed on the need to review and further improve the organizational and regulatory support of the process of cooperation of investment resources of self-governing territories. It is pointed out that there is no perfect competition that could activate the mechanism of bankruptcy in the sector of the economy that does not contain elements of development.

Prospects for sustainable development of self-governing territories in Ukraine are outlined: local governments should become more active in terms of investment and develop self-governing territories at the expense of local budgets, using the cooperation of investment resources of several communities. It is noted that it is necessary to resolve the issue of introducing a single coordination center for investment issues at the Association of Ukrainian Cities and the Association of Small Towns of Ukraine, which will increase the initiative of local government

Key words: *state policy, decentralization, cooperation, local governments, territorial community, government.*

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.41

А. Ю. Василенко
orcid.org/0000-0001-9283-5117
кандидат геологічних наук, державний експерт
Міністерства освіти і науки України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДКРИТОЇ НАУКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСЛІДНИЦЬКОГО ПРОСТОРУ (НА ПРИКЛАДІ ШВЕЙЦАРІЇ)

Наразі в міжнародній політиці у сфері науки є проблема наявності окремих характерних рис національної політики відкритої науки, що ускладнює створення відповідної міжнародної візії. Попри ряд проведених досліджень, можна констатувати відсутність аналізу сучасних процесів формування та реалізації державної політики відкритої науки в Швейцарії як країні, яка входить до ЄДП, але не є країною – членом Європейського Союзу, а тому метою цієї статті є здійснення такого аналізу. У статті розглянуто передумови запровадження державної політики відкритої науки в Швейцарії. Початок було покладено схваленням національної стратегії «Наукова інформація: доступ, обробка та захист» та утворенням задля поглиблення та подальшого розвитку співпраці між швейцарськими університетами асоціації «Конференція ректорів швейцарських університетів» (Swissuniversities). Ідеї відкритої науки було розвинуто в Національній стратегії вільного доступу до публікацій та Плані дій до неї, а також ураховано під час розробки Стратегічного плану швейцарських ЗВО на період 2021–2024 рр. Засадничим документом місцевої політики відкритої науки є Швейцарська національна стратегія відкритої науки на 2021–2028 роки (на стадії проєкту). Важливою частиною Швейцарської стратегії є формулювання визначення «відкритої науки» у швейцарському розумінні цього терміну та SWOT-аналіз сучасного стану наукової сфери в Швейцарії в контексті формування та реалізації державної політики відкритої науки. Спираючись на результати вищезгаданого аналізу, Швейцарська стратегія визначає чотири загальних цілі та п'ять сфер діяльності на період 2021–2024 рр. Одним із напрямів міжнародної співпраці вбачається долучення Швейцарії до реалізації проєкту Європейської хмари відкритої науки. Зроблено висновок, що попри очевидну активність, ряд розроблених документів та вжитих заходів, які більш менш сприяли розвитку окремих напрямів відкритої науки в Швейцарії, до 2019 року державна політика відкритої науки в Швейцарії скоординованою не була. Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі визначено процеси формування та реалізації державної політики відкритої науки в інших країнах Європейського дослідницького простору.

Ключові слова: *відкрита наука, державна політика відкритої науки, Європейський дослідницький простір, державна політика у сфері науки, Швейцарія.*

Постановка проблеми. Для поліпшення наукового співробітництва в межах Європейського дослідницького простору (далі – ЄДП) планується застосування політики відкритої науки, однак реалізація такої політики на міжнародному рівні неможлива без її реалізації на рівні національному. Проблемою є наявність окремих характерних рис національної політики відкритої науки, що породжує

© Василенко А. Ю., 2020

необхідність аналізу наявних практик для їх подальшої систематизації та використання в процесі узгодження політик на міжнародному рівні.

Для України актуальність досліджень у цьому напрямі зумовлена положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (остаточно вступила в силу 1 вересня 2017 року), а саме пунктом 2 статті 375, у якому зафіксовано курс на залучення нашої країни до ЄДП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань, пов'язаних з розвитком ЄДП, займались такі дослідники, як Н. Рилач [1], С. Фірстов [2], С. Бресчі і Л. Кусмано [3], Дж. Едлер [4], С. Морано-Фоаді [5] та інші. Проблематику відкритої науки досліджували О. Березко та Л. Ковалик [6], В. Орєхова [7], М. Шишкіна [8], Дж. Теннант [9] та інші. Попри актуальність проблематики, цілеспрямовані наукові розвідки стосовно відкритих дослідницьких даних (з погляду державного управління) та державної політики відкритої науки наразі систематично не проводились.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Частиною загальної проблеми є відсутність аналізу сучасних процесів формування та реалізації державної політики відкритої науки в Швейцарії як країні, яка входить до ЄДП, але не є країною – членом Європейського Союзу.

Метою цієї статті є здійснення аналізу сучасних процесів формування та реалізації державної політики відкритої науки в Швейцарії з метою подальшого використання зарубіжного досвіду під час формування вітчизняної політики відкритої науки.

Виклад основного матеріалу. Відкрита наука є міжнародним явищем. Відповідні процеси формування та реалізації державних політик відбуваються в ряді європейських країн. Аналогічні процеси відбуваються і в Швейцарії.

Передумови запровадження державної політики відкритої науки в Швейцарії. 3 квітня 2014 року Швейцарською конференцією університетів (SUC) було схвалено один з перших швейцарських документів, який стосувався питань відкритої науки, – національну стратегію «Наукова інформація: доступ, обробка та захист» [10]. Реалізація стратегії була поділена на дві програми (SUC P-2 на період 2013–2016 рр. та P-5 на період 2017–2020 рр.),які містили в собі 34 проєкти.

1 січня 2015 року було утворено асоціацію «Конференція ректорів швейцарських університетів» (Swissuniversities). Ця асоціація була створена з метою поглиблення та подальшого розвитку співпраці між швейцарськими університетами та наділена повноваженнями представляти інтереси та виступати від імені всіх швейцарських ЗВО.

31 січня 2017 року проєкт Національної стратегії вільного доступу до публікацій, який було розроблено відповідною робочою групою, асоціація Swissuniversities затвердила на пленарному засіданні. Національна стратегія вільного доступу до публікацій окреслює засади просування відкритого доступу як загальної мети, прозорості витрат державних коштів для забезпечення цієї мети, а також координації між зацікавленими сторонами, зокрема ЗВО та їх бібліотеками [11].

Починаючи з жовтня 2017 року дослідники, які подають заявки на грантове фінансування до Швейцарського національного наукового фонду (SNSF), зобов'язані надавати в таких заявках план управління даними.

2017 року спільними зусиллями Швейцарського федерального технологічного інституту Лозанни (EPFL) та Швейцарського федерального технологічного інституту Цюріху (ETH Zurich) було утворено Швейцарський дата-саенс центр (SDSC), який є прикладом організації, що може займатись повним циклом управління науковими даними: від управління дослідницькими та науковими даними як такого до прискорення їх обробки та використання шляхом застосування методів дата-саенс та штучного інтелекту.

8 лютого 2018 року асоціація Swissuniversities на пленарному засіданні затвердила План дій до Національної стратегії вільного доступу до публікацій

[12], а 5 вересня 2018 року Федеральною Радою було прийнято Швейцарську цифрову стратегію, яка вказує, у яких сферах та у який спосіб політики, органи влади, академії, представники приватного сектору та громадянського суспільства повинні працювати спільно, щоб забезпечити повноцінний процес цифрової трансформації Швейцарії [13].

19 грудня 2018 року було презентовано Стратегічний план швейцарських ЗВО на період 2021–2024 рр. В цьому документі зафіксовано, що швейцарські ЗВО визнають ключову роль цифрових трансформацій у забезпеченні відкритості науки, освіти та інновацій, а також засвідчують своє прагнення робити внесок у розвиток інфраструктури та послуг, які будуть максимально відкритими та відповідними принципам FAIR згідно зі світовими стандартами [14].

Швейцарські академії мистецтв та наук, однією з функцій яких є надання порад політикам та суспільству в питаннях, які стосуються розвитку науки, 2019 року опублікували роз'яснення щодо відкритої науки загалом [15]. Однак активність академій тривала і до 2019 року. Серед інших, варто відмітити Швейцарську академію гуманітарних та соціальних наук, яка надає окреме фінансування е-інфраструктур з метою зберігання та надання широкого доступу до даних (інтероперабельність та доступ до даних забезпечують Metagrid та histHub), а також фінансує близько 80 журналів відкритого доступу [16].

9 вересня 2019 року широкому загалу було представлено проєкт Швейцарської національної стратегії відкритої науки на 2021–2028 роки [17].

Швейцарська національна стратегія відкритої науки на 2021–2028 роки. Швейцарська національна стратегія відкритої науки на 2021–2028 роки (далі – Швейцарська стратегія) є засадничим документом, який було створено з урахуванням положень попередніх документів та широких консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема Швейцарськими академіями наук. Вона покликана окреслити засади співпраці між ЗВО та науковими спільнотами. Передбачається, що така співпраця посилить основоположну роль відкритої науки в суспільстві, забезпечуючи долучення та довіру до науки.

Важливою частиною Швейцарської стратегії є формулювання визначення «відкритої науки» у швейцарському розумінні цього терміну: відкрита наука – це спосіб проведення, поширення, розгортання, трансформації цифровими інструментами, мережами та засобами масової інформації наукових досліджень, освіти та інновацій. Спосіб походить від сукупних наслідків технологічного розвитку та культурних змін у напряму до співпраці та відкритості в усіх сферах наукової діяльності. Відкрита наука робить наукові процеси більш дієвими, прозорими та ефективними, пропонуючи нові інструменти для наукової співпраці, експериментів та аналізу, шляхом розвитку максимальної видимості, доступності, інтероперабельності та можливості повторного використання наукових знань (відповідно до FAIR-принципів).

Важливість документально зафіксованого визначення «відкритої науки» зумовлюється відсутністю чіткого понятійно-категоріального апарату у сфері відкритої науки, що може стати причиною ряду непорозумінь як на національному, так і на міжнародному рівні.

Також з метою розуміння поточного стану справ під час підготовки Швейцарської стратегії було проведено SWOT-аналіз сучасного стану наукової сфери в Швейцарії в контексті формування та реалізації державної політики відкритої науки і наведено його результати.

До сильних сторін (Strengths) було віднесено такі риси, як світова репутація швейцарських передових досліджень та децентралізація і велика різноманітність швейцарського наукового ландшафту. До слабких сторін (Weaknesses) – низький рівень використання репозитаріїв дослідницьких даних (понад 90% даних в репозитаріях належать лише 3% вчених), низький рівень прийняття принципів FAIR та «видимості» і неадекватність підходу до фінансування е-інфраструктур (фінансування надається проєкту, тобто на певний період виконання роботи, однак очікування – стійкість е-інфраструктури).

До Можливостей (Opportunities) – відносна стабільність, добробут та прива-

бливість Швейцарії і, відповідно, її ЗВО, а також готовність швейцарських ЗВО та державних органів сприяти співпраці та координації на національному та міжнародному рівнях.

До Загроз (Threats) – відсутність кваліфікованих фахівців для управління дослідницькими даними, роботи стюартом даних, опікування обміном практиками та політиками стосовно відкритої науки.

Спираючись на результати вищезгаданого аналізу, Швейцарська стратегія визначає чотири загальних цілі та п'ять сфер діяльності на період 2021–2024 рр.

Чотири цілі Швейцарської стратегії:

1. Розвиток можливостей поширення та інтерпретації. Ця ціль стосується переважно об'єктів цифрового формату (дані, програмне забезпечення тощо).

2. Урегулювання наявної децентралізації та різноманітності. Ця ціль стосується забезпечення взаємодії між собою наявних дослідницьких інфраструктур (зокрема е-інфраструктур).

3. Посилення діалогу між наукою та суспільством. Ця ціль стосується сприяння складній реорганізації дослідницької екосистеми на національному та міжнародному рівні (включно з підвищенням рівня доступності інтерпретації об'єктів цифрового формату науковим співтовариством та розвитку громадянської науки з метою спільного подолання суспільних викликів, що, своєю чергою сприятиме досягненню Цілей сталого розвитку ООН).

4. Прийняття відкритості та принципів FAIR. Ця ціль стосується глибоких культурних змін, спрямованих на навчання вчених відкритості, та застосування принципів FAIR на практиці.

П'ять напрямів роботи на період 2021–2024 рр.:

1. Відкритий доступ. Цей напрям роботи об'єднує в собі заходи, що стосуються комунікації та підвищення обізнаності, створення загальнодоступних послуг та е-інфраструктури (платформи відритого доступу та фінансування), участі ЗВО у міжнародних ініціативах та е-інфраструктурі, альтернативних форм публікацій, національному моніторингу та переговорів з видавцями.

2. Оцінка досліджень. Цей напрям стосується перегляду підходів до оцінки вчених та ЗВО щодо їхніх досягнень, пов'язаних із дослідженнями, що є важливою ланкою підтримки необхідних культурних змін у напряму відкритої науки (з урахуванням автономності окремих ЗВО).

3. FAIR-дані та послуги. Цей напрям розвиватиме потужності ЗВО з міждисциплінарною перспективою. Основні заходи будуть стосуватися спілкування та підвищення обізнаності, набування та розвитку навичок, ініціювання загальнодоступних відкритих наукових послуг, приведення наявних е-інфраструктур (переважно репозитаріїв) та послуг у відповідність з принципами FAIR, підтримки спільної участі швейцарських ЗВО у міжнародних ініціативах, пов'язаних з відкритістю, FAIR-даними та е-інфраструктурами.

4. Науково-дослідні та інтеграційні проєкти. Цей напрям розвиватиме відкриті інновації, громадянську науку та відкриті освітні ресурси шляхом співпраці між ЗВО та їх філіями та інтеграцію зовнішніх партнерів у проєкти, зміцнення діалогу між науковими колами, підприємствами та суспільством. Співфінансування від зовнішніх партнерів очікується в рамках розвитку відкритих інновацій.

5. Е-інфраструктури відкритих даних: Цей напрям буде зосереджено на розробці стабільного фінансування (а не «проєктного», тобто строком до завершення проєкту) для наявних та нових національних е-інфраструктур.

Хоча в Швейцарській стратегії окреслено засади внутрішньої політики відкритої науки, зазначається, що відкрита наука є міжнародним рухом. Тому одним із напрямів міжнародної співпраці вбачається долучення Швейцарії до реалізації проєкту Європейської хмари відкритої науки (EOSC).

Подальші дії Швейцарії щодо формування та реалізації державної політики відкритої науки. Відповідно до Рекомендацій Європейської Комісії стосовно доступу та зберігання наукової інформації, які надані 25 квітня 2018 року, державна політика, яка стосується відкритого доступу до наукових публікацій, управління дослідницькими даними (включно

з відкритим доступом до них), зберігання та повторного використання наукової інформації, розвитку дослідницьких інфраструктур відкритого доступу, навичок та компетентності вчених та інших працівників, розроблення системи стимулів та винагород за відкритість тощо, має бути зафіксована в особливому різновиді документів – Національному плані дій [18].

Швейцарська стратегія слугуватиме основою для двох послідовних Національних планів дій тривалістю по 4 роки кожен. Перший після проведення консультацій з основними зацікавленими сторонами буде створено на період 2021–2024 рр. із урахуванням Плану дій щодо відкритого доступу. Другий охоплюватиме 2025–2028 рр.

Передбачається, що в Національному плані дій Швейцарії на період 2021–2024 рр. буде деталізовано інформацію про сфери діяльності та напрями дій, ролі різних зацікавлених сторін та кількісні показники досягнення вищевказаних цілей.

Висновки і пропозиції. Попри очевидну активність, ряд розроблених документів та вжитих заходів, які більш менш сприяли розвитку окремих напрямів відкритої науки в Швейцарії, до 2019 року державна політика відкритої науки в Швейцарії скоординованою не була.

Наразі, хоча Швейцарія і не є членом Європейського Союзу, формування та реалізація державної політики відкритої науки в цій країні відбувається із врахуванням його рекомендаційних документів.

2019 року було створено Швейцарську національну стратегію відкритої науки – документ, у якому проаналізовано поточний стан наукової сфери та зафіксовано засади формування державної політики відкритої науки в Швейцарії. Процес реалізації вважається досить тривалим, оскільки вищезгадану Швейцарську стратегію планується реалізовувати протягом 2021–2028 років.

Національний план дій щодо реалізації Швейцарської національної стратегії відкритої науки наразі ще не затверджено. Характерною особливістю швейцарського підходу є намір реалізовувати державну політику відкритої науки частинами та із урахуванням майбутнього стану речей. Тому передбачається, що Національних планів дій буде створено два: на період з 2021 по 2024 рр. та з 2025 по 2028 рр.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є проведення дослідження процесів формування та реалізації державної політики відкритої науки в інших країнах ЄДП, а зокрема, в Норвегії, як у країні, яка входить до ЄДП, але не є країною – членом Європейського Союзу.

Список використаної літератури:

1. Рилач Н.М. Використання можливостей Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом для інтеграції в Європейський дослідницький простір. Вісник КНУ. Міжнародні відносини. 2017. № 1/2(47/48). С. 43–49.
2. Фірстов С. На шляху до створення єдиного європейського дослідницького простору. С. Фірстов, Є. Бордюк, Д. Левіна, Т. Патрах, Л. Чернишев. *Вісник Національної академії наук України*. 2002. № 9. С.5–11. Режимдоступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2002_9_2.
3. Breschi, S. and L. Cusmano (2004), 'Unveiling the texture of a European Research Area: Emergence of oligarchic networks under EU Framework Programmes, International Journal of Technology Management, 27 (8), 747–72.
4. Edler, J., Kuhlmann, S., & Behrens, M. (Eds.) (2003). *Changing governance of research and technology policy: The European research area*. Edward Elgar Publishing. Original languageEnglish PublisherEdward Elgar Publishing, Number of pages343, ISBN (Print)978-1-84376-597-4, Publication statusPublished – 2003
5. Morano Foadi S. Scientific Mobility, Career Progression, and Excellence in the European Research Area. Volume 43, Issue5, December 2005, p. 133-162. URL: https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2005.00344.x
6. Березко О. Аналіз алгоритму двостороннього сліпого рецензування в контексті впровадження принципів відкритої науки / Олександр Березко, Лілія Ковалик. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Інформатизація вищого навчального закладу*. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2018. № 903. С. 58–66.
7. Орєхова В.В. Відкрита наука в бібліотеці закладу вищої освіти: концепція, реалізація, перспективи. Бібліотека закладу вищої освіти в умовах тран-

сформаційних змін: відкрита наука, відкритий доступ, цифрова педагогіка : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., (м. Полтава, 20–21 верес. 2018 р.). Полтава : ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2018. С 20–26. URL: http://dspace.pnpu.edu.ua/handle/123456789/10740.

8. Шишкіна М.П., Попель М.В. (2019) *Cloud services of open science in the educational and scientific environment of the university*. In: Збірник матеріалів VII Міжнародної науково-практичної конференції «Глобальні та регіональні проблеми інформатизації в суспільстві і природокористуванні '2019» (15-16 травня 2019 року) НУБіП України, м. Київ, Україна, pp. 232-234.
9. Tennant, J. (2020, March 9). A value proposition for Open Science. https://doi.org/10.31235/osf.io/k9qhv Tennant, Jonathan. "A Value Proposition for Open Science." SocArXiv, 9 Mar. 2020. Web.
10. Program SUC 2013–2016 P-2. "Scientific information: Access, processing and safeguarding". Combining Efforts to Manage Scientific Information. National strategy. CRUS.CH, 2014. URL: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Organisation/SUK-P/SUK_P-2/SUK_P-2_NationaleStrategie_20140403_EN.pdf (дата звернення: 10.01.2020 р.)
11. Stratégie Nationale sur Open Access. SNSF and swissuniversities, 2017. URL: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Open_Access/Open_Access_strategy_final_f.pdf.
12. Plan d'Action National sur Open Access. SNSF and swissuniversities, 2018. URL: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Open_Access/Plan_d_action-f.pdf.
13. Digital Strategy & Action Plan. Swiss Federal Office of Communications, 2018 URL: https://www.bakom.admin.ch/bakom/en/homepage/digital-switzerland-and-internet/strategie-digitale-schweiz.html.
14. Strategische Planung 2021–2024 von swissuniversities. Zuhandender Schweizerischen Hochschulkonferenz swissuniversities, 2018URL: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Hochschulpolitik/Strategische_Planung/Strategische_Planung_2021-2024_swu-D.pdf.
15. Swiss Academies of Arts and Sciences (2019) Open Science in Switzerland: Opportunities and Challenges. Swiss Academies Factsheets 14 (2)
16. Beat Immenhauser (2019): Open Science Policy of the Swiss Academy of Humanities and Social Sciences. zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.2634242
17. Swiss National Open Science Strategy. Version 2. swissuniversities, 2019. URL: https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Organisation/SUK-P/SUK_P-2/Open-Science_Strategy_v2.5_clean.pdf.
18. Commission Recommendation of 25 April 2018 on access to and preservation of scientific information. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0790.

Vasylenko A. Implementation of the public open science policy in the European Research Area countries (example of Switzerland)

Nowadays, there is a problem in international science policy that there are some distinctive features of national open science policy which complicate the creation of a corresponding global vision. Despite several studies conducted, it is possible to state that there is no analysis of current processes of formation and implementation of public policy of open science in Switzerland as a country which is a member of the European Research Area, but is not a member state of the European Union. Therefore, the purpose of this article is to carry out such analysis. The article discusses the prerequisites for implementing public policy in open science in Switzerland. It was initiated by the approval of the National Strategy "Scientific information: Access, processing and safeguarding" and the formation to deepen and further development of cooperation between the Swiss Universities. The ideas of open science have been developed in the National Strategy for Free Access to Publications and the Action Plan and have been taken into account in the development of the Swiss National Open Science Strategy (at the project stage). An essential part of the Swiss Strategy is the formulation of the definition of "open science" in the Swiss sense of the term and SWOT analysis of the current state of the scientific field in Switzerland in the context of the formation and implementation of public policy of open science. Based on the results of the analysis mentioned above,

the Swiss Strategy sets out four broad goals and five areas of activity for the period 2021–2024. One of the areas of international cooperation is Switzerland's involvement in the implementation of the European Open Science Cloud project. It was concluded that, despite the apparent activity, some developed documents and measures are taken, which to a greater or lesser extent contributed to the development of particular areas of open science in Switzerland, were not coordinated until 2019 by the public policy of open science in Switzerland. Prospects for further exploration in this direction determine the processes of formation and implementation of public policy of open science in other countries of the European Research Area

Key words: *open science, public science policy, European Research Area, public open science policy, Switzerland.*

УДК 327.7:341.1(4-11):005.334
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.42

В. Б. Дубовик
кандидат юридичних наук

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: РОЛЬ ОБСЄ

У статті проаналізовано роль ОБСЄ у демократизації та європейській інтеграції країн Європи до регіональних міжнародних організацій, особливості підтримки демократичних інститутів країн-учасниць ОБСЄ. Наголошено, що сучасні демократії стикаються з всенародним тиском для надання більшого доступу до влади, підвищення прозорості управління, наближення рішень до громадян шляхом децентралізації та допоміжних організацій. Ми спостерігаємо розширення того, що було названо «просування демократії». Названа тактика надає права окремим особам, групам громадян та неурядовим організаціям брати активну участь у політичному процесі, вимагати інформацію від державних установ, консультуватися з омбудсменами, оскаржувати дії уряду через суд тощо. Визначено, що ОБСЄ допомагає державам-учасницям будувати та консолідувати демократичні інститути. Як один із головних світових регіональних органів з прав людини, Бюро ОБСЄ з питань демократичних інститутів та прав людини працює з державними установами, політичними партіями, парламентами та допомагає громадянському суспільству у розробці курсу державної політики, а також підтримує зусилля держав-учасниць у збільшенні участі жінок та молоді в політиці, зміцненні парламентів, розробці багатопартійних політичних ландшафтів, вдосконаленні інтеграції мігрантів та модернізації систем реєстрації населення. Зроблено висновок, що, ряд організацій ОБСЄ також активно працюють над підтримкою демократичних інститутів у своїх країнах, що діють. Деякі з їхньої діяльності включають: проведення публічної інформації, інформаційно-просвітницьких та інформаційних кампаній; роботу з урядовими структурами та організаціями громадянського суспільства щодо розбудови потенціалу; роботу з державними установами та громадянським суспільством для заохочення громадянської участі; підтримку парламентських органів у нагляді за сектором безпеки; надання неформального та безпартійного форуму для уряду, політичних партій та виборців; підтримку реформи ЗМІ; допомогу в подальших виборчих і політичних процесах відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: *Нарада з безпеки і співробітництва в Європі, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, європейська система міжнародної безпеки, демократизація, євроінтеграція, верховенство права, виміри діяльності ОБСЄ.*

Постановка проблеми. Процес демократизації після 1989 р. так званого «Східного блоку Європи» проклав шлях до возз'єднання континенту та створення «Європи єдиної і вільної». Цей процес возз'єднання триває й досі, але за останні десятиліття були досягнуті значні успіхи.

Так, станом на 2020 рік членами ЄС є 28 країн. Проте розширення Союзу триває й досі. НАТО також розширилося до Центрально-Східної Європи і охопило Кавказ та Центральну Азію через «Партнерство заради миру». Сьогодні ОБСЄ включає 55 членів, а Рада Європи – 44 члени. Спусковим механізмом таких процесів європейської експансії стала успішна «демократизація» колишніх недемократичних держав. Процеси консолідації демократії в цих державах та їх інтеграція до Європи взаємно посилюються. Перспективи «повернення в Європу» та необхідність дотримання стандартів та зобов'язань різних європейських організацій виявилися надзвичайним стимулом для країн, що демократизують, пришвидшують та поглиблюють свої внутрішні демократичні реформи. Наявність таких інституцій разом із їхніми «позитивними моделями» забезпечують після розпаду спершу СРСР, а потім Югославії набагато сприятливіші умови для демократизації держав, особливо порівняно з ситуацією, що склалася на європейському континенті після Першої світової війни.

© Дубовик В. Б., 2020

Слід зазначити, що Західні Балкани ще не є повністю частиною європейських інституцій (ЄС та НАТО), і це пов'язано з тим, що демократія в цьому регіоні почала свій розвиток пізніше, ніж у Центрально-Східній Європі. Більше того, демократизації на Балканах багато років перешкоджали націоналізм та етнічні війни. Однак не будемо забувати, що консолідація демократичних інститутів є тривалим процесом.

Відтак **метою статті** є аналіз особливостей участі ОБСЄ у демократизації та євроінтеграції.

Виклад дослідження. Встановлення та закріплення демократії – це дві різні концепції та процеси. Загалом, перший стосується запровадження демократичних процедур після періоду неліберального управління. Таке встановлення збігається із запровадженням вільного та конкурентоспроможного виборчого процесу та повагою до результатів виборів із боку політичних суб'єктів країни. Ми можемо легко сказати, що за дуже невеликими винятками демократичні процедури в Європі стали нормою. Однак консолідація демократії є значно складнішою концепцією. Консолідована демократія передбачає існування різноманітних елементів, які визначають якість системи управління країною [1].

Перш за все, консолідовану демократію неможливо уявити без «верховенства закону», а саме: повага та виконання закону; рівність громадян перед законом; існування незалежних від політичної влади судів та судової системи; відсутність корупції з боку політичного, адміністративного та судового апарату; легкий і рівний доступ до правосуддя для всіх громадян; існування професійної відповідальної бюрократії; здатність держави боротися та ізолювати організовану злочинність; поліцейська служба, ефективна, професійна та деполітизована, яка водночас поважає права та свободи людини; повне дотримання прав людини та меншин; активне громадянське суспільство, яке бере участь у суспільному житті; і вільні, плюралістичні та професійні засоби масової інформації. Тільки в поєднанні із верховенством права демократія може проявити свій повний потенціал і досягти того, що має бути його кінцевою метою, тобто створення найкращих життєвих можливостей для найбільшої кількості людей [2]. Тільки в поєднанні з верховенством права демократія може ефективно захистити себе від внутрішніх і зовнішніх загроз. Тільки демократії, засновані на верховенстві права, можуть залучати бізнес та інвестиції та процвітати економічно.

Верховенство закону також передбачає концепцію «підзвітності» влади, як вертикальної, так і горизонтальної. Перший вид підзвітності визначає відносини між обраними та виборцями, останній стосується взаємної підзвітності між різними гілками влади: виконавчої, законодавчої та судової влади. Слід зазначити, що наявність сильної опозиції та уряду, що добре представлений у парламенті, є вирішальним для забезпечення підзвітності в політичній системі [3].

Така підзвітність має вирішальне значення для створення системи «стримувань і противаг», яка є основою будь-якої функціонуючої демократії. Концепція підзвітності постійно розширюється в європейських демократіях. У межах Європейського Союзу існує сильна складова частина наднаціональної підзвітності – тобто договір, закони ЄС, спеціалізовані інституції ЄС, перед якими всі національні уряди однаково підзвітні. Крім того, існує рівень «місцевої та прямої підзвітності», який стає все більш актуальним [5].

Сучасні демократії стикаються з всенародним тиском для надання більшого доступу до влади, підвищення прозорості управління, наближення рішень до громадян шляхом децентралізації та допоміжних організацій. Ми спостерігаємо розширення того, що було названо «просування демократії». Названа тактика надає права окремим особам, групам громадян та НУО брати активну участь у політичному процесі, вимагати інформацію від державних установ, консультуватися з омбудсменами, оскаржувати дії уряду через суд тощо [4].

Саме проаналізована модель демократії, заснована на верховенстві закону та підзвітності влади, стала частиною європейського «способу життя» та європейської системи цінностей. Тому не дивно, що ці принципи сьогодні лежать в основі acquis в усіх основних європейських та євроатлан-

тичних установах: РЄ, ОБСЄ, ЄС та НАТО. Це ті самі стандарти та принципи, які ми хотіли б сприйняти всіма європейськими громадянами та європейськими країнами. Саме стандарти демократії, заснованої на верховенстві права, є необхідною умовою повної інтеграції до Європейського Союзу відповідно до критеріїв приєднання, визначених на Копенгагенській Європейській Раді у 1993 році та включені до Статуту ЄС. Так, ОБСЄ підтримує амбіції країн стати повноправною частиною європейської сім'ї, включаючи ЄС [6].

ОБСЄ побічно робить важливий внесок у повну інтеграцію своїх країн-членів до європейської сім'ї. Як відомо, Місія разом з офісом ОБСЄ активно допомагає місцевим інституціям, громадянам та суспільству в цілому розвивати та консолідувати засади верховенства права та підзвітної демократії, необхідної для того, щоб стати частиною європейської сім'ї. Зокрема, ОБСЄ надає допомогу [6] у:

1) підготовці членів національних парламентів та заохочення до обміну професійним досвідом з іншими парламентами регіону;

2) розробці важливих законодавчих актів у ключових сферах демократичного життя країни;

3) підготовці професійної поліції;

4) розширенні прав та можливостей для нових інституцій, таких як Омбудсмен;

5) рекомендації запровадити більш ефективні засоби боротьби з торгівлею людьми;

6) розвитку місцевої демократії шляхом створення інформаційних та освітніх центрів у ряді муніципалітетів;

7) навчанні високопрофесійних журналістів та ЗМІ. Забезпеченні свободи слова та відсутності цензури тощо.

Однак, безумовно, для успішних реформ необхідна повна участь та залучення суспільства та всіх політичних сил. Необхідна консолідація широкого національного консенсусу щодо реформ, верховенства права та демократичних цінностей. Плюралістичний парламент, незалежна судова влада та активне громадянське суспільство залишаються вирішальними для того, щоб зробити демократію Чорногорії ефективною, підзвітною та повністю європейською. ОБСЄ готова продовжувати допомагати всім місцевим акторам та чорногорському суспільству у досягненні цих цілей [3].

Висновки. Таким чином, ОБСЄ допомагає державам-учасницям будувати та консолідувати демократичні інститути. Як один із головних світових регіональних органів з прав людини, Бюро ОБСЄ з питань демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) працює з державними установами, політичними партіями, парламентами та допомагає громадянському суспільству в розробленні курсу державної політики. БДІПЛ також підтримує зусилля держав-учасниць у збільшенні участі жінок та молоді в політиці, зміцненні парламентів, розробці багатопартійних політичних ландшафтів, вдосконаленні інтеграції мігрантів та модернізації систем реєстрації населення.

Загалом, ряд операцій на місцях ОБСЄ також активно працюють над підтримкою демократичних інститутів у своїх країнах, що діють. Деякі з їхньої діяльності включають: проведення публічної інформації, інформаційно-просвітницьких та інформаційних кампаній; роботу з урядовими структурами та організаціями громадянського суспільства щодо розбудови потенціалу; роботу з державними установами та громадянським суспільством для заохочення громадянської участі; підтримку парламентських органів у нагляді за сектором безпеки; надання неформального та безпартійного форуму для уряду, політичних партій та виборців; підтримку реформи ЗМІ; допомогу в подальших виборчих і політичних процесах відповідно до міжнародних стандартів.

Список використаної літератури:

1. OSCE Handbook. Vienna : OSCE Press and Public Information Section, 2007. 118 p.
2. Schermers Henry G., Blokker N. International institutional law: unity within diversity / Henry G. Schermers, N. Blokker. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2011. 5th rev. ed. 1273 p.
3. Article by the Head of the OSCE Mission to Serbia and Montenegro, Ambassador Maurizio Massari. (Podgorica, 19 April 2004). URL : https://www.osce.org/files/f/documents/9/5/29626.pdf.

4. Democratization. What We Do. OSCE. URL : https://www.osce.org/democratization.
5. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). URL : https://www.osce.org/odihr.
6. OSCE/ODIHR partners with pro-democracy bodies in release of proposed global agenda on improving democratic institutions. URL : https://www.osce.org/odihr/395360.

Dubovyk V. Role of the OSCE in the democratization and European integration

The article analyzed role of the OSCE in the democratization and european integration of European countries, especially the support of democratic institutions of OSCE participating States. It is emphasized that modern democracies face popular pressure to provide more access to power, increase governance transparency, and bring decisions closer to citizens through decentralization and support organizations. We are witnessing an expansion of what has been called promoting democracy. These tactics entitle individuals, groups of citizens and non-governmental organizations to take an active part in the political process, request information from government agencies, consult with ombudsmen, challenge government actions in court, and so on. The OSCE has been identified as assisting participating States in building and consolidating democratic institutions. As one of the world's leading regional human rights bodies, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights works with government agencies, political parties, parliaments and assists civil society in developing public policy, as well as supporting participating States' efforts to increase participation women and youth in politics, strengthening parliaments, developing multi-party political landscapes, improving the integration of migrants and modernizing registration systems. It is concluded that a number of OSCE organizations are also actively working to support democratic institutions in their existing countries. Some of their activities include: conducting public information, awareness-raising and information campaigns; work with government structures and civil society organizations on capacity building; work with government agencies and civil society to encourage civic participation; supporting parliamentary bodies in overseeing the security sector; providing an informal and non-partisan forum for government, political parties and voters; support for media reform; and assistance in further electoral and political processes in line with international standards.

Key words: *Conference on Security and Cooperation in Europe, Organization for Security and Cooperation in Europe, European system of international security, democratization, European integration, rule of law, dimensions of OSCE activity.*

УДК 351:796.011.1:615.825
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.43

В. П. Пурнак
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Ґжицького

О. П. Гентош
асистент кафедри права
Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С.З. Ґжицького

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СУЧАСНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ У СИСТЕМІ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ УКРАЇНИ: ПЕДАГОГІЧНО-ВИХОВНІ ТА СОЦІАЛІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ

Соціалізаційний розвиток особистості здійснюється під впливом зовнішніх і внутрішніх, соціальних і природних, керованих і некерованих факторів. Він протікає в процесі її соціалізації, тобто засвоєння людиною цінностей, норм, установок, зразків поведінки, властивих даному суспільству, соціальної спільності, групі, відтворення соціальних зв'язків та соціального досвіду. Соціалізація відбувається в умовах стихійного впливу і під впливом соціально контрольованих обставин та спеціально створюваних в процесі виховання у закладах освіти умов.

Здатність до розвитку є найважливішою властивістю особистості протягом усього життя людини, водночас традиційною є точка зору, що виховання здійснюється лише стосовно підростаючого покоління, а зі змістовної точки зору виховання класифікується по-різному. Узагальнена класифікація включає в себе розумове, трудове, фізичне та інші види виховання. Беручи до уваги аспекти виховного процесу, виділяють ідейно-політичне, патріотичне, моральне, інтернаціональне, естетичне, правове, екологічне та економічне виховання.

Ідеї громадянського суспільства визначають життєдіяльність різних типів і видів соціальних спільнот, у швидкоплинному світі людина може жити і ефективно функціонувати, лише володіючи високою особистісною гнучкістю. Їй необхідна здатність отримувати і засвоювати нову інформацію, адаптуватися до економічних, соціальних і психологічних змін як у суспільстві та державі, так і в найближчому соціальному оточенні. Особливо це проявляється в процесі взаємодії особистості з оточуючими її людьми, об'єднаними в колективи, що надає вихованню певну специфіку.

Специфікою професійного виховання в закладах освіти України має бути провідна роль колективу у формуванні особистості, осмислений минулий виховний досвід. Спроби переробити індивідуальну природу людини виявилися прямолінійними і спрощеними. Тільки гармонійне поєднання особистого і колективного найбільшою мірою відповідає зрілим уявленням про педагогічно-виховні технологій. Виховання людини, як формування розвинутої особистості, тепер становить одне з головних завдань сучасної державної політики.

Сучасна професійна підготовка кадрів у системі освіти полягає в тому, щоб кожна людина формувалася як особистість, що взаємодіє з оточуючим колективом. Для цього потрібно вдосконалення індивідуальних можливостей, вміння самостійно мислити, оновлювати і розширювати свої знання, розвиток мислення, поглядів, почуттів, готовності до участі в спільній з іншими людьми економічної, соціальної та державотворчої діяльності. Отже, важливе місце в педагогічно-виховній діяльності повинно відводитися завданню формування в людини здатності бути суб'єктом суспільно-владних відносин, що можливо лише в умовах виховання у спільноті.

Ключові слова: *соціалізація, педагогічно-виховні аспекти, державна політика, професійність, підготовка кадрів, заклади освіти, сучасні підходи.*

© Пурнак В. П., Гентош О. П., 2020

Постановка проблеми. Процес включення людини в систему колективних відносин складний, неоднозначний і часто суперечливий, а становище особистості в системі групових трудових відносин найістотнішим чином залежить від її індивідуального соціального досвіду. Саме досвід визначає характер її суджень, системи ціннісних орієнтацій, лінію поведінки. Водночас, як складаються стосунки особистості і колективу, залежить не тільки від якостей самої особистості, але і від особливостей колективної психології. Найбільш сприятливо педагогічно-виховні відносини складаються там, де колектив вже досяг високого рівня свого розвитку, де він представляє силу, засновану на традиціях, громадській думці, авторитеті самоврядування.

Такими колективами є спільноти в системі закладів освіти, а кожна людина з більшою або меншою енергією прагне до самоствердження в колективі, до того, щоб зайняти в ньому сприятливе для себе положення. Управляти педагогічно-виховним ефектом колективу означає коригувати його функціонування, використовувати в якості інструменту виховання з урахуванням тієї стадії його розвитку, на якій він знаходиться. У випередженні такого положення спрямована перспективна розробка теоретичних і прикладних проблем особистісно-орієнтованого виховання.

У цьому понятті об'єднуються професійна роль і громадянська особистісна позиція, прийнята на себе однією людиною і реалізована в інтересах іншої людини або колективу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові розробки теорії та практики державної гуманітарної політики виходять із принципу особистісного підходу до вихованця як до сприятливого відповідального розвитку так і до суб'єкту виховної взаємодії. Узагальнення поданих методологічних позицій дозволяє уявити педагогічний вплив як діяльність із формування виховного середовища, що дозволяє реалізувати особистісний потенціал із метою досягнення життєвих орієнтирів в інтересах освітньої підготовки і професійної діяльності. Педагогічно-виховний вплив передбачає допомогу в підготовці кадрів щодо усвідомлення себе особистістю, у виявленні і розкритті його можливостей, становленні самосвідомості, в здійсненні особистісно-значущому і суспільно прийнятному самовизначенні.

Проведений теоретичний аналіз суті, формування і функціонування педагогічно-виховної діяльності у системі закладів освіти дозволяє виділити в ній проблему пріоритету саме виховної взаємодії. Усунення виявлених недоречностей у низці наукових і навчальних публікацій останніх років дозволяє тепер розглядати виховну взаємодію як цілеспрямований процес суб'єкт-суб'єктних відносин між вихователем і вихованцем, спрямований на формування і послідовний розвиток особистісних властивостей і якостей, необхідних для ефективної навчальної, професійної та інших видів діяльності щодо підготовки висококваліфікованих кадрів.

Мета статті – обґрунтування державної політики сучасної професійної підготовки кадрів у системі закладів освіти України на основі педагогічно-виховних та соціалізаційних особливостей.

Виклад основного матеріалу. У результаті взаємопроникнення різних соціальних, професійних і індивідуально-психологічних рис особистості оформляється педагогічний стиль і виховна позиція закладу освіти. Вони пов'язані із суспільним устроєм, традиціями, особливостями державної гуманітарної політики, але в чималому ступені залежать і від сформованої педагогічної культури. Основні складові частини педагогічного успіху полягають в його професіоналізмі та моральному авторитеті, які передбачають вміння увійти в контакт, знання їх індивідуальних і вікових особливостей, повагу до людської гідності, здатність творчо вирішувати складні ситуації в житті особистості.

Водночас необхідність морального, громадянського і професійного підходу випливає із самої суті процесу виховання, який передбачає розуміння власних громадських завдань, цивільних цілей, а також знання майбутніх професійних кадрів. Поряд із перерахованими умовами ефективного виховання вельми важливим

є знання педагога, керівництво у своїй професійній діяльності відповідними принципами оптимальної організації і раціонального здійснення. Водночас розуміння виховання як складової частини розвитку і соціалізації людини, як взаємодії професійного фахівця і початківця дозволяє виділити низку принципів виховання, які можуть розглядатися як принципи освіти та організації соціального досвіду.

У цьому випадку розуміння педагогічно-виховного впливу для розвитку людини зумовлює принципи підходу до виховання як до цілеспрямованого розвитку.

При різних тлумаченнях поняття педагогічного і виховного впливу їх об'єднував підхід до людини як до її частини і твердження необхідності його виховання відповідно до об'єктивних закономірностей розвитку в громадянському суспільстві. Процес виховання повинен ґрунтуватися на науковому розумінні природних і соціальних процесів, узгоджуватися з загальними законами розвитку людини, формувати в нього відповідальність за еволюцію самого себе.

Вважається, що цілі, зміст і методи виховання зрозумілі в тому випадку, якщо враховують історичну ситуацію, що склалася в конкретному соціумі, традиції і стиль соціалізації. Процес виховання, інститути виховання при цьому підході розглядаються лише як засоби розвитку особистості. Такий підхід дає можливість трактувати саме виховання як сукупність взаємодоповнюючих процесів державного і громадського виховання. Це призводить до розуміння сучасної державної політики підготовки професійних кадрів як одного з багатьох інститутів виховання, який втратив монополії в освіті, але зберіг пріоритет у систематичному навчанні.

Представлені положення розкривають сутність і зміст виховання, створюють умови для розгляду важливого компонента у вихованні та педагогічних основ.

Особливого роду виховні системи формуються в зонах військових конфліктів, стихійних і соціальних лих, де люди відчули сильні емоційні потрясіння, що обумовлює посилення реабілітаційної функції у виховній діяльності педагогів. Виховні системи закладів освіти різних рівнів зорієнтовані на формування особистісних властивостей і якостей фахівця відповідної сфери професійної діяльності. Виховні системи гуманістичного типу відрізняються базуванням на гуманістично-орієнтованої концепції виховання, переважанням в учасників виховного процесу позитивних ціннісних орієнтацій і відчуженням негативних явищ, атмосферою взаємної довіри, доброзичливості і взаємодопомоги.

Формування сучасних педагогічно-виховних систем починається з розробки її вихідної концепції та ознайомлення студентів та педагогів з її основними ідеями, вона проходить етапи формування, функціонування в оптимальному режимі, розвитку або, при необхідності, поновлення. На етапі функціонування реалізуються норми поведінки, форми організації життєдіяльності студентів та педагогів. Визначаючи основні характеристики системи при її формуванні, педагоги потім усвідомлюють себе лише однією з діючих в ній сил. З посиленням значення колективу вибір перспектив подальшого розвитку педагогічно-виховної системи здійснюється педагогами та студентами спільно.

Основним критерієм педагогічної доцільності функціонування виховної системи визнається самопочуття студентів, спрямованість і рівень їх особистісного становлення і розвитку. Процеси відновлення пов'язані зі змінами, перш за все, у блоці цілей, за якими іде реформування структури, діяльності та відносин, створення нових ціннісних орієнтацій і моральних норм. Відчуваючи вплив як зовнішнього чинника навколишнього середовища, так і внутрішніх регулятивних процесів, педагогічно-виховна система долає виникаючі протиріччя між ціннісними компонентами, культивованими педагогами, що складаються в суспільстві, між традиціями і новаціями.

У функціонуванні педагогічно-виховної системи може настати кризовий етап, який не усвідомлюється ні педагогами, ні студентами, але виявляється або в незадоволеності навчально-виховної та іншою діяльністю, або в складнощах у проведенні професійної роботи. Формування і функціонування виховних систем є одним із

пріоритетних напрямків розвитку сучасної педагогічної теорії і практики. У зв'язку із цим важливими є виявлення співвідношення виховання і соціалізації в умовах сучасного суспільства, педагогічне осмислення процесів самопізнання, самоусвідомлення, самореалізації особистості в освітніх та інших установах зі сформованими виховними системами. Віковий підхід у вихованні передбачає врахування і використання закономірностей формування і розвитку конкретної молодої людини, а також соціально-психологічних особливостей груп студентів, зумовлених їх віковим складом.

Розвиток і життя молодої людини в системі закладів освіти на кожному віковому етапі має самостійне значення з виховної та педагогічної точок зору. Це призводить до невиправданого трактування змісту виховання тільки як підготовки людини до життя, до об'єктного ставлення до людини, ігнорування самоцінності особистості в кожен момент її існування, а також до навмисного спотворення тимчасової невизначеної перспективи, виникнення соціальної безвідповідальності. Вікові особливості утворюють комплекс фізичних, пізнавальних, інтелектуальних, мотиваційних і емоційних властивостей молодої людини, які притаманні більшості людей одного віку.

Характеристики тієї чи іншої вікової групи визначаються історичними, соціальними, культурними змінами, які властиві групі людей, яка переживає в один період часу одні й ті ж події. Це вимагає від виховної діяльності педагогів та інших професійних кадрів, які вирішують виховні завдання в системах освітніх, виробничих, науково-дослідних та інших установ, творчості та гнучкості в роботі. Етапи поступових змін у ньому чергуються з тими чи іншими кризами особистісної сфери молодої людини. На різних етапах вікових криз відбувається корінна зміна всієї «соціальної ситуації розвитку» молодої людини та виникнення нового типу стосунків з оточуючими, заміна одного виду професійної діяльності іншим.

Особливе інтеграційне значення має положення про те, що на кожному віковому етапі перед молодою людиною постає низка завдань, від вирішення яких залежить його особистісний розвиток. Віковий підхід покликаний створювати умови для їх ефективного вирішення, він уособлює оптимальні умови виховання, догляду за студентом, здорового способу життя. Соціально-культурні завдання ставляться до особистості різними інститутами виховання та існують у вигляді певних норм і цінностей в суспільній практиці. Віковий підхід у вихованні в цьому випадку визначає знання, вміння, навички, цінності та норми, необхідні для вирішення цих завдань, фактично виконуючи соціальне замовлення формування громадянина, виховання професійних кадрів.

Соціально-психологічні завдання ставляться до проблеми становлення самосвідомості особистості, її самовизначення в різних сферах державного та громадського життя. У цьому випадку необхідно вчити молоду людину ставити перед собою цілі, адекватні віковим можливостям і її особистісним ресурсам, вносити в них корективи в зв'язку зі зміною об'єктивних обставин, способів співпраці, вирішення проблем, попередження і подолання конфліктів. Завдання виховання, не вирішене в молодому віці, може проявитися через тривалий період і викликати небажані зміни в спрямованості розвитку особистісної сфери молодої людини. Це істотно вплине на кінцевий результат педагогічного виховання, а саме особистісне самовизначення, самоусвідомлення і самооцінку молодої особистості.

Поява потреби в самовизначенні свідчить про досягнення молодою особистістю досить високого рівня розвитку, для якого характерно прагнення зайняти власну, але досить незалежну позицію у структурі інформаційних, ідеологічних, професійних, емоційних і інших зв'язків з іншими людьми. Процес становлення молодої людини як суспільного цілеспрямовано і свідомого індивіда характеризується поєднанням прагнення до єднання, суспільного визнання, включенням у соціально значущу для нього спільність і до відокремлення, виділення із спільності. Саме це виступає головною передумовою формування самосвідомості, самовизначення також може бути

розглянуто як процес освоєння молодою людиною різних міжособистісних і соціальних ролей.

Саме в самосвідомості молода людина виділяє себе з навколишньої дійсності світу, визначає своє місце в круговороті природних і суспільних подій. До того ж воно тісно пов'язане з рефлексією, де виходить на рівень теоретичного мислення. А оскільки мірою і вихідним пунктом ставлення людини до себе виступають, перш за все, інші люди, то самоусвідомлення за самою суттю носить суспільний характер. Одним із елементів самоусвідомлення є самооцінка особистості, емоційно насичена оцінка молодою людиною самого себе як особистості, своїх можливостей, моральних якостей і вчинків. Вона виступає важливим регулятором зовнішньої поведінки і внутрішніх помислів і визначає взаємини людини з оточуючими, вимогливість до себе, ставлення до успіхів і невдач.

Тим самим самооцінка впливає на ефективність діяльності молодої людини і розвиток його особистісної сфери. У кожної людини, як правило, завжди є вимоги до себе, які знаходять відображення в її вчинках, спілкуванні, відносинах, діяльності, важливо лише їх виділити, проаналізувати, уточнити. На основі обраних шляхів, методів і засобів самовиховання, а також сформульованих особистих правил здійснюється планування роботи над собою, його зміст знаходить відображення у відповідних програмах або планах. Розгляд виховання як складової частини освітнього процесу дозволяє сформувати його цілісне розуміння як явища, наповненого своєрідними сутністю і змістом, що відображає специфіку виховання в колективі, особливості особистісно-орієнтованого виховання, місце і педагогічні функції, а також принципи організації та реалізації.

Висновки і пропозиції. Державна політика виховання професійних кадрів у системі закладів освіти України передбачає здійснення особливим чином організованої управлінської діяльності. Уже сьогодні розроблена ціла система особистісної сфери людини у все більшій кількості галузей в сучасному суспільстві, в тому числі і особистісних властивостей та якостей. Слід враховувати, що змістовний компонент поряд із коректно поставленою виховної метою визначає успішність і характер функціонування усієї педагогічно-виховної діяльності. Це вимагає відповідної зрілості мотиваційної сфери особистості, яка також формується під впливом педагогічно-виховної взаємодії. У становленні зрілої особистості особливе місце займає професійне самовизначення, яке уособлює вибір майбутньої професійної діяльності.

У зв'язку із цим дуже важливими є сформована в процесі цілеспрямованої виховної взаємодії особистісне самоусвідомлення, соціалізація людини, що представляє основу професійного кадрового самовизначення і формує мотивовані життєві цілі і орієнтири. Педагогічно-виховна діяльність розглядається як процес, який динамічно розвивається, що сприяє становленню особистості в закладі освіти і вдосконалює особистість. У виховній взаємодії в умовах різних видів життєдіяльності виявляються закономірності педагогічного процесу на індивідуальному та колективному рівнях. Це зумовлено і опосередковано навчально-виховною діяльністю, цілями навчання і виховання в закладах освіти України.

Список використаної літератури:

1. Дзюндзюк В.Б. Зміна ролі держави в умовах глобалізації. *Теорія та історія державного управління*. Харків. 2011. № 2. С. 23–27.
2. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр*. Харків : в-во «Магістр», 2012. № 1. 205 с.
3. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. *Ефективність державного управління: зб. наук. праць*. Львів. регіон. Ін-т держ. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; за заг. ред. В.С. Загорського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. № 30. С. 212–219.
4. Чигур Р.Ю. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія»*. Острог, 2015. Випуск 18. С. 96–102.

Purnak V., Hentosh O. State policy of modern professional training in the system of educational institutions of Ukraine: pedagogical and socialization aspects

Socialization development of the individual is carried out under the influence of external and internal, social and natural, controlled and uncontrolled factors. It takes place in the process of its socialization, ie the assimilation of human values, norms, attitudes, patterns of behavior inherent in a given society, social community, group, reproduction of social ties and social experience. Socialization takes place both under conditions of natural influence and under the influence of socially controlled circumstances and conditions specially created in the process of education in educational institutions.

The ability to develop is the most important property of the individual throughout human life, while the traditional view is that education is carried out only in relation to the younger generation, and from a substantive point of view, education is classified differently. The generalized classification includes mental, labor, physical and other types of education, taking into account aspects of the educational process, distinguish ideological and political, patriotic, moral, international, aesthetic, legal, environmental and economic education.

The ideas of civil society determine the activities of different types and kinds of social communities, just as in a fleeting world a person can live and function effectively only with high personal flexibility. It needs the ability to receive and absorb new information, to adapt to economic, social and psychological changes in society and the state, and in the immediate social environment. This is especially evident in the process of interaction of the individual with the people around him, united in teams, which gives education a certain specificity.

The specifics of professional education in educational institutions of Ukraine should be the leading role of the team in the formation of personality, meaningful past educational experience, attempts to remake the individual nature of man were straightforward and simplified. Only a harmonious combination of personal and collective to the greatest extent corresponds to a mature idea of pedagogical and educational technologies. The education of man as the formation of a developed personality is now one of the main tasks of modern public policy.

Modern professional training in the education system is that each person is formed as a person who interacts with the surrounding team. This requires the improvement of individual capabilities, the ability to think independently, update and expand their knowledge, development of thinking, views, feelings, willingness to participate in joint economic, social and state-building activities with other people. Thus, an important place in pedagogical and educational activities should be given to the task of forming a person's ability to be a subject of social power, which is possible only in terms of education in the community.

Key words: *socialization, pedagogical and educational aspects, state policy, professionalism, training, educational institutions, modern approaches.*

УДК 35.07/.088.6:005.336.1
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.44

І. В. Поліщук
кандидат наук з державного управління,
головний консультант відділу розвитку персоналу
Управління кадрів Апарату Верховної Ради України

РОЗВИТОК НАВИЧОК ОСОБИСТІСНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНИХ НАВИЧОК ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ПЕРЕДУМОВА РОЗБУДОВИ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Зроблено аналіз навичок особистісної ефективності та професійно-технічних навичок, які знадобляться професіоналам майбутнього. Виділено особливості вивчення навчальних потреб державних службовців в Україні. Визначено основні навички особистісної ефективності та професійно-технічні навички державних службовців, які спрямовані на розбудову кадрового потенціалу органу державної влади, а також співвідношення необхідності їх розвитку.

Обґрунтовано, що високий рівень професіоналізму державних службовців забезпечить ефективність державної служби загалом. Професійність державних службовців залежить від їх професійного розвитку. Охарактеризовано такі сучасні тенденції професійного розвитку, як: трансферабельність та трансверсальність компетенцій, розвиток сильних сторін та емоційного інтелекту.

У статті визначено, що перелік навичок, які необхідно розвивати державним службовцям, ґрунтується на вивченні навчальних потреб державних службовців, на основних дослідженнях тенденцій щодо навичок, які знадобляться професіоналам майбутнього, а також на пріоритетах розвитку державної служби в країні.

Як результат, окреслено основні навички особистісної ефективності (soft skills) та професійно-технічні навички (hard skills) державних службовців, які потребують розвитку. До навичок особистісної ефективності належать: лідерство; здатність працювати в команді та міжособистісні навички; навички ефективної комунікації; професійна етика; навички аналізу інформації (включно із навичками критичного мислення, навичками підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів); емоційний інтелект; психологічні особливості професійної діяльності (вирішення конфліктів, запобігання стресам, підтримка ресурсності, самоефективність). До професійно-технічних навичок належать: застосування ділової української мови; застосовування знань англійської мови у роботі з документами та професійному спілкуванні; нормопроєктування; стратегічне управління та планування; запобігання корупції; інформаційна безпека, кібербезпека; ораторське мистецтво (мистецтво публічних виступів, презентацій; ведення переговорів). Запропоновано, що найоптимальніше розвивати як hard, так і soft skills – 50/50, де різні категорії державних службовців зможуть вибирати необхідні напрями відповідно до специфіки своєї діяльності.

Ключові слова: *кадровий потенціал, навчальні потреби, навички особистісної ефективності, професійно-технічні навички, професійний розвиток.*

© Поліщук І. В., 2020

Постановка проблеми. Розбудова кадрового потенціалу органу державної влади є передумовою підвищення рівня його ефективності та результативності, який залежить від здатності державних службовців професійно виконувати їх завдання та функції та сприяти інноваційним процесам. Результативність інституції залежить від діяльності професійних та мотивованих працівників, які мають здатність гнучко адаптуватися до змін, креативність та інноваційність. Для цього необхідним є: формування високопродуктивного персоналу, заохочення інновацій, а також підтримка безперервного особистісного та професійного розвитку співробітників. Серед сучасних загальних тенденцій роботи з персоналом на державній службі – людиноцентричний підхід, який передбачає необхідність забезпечення наповненості як мисленнєвого, так і духовно-тілесного складників життєдіяльності людини для її повної самореалізації та ефективної професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання необхідних навичок для державних службовців розглядалося у наукових працях таких українських дослідників, як В. Гошовська, В. Малиновський, Н. Нижник, Л. Пашко, С. Хаджирадєва. Серед учених, які досліджували навички майбутнього, – Л. Горбунова, Д. Гоулман, М. Ван Генугтен, П. Круйен, К. Снайдер та ін. Зазначені науковці сформували широкий контекст навичок, необхідних сучасним професіоналам як у сфері державного управління, так і в інших сферах суспільного життя. Однак визначення ключових навичок державних службовців, які потребують розвитку, в умовах оновлення законодавства, високих вимог до державних службовців у контексті проведення реформ зумовлюють необхідність комплексного дослідження навичок особистісної ефективності та професійно-технічних навичок державних службовців з метою забезпечення їх розвитку.

Мета статті полягає у визначенні навичок особистісної ефективності та професійно-технічних навичок державних службовців як передумови розбудови кадрового потенціалу органу державної влади.

Виклад основного матеріалу. Підвищення інституційної спроможності органу державної влади вимагає, зокрема, забезпечення компетентності персоналу, який зможе швидко та послідовно впроваджувати політику розвитку й ефективно реагувати на виникаючі виклики, уміло використовуючи наявні знання та досвід. Це доводить і міжнародний досвід. Ефективність державної служби Польщі напряму корелюється із підтримкою професійного розвитку державних службовців. А державна служба Великої Британії спрямована на розвиток талантів та розкриття потенціалу державних службовців. Таким чином, високий рівень професіоналізму державних службовців забезпечить ефективність державної служби загалом.

Професійність державних службовців залежить від їх професійного розвитку, особливо в еру трансформаційних процесів, які вимагають від професіонала високого рівня здатності до навчання протягом життя. Серед основних сучасних тенденцій професійного розвитку – трансферабельність та трансверсальність компетенцій, розвиток сильних сторін та емоційного інтелекту.

Трансверсальність передбачає наявність певної сукупності навичок особистісної ефективності (soft skills), які спрямовані на забезпечення високого рівня продуктивності професійної діяльності, швидкого пристосування до постійно змінної реальності, що зумовлює особистісну ефективність та результативність у робочому процесі.

Відповідно до дослідження Л. Горбунової найважливішими трансверсальними навичками є критичне мислення і креативність. Окрім них, до трансверсальних навичок дослідниця відносить навички міжособистісного спілкування, інтраперсональні (внутрішньоособистісні) навички, космополітизм [7, с. 106, 111].

Трансферабельність передбачає наявність навичок, які можуть бути використані в різних сферах суспільної діяльності.

Розвиток сильних сторін особистості є важливою передумовою забезпечення ефективності її професійного розвитку, адже саме тоді, коли державний служ-

бовець свідомо застосовує у професійній діяльності свої найсильніші особистісні сторони, він зможе сформувати ефективну команду та підсилити інституцію, що сприятиме підвищенню рівня ефективності системи державного управління [8, с. 186].

Емоційний інтелект відповідає за здатність особи розуміти та керувати власними емоціями та емоціями інших людей. Люди з розвиненим емоційним інтелектом знають, що саме вони відчувають, що означають їхні емоції та як ці емоції можуть впливати на інших людей. Відповідно до досліджень Деніела Гоулмана серед складників емоційного інтелекту – самосвідомість; саморегуляція; мотивація; емпатія; соціальні навички [2].

Для визначення конкретних навичок, які варто розвивати державним службовцям, необхідно враховувати специфіку професійної діяльності того чи іншого органу державної влади. Наприклад, структура Апарату Верховної Ради України має мультикомплексний характер, де державні службовці становлять 91,2% від загальної кількості працівників Апарату Верховної Ради України. Серед них є працівники секретаріатів комітетів та працівники функціональних підрозділів Апарату Верховної Ради України. Окрім того, до складу працівників Апарату Верховної Ради України належать працівники патронатних служб Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, керівника Апарату, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України (становлять приблизно 7,3% від загальної кількості працівників Апарату Верховної Ради України), працівники, які виконують функції з обслуговування (становлять приблизно 1,5% від загальної кількості працівників Апарату Верховної Ради України).

Визначення переліку навичок, які необхідно розвивати державним службовцям, ґрунтується на вивченні навчальних потреб державних службовців, на основних дослідженнях тенденцій щодо навичок, які знадобляться професіоналам майбутнього, а також на пріоритетах розвитку державної служби в країні.

Вивчення навчальних потреб державних службовців України відбувається відповідно до законодавства України з цих питань, зокрема статті 49 Закону України «Про державну службу», Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 року № 106, Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 974-р, Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку), затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 04 грудня 2019 року № 221-19, Методики визначення та проведення аналізу потреб у професійному навчанні державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженої наказом Національного агентства України з питань державної служби від 15 жовтня 2019 року № 188-19, Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого наказом Національного агентства України з питань державної служби від 26 листопада 2019 року № 211-19, кадрових стратегій, відповідних планів дій з реалізацій зазначених стратегій, внутрішніх положень та рекомендацій органів державної влади.

Вивчення навчальних потреб державних службовців України здійснюється з урахуванням індивідуальних програм підвищення рівня їх професійної ком-

петентності (професійного розвитку), які складаються за результатами оцінювання службової діяльності, плану заходів структурних підрозділів органів державної влади, а також на основі стратегічних пріоритетів розвитку персоналу на найближче майбутнє. Тематика, види (форми) підвищення рівня професійної компетентності визначаються з урахуванням знань, умінь та навичок (компетенцій) державних службовців, які потребують удосконалення та розвитку.

Для визначення навчальних потреб також можуть враховуватися вимоги до професійної компетентності державних службовців, положення про орган державної влади та положення про його структурні підрозділи, плани роботи, державні та міжнародні програми (стратегії) розвитку, інші потреби, які виникають у процесі службової діяльності тощо.

Таким чином, рівні визначення потреб у підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців України можуть бути такі: 1) рівень окремого працівника відповідно до специфіки його професійної діяльності (за результатами оцінювання службової діяльності визначаються знання, уміння та навички (компетенції) працівника, які потребують удосконалення та розвитку, що відображаються в індивідуальній програмі підвищення рівня професійної компетентності (професійного розвитку); 2) рівень структурних підрозділів органу державної влади відповідно до планів їх роботи та особливостей професійної діяльності відповідного структурного підрозділу; 3) рівень органу державної влади в цілому, згідно із пріоритетами його розвитку.

Для вивчення навчальних потреб можуть використовуватись різні форми та методи (усне та письмове опитування, анкетування, інтерв'ю тощо). Опитування та анкетування можуть проводитися у таких форматах: 1) відкриті питання, де державним службовцям надається можливість зазначити тематичні напрями, з яких вони потребують підвищення рівня професійної компетентності; 2) вибору запропонованих тем, де державні службовці вибирають найбільш релевантний для себе варіант зі сформованого списку пріоритетних для розвитку органу державної влади питань.

У разі визначення необхідних для розвитку навичок важливо враховувати особливості професійної діяльності державних службовців. Ці особливості залежать не тільки від виду посади, а й від специфіки професійної діяльності.

Таким чином, органи державної влади повинні застосовувати індивідуальний підхід у формуванні переліку навичок державних службовців, які потребують розвитку.

Щодо досліджень у напрямі виявлення тенденцій стосовно навичок, які знадобляться професіоналам майбутнього, варто звернути увагу на основні мегатренди, які стосуються організації навчальної діяльності. Так, Карта мегатрендів, створена Інститутом майбутнього (Німеччина), вказує на одинадцять центральних мегатенденцій майбутнього. Мегатренди не є лінійними і одновимірними, але вони різноманітні, складні і взаємопов'язані. Таким чином, форма відображення не тільки вказує на тенденції самі по собі, але і візуалізує перетини і паралелі між мегатрендами. Блок «нова робота» включає такі тренди, як: простір для навчання; відкрита наука; навчання протягом життя; внутрішня мотивація; постійне експериментування. Блок «нове навчання» містить такі напрями, як: нові формати навчання; дизайн інформації; відкрита освіта [1].

Що стосується основних тенденцій щодо навичок особистісної ефективності (soft skills), відповідно до результатів дослідження Національної асоціації коледжів і роботодавців США NACE (National Association of Colleges and Employers), такі soft skills є критичними для сучасних професіоналів [5]: лідерство; здатність працювати в команді; комунікативні навички; навички вирішення проблем; професійна етика; навички аналізу інформації; здатність до адаптації/гнучкість мислення; навички міжособистісної взаємодії.

У цих напрямах варто враховувати те, що для різних категорій посад має бути своя специфіка навчальних програм. Також мають бути враховані пріоритети розвитку державної служби в країні. Так, відповідно до Методичних рекомендацій

щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку), затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 04 грудня 2019 року № 221-19, Лідерство для державних службовців категорії «А» включає: уміння мотивувати до ефективної професійної діяльності; сприяння всебічному розвитку особистості; вміння делегувати повноваження та управляти результатами діяльності; здатність до формування ефективної організаційної культури державної служби; лідерство для державних службовців категорії «Б» включає: ведення ділових переговорів; вміння обґрунтовувати власну позицію; досягнення кінцевих результатів [9].

Відповідно до результатів дослідження ОБСЄ такі навички будуть необхідні у 2030 році [4, с. 3]:

– когнітивні та мета-когнітивні навички (критичне мислення, креативне мислення, навички навчатись та саморегуляція);

– соціально-емоційні навички (емпатія, самоефективність, відповідальність та взаємодія);

– практичні та фізичні навички (використання нових інформаційно-комунікативних технологій).

Дослідники П. Круйен та М. Ван Генугтен виділяють такі блоки навичок державних службовців: управлінські, адміністративні, когнітивні, етичні, креативні, комунікативні, лідерські, навички досягнення мети та саморозвитку [3, с. 125–128].

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку) [9] виділимо основні професійно-технічні навички державних службовців: нормопроєктування; стратегічного управління та планування; навички у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції; навички щодо бюджетного процесу; підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів, підготовки висновків до законопроєктів тощо; ділової української мови; іноземної мови; навички у сфері запобігання корупції; інформаційної безпеки, кібербезпеки; публічних виступів; роботи з документами; адаптації та управління змінами; застосування сучасних інформаційних технологій у професійній діяльності.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у такому напрямі. Зазначене вище дає змогу визначити основні навички особистісної ефективності (soft skills) та професійно-технічні навички (hard skills) державних службовців, які потребують розвитку. До навичок особистісної ефективності належать:

1) лідерство;
2) здатність працювати в команді та міжособистісні навички;
3) навички ефективної комунікації;
4) професійна етика;
5) навички аналізу інформації (включно із навичками критичного мислення, навичками підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів);
6) емоційний інтелект;
7) психологічні особливості професійної діяльності (вирішення конфліктів, запобігання стресам, підтримка ресурсності, самоефективність).

До професійно-технічних навичок належать:

1) застосування ділової української мови;
2) застосовування знань англійської мови у роботі з документами та професійному спілкуванні;
3) нормопроєктування;
4) стратегічне управління та планування;
5) запобігання корупції;
6) інформаційна безпека, кібербезпека;
7) ораторське мистецтво (мистецтво публічних виступів, презентацій; ведення переговорів).

Окрім визначення основних навичок особистісної ефективності (soft skills) та професійно-технічних навичок (hard skills) державних службовців, які потребують розвитку, виникає питання у співвідношенні необхідності їх розвитку. Відповідно до світових досліджень вважається, що для різних категорій працівників необ-

хідний різний розподіл hard та soft skills: для юристів, проєктних менеджерів – це 50/50, для керівників підрозділів, служб роботи з персоналом, осіб, які працюють з комунікаціями, необхідні більшою мірою soft skills; для програмістів – hard skills. Відповідно до дослідження CareerBuilder [6], в якому було опитано понад 2000 професіоналів у сфері роботи з персоналом, 77% опитаних вважають, що soft skills так само важливі, як і hard skills, а 16% вважають, що вони важливіші.

Зважаючи на зазначене вище, найоптимальніше розвивати як hard, так і soft skills – 50/50, де різні категорії державних службовців зможуть вибирати необхідні напрями відповідно до специфіки своєї діяльності.

Список використаної літератури:

1. Die Megatrend-Map. ZukunftsInstitut. URL: https://www.zukunftsinstitut.de/artikel/die-megatrend-map/.
2. Emotional Intelligence in Leadership. Mind Tools. URL: https://www.mindtools.com/pages/article/newLDR_45.htm.
3. Kruyen Peter M., Van Genugten Marieke. Opening up the black box of civil servants' competencies, *Public Management Review*, 2020. No. 22:1, pp. 118–140.
4. OECD "Skills for 2030". OECD Future of Education and Skills 2030, Conceptual learning framework. 2019, 14 p. URL: https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/skills/Skills_for_2030.pdf.
5. Snyder Keather. The 7 Soft Skills You Need to Be Successful The Omnia Group. 2020. URL: https://www.omniagroup.com/the-7-soft-skills-you-need-to-be-successful/.
6. Soft Skills vs Hard Skills: What Do You Need? IvyExec Inc. URL: https://www.ivyexec.com/career-advice/2019/soft-skills-vs-hard-skills/.
7. Горбунова Л.С. Ключові компетенції у транснаціональному освітньому просторі: визначення та імплементація. *Філософія освіти*. 2016. № 2. С. 97–117.
8. Поліщук І.В. Механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні : дис… кан. наук з держ. Управління : 25.00.02. Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2018, 315 с.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку) : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 04 грудня 2019 року № 221-19. URL: https://nads.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-metodichnih-rekomendacij-shchodo-skladannya-ta-monitoringu-vikonannya-individualnoyi-programi-pidvishchennya-rivnya-profesijnoyi-kompetentnosti-derzhavnogo-sluzhbovcya-indi.

Polishchuk I. Development of soft and hard skills of civil servants as the prerequisite for development of talent capacity within public authority

The analysis of soft and hard skills that professionals of the future will need has been done. The peculiarities of analysis of training needs of civil servants in Ukraine have been outlined. The basic soft and hard skills of civil servants, which are aimed at development of talent capacity within public authority, have been designated, as well as the correlation pertaining to the need for their development.

It is substantiated that high level of professionalism of civil servants will ensure the efficiency of civil service in general. Professionalism of civil servants depends on their professional development. Such modern trends in professional development are defined as: transferability and transversality of competencies, development of strengths and emotional intelligence.

The article determines that the list of skills that civil servants need to develop is based on the study of the training needs of civil servants, on core studies pertaining to trends with regard to skills that will be needed by professionals of the future, as well as on the priorities of civil service development in the country.

As a result, basic soft and hard skills of civil servants are outlined that are critical to develop. The soft skills include: leadership; ability to work in a team and interpersonal skills; effective communication skills; professional ethics; information analysis skills (including critical thinking skills, skills needed for preparation of information analysis product); emotional intelligence; psychological features of professional activity (conflict resolution,

stress prevention, support of inner resources, self-efficacy). The following skills go under the hard skills: use of Ukrainian language in professional writing and business communication; application of English language in document management and professional communication; preparation of legal acts; strategic management and planning; prevention of corruption; information security, cybersecurity; oratorical skills (public speaking, presentations, conduct of negotiations). It is suggested that it is best to develop both hard and soft skills – 50/50, where different categories of civil servants will be able to choose the necessary directions according to the peculiarities of their activity.

Key words: *talent capacity, training needs, soft skills, hard skills, professional development.*

УДК 342 (477)
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.45

Г. М. Котляревська
доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Стаття присвячена вивченню теоретико-правових засад розгляду звернень громадян Кабінетом Міністрів України. Встановлено, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України за своїм змістом може тлумачитися як: правовий інститут (сукупність матеріальних та процедурних норм, які визначають поняття, види, форму звернень громадян та порядок їх вирішення) та адміністративна процедура, тобто нормативно урегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів Кабінету Міністрів України щодо розгляду та вирішення звернень громадян.

Визначено, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України є формою участі населення у публічному адмініструванні, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність Кабінету Міністрів України через подання письмового або усного зауваження, заяви, скарги та пропозиції, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог, щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів.

Виокремлено специфічні ознаки, яких притаманно зверненням громадян до Кабінету Міністрів України, а саме: нормативно-правовою основою звернень громадян до Кабінету Міністрів України є норми публічного права (конституційного, адміністративного); суб'єктом звернення є фізична особа; суб'єктом розгляду та вирішення звернень громадян є Кабінет Міністрів України та посадові особи цього органу; предметом звернень громадян є суспільні відносини, в межах яких Кабінет Міністрів України наділено владними повноваженнями тощо.

Розглянуто специфіку форм та способів подання звернень громадян до Кабінету Міністрів України. Обґрунтовано, що подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі є можливим через особистий прийом громадян: Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України, міністрами, які очолюють міністерства та міністрами, які їх не очолюють, уповноваженими посадовими особами у разі відсутності Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, які не очолюють міністерства. При цьому, порядок особистого прийому різниться в залежності від статусу вказаних суб'єктів.

Ключові слова: *звернення громадян, Кабінет Міністрів України, усна форма, письмова форма, електронна петиція.*

Актуальність теми дослідження. Процеси формування якісного публічного адміністрування, які відбуваються в Україні, використання телекомунікаційних технологій для цього та впровадження електронного урядування сприяють до змін забезпечення права громадян на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Використання людиноцентристського підходу як основи функціонування інституту звернень громадян обумовлює те, що органи державної влади повинні, більшою мірою, забезпечувати та обслуговувати громадян і значно менше – «управляти». Не виключенням є діяльність Кабінету Міністрів України щодо розгляду та опрацювання звернень громадян.

Взаємодія органів державної влади з громадянами внаслідок подання звернень у формі подання заяв, скарг, пропозицій та клопотань у сучасних умовах набуває актуальності і в зв'язку із тим, що у цьому процесові відбувається

© Котляревська Г. М., 2020

узгодження інтересів громадян та держави. Як уявляється, звернення громадян, будучи суб'єктивним конституційним правом, є формою участі в управлінні державними справами, способом захисту та поновлення порушеного права чи законного інтересу особи, джерелом інформації про ефективність та результативність функціонування суб'єктів владних повноважень і рівня довіри до них. При цьому, особливості адресата звернення, поряд зі змістом такого звернення, впливають на зміст останнього. Кабінетом Міністрів України здійснено ряд заходів щодо переформатування діяльності щодо розгляду звернень громадян: оновлено форми прийняття звернень громадян шляхом використання електронної форми, забезпечено можливість подання громадянами такого різновиду звернень як електронна петиція, впроваджено можливість опрацювання звернень громадян шляхом концепту «єдиного входу» тощо. Разом із тим, на теперішній час питання застосування оновлених елементів механізму розгляду звернень громадян набуло неабиякої актуальності.

Стан наукового дослідження питання. Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад розгляду звернень громадян було зроблено такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер`янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, М.Н. Берідзе, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, О.В. Мазурчак, М.П. Міняйло, О.А. Мостовой, В.А. Соболь, В.М. Цимбалюк та ін. У той же час, внаслідок короткотривалої практики застосування оновлених елементів механізму розгляду звернень громадян Кабінетом Міністрів України, вказана проблематика супроводжується значною кількість теоретично неопрацьованих питань, зокрема, щодо особливостей подання та розгляду електронних звернень громадян та тих, яких подано через гарячу лінію до Кабінету Міністрів України, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду звернень громадян, яких направлено до Кабінету Міністрів України.

Виклад основного матеріалу. Конституцією України, зокрема положеннями ст. 40, закріплено загальне право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1]. Вказане право деталізовано Законом України «Про звернення громадян» [8]. Що стосується Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, то його діяльність у сфері розгляду звернень громадян відповідає меті – вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина та створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості [9].

Слід вказати, що звернення громадян до Кабінету Міністрів України – це форма участі населення у публічному адмініструванні, яка реалізується шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність Кабінету Міністрів України через подання письмового або усного зауваження, заяви, скарги та пропозиції, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. Таким чином, ознаками звернення громадян до Кабінету Міністрів України є:

1) порядок подання та розгляду звернень врегульовано нормами публічного права (конституційного, адміністративного);

2) суб'єктом звернення є фізична особа. При цьому, юридичних осіб позбавлено загального права на звернення до Кабінету Міністрів України, однак у випадках, визначених законом, вони можуть звертатися зі скаргою щодо оскарження його окремих рішень, дій чи бездіяльності через уповноваженого представника;

3) суб'єктом розгляду та вирішення звернень громадян є Кабінет Міністрів України, їх посадові та службові особи;

4) предметом звернень громадян є суспільні відносини, в межах яких Кабінет Міністрів України наділено владними повноваженнями тощо.

Звернення громадян до Кабінету Міністрів України може бути подане усно чи письмово. При цьому, усно поданими вважаються звернення, яких висловлено на особистому прийомі громадян чи через засоби телефонного зв'язку на урядову «гарячу лінію» та з використанням Інтернету через веб-сайт Урядового контактного центру, Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади [4].

Подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі є можливим через: особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України, міністрами, які очолюють міністерства та міністрами, які їх не очолюють, уповноваженими посадовими особами у разі відсутності Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, які не очолюють міністерства. При цьому, порядок особистого прийому різниться в залежності від статусу вказаних суб'єктів таким чином:

особистий прийом громадян Прем'єр-міністром України відповідно до ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» має здійснюватися у встановленому ним порядку (станом на теперішній час такий порядок не затверджено) [8];

особистий прийом громадян Першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами України, міністрами, які не очолюють міністерства та уповноваженими посадовими особами, у разі відсутності вказаних суб'єктів, здійснюється згідно із компетенцією у приймальні Кабінету Міністрів України з 15-ї до 17-ї години у визначені графіком особистого прийому громадян дні;

особистий прийом громадян міністрами, які очолюють міністерства, здійснюється безпосередньо у приміщеннях міністерств у визначеному ними порядку [10].

Залежно від статусу особи, якою подано усне звернення до Кабінету Міністрів України на особистому прийомі, можна виокремити тих осіб, яких наділено загальним статусом (громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах знаходяться на території держави) та осіб, яких наділено спеціальним статусом (жінок, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», особи з інвалідністю внаслідок Другої світової війни, Герої Соціалістичної Праці, Герої Радянського Союзу, Герої України). Примітним є те, що прийом осіб зі спеціальним статусом має бути першочерговим, проте вхід для усіх громадян до приймальні Кабінету Міністрів України не потребує оформлення перепустки та пред'явлення документів, що посвідчують особу [10].

На етапі фіксації усного звернення, яке подано через особистий прийом громадян, має бути проведено дії з обліку особистого прийому громадян на картках, у журналах або за допомогою електронно-обчислювальної техніки. Письмові та усні пропозиції, заяви і скарги, подані на особистому прийомі, також підлягають централізованій реєстрації на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах.

Автоматизовані реєстрація пропозицій, заяв і скарг та облік особистого прийому громадян здійснюються з реєстраційно-контрольних форм шляхом введення в персональний комп'ютер таких елементів: дата надходження звернення; прізвище, ім'я, по батькові, категорія (соціальний стан) заявника; звідки одержано звернення, дата, індекс, контроль; порушені питання (короткий зміст, індекси; зміст і дата резолюції, прізвище автора, виконавець, термін виконання; дата надіслання, індекс і зміст документа, прийняті рішення, дата зняття з контролю; номер справи за номенклатурою). Склад зазначених елементів, за необхідності, може бути доповнено (розписка виконавця в одержанні документа, хід виконання тощо). Порядок розміщення елементів у разі проведення автоматизованої реєстрації може визначатись організацією [6].

Особливості подання усних звернень через телефонні «гарячі лінії» полягають у специфіці діяльності суб'єкта, до якого подано звернення. Більшість суб'єктів публічного адміністрування запровадили системи «гарячих ліній», що стосуються їх функціонування та компетенції. Наприклад, при Міністерстві внутрішніх справ України створено «гарячу лінію» з метою вдосконалення роботи із забезпечення

розгляду звернень громадян, вивчення проблемних питань у діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, та налагодження зворотного зв'язку із громадянами. При цьому, зверненнями, яких подано до Кабінету Міністрів України є ті, що надійшли на окрему «гарячу лінію» міністерств та ті, що надійшли безпосередньо на урядову «гарячу лінію».

Так, на базі Урядового контактного центру створено спеціалізовані «гарячі лінії» для звернень громадян щодо повідомлень з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах; щодо якості надання адміністративних послуг; щодо звернень від громадян України, які перебувають за кордоном; щодо інформування громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; з питань допомоги учасникам та постраждалим під час Революції Гідності; щодо звернень, отриманих від підприємців щодо пропозицій стосовно заходів Уряду з питань покращення умов ведення бізнесу; щодо випадків порушень трудового законодавства, пов'язаних з підвищенням мінімальної зарплати.

Крім того, у січні 2018 року створено сектор прийому звернень з використанням жестової мови управління організації прийому звернень для можливості громадян з порушенням функцій мовлення та слуху за допомогою Skype-зв'язку звернутися на урядову «гарячу лінію» із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, адресованими органам виконавчої влади [3].

Можливим є подання усного звернення до Кабінету Міністрів України на підставі концепту «єдиного входу» щодо опрацювання звернень громадян, що означає регламентований нормами права порядок дій державної установи «Урядовий контактний центр» у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина, а також скорочення строку розгляду звернень громадян [11].

Щодо етапу фіксації усного звернення, якого подано через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», необхідно зазначити таке. Специфікою усного звернення є одночасність його подання та ознайомлення з його змістом особою, яка приймає звернення. На кожне усне звернення створюється електронна реєстраційна картка, в якій зазначаються: прізвище, власне ім'я та по батькові заявника, номер контактного телефону, місце проживання, електронна та поштова адреси, суть порушеного питання, пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги, дата подання звернення, інші відомості (за згодою особи). Кожному зверненню надається індивідуальний номер. Хоча не має конкретної вимоги щодо стилю викладу усного звернення, воно має бути на українській мові [5] та не може викладатися через ненормативну лексику, образи, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнеч. В протилежному випадку, працівник контактного центру має право припинити спілкування та заблокувати контакт за допомогою технічних засобів для унеможливлення прийняття звернення [4].

Урядовий контактний центр приймає звернення, здійснює їх реєстрацію, попередній розгляд та передає органам відповідно до компетенції, проводить моніторинг розгляду звернень, надає заявникам необхідні роз'яснення, довідкову інформацію за допомогою засобів телекомунікації, а також відповіді на звернення з питань, що не потребують розгляду органами, що відображено в Єдиній електронній базі даних звернень [4].

Поданими письмово вважаються звернення до Кабінету Міністрів України, яких надіслано громадянином поштою; особисто подано громадянином; подано громадянином через представника, повноваження якого оформлено відповідно до законодавства; надіслано громадянином з використанням мережі Інтернет або засобами електронного зв'язку (електронним способом). Усі письмові звернення повинні прийматися та централізовано

реєструватися у день їх надходження, а ті, що надійшли у неробочий день та час, – наступного після нього робочого дня на реєстраційно-контрольних картках, придатних для оброблення персональними комп'ютерами, або в журналах [6].

Специфічною є процедура подання звернень до Кабінету Міністрів України за допомогою електронної форми, яка складається з наступних стадій: створення звернення за допомогою електронної форми; розгляд звернення; надання відповіді і можливе його оскарження. Для того, щоб подати звернення до Кабінету Міністрів України в електронній формі, необхідно авторизуватися на сайті суб'єкта звернення. На цій стадії ініціатором (автором звернення) заповнюється спеціальна форма. Для того, щоб створити нове звернення, необхідно здійснити вхід на сайт, а потім вибрати функцію «подати електронне звернення». Користувач, який не здійснив вхід на сайт, не отримає доступу до спеціальної форми створення нового електронного обігу. Після успішного здійснення зазначених дій відбувається розміщення тексту. У зверненні має бути викладено суть звернення, вказані прізвище, ім'я, по батькові автора, адреса електронної пошти [2].

Необхідним видається звернення уваги на особливості такого різновиду звернень громадян як електронна петиція, яку подано до Кабінету Міністрів України. Загалом, електронна петиція є особливою формою колективного звернення громадян до Кабінету Міністрів України, яке подається та розглядається відповідно до ст 23^1 Закону України «Про звернення громадян» [8]. При цьому, громадяни можуть звернутися з петиціями до Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції, визначеної Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України», іншими законами.

Стосовно змісту електронної петиції до Кабінету Міністрів України, то у ній повинно бути викладено суть звернення та пропозиції, а у заголовку електронної петиції – відображено її короткий зміст. Показово, що зміст електронної петиції має бути чітким, адже неправильна постановка питання, неточність, розмитість конкретної проблеми призведе до того, що представник органу влади матиме право через недосконалість формулювань електронної петиції обмежитися відпискою.

Після зазначення суті звернення та розміщення тексту необхідно ввести захисний код, обрати функцію «створити петицію». Наслідком вказаних дій є перевірка електронної петиції адміністратором веб-сайту органу, до якого її подано, на відповідність вимог, яких установлено Законом України «Про звернення громадян». Оприлюднення електронної петиції має бути здійснено на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій. Організацією роботи щодо розгляду та опрацювання опублікованих електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України, здійснює Секретаріат [7].

Висновки. Отже, звернення громадян до Кабінету міністрів України за своїм змістом може тлумачитися як: по-перше, правовий інститут (сукупність матеріальних та процедурних норм, які визначають поняття, види, форму звернень громадян та порядок їх вирішення); по-друге, як адміністративна процедура, тобто нормативно урегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів Кабінету Міністрів України щодо розгляду та вирішення звернень громадян. Однак, видається, важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких Кабінет Міністрів України наділено владними повноваженнями, з одного боку, та розвиток елементів механізму забезпечення інституту звернень громадян, – з іншого, опосередковують потребу здійснення подальших досліджень вказаної проблематики.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України URL : https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan
3. Офіційний сайт Урядового контактного центру URL : https://ukc.gov.ua/
4. Порядок взаємодії Офісу Президента України, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, Секре-

таріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення належного реагування на звернення, які надходять за допомогою засобів телефонного зв'язку та з використанням Інтернету: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/976-2019-%D0%BF
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII URL :
6. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0% BF
7. Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 457 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/457-2016-%D0%BF#n8
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 13. Ст. 222.
10. Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2010 р. № 924 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/924-2010-%D0%BF#Text
11. Про реалізацію експериментального проекту із створення «єдиного входу» опрацювання звернень громадян та запитів на публічну інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 972. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/972-2019-%D0%BF#Text

Kotliarevska H. Theoretical and legal fundamentals of citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine

The article is devoted to the study of theoretical and legal fundamentals of the examination of citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is established that citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine can be interpreted in their content as: a legal institute (a set of substantive and procedural norms which define the concept, form of citizens' appeals and procedure of their solution) and an administrative procedure, i.e. statutory regulated order of activities of authorized entities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in terms of examination and settlement of citizens' appeals.

The author marks that citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine are a form of the community participation in public administration, which is realized through a targeted influence on the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine through submitting a written or oral comment, applications, complaints executed in accordance with the statutory requirements concerning the exercise of socio-economic, political and personal rights and legitimate interests.

It is outlined the specific features, which are peculiar to the citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine, as follows: statutory basis of citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine consists of the rules of public law (constitutional, administrative); a requester is a physical person; a subject examining and settling citizens' appeals is the Cabinet of Ministers of Ukraine and officials of this body; a subject-matter of citizens' appeals is social relations within which the Cabinet of Ministers of Ukraine is vested with powers of authority etc.

The research considers the specifics of forms and ways of submitting citizens' appeals to the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is substantiated that the submission of an oral appeal to the Cabinet of Ministers of Ukraine during the personal reception is possible through the personal reception of citizens by the Prime Minister of Ukraine, the First Vice Prime Minister, the Vice Prime Ministers of Ukraine, the ministers who head the ministries and the ministers who do not head them, the authorized officials in case of absence of the First Vice Prime Minister -minister, vice-prime ministers of Ukraine, ministers who do not head ministries. At the same time, the order of personal reception differs depending on the status of the mentioned subjects.

Key words: *citizens' appeals, Cabinet of Ministers of Ukraine, oral form, written form, electronic petition.*

УДК 351:342.5
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.46

Кожура Л. О.
кандидат юридичних наук, доцент
професор кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС ЯК МЕТОД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У даній науковій статті досліджено зміст адміністративного примусу як методу забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Визначено, що адміністративного примусу в діяльності публічної адміністрації, вважаємо, що це, імперативна діяльність, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації та передбачає застосування заходів впливу щодо суб'єктів адміністративного права у разі порушення ними приписів адміністративно-правових норм.

Визначено, що особливостями адміністративного примусу, що може бути застосований суб'єктами публічної адміністрації як метод забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є: 1. В адміністративно-правовій літературі, передусім, звертається увага на те, що застосування адміністративного примусу завжди поєднується з широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських учинків. 2. Адміністративний примус використовується в публічному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у сфері охорони здоров'я. 3. Суб'єктами застосування, як правило, є органи виконавчої влади і їх посадові особи. 4. Адміністративно-примусові заходи застосовуються не лише за наявності факту вчинення правопорушення, але і з попереджувально-припинювальною метою, коли факту вчинення правопорушення може і не бути. 5. Адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, яка є лише його частиною. 6. Заходи адміністративного примусу застосовують як до фізичних, так і до юридичних осіб (наприклад, позбавлення дозволу пільгового оподаткування, анулювання чи позбавлення ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики тощо). 7. Адміністративний примус застосовують щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; іншими словами, адміністративний примус не пов'язаний зі службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися всередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішнє виявлення. 8. Підстави та порядок застосування адміністративного примусу визначено нормами адміністративного права, причому не тільки законодавчими актами, а й низкою підзаконних актів. 9. Застосовуються в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого їх застосовують, зазвичай з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

Зазначено, що адміністративний примус як метод забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю – це управлінська діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо попередження та припинення порушення приписів адміністративно-правових норм, якими урегульовано право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, а також застосування заходів адміністративної відповідальності у разі їх порушення до фізичних та юридичних осіб, а також посадових осіб.

Ключові слова: *право на соціальний захист, особа з інвалідністю, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, заходи попередження, право.*

Досліджуючи методи публічного адміністрування права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю потрібно приділити увагу найжорсткішому методу – адміністративному примусу в діяльності публічної адміністрації, який дозволяє захистити право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю від посягань з боку фізичних та юридичних осіб, а також з боку посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації. Розкриття особли-

© Кожура Л. О., 2020

востей застосування методу адміністративного примусу як методу забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, на нашу думку, дасть можливість визначити: 1) цілеспрямованість та необхідність застосування інструментів управлінської діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, тобто здійснювати попереджувальні, припинювальні заходи та притягувати винних осіб до адміністративної відповідальності; 2) визначити правомірність поведінки учасників управлінських відносин; 3) забезпечення функціонування і захист адміністративного режиму за якого б неухильно виконувалися правові приписи всіх ланок управлінської системи; 4) урегульованість взаємовідносин всіх учасників управлінських відносин при забезпеченні права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю; 5) можливості застосування заходів адміністративної відповідальності до порушників права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Таким чином, розкриємо особливості застосування адміністративного примусу як методу забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

В теорії адміністративного права до визначення адміністративного примусу підходять неоднозначно. Так, О.П. Клюшніченко, Д.А. Гавриленко визначають адміністративний примус не тільки як сукупність певних заходів, що застосовують відповідні державні органи до певних суб'єктів, а ще й розкривають його призначення: "… з метою запобігання противоправним вчинкам, притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, забезпечення громадської безпеки" [1, с. 11; 2, с. 91].

Ю.С. Рябов адміністративний примус визначає як певні заходи, не окреслюючи ні їх види, ні призначення, наголошуючи при цьому тільки на позасудовому характері їх застосування [3, с. 9].

На думку В.К. Колпакова, під адміністративним примусом треба розуміти владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках, застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [4, с. 194].

А.Т. Комзюк під адміністративним примусом пропонує розуміти застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [5, с. 45].

На думку В.М. Столбового, адміністративний примус, який застосовує публічно адміністрація для регулювання зовнішніх міграційних процесів, – це владна діяльність публічної адміністрації щодо суб'єктів міграційних процесів з метою урегулювання їх відповідно до публічних інтересів, шляхом попередження і припинення правопорушень та покарання за їх вчинення [6, с.83].

Презуміюючи підходи науковців щодо визначення **адміністративного примусу в діяльності публічної адміністрації**, вважаємо, що це, *імперативна діяльність, яка здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації та передбачає застосування заходів впливу щодо суб'єктів адміністративного права у разі порушення ними приписів адміністративно-правових норм.*

Адміністративному примусу як методу публічного адміністрування, на думку Ю.П. Битяка, В.В. Зуй та А.Т. Комзюка, властиві певні риси, суть яких зводиться, насамперед, до того, що його використовують органи управління та їх посадові особи і лише інколи – суди (судді) та представники окремих об'єднань громадян з метою забезпечення потрібної поведінки [7, с. 5–6].

Особливостями адміністративного примусу, що може бути застосований суб'єктами публічної адміністрації як метод забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, на нашу думку, є:

1. В адміністративно-правовій літературі, передусім, звертається увага на

те, що застосування адміністративного примусу завжди поєднується з широким використанням багатогранних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських учинків. Зокрема, А.С. Васильєв зазначає, що як у сучасний період, так і в історичній перспективі переконання і примус будуть однаково необхідні. Розвиток і вдосконалення одного не виключає розвиток і вдосконалення іншого. Навіть найвищі стадії розвитку людської спільноти, у принципі, не виключають ексцесів людської поведінки і, відповідно, застосування певних примусових заходів на широкій базі переконання [8, с. 168; 6, с.80].

2. Адміністративний примус використовується в публічному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у сфері охорони здоров'я.

3. Суб'єктами застосування, як правило, є органи виконавчої влади і їх посадові особи.

4. Адміністративно-примусові заходи застосовуються не лише за наявності факту вчинення правопорушення, але і з попереджувально-припинювальною метою, коли факту вчинення правопорушення може і не бути.

5. Адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, яка є лише його частиною.

6. Заходи адміністративного примусу застосовують як до фізичних, так і до юридичних осіб (наприклад, позбавлення дозволу пільгового оподаткування, анулювання чи позбавлення ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики тощо).

7. Адміністративний примус застосовують щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; іншими словами, адміністративний примус не пов'язаний зі службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися всередині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішнє виявлення [6, с.81].

8. Підстави та порядок застосування адміністративного примусу визначено нормами адміністративного права, причому не тільки законодавчими актами, а й низкою підзаконних актів (наприклад, Порядок видачі довідки для отримання пільг інвалідами, які не мають права на пенсію чи соціальну допомогу, Положення про Фонд соціального захисту інвалідів та ін.).

9. Застосовуються в примусовому порядку, тобто незалежно від волі й бажання суб'єкта, до якого їх застосовують, зазвичай з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

Узагальнюючи вище викладене, вважаємо, що **адміністративний примус як метод забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** – *це управлінська діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо попередження та припинення порушення приписів адміністративно-правових норм, якими урегульовано право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, а також застосування заходів адміністративної відповідальності у разі їх порушення до фізичних та юридичних осіб, а також посадових осіб.*

В теорії адміністративного права прийнято виділяти трискладову класифікацію адміністративного примусу – на заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення й заходи адміністративної відповідальності [5; 9; 10, с. 60–68].

Таким чином, заходи адміністративного примусу, що застосовують суб'єкти публічної адміністрації з метою забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, традиційно можна поділити на: 1) попереджувальні заходи; 2) припинювальні заходи; 3) заходи адміністративної відповідальності.

Аналіз нормативних актів і спеціальної літератури дозволяє визначити приблизний перелік заходів адміністративного попередження, які можуть бути застосовані до суб'єктів з метою недопущення порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю: 1) перевірка інформації про перебування особи з інвалідністю на обліку в органах Пенсійного фонду або соціального захисту населення інваліда з урахуванням даних автоматизованої системи обробки доку-

ментів з призначення та виплати пенсій, центрального сховища баз даних Міністерства соціальної політики України; 2) реєстрація підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю в територіальних відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів; 3) подання звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, зарахування кількості робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю до нормативу таких робочих місць, їх аналізу та перевірки правильності в них розрахунків; 4) облік підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю; 5) надання державній службі зайнятості інформації, необхідної для організації працевлаштування осіб з інвалідністю; 6) перевірка виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю, у тому числі шляхом його зарахування; 7) облік і контроль сплати адміністративно-господарських санкцій і пені до відділень Фонду соціального захисту інвалідів, їх акумуляції; 8) перевірка суб'єктів містобудування на дотримання вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, у тому числі за не створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями; 9) фізичне обмеження (фіксація) та (або) ізоляція при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади тощо.

Таким чином, **заходи адміністративного попередження щодо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** *є одним з видів заходів адміністративного примусу, який застосовує публічна адміністрація з метою попередження виникненню умов та обставин, що загрожують порушенню права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.*

Група заходів адміністративного припинення, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою припинення правопорушень пов'язаних з порушенням права на охорону осіб з інвалідністю не була досліджена науковцями. На нашу думку, до заходів адміністративного припинення слід віднести такі: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) адміністративне затримання; 3) доставлення порушника; 4) особистий огляд; 5) огляд речей; 6) вилучення речей і документів; 7) тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції шляхом блокування або доставляє його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, що дозволяється виключно у випадку, якщо транспортний засіб розміщений на місцях, призначених для зупинки, стоянки, безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю, в тому числі за допомогою спеціального автомобіля - евакуатора; 8) тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування; 9) затримання, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння тощо.

Таким чином, під **заходами адміністративного припинення, які застосовують до суб'єктів, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю**, на нашу думку, слід розуміти *діяльність компетентних суб'єктів, змістом якої є примусове з додержанням адміністративно-правових норм, припинення протиправних дій чи бездіяльності, що мають ознаки адміністративного правопорушення і посягають на вільну реалізацію особою з інвалідністю права на охорону здоров'я та притягнення винних до адміністративної відповідальності.*

Таким чином, **адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** – *це урегульована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на примусове застосування до правопорушника заходів впливу за вчинене ним діяння, що унеможливлює можливість вільної реалізації особами з інвалідністю права на охорону здоров'я.*

Список використаних джерел:

1. Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение): Учеб. пособие. К.: КВШ МВД СССР, 1979. 87 с.
2. Гавриленко Д.А. Вопросы предупреждения правонарушений общественного порядка средствами административного принуждения. Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. тр. К.: КВШ МВД СССР, 1982. С. 90–100.
3. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. Пермь: Кн. изд-во, 1974. 82 с.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
6. Столбовий В.М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: дис. … на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук з спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К. : Київський національний університет внутрішніх справ, 2007. 216 с.
7. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. Х.: Укр. юрид. акад., 1994. 34 с.
8. Васильев А.С. Административное право Украины (Общая часть): Учеб. пособие. Х.: Одиссей, 2001. 288 с.
9. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. … на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук з спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х.: Укр. юрид. акад., 1994. 158 с.
10. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения. Вопросы советского административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 60–68.

Kozhura L. Administrative coercion as a method of ensuring the right to health of persons with disabilities

This scientific article examines the content of administrative coercion as a method of ensuring the right to health care for people with disabilities.

It is determined that administrative coercion in the activities of public administration, we believe, is an imperative activity carried out by authorized entities of public administration and involves the application of measures of influence on the subjects of administrative law in case of violation of administrative law.

It is determined that the features of administrative coercion that can be used by public administration as a method of ensuring the right to health care for persons with disabilities are: 1. In the administrative law literature, first of all, draws attention to the fact that the use of administrative coercion is always combined with the widespread use of multifaceted educational tools, with the active formation of legal awareness, intolerance of anti-social acts. 2. Administrative coercion is used in public administration to protect public relations arising in the field of health care. 3. The subjects of application are, as a rule, the executive authorities and their officials. 4. Administrative and coercive measures shall be applied not only in the presence of the fact of committing an offense, but also for preventive and terminating purposes, when the fact of committing the offense may not be. 5. Administrative coercion is much broader in content than administrative liability, which is only part of it. 6. Measures of administrative coercion are applied to both individuals and legal entities (for example, deprivation of a permit for preferential taxation, revocation or deprivation of a license to conduct business in medical practice, etc.). 7. Administrative coercion is applied to organizations, officials and citizens who are not directly subordinated to the bodies and officials exercising influence; in other words, administrative coercion is not related to official subordination, cannot be carried out within one or another management system, and always has external detection. 8. The grounds and procedure for the application of administrative coercion are determined by the norms of administrative law, not only by legislative acts, but also by a number of bylaws. 9. They are applied compulsorily, ie regardless of the will and desire of the subject to whom they are applied, usually with the possibility of using other coercive measures for its implementation.

It is noted that administrative coercion as a method of ensuring the right to health of persons with disabilities - is the management activities of public administration to prevent and stop violations of administrative law, which regulates the right to health of persons with disabilities, and as well as the application of measures of administrative liability in case of their violation to individuals and legal entities, as well as officials.

Key words: *right to social protection, person with a disability, administrative coercion, administrative responsibility, preventive measures, law.*

УДК 351.773
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.47

В. В. Лисак
заступник голови районної адміністрації
Запорізької міської ради по Вознесенівському району

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛІНІЧНИХ КАФЕДР ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ТА ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ

У статті визначено основні напрями удосконалення державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої та післядипломної медичної освіти, а також запропоновано конкретні зміни до діючих нормативно-правових актів України, в тому числі створення нових нормативно-правових документів, які б вирішували проблеми державного регулювання діяльності клінічних кафедр.

До зазначених проблем, зокрема, належать: проблема доступу до пацієнтів у науково-педагогічних працівників для надання медичної допомоги в межах освітнього процесу; проблема впровадження орендних відносин та відносн відшкодування витрат на комунальні послуги в контексті діяльності клінічних кафедр на базі закладів охорони здоров'я; проблема використання медичного обладнанняя закладів вищої (післядипломної) освіти, що знаходяться у користуванні клінічних кафедр; проблема фінансування університетських клінік тощо.

Зокрема, запропоновано внести зміни до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», Закону України «Про місцеве самоврядування», Закону України «Про оренду державного та комунального майна», Бюджетного кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я». Окрім того, запропоновано створити постанову Кабінету Міністрів України «Питання організації освітнього процесу у закладах охорони здоров'я».

Зазначені зміни забезпечать закладам вищої та післядипломної медичної освіти, науковим установам організаційно-правові умови надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими) працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ як невід'ємної складової освітнього (наукового) процесу при підготовці фахівців в сфері охорони здоров'я та проведенні медико-біологічних наукових досліджень, а також дозволять фінансувати діяльність університетських клінік та лікарень за рахунок коштів, залучених саме від надання платних освітніх послуг, що є власними надходженнями зазначених закладів від основної діяльності.

Ключові слова: *клінічні кафедри, університетські клініки, клінічні бази, практична підготовка медичних кадрів, державне регулювання діяльності клінічних кафедр.*

© Лисак В. В., 2020

Мета статті. Визначити основні напрями удосконалення державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої та післядипломної медичної освіти, а також запропонувати конкретні зміни до діючих нормативно-правових актів України, в тому числі створення нових нормативно-правових документів.

Методи дослідження: пошуку інформації, структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий методи.

Постановка проблеми. На сучасному етапі реалізації медичної реформи відкрилася низка організаційних, соціальних та правових проблем, що негативно позначаться на розвитку та стані справ у сфері охорони здоров'я. Зокрема. в окрему групу можна виокремити проблеми вищої медичної освіти, які потребують нагального вирішення. Адже. цілком зрозуміло, що без потужного кадрового потенціалу у сучасної системи охорони здоров'я немає перспектив стабільного розвитку.

Шляхи вирішення вищевказаних проблем є неможливими без внесення відповідних змін у законодавство, які потрібно і варто обговорювати на рівні державного управління, а також з юридичною, медичною та профільною науково-педагогічною спільнотою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання проблем державного управління вищою медичною освітою є предметом наукових досліджень таких науковців, як: Я. Ф. Радиш, Д. В. Карамишев, М.М. Білинська, З.О. Надюк, Н. В. Авраменко, І. Я. Сенюта та багатьох інших вчених. Однак, на даний час бракує наукових публікацій, що присвячені саме державному регулюванню діяльності клінічних кафедр в контексті сучасної трансформації охорони здоров'я. Тому, дослідження діяльності клінічних кафедр з позицій державного регулювання з огляду на його значення для розвитку охорони здоров'я є надзвичайно актуальним.

Зокрема, І. О. Беззуб зазначає, що крім змін у дипломній та післядипломній освіті, урядовцям, парламентарям, освітянам і медикам потрібно визначитися з тим, як зокрема впорядкувати відносини між навчальними закладами та закладами охорони здоров'я [1].

Г. М. Руденко стверджує, що одним із пріоритетів реформи є удосконалення вищої медичної освіти та підвищення практично-орієнтованої підготовки медичних кадрів. Необхідно значно посилити практичну підготовку майбутніх лікарів при збереженні високого рівня теоретичних знань. Основним завданням практичноорієнтованого навчання студентів–медиків на кафедрах є освоєння ними методів клінічного обстеження та діагностики захворювань, а також формування клінічного мислення. Лікар, який володіє гарними теоретичними знаннями, але не має практичних навиків збору анамнезу, клінічного обстеження та аналізу додаткових методів обстеження, в критичних ситуаціях не зможе швидко встановити вірний діагноз і надати якісну медичну допомогу [2, с. 170].

Заічко Н.В., Мельник А.В., Качула С.О., Юрченко П.О., Качула О.О. зауважують, що використання університетської клініки як клінічної бази надає можливість найширшої інтеграції освітньої, лікувальної та наукової роботи викладачів в роботу медичних установ. Швидкість та ефективність втілення таких напрямків також залежить від фінансування. Враховуючи нинішній стан економіки нашої країни, бюджетне забезпечення університетських клінік знаходиться не в кращому стані, зокрема недостатньо засобів на отримання сучасного медичного обладнання та надання безкоштовної медичної допомоги. Це спонукає до пошуку інших джерел фінансування, спонсорської та грантової підтримки [3, с. 81].

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовою базою у цій сфері правового регулювання є Конституція України [4], Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5], Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [6], Закон України «Про вищу освіту» [7], Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [8], Закон України «Про місцеве самоврядування» [9], Бюджетний кодекс України [10].

Успішна та якісна підготовка медичних кадрів є основним та вирішальним фактором ефективності системи охорони здоров'я, що є одним із головних завдань державного управління в Україні. Клінічна кафедра закладів вищої (післядипломної) освіти грає основну роль у підготовці лікарських кадрів. адже саме на базі клінічних кафедр безпосередньо формуються лікувальні компетентності майбутнього лікаря. Клінічна кафедра займає особливе місце у функціональній взаємодії суб'єктів підготовки лікарських кадрів, юридично будучи у структурі закладу вищої (післядипломної) медичної освіти, а де-факто, організаційно перебуває у складі закладу охорони здоров'я, виконуючи частину лікувального навантаження даного закладу.

Місце та значення клінічних кафедр у соціальному розвитку держави зображено на рисунку 1.

Функції клінічної кафедри відграють значну роль у формування соціально-економічних показників охорони здоров'я в цілому.

Партнерські паритетні відносини державних закладів освіти, що готують фахівців у сфері охорони здоров'я та комунальних некомерційних підприємств (закладів охорони здоров'я) мають будуватися в контексті усвідомлення ролі та значення діяльності кожної із сторін як у процесі підготовки медичних кадрів, так і у сфері розвитку та належного функціонування охорони здоров'я загалом. Адже, наприклад, кожного року витрачається велика кількість коштів Державного бюджету України на підготовку лікарських кадрів, левова частка яких працевлаштовується саме у заклади охорони здоров'я комунальної власності. Тому відносини оренди та відшкодування комунальних витрат в контексті розміщення клінічних кафедр державних закладів освіти в комунальних закладах навряд чи є економічно обґрунтованими.

З метою реалізації вищенаведених надважливих функцій клінічних кафедр, а також вирішення вищевказаних соціально-економічних та правових проблем державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) освіти необхідно підготувати та запропонувати до прийняття Верховною Радою України відповідного проекту Закону, який би врегулював вищевказані відносини згідно мети державного управління, тобто для задоволення потреб суспільства і держави.

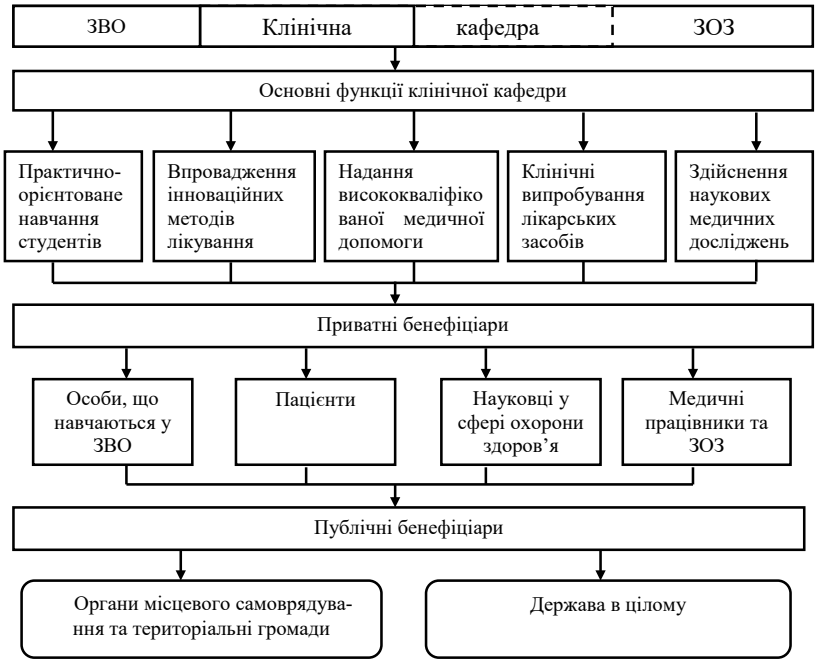

Рис. 1. Місце та значення клінічних кафедр у соціальному розвитку держави

Проектом Закону пропонується внести зміни до діючих редакцій деяких Законів України. А саме, пропонуються нижчевикладені зміни до Законів.

1. Внести до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5] такі зміни:

1) частину першу статті 33 викласти в наступній редакції:

«Медична допомога надається відповідно до медичних показань професійно підготовленими медичними працівниками, які перебувають у трудових відносинах із закладами охорони здоров'я, що забезпечують надання медичної допомоги згідно з одержаною відповідно до закону ліцензією, та фізичними особами - підприємцями, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку і можуть перебувати з цими закладами у цивільно-правових відносинах. З метою забезпечення освітнього та наукового процесів медична допомога надається науково-педагогічними (науковими) працівниками, аспірантами та докторантами, що мають відповідну лікарську категорію та/або сертифікат лікаря-спеціаліста, а також лікарями-інтернами, у закладах охорони здоров'я (в тому числі комунальними некомерційними підприємствами), що співпрацюють із закладами вищої (післядипломної) освіти та науково-дослідними установами на підставі відповідних договорів про спільну діяльність. Відповідно до вказаних умов науково-педагогічні (наукові) працівники, докторанти та аспіранти, лікарі-інтерни надають медичну допомогу в межах медичного обслуговування населення відповідними закладами охорони здоров'я та на підставі ліцензій, одержаних закладами охорони здоров'я в установленому законодавством порядку.»;

2) частину першу статті 34 викласти в наступній редакції:

«Лікуючий лікар - лікар закладу охорони здоров'я або лікар, який провадить господарську діяльність з медичної практики як фізична особа – підприємець і який надає медичну допомогу пацієнту в період його обстеження та лікування. У закладах охорони здоров'я, що співпрацюють із закладами вищої (післядипломної) освіти та науково-дослідними установами на підставі відповідних договорів про спільну діяльність, лікуючим лікарем може бути науково-педагогічний (науковий) працівник, який має відповідну лікарську категорію та/або сертифікат лікаря-спеціаліста».

2. Внести до Закону України «Про вищу освіту» [7] такі зміни:

1) абзац третій частини восьмої статті 33 викласти в наступній редакції:

«Порядок утворення і функціонування клінічних баз закладів освіти у сфері охорони здоров'я, університетських клінік та університетських лікарень визначається нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України».

2) статтю 56 доповнити частиною шостою наступного змісту:

«В межах освітнього процесу науково-педагогічні працівники клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) освіти провадять лікувально-діагностичну роботу у закладах охорони здоров'я (в тому числі у комунальних некомерційних підприємствах). Така лікувально-діагностична робота регламентована договорами про спільну діяльність між закладами вищої (післядипломної) освіти та закладами охорони здоров'я, не передбачає укладення трудових відносин та здійснюється відповідно до ліцензій, одержаних закладами охорони здоров'я в установленому законодавством порядку.».

3) статтю 70 доповнити частиною четвертою наступного змісту:

«Медичне обладнання клінічних кафедр державних закладів вищої освіти у сфері охорони здоров'я може використовуватися для надання медичних послуг закладами охорони здоров'я, на території яких розташовані ці клінічні кафедри, на умовах договору про спільну діяльність між закладами освіти та закладами охорони здоров'я з метою забезпечення практичної складової освітнього процесу.

3. Внести до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [6] такі зміни:

1) статтю 9 доповнити частиною дев'ятою наступного змісту:

«Надавач медичних послуг має право у встановленому законом порядку здійснювати медичне обслуговування населення

за програмою медичних гарантій за участі науково-педагогічних (наукових) працівників клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) освіти або підрозділів науково-дослідних установ, які перебувають у договірних правовідносинах із закладами охорони здоров'я (в тому числі комунальними некомерційними підприємствами), що забезпечують надання медичної допомоги згідно з одержаною відповідно до закону ліцензією, на базі яких розміщуються такі клінічні кафедри або підрозділи науково-дослідних установ та здійснюють лікувально-діагностичну роботу як невід'ємну складову освітнього або наукового процесів. Таке обслуговування може здійснюватись з використанням обладнання державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти на умовах договорів про спільну діяльність між таким закладом та надавачем медичних послуг».

2) частину першу статті 10 доповнити абзацом четвертим наступного змісту:

«Для надавачів медичних послуг, що мають статус клінічних закладів охорони здоров'я, встановлюються підвищені тарифи».

4. Внести до Закону України «Про місцеве самоврядування» [9] такі зміни:

1) підпункт 2 пункту «б» статті 32 викласти в наступній редакції:

«2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, забезпечення належних умов організації лікувально-діагностичної, навчальної та/або наукової діяльності та розміщення навчально-наукових (наукових) підрозділів державних закладів вищої (післядипломної) освіти (науково-дослідних установ) на базі комунальних закладів охорони здоров'я відповідно до договорів про спільну діяльність, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів, залучення роботодавців до надання місць для проходження виробничої практики учнями професійно-технічних навчальних закладів».

5. Внести до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [8] такі зміни:

1) доповнити статтю 1 частиною одинадцятою наступного змісту:

«Дія цього Закону не поширюється на відносини між комунальними (державними) закладами охорони здоров'я та державними (комунальними) закладами вищої (післядипломної) освіти (науковими установами) щодо використання нерухомого майна закладів охорони здоров'я (в тому числі комунальних некомерційних підприємств) для розміщення навчально-наукових та/або наукових підрозділів закладів вищої (післядипломної) освіти (наукових установ) з метою забезпечення освітнього та наукового процесів і надання медичної допомоги населенню. Вищезазначені відносини здійснюються на безоплатній основі відповідно договору про спільну діяльність, типова форма якого затверджується постановою Кабінету Міністрів України.».

6. Внести до Бюджетного кодексу України [10] такі зміни:

1) частину четверту статті 13 доповнити абзацом двадцять третім наступного змісту:

«Заклади вищої (післядипломної) освіти, що є бюджетними установами, самостійно визначають статті та обсяги витрат власних надходжень».

З метою деталізації положень вищезазначеного проекту Закону, впровадження його у практику державного управління, необхідно прийняти відповідні підзаконні нормаивно-правові акти та внести зміни до вже існуючих. Так, пропонується внести зміни до Вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення, затверджених постановою КМУ від 28.03.2018 № 391 [11] шляхом викладення зазначених вимог у новій редакції.

Зміни, передбачені новою редакцією Вимог, полягають у викладенні абзацу четвертого зазначеного документу наступним змістом: «Реєстрація надавача як юридичної особи (крім державної або комунальної установи, що не є закладом вищої освіти) або як фізичної особи – підприємця. Нада-

вачем можуть бути заклади вищої освіти, в структурі яких є університетські клініки та/або університетські лікарні.»

Окрім того, пропонуємо внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» [12].

Основними завданнями проекту є забезпечення включення до Реєстру медичних працівників науково-педагогічних працівників клінічних кафедр і лікарів-інтернів закладів вищої освіти та забезпечення їм доступу до пацієнтів.

Крім цього, вважаємо за необхідне створити нову Постанову Кабінету Міністрів України, якою затвердити:

Положення про організацію освітнього процесу у закладах охорони здоров'я;

Типове положення про університетську клініку закладу вищої освіти (закладу післядипломної освіти);

Типовий договір про спільну діяльність між закладом вищої освіти (закладом післядипломної освіти) та закладом охорони здоров'я.

Висновки. Запропонований нами пакет проектів нормативно-правових актів вирішує наступні важливі завдання державного управління в питаннях підготовки висококваліфікованих медичних кадрів, а саме:

– надає можливість науково-педагогічним працівнкам, що відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам, надавати медичну допомогу пацієнтам в межах освітнього процесу, в тому числі реєстрації в Реєстрі медичних працівників електронної системи охорони здоров'я;

– вирішує питання розміщення клінічних кафедр у закладах охорони здоров'я, фінансування видатків на оплату комунальних послуг, доплати науково-педагогічним працівникам за лікувально-діагностичну роботу;

– вирішує питання фінансування видатків на утримання університетських клінік державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти;

вирішує питання спільного використання медичного обладнання державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти в освітньому та лікувальному процесі.

Таким чином, реалізація положень запропонованого нами пакету проектів нормативно-правових актів у разі його прийнятття сприятиме подальшому розвитку вищої медичної освіти, знівелює ризики втрати клінічних баз закладами вищої медичної освіти в сучасних умовах, стане гарантією забезпечення обов'язкової практичної компоненти освітнього процесу у підготовці медичних кадрів, сприятиме збереженню діючої мережі закладів охорони здоров'я та підвищення якості медичних послуг, що ними надаються, і, як наслідок підвищиться доступність цих послуг для пацієнтів.

Список використаної літератури:

1. Беззуб І. О. Сучасний стан та перспективи розвитку медичної освіти в Україні.URL:http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2855:suchasnij-stan-ta-perspektivi-rozvitku-medichnoji-osviti-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350
2. Руденко Г. М. Практично-орієнтована підготовка медичних кадрів у сучасних умовах реформи системи охорони здоров'я України. Підготовка медичних кадрів в сучасних умовах реформи системи охорони здоров'я. Тези доповідей навчально-методичної конференції 15.02.2017. За редакцією В. М. Мороза, Ю. Й. Гумінського, Л. В. Фоміної. ВНМУ імені М.І. Пирогова, 2017. 229 с. С. 170-171.
3. Заічко Н.В., Мельник А.В., Качула С.О., Юрченко П.О., Качула О.О. Перспективи розвитку університетських клінік в України. Актуальні проблеми сучасної вищої медичної освіти: національний та світовий вимір. Тези доповідей навчально-методичної конференції 07.02.2019. За редакцією В. М. Мороза, Ю. Й. Гумінського, Л. В. Фоміної. ВНМУ імені М.І. Пирогова, 2019. 260 с. С. 80-81.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text.
6. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон

України від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text.
7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text.
8. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text.
9. Про місцеве самоврядування: 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.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text.
11. Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 391. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2018-%D0%BF#Text.
12. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF#Text.

Lysak V. Directions for improving the state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education

The article identifies the main areas of improvement of state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education, as well as proposes specific changes to existing regulations of Ukraine, including the creation of new regulations that would solve problems of state regulation of clinical departments.

These problems, in particular, include: the problem of access to patients for research and teaching staff to provide medical care within the educational process; the problem of introduction of lease relations and relative reimbursement of utility costs in the context of the activities of clinical departments on the basis of health care facilities; the problem of using medical equipment in institutions of higher (postgraduate) education, which are used by clinical departments; the problem of financing university clinics, etc.

In particular, it is proposed to amend the Law of Ukraine «Fundamentals of legislation of Ukraine on health care», the Law of Ukraine «On higher education», the Law of Ukraine «On state financial guarantees of medical services», the Law of Ukraine «On local self-government», the Law of Ukraine «On the lease of state and communal property «, the Budget Code of Ukraine, the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 25, 2018 № 411 «Some issues of the electronic health care system». In addition, it is proposed to create a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The organization of the educational process in health care institutions.»

These changes will provide institutions of higher and postgraduate medical education, scientific institutions with organizational and legal conditions for providing medical care in health care institutions by scientific and pedagogical (scientific) employees of institutions of higher (postgraduate) medical education and research institutions as an integral part of educational (scientific)) process in the training of specialists in the field of health and medical and biological research, as well as to finance the activities of university clinics and hospitals at the expense of funds raised from the provision of paid educational services, which are own revenues from these activities.

Key words: *clinical departments, university clinics, clinical bases, practical training of medical staff, state regulation of clinical departments.*

УДК 352: 37.01
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.48

Т. П. Козарь
кандидат наук з державного управління, докторант
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОСВІТИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Метою дослідження є обґрунтування освітнього розвитку, є складним прикладним процесом створення та впровадження освітнього продукту з метою якісних змін в об'єкті управління та отримання суспільно корисного результату. Освітня діяльність в Україні вимагає якісних змін у репродуктивних процесах, змін у структурі органів місцевого самоврядування в галузі управління освітою та їх державного регулювання, нарощування кількісного потенціалу.

Все це покликане задовольнити потреби державних установ та створити потужну платформу для ефективної конкуренції на регіональному та державному рівнях. Встановлено, що необхідною умовою розвитку освіти є наявність сучасної інноваційної освітньої системи, ядром якої є освітній потенціал, що складається з освітніх ресурсів, освітньої інфраструктури та освітніх процесів. Однак зазначається, що це лише необхідна умова розвитку освіти, і для забезпечення її достатності, знань, інформації, досвіду, належної освітньої культури, відповідна нормативна та інституційна підтримка повинна стати органічними складовими освітньої системи, яка забезпечує сучасний погляд на об'єкт дослідження. Пріоритет у вдосконаленні державного управління якістю освіти на місцевому рівні визначається кадровим фактором та необхідністю та перевагами запровадження компетентнісного підходу в управлінні освітньою галуззю як важливої умови забезпечення якості обґрунтованість освіти.

У нових реаліях такого важливого інституту соціалізації, як освіта, у його традиційній формі, що склалася в рамках монологічного типу комунікацій, перестає відповідати вимогам часу. Глобальні соціально-економічні трансформації вимагають кардинального пересу організації навчання у вищій школі. І багато вже змінюється. Зокрема, входять в минуле директивного стилю виклад дисципліни, домінування викладача в аудиторіях, представлення про професіоналів, як носіїв фіксованого обсягу знань. Також необхідності поступового переходу системи вищої освіти до особистості орієнтованого навчання. Основною задачею сучасного навчання є пошук ефективних шляхів втручання суб'єктів навчання у творчий процес, інтелектуального саморозвитку та особистісного саморозкриття при підтримка та збереження умов для рівноправного діалогу всіх учасників навчального процесу.

Ключові слова: *управління, державне управління освітою, державне управління якістю освіти на місцевому рівні, пріоритетність, результат, розвиток, освітня система.*

Постановка проблеми. Зарубіжний досвід освітньої діяльності презентує еволюцію розвитку національних освітніх систем, підтримувану відповідним законодавчим і нормативно-правовим забезпеченням. У її ході в останні десятиріччя простежується властива економіці знань тенденція формування інноваційних інфраструктур освіти мережевого типу, що функціонують за підтримки держави, а їх цільова спрямованість є універсальною щодо забезпечення освітнього розвитку всіх напрямків. Аналіз вітчизняної нормативної бази в освітній сфері свідчить, що існуюче законодавче та нормативно-нравове поле не охоплює повною мірою всіх аспектів освітньої діяльності, зокрема створення мережевих структур та сучасної освітньої інфраструктури, не забезпечує належної державної підтримки освітньої діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інтегруючись у європейський і світовий освітній простір, Україна прагне

© Козарь Т. П., 2020

забезпечити модернізацію освіти, ключовою ідеєю якої є якість. Реалізація зазначених вимог потребує розробки механізмів удосконалення управління якістю освіти, запровадження таких підходів до управління освітою, які б поєднували багатовекторність змісту діяльності з високим рівнем професійної компетентності керівників та забезпечували на підпорядкованій території високу якість як управління, так і освіти в цілому. Відповідь на порушену проблему знаходимо в змісті компетентнісного підходу та можливостях його запровадження в практику управління як інноваційного напряму освітньої діяльності.

Різні аспекти з проблем освітньої політики та державного управління освітою розглядали такі вітчизняні науковці, як Л. Ващенко, Р. Вдовиченко, В. Грабовський, Л. Даниленко, Д. Дзвінчук, Г. Єльникова, Л. Калініна, Л. Карамушка, В. Кремень, В. Крижко, С. Крисюк, В. Луговий, В. Лунячек, О. Ляшенко, В. Маслов, В. Олійник, Є. Павлютенков, Л. Паращенко, О. Поступна, О. Радченко, Т. Сорочан, А. Тамм, П. Худомінський та ін. Проблеми управління якістю освіти досліджували українські вчені: Г. Дмитренко, Е. Коротков, Т. Лукіна, О. Ляшенко, Л. Одерій, М. Поташник, О. Севрук, С. Шишов та ін.

Аналіз наукових матеріалів, присвячених дослідженню проблеми забезпечення якості освіти, показав, що вона має ще чимало невирішених теоретичних і практичних питань. На особливу увагу заслуговують питання державного управління якістю освіти на місцевому рівні, вирішення яких певною мірою залежить від рівня професійної компетентності керівників сфери освіти.

З огляду на зазначене, ураховуючи глобальні тенденції та зміни в освітніх системах країн світу, важливим напрямом дослідження вважаємо поглиблення наукових знань із питань запровадження компетентнісного підходу до управління якістю освіти.

Метою статті є дослідження питання удосконалення державного управління якістю освіти на місцевому рівні в контексті освітнього потенціалу, що складається з освітніх ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розгляд та вивчення означеної проблеми слід розпочати з розкриття сутності феномену «управління» як основоположного, що, безумовно, допоможе глибше проаналізувати зміст вихідних понять.

Вивчення нормативів свідчить, що управління – це цілеспрямована сукупність дій, що забезпечують погодження й координацію спільної праці людей з метою досягнення суспільно значущих цілей та розв'язання поставлених завдань [1].

Аналіз джерельної бази свідчить, що в наукових колах не існує єдиного визначення поняття «управління». Проте найбільш змістовно суть управління визначається через термін «вплив». Так, у тлумачному словнику з управління знаходимо: «управління – це процес цілеспрямованого впливу керівної підсистеми або органу управління на керовану підсистему або об'єкт управління з метою забезпечення його ефективного функціонування та розвитку» [7]

Такої самої думки дотримуються автори навчального посібника «Державне управління». Вони вважають, що «управління – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодження спільної діяльності людей; структура й функції з упорядкування, збереження й цілеспрямованого розвитку системи; процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий» [5].

Цю позицію поділяє В. Афанасьєв, який наголошує, що «управління – це систематично здійснюваний, свідомий, цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому або на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих для системи об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування й розвитку, досягнення поставленої мети» [2].

На сьогодні поширенням арсеналу відповідних методів потребу в усе більшій підтримці розвитку територій освітніми процесами й переходу до стану, який описано вже широко вживаним поняттям «освітній розвиток». Сучасний освітній розвиток як об'єкт управління вимагає зв'язку з програмно-цільовими підходами

як засобами, за допомогою яких цілеспрямовується й окреслюється траєкторія розвитку. Наголошено на високій ризикованості процесів інноваційного розвитку в освіті, з огляду на те, що в управлінні доводиться все частіше звертатися до врахування цієї особливості при реалізації стратегій, переважно якими і втілюють у життя освітні суспільні блага. Практичним наслідком цього є необхідність надавати стратегіям розвитку територій ризик-орієнтованого характеру. У свою чергу, цього можна досягнути застосуванням такого програмно-цільового інструменту, як управління проектами. Ризикова природа лежить в основі виявленого зв'язку освітньої та антикризової діяльності, а сучасна модель орієнтує на проактивний профіль антикризових дій, що передбачає високу освітню активність з огляду на запобігання кризі. Показано, що така інтегрована мережева структура, як освітній кластер, є високорезультативною формою освітнього розвитку внаслідок реалізації в ній зазначених зв'язків із синергетичним ефектом.

Розглядаючи управління в освіті з позиції науки державного управління та враховуючи різні погляди щодо його визначення, на нашу думку, державне управління освітою – це вид соціального управління, що забезпечує цілеспрямованість та організованість державного впливу на систему освіти та сприяє не лише її функціонуванню, а й розвитку; діяльність органів влади, спрямована на досягнення поставлених державою освітніх цілей.

У зв'язку з виконанням стратегічних завдань, покликаних забезпечити в державі високу якість освіти, вимоги щодо державного управління якістю освіти посилюються, Адже система управління є найбільш значущим чинником, що впливає на результат діяльності будь-якої соціальної системи, у тому числі й системи освіти в забезпеченні її якості. Визначення державного управління якістю освіти має складне багатовимірне значення та пов'язане з реалізацією як освітніх функцій, так і функцій управлінських, оскільки проблему поліпшення якості освіти слід розглядати не лише з огляду вдосконалення методики викладання навчальних предметів, а й з позиції забезпечення управлінського впливу, спрямованого на реалізацію державної освітньої політики щодо гарантування якості.

Управління якістю освіти – це особливе управління, організоване та спрямоване на досягнення не будь-яких, не випадкових, не просто кращих за попередні, а цілком визначених, заздалегідь спрогнозованих із можливим ступенем точності результатів освіти, де мета (результат) має бути спрогнозована операційно в зоні потенційного розвитку випускника школи [5].

Успішність освітніх перетворень, пов'язаних із поліпшенням якості освіти, залежить від ефективності управління якістю освіти на різних рівнях управління. На цьому наголошує Е. Коротков, який указує, що для управління якістю освіти важливо формувати систему управління, яка була б орієнтована на якість, реалізовувала специфічні для управління якістю функції управління та органічно вписувалася в загальну систему державного управління освітніми процесами. На думку вченого, така система необхідна як на макрорівні управління освітою, так і на рівні управління освітніми процесами в кожному конкретному регіоні [9].

Державне управління якістю освіти на місцевому рівні утворює лише частину складової державного управління якістю освіти та має специфічні особливості, що зумовлені способами постановки та досягнення соціально значущих цілей у конкретних умовах керованого освітнього середовища. На нашу думку, державне управління якістю освіти означає керування всіма компонентами, ресурсами освіти, які її формують. Важливим тут є визначення стратегії розвитку освітньої системи з урахуванням інтересів і потреб споживачів, управління якістю умов освітнього процесу (кадрового, нормативно-правового, фінансового, технологічного, методичного, інноваційного, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення тощо), що, безумовно, повинно забезпечити вплив на якість результатів. При цьому управлінська діяльність повинна бути спрямована на досягнення стратегічних цілей функціо-

нування та розвитку освіти, чільне місце серед яких посідає рівний доступ до якісної освіти.

Слід зазначити, що «багато помилок в освіті та її модернізації є не тільки наслідком об'єктивної соціально-економічної ситуації, яка склалася, а й результатом непрофесіоналізму керівників освітою на різних «поверхах» системи управління, адже «не буває погано працюючих організацій, а є слабке управління й погані управлінці. Керівник відіграє першочергову роль у впровадженні інновацій, як тих, які ініціюються «зверху», так і тих, які продукуються безпосередньо на місцях» [3]. Тож в умовах сучасних глобалізаційних змін важливим критерієм забезпечення якості освіти, удосконалення управління якістю освіти на місцевому рівні є компетентність керівних кадрів, які реалізують основні напрями державної освітньої політики.

Висновки та пропозиції. Проаналізовано й підтверджено поширенням арсеналу відповідних методів потребу в усе більшій підтримці сталого розвитку територій освітніми процесами й переходу до стану. Показано, що освітній розвиток як об'єкт управління вимагає діяльнісного зв'язку з програмно-цільовими підходами як засобами, за допомогою яких цілеспрямовується й окреслюється траєкторія розвитку. Наголошено на високій ризикованості процесів інноваційного розвитку, з огляду на те, що в управлінні доводиться все частіше звертатися до врахування цієї особливості при реалізації стратегій, переважно якими і втілюють у життя освітні суспільні блага. Практичним наслідком цього є необхідність надавати стратегіям розвитку територій ризик-орієнтованого характеру.

У свою чергу, цього можна досягнути застосуванням такого програмно-цільового інструменту, як управління освітньому проектами. Ризикова природа лежить в основі виявленого зв'язку інноваційної та освітньої діяльності, ака орієнтує на проактивний профіль дій, що передбачає високу освітню активність з огляду на запобігання кризі. Показано, що така інтегрована мережева структура, як освітній кластер, є високорезультативною формою освітнього розвитку внаслідок реалізації в ній зазначених зв'язків із синергетичним ефектом.

З огляду на це підхід розглядаємо як теоретичну основу, яка сприяє формуванню професійної компетентності керівників освіти, що зумовлено необхідністю оновлення стратегії управління, за якого важелі впливу переносяться на особистість, а управління в освіті є тією рушійною силою, яка спрямована на активізацію та прояв у людини її творчого потенціалу шляхом створення оптимальних умов для забезпечення її розвитку.

Сучасні вимоги до освітньої практики, переорієнтація освіти з процесу на результат, підвищення її якості диктують необхідність реалізації компетентнісного підходу не тільки в навчально-виховному процесі, професійній діяльності педагогів, айв управлінській сфері. Очевидним є той факт, що вдосконалення державного управління якістю освіти полягає у формуванні відповідних компетентностей у керівників, їх постійному розвитку, самовдосконаленню, оновленні знань та вмінь. Вектор управлінської діяльності керівників освіти на місцевому рівні має бути спрямований на створення необхідних умов щодо забезпечення такого процесу.

Підсумовуючи, зазначимо, що вдосконалення управління якістю освіти на місцевому рівні та розвиток професійної компетентності керівників освіти розглядаємо як органічно взаємопов'язані процеси. А отже, кадровий чинник, орієнтація на компетентного керівника розглядається нами як один із важливих напрямів удосконалення державного управління якістю освіти на місцевому рівні, компетентнісний підхід – як спосіб формування та розвитку професійної компетентності керівників. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що вирішення проблеми вдосконалення державного управління якістю освіти потребує запровадження нових сучасних механізмів управління. Тож подальша розробка окресленої проблематики потребує осмислення теоретичних основ механізмів державного управління якістю освіти.

Список використаної літератури:

1. Безчастний В. М. Державне управління освітою в умовах економічної та освітньої глобалізації / В. М. Бесчастний // Іітестиції : практика та досвід. – № 21. – С. 54 – 57.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В. Т Бусел. – К. : Ірпінь : Перун, 2014. – 1440 с.
3. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельника.- К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
4. Державне управління освітою : навч. посіб. / С. В. Крисюк. – К. : НАДУ, 2009. – 220 с.
5. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України ; голов. ред. В. Г. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмім, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. -К. : НАДУ, 2012. -820 с.
7. Коротков З. М. Управление качеством образования : учеб. гособие/ З. М. Коротков. – М. : Академ. проект : Мир, 2006. – 320 с.
8. Лукіна Т. О. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні : монографія / Т. О. Лукіна. – К. : Вид-во НАДУ, 2014. - 292 с.
9. Лунячек В. Е. Державне управління освітою : підручник для вищих навч. закладів / В. Е. Лунячек. – Х. ; Гімназія, 2010. – 288 с.

Kozar T. Implementation of the state policy in the field of education at the local level

The purpose of the study is to substantiate educational development, is a complex applied process of creating and implementing an educational product in order to make qualitative changes in the object of management and obtain a socially useful result. Educational activity in Ukraine requires qualitative changes in reproductive processes, changes in the structure of local governments in the field of education management and their state regulation, increasing quantitative capacity.

All this is designed to meet the needs of government agencies and create a powerful platform for effective competition at the regional and national levels. It is established that a necessary condition for the development of education is the presence of a modern innovative educational system, the core of which is the educational potential, consisting of educational resources, educational infrastructure and educational processes. However, it is noted that this is only a necessary condition for the development of education, and to ensure its adequacy, knowledge, information, experience, appropriate educational culture, appropriate regulatory and institutional support should become organic components of the educational system that provides a modern view of the object. The priority in improving the state management of the quality of education at the local level is determined by the personnel factor and the need and benefits of introducing a competency-based approach in the management of the education sector as an important condition for quality assurance.

In the new realities of such an important institution of socialization as education, in its traditional form, formed within the monologue type of communication, ceases to meet the requirements of the time. Global socio-economic transformations require a radical change in the organization of higher education. And a lot is already changing. In particular, the past of the directive style includes the presentation of the discipline, the dominance of the teacher in the classroom, the idea of professionals as carriers of a fixed amount of knowledge. There is also a need for a gradual transition of the higher education system to personality-oriented learning. The main task of modern learning is to find effective ways of interfering with the subjects of learning in the creative process, intellectual self-development and personal self-disclosure while maintaining and maintaining conditions for equal dialogue of all participants in the learning process.

Key words: *management, public administration of education, public administration of the quality of education at the local level, priority, result, development, educational system.*

УДК 320.27.555
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.49

І. В. Вошко
магістр публічного управління та адміністрування,
директор комунального некомерційного підприємства
«Центр первинної медико-санітарної допомоги» Новоград-Волинської міської ради

СУЧАСНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МЕДИЧНОЇ ПОЛІТИКИ: СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД

Медична політика є першорядним пріоритетом держави у забезпеченні збереження, функціонування і розвитку вітчизняного суспільства. Проте, в аспекті медичної політики чинні нормативно-правові засади єдиного державного механізму управління політиками держави недотримані. Тому, виникли принципово важливі проблеми. Вони обумовлені невідповідністю основ законодавства про охорону здоров'я Конституційним і нормативно-правовим засадам щодо внутрішньої і зовнішньої політики, діяльності Кабінету Міністрів України. Приміром, основи законодавства про охорону здоров'я покладають формування медичної політики на Верховну Раду України; не визначили роль міністерства охорони здоров'я у політичному процесі; на міністерства (без адресно) покладено тільки розробку програм і прогнозів; суб'єкти їх реалізації невизначені, інше.

Аналіз медичної реформи актуалізує такі основні проблеми: відсутність системності, послідовності, організованості, цілісності, взаємоузгодженості, офіційної Стратегії реформи цієї системи; належного фінансування, чіткого стратегічного бачення медичної політики, мотивації її впроваджувачів, зацікавленості суспільства і професійного середовища у проведенні реформ. Дослідники пропонують розробити стратегію медичної політики, дослідити питання ціноутворення і оцінювання діяльності надавачів медичних послуг; застосування державно-приватного партнерства.

Запропоновано концептуальну структуру і зміст нової медичної політики, яка розглядається, як суб'єкт управління, а його об'єктом є нова системи охорони здоров'я. Розглянуто головні критерії щодо розробки засад цієї політики. Вона має бути унормована законом, постати базовим керівництвом до дій, яке забезпечить послідовний, логічний, доступний для огляду виклад засад цієї політики, що сприятиме їх правильному сприйняттю, розумінню і застосуванню. Обов'язково нова медична політика має розкривати: загальні засади, узагальнене бачення нової системи охорони здоров'я, процес її впровадження, інструменти формування і реалізації політики; очікувані її результати; повноваження суб'єктів політики, її фінансове забезпечення і моніторинг її реалізації. Для їх уточнення і змістовного наповнення пропонується використати форсайт дослідження.

Ключові слова: *політика, охорона здоров'я, держава, механізм, суб'єкт, об'єкт, управління, проблема, система, проектування, закон.*

Постановка проблеми. Медична політика держави (далі – МПД) один із суспільно значущих пріоритетів держави, що забезпечує належне збереження, функціонування і розвиток суспільства. Нині МПД спрямована на втілення світових стандартів у галузі охорони здоров'я (далі – ОЗ), що є предметом дискурсу у суспільстві, середовищі державників, політиків, вчених, публічних службовців, медиків, ін. На її першорядність і невідкладність вказують укази Президентів України (далі – ПУ) [1-3]. В Україні формування і реалізація різних аспектів політики підпорядковані єдиному державному механізму, де ключовим суб'єктом є міністерство. Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) має бути провідником медичної політики. Теперішні проблеми реформування системи охорони здоров'я (далі – СОЗ), зокрема обумовлені недосконалостями МПД.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформування СОЗ розглядається у працях, зокрема наступних дослідників:

– Ю. Сенюка, З. Надюк [4], які, характеризуючи авторську періодизацію етапів

© Вошко І. В., 2020

розвитку вітчизняної СОЗ, його нормативно-правове забезпечення, вказують на відсутність системності у проведенні реформи, дезінтегрованість організаційного механізму; стверджують, що нині ці недосконалості усунуто, проте посилився соціальний спротив реформі;

– В. Лехан, Л. Крячкової, М. Заярського [5], які, характеризуючи медичну реформу в Україні за відповідними періодами (1991-2018 рр.), вказують на її суттєву затримку (майже на 20 р.) у порівнянні з іншими країнами СНГ, недостатню системність, наступність, фрагментарність, що передусім обумовлено політичним спротивом, відсутністю офіційної і узгодженої Стратегії реформи СОЗ, яка враховувала би ризики, нормативно-правові прогалини, розбіжності з конституційними засадами, нестачу фахівців-реформаторів;

– Т. Ткачевої [6], яка стверджує, що формування і реалізація МПД є найголовнішою проблемою в Україні, тому пропонує: розробку стратегій, оргструктур, ціноутворення і оцінювання діяльності надавачів медичних послуг; згуртувати усіх учасників їх надання, застосувати державно-приватне партнерство в СОЗ;

– І. Криничної [7], яка висвітлила основні проблеми державного управління реформою СОЗ в Україні, якими є нормативно-правова фрагментарність і складність, дублювання, нечіткість фінансової і матеріальної звітності, дефіцит фінансування; пропонує корінну зміну стратегії медичної політики, механізмів державного управління, розвиток обов'язкового медичного страхування і його поєднання з бюджетним фінансуванням, розвиток первинної ланки, державних медичних гарантій, оплати праці медиків, інше;

– І. Криничної [8], яка, аналізуючи очікувані результати пілотного проекту реформи СОЗ, стверджує про недосконалості в державному управлінні СОЗ, організації первинної медичної допомоги (далі – ПМД); її впровадження порушило розвиток інших її видів; пропонує вирішити ці проблеми шляхом впровадження державно-приватного партнерства;

– К. Руських [9], яка вказує на недоліки розбудови ПМД, обумовлені відсутністю: офіційної Стратегії її реформи (існує лише її проект, використовуються однорічні плани дій); чіткого стратегічного бачення нової моделі ПМД, розуміння у суспільстві і середовищі фахівців цілей і терміну побудови ПМД; мотивації фахівців, зацікавленості державників, політиків, медиків і пацієнтів; професійних реформаторів у середовищі публічної служби; явно вираженої зацікавленості суспільства у медичній реформі, ін.;

– М. Співака [10], який також наголошує на відсутності стратегічних політико-правових рішень щодо реформування СОЗ (Концепцій, Державних програм, інноваційних стратегій, інструментів державно-приватного партнерства).

Мета статті полягає у формуванні концептуального теоретико-прикладного уявлення про головні засади нової медичної політики держави, які б усунули теперішні недосконалості чинної політики. У дослідженні опрацьовано відповідні офіційні документи і сучасні розробки визнаних науковців; використано методи аналізу, узагальнення, систематизації і моделювання.

Виклад основного матеріалу. Вище згадані дослідники в основному акцентують увагу на недосконалостях засад теперішньої (чинної) МПД. На погляд автора, принципово важливі недосконалості притаманні методології здійснення політичного процесу [11] (рис. 1), якими є прогалини і невідповідності в чинних засадах формування і реалізації державної політики ОЗ (розділ ІІІ, стт. 13 і 14 закону України (далі – ЗУ) [12]). Чинним засадам формування і реалізації МПД в Україні [12] присвячено тільки дві статті: тобто, ці засади є вкрай обмеженими. Ця політика має бути розкрита в окремому законі України «Про засади Державної політики у сфері охорони здоров'я».

До того ж чинні засади є застарілими (унормовані ще у 1992 р.). Вони протирічать чинній Конституції України [13] (далі – Конституція, 1996 р.), чинному державному механізму управління політикою, який заснований на відповідних нормативно-правових засадах [14 – 18]. Окрім того, відсутній взаємозв'язок цих засад з Конституційними засадами через засади внутрішньої і зовнішньої політики. Також,

нормативно-правові засади механізму управління політикою повинні відповідати сучасним реаліям, зокрема в аспекті методології політичного процесу. Конституція визначила відповідальними суб'єктами за систематичне оновлення засад політичної діяльності таких основних суб'єктів: Верховну Раду України (далі – ВРУ), ПУ, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Раду Національного банку України. Конституція теж визначила їх повноваження і головних політичних суб'єктів – ВРУ і КМУ. На ВРУ вона покладено *тільки* закріплення законами загальних (базових) засад політики держави і затвердження загально державних програм (далі – Програма). КМУ забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави шляхом програмування. Конституційні засади конкретизуються засадами цих політик [14], де також наголошено на методах програмування.

Чинним засадам механізму управління політикою принципово протирічать Основи законодавства про ОЗ (ст. 13, 14 ЗУ [12]), а саме в них зазначено, що:

– ВРУ *формує* МПД шляхом закріплення Конституційних і законодавчих засад, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів; КМУ організовує розробку та здійснення державних цільових програм. Зовсім не згадуються загально державні програми. В той час, як умови реформування СОЗ вказують на необхідність їх застосування: довгострокові перетворення в масштабах медичної галузі;

– на міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (в межах їх компетенції) покладається *тільки розробка* програм і прогнозів в сфері ОЗ. Суб'єкти їх реалізації невизначені. Зовсім ненаголошено на компетенціях і повноваженнях МОЗ щодо формування і реалізації МПД. Хоча, в положенні про МОЗ перше завдання спрямовано на формування і реалізацію МПД [19]. Позитивом є те, що реалізація МПД передбачає ієрархію політик: державної, регіональних і місцевих, якими є відповідні програми. Однак, в Положеннях про Департаменти ОЗ регіонального і місцевого рівнів зазначено тільки про реалізацію програм.

Проведений аналіз свідчить, що нині надто обмеженими є чинні засади МПД. Принципові методологічні невідповідності вже закладені на етапі формування МПД (рис. 1). У наступному вони ускладнять реалізацію цієї політики і, навіть, можуть її відхилити. Усунення цих проблем передбачає проектування МОЗ закону про засади новочасної МПД (табл. 1).

Її проектування має базуватися на розумінні того, що: 1) нова політика є суб'єктом управління, а його об'єктом є нова СОЗ (тобто, вони мають бути достатньо чітко взаємозв'язаними, співвідноситися); 2) суб'єкт управління (нова МПД) і його об'єкт (нова СОЗ) мають бути якісно новими. Тому, їх необхідно розглядати з позиції теорії і практики соціальних інновацій в галузі публічного управління та адміністрування (далі – ПУА); 3) МПД (суб'єкт управління) має бути зосереджена на об'єкті управління – масштабному і довгостроковому впровадженні складного нововведення, яким є нова СОЗ. Її складність і труднощі впровадження полягають у тому, що вона має порушити традиційні і встановити нові відносини в майбутній СОЗ (рис. 2).

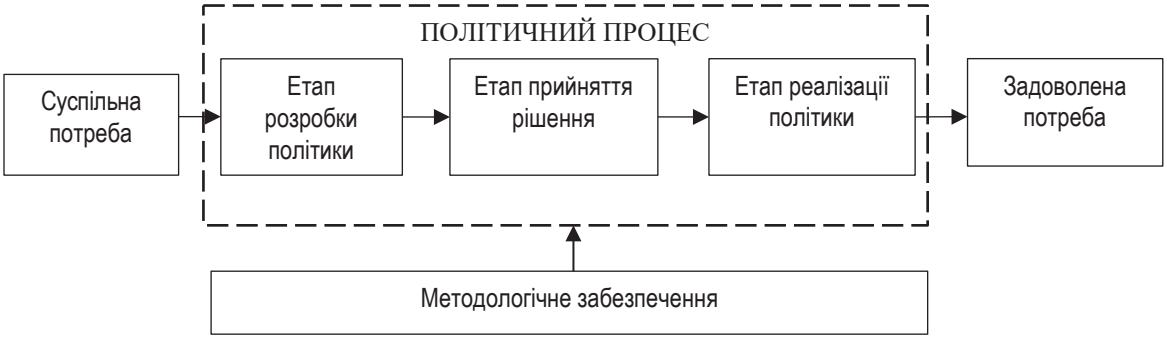

Рис. 1. Складові політичного процесу формування і реалізації МДП. діяльності ПУА

Виходячи з цих тверджень, засади МПД мають формуватися на основі: стратегічного підходу до управління складним соціальним нововведенням [20, с. 108–118]; методичних рекомендаціях з розробки стратегій [21] і законопроектів [22]; обґрунтування безперервного вдосконалення СОЗ в Україні [23]; опиратися на чинні Регламенти КМУ і ВРУ [17, 24]. Цінним прикладом є засади державної регіональної політики (ЗУ [25]) (розроблені Мінрегіонбудом у 2015 р.).

Для розробки законопроекту про засади МПД головними критеріями є:

– структура і зміст засад повинні бути унормованим базовим керівництвом до дій з формування і реалізації засад МПД, її побудова і структура законопроекту повинні співвідноситися; виклад цих засад повинен бути послідовним і логічним, доступним для огляду МПД, правильного її сприйняття, розуміння і застосування;

– засади МПД мають розкривати: базові засади (термінологію, мету, принципи і пріоритети політики, її об'єкти і суб'єкти, відповідне законодавство); загальне бачення об'єкту цієї політики – нову СОЗ (рис. 2) і процес її розвитку на віддалену перспективу; інструменти формування і реалізації засад політики; очікувані результати – образ нової СОЗ, відображений відповідними параметрами; повноваження суб'єктів МПД; її фінансове забезпечення і моніторинг реалізації. Головним є розуміння того, що: об'єктом МПД є якісно нова СОЗ (галузь ОЗ), яка формується шляхом довгострокового і масштабного оновлення чинної системи; нові МПД і СОЗ є взаємозв'язаними соціальними інноваціями; на етапі формування ідея новації (оновлена СОЗ) є комплексною, оскільки

Таблиця 1

Орієнтовна структура засад медичної політики держави

Розділи	Характеристика змістів розділів
1. Загальні засади МПД	Термінологія, мета, принципи і пріоритети МПД, її об'єкти і суб'єкти, законодавство з питань цієї політики
2. Об'єкт і процес здійснення МПД	Загальне бачення: предмету і процесу розвитку СОЗ відповідно до обраних пріоритетів; послідовність і зміст його етапів, терміни їх виконання
3. Інструменти формування і реалізації засад МДП	Інструментами: формування політики є Державна і регіональні стратегії; реалізації політики є плани заходів з виконання цих стратегій; Інструменти є системою взаємозв'язаних документів, яка включає: – Державну стратегію розвитку СОЗ (ґрунтується на пріоритетах МПД), план заходів з її реалізації, регіональні стратегії (далі – РС) і плани їх реалізації; – вимоги до розробки Державної стратегії розвитку СОЗ (визначаються тенденції і основні проблеми, пріоритети, стратегічні цілі і напрями цієї політики, оперативні цілі; основні завдання, етапи і механізми реалізації; система моніторингу і оцінки результативності, врахування інтересів суб'єктів СОЗ, консультування з ними, інше); – вимоги до розробки РС, які: співвідноситься з періодом дії і структурою Державної стратегії; затверджуються обласними і міськими радами, оприлюднюються і здійснюються консультування з зацікавленими суб'єктами, інше; конкретизуються у відповідних програмах місцевого рівня; – вимоги до розробки планів заходів з реалізації РС: розробляються місцевими ОВВ на встановлений термін і у відповідності до порядку, що визначений КМУ; включають заходи, обсяги і джерела фінансування, показники результативності їх виконання
4. Очікувані результати	Характеристика: очікуваного результату від реалізації Державної стратегії – прообразу СОЗ у віддаленій перспективі з визначенням конкретних і вимірюваних параметрів
5. Повноваження суб'єктів МПД	Визначити повноваження суб'єктів, задіяних до здійснення МПД на всіх рівнях управління.
6. Фінансове забезпечення МПД	Фінансування з бюджетів усіх рівнів і інших джерел, незаборонених законом
7. Моніторинг реалізації МПД	Моніторинг і оцінювання параметрів отриманих результатів за обраною прогнозною моделлю

вона утворена 6 виокремленими відносно самостійними видами медичної допомоги. Їх належне функціонування забезпечується допоміжними нововведеннями.

У першому наближенні прообраз майбутньої СОЗ має включати (рис. 2):

– внутрішні елементи, які утворюються двома основними підсистемами: відповідно сукупністю органів ПУА і закладів ОЗ. Останні згруповані за видами медичної допомоги: первинна (ПМД), вторинна (ВМД), третинна (ТМД), екстрена (ЕМД), паліативна (ПЛМД) і реабілітаційна (РМД);

– зовнішні елементи, які поєднують різноманіття механізмів, науково-методичний супровід, ліцензування, акредитацію, доступність і якість медичних послуг, ресурсне забезпечення, інше.

Загалом ця інновація відноситься до групи *епохальних* (глобальних), яка є прогресивною і яка глибоко реформує медичну галузь, загалом; є запозиченою з інших соціальних середовищ. Це нововведення породить сукупність радикальних інновацій, які згенерують пучки удосконалюючих інновацій (рис. 3). Складність етапу впровадження нововведення полягає у суттєвому загостренні суперечностей між новою і традиційною СОЗ. Вони обумовлені передусім: перехресними протиріччями між радикальними нововведеннями і пучками удосконалюючих інновацій, що нині і спостерігається; суттєвим соціальним спротивом (про це свідчать теперішні публікації).

Цей спротив обумовлений тим, що більшість впроваджувачів (передусім працівники узвичаєної СОЗ): слабко поінформовані про сутність і переваги цієї інновації, їм невідомі наслідки її впровадження, зокрема особисто для них; недостатньо володіють реформаторськими компетентностями, інше. Також, виникнуть управлінські і ресурсні проблеми, актуалізуються і зовнішні загрози. Це породить високий рівень невизначеностей. Їх зменшити можливо шляхом поетапного впровадження радикальних нововведень і стратегічного управління ними (рис 4).

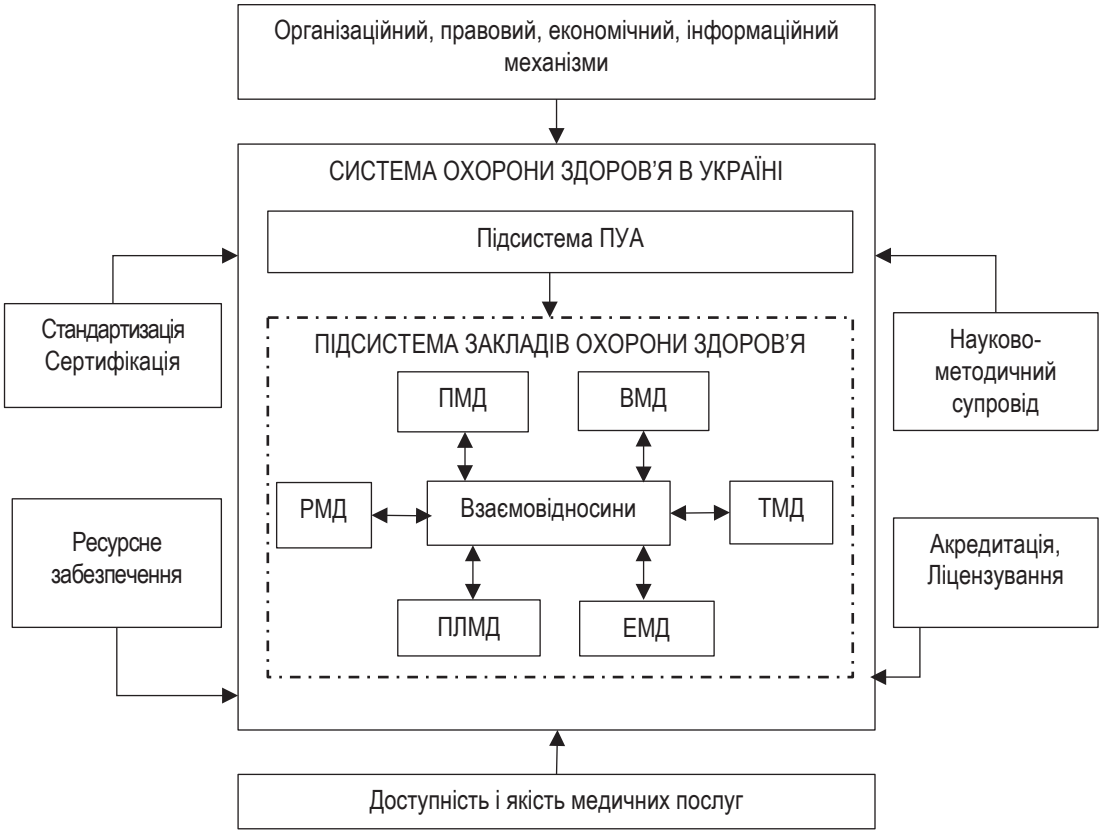

Рис. 2. Внутрішні і зовнішні складові моделі СОЗ

Стратегічний менеджмент нині утверджується у вітчизняній практиці ПУА. На його використанні наголошують дослідники СОЗ. Тому пропонується покласти стратегії в основу формування МПД (табл. 1). Переваги цього виду менеджменту довів його фундатор, І. Ансофф [26, 47-48]. Він виокремив області ефективності відомих видів менеджменту залежно від складності управлінських ситуацій. Ефективне застосування стратегічного управління відповідає області високого рівня внутрішніх і зовнішніх невизначеностей. Використання стратегічного аналізу (SWOT-аналізу) забезпечує зменшення рівня невизначеностей шляхом розгляду значного

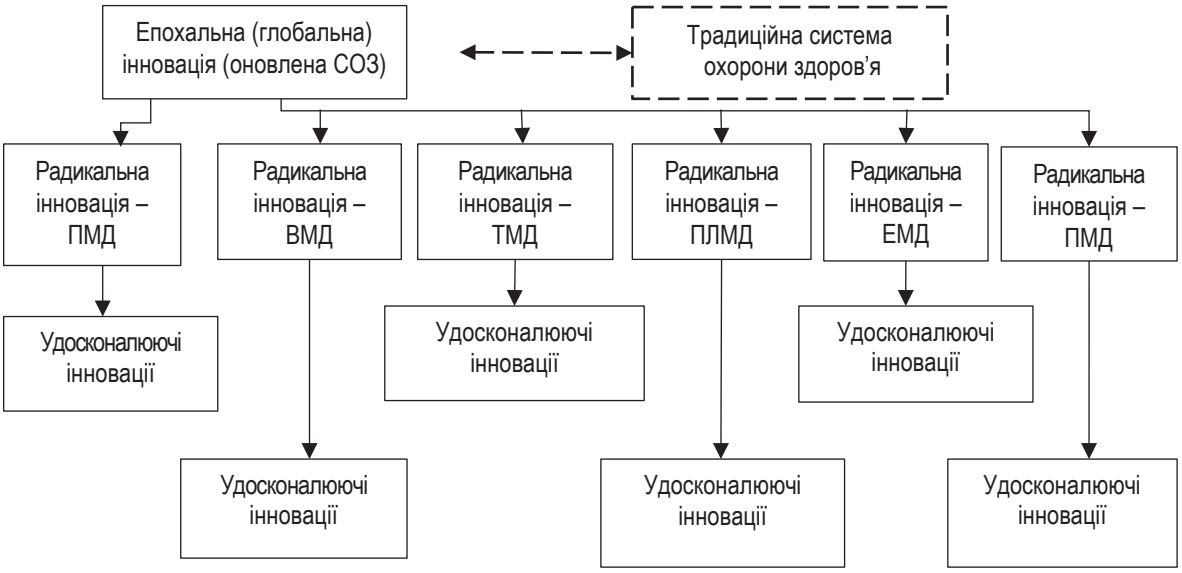

Рис. 3. Складові епохальної (глобальної) інновації

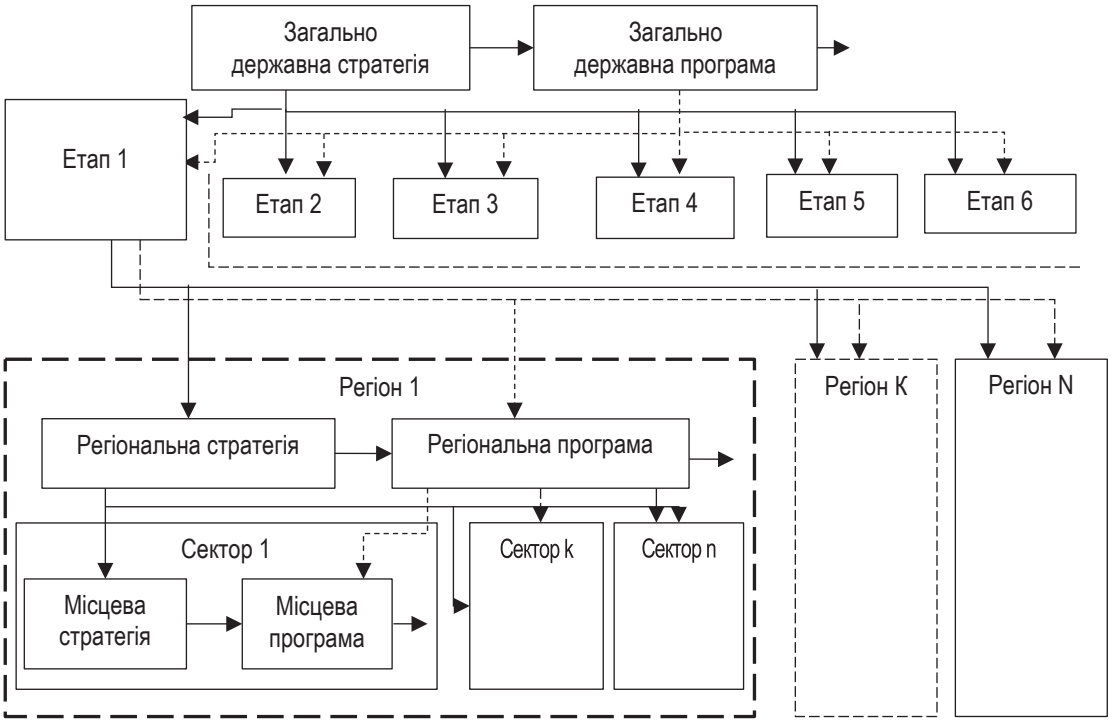

Рис. 4. Стратегічні засади медичної політики держави

обсягу інформації про можливі фактори зовнішнього та внутрішнього середовищ. Досягнення допустимого рівня невизначеностей у наступному дозволяє використати програмно-цільовий менеджмент. Зазначене цілком відповідає ситуації реформування СОЗ.

У цілому стратегічне управління зазначеним вище нововведенням має представляти ієрархію взаємозв'язаних за цілями стратегій і програм: як по вертикалі, так і по горизонталі (табл. 1, рис. 4). Вищі з них є орієнтиром для нижчих, а останні є способом реалізації вищих.

Наведені вище судження формують лише концептуальне уявлення про підхід до проектування засад МПД. Безумовно, їх потрібно уточнювати і змістовно наповнювати більш достовірною інформацією. Нині визнаною, найбільш вдалою для проектування майбутнього бачення певних об'єктів, вивчення різних масштабних і довгострокових проектів вважається форсайт-технологія (англійське слово foresight — «передбачення») [27, с. 2-21, 24-25]. Один із її видів спрямований на формування бачення кінцевого результату (продукту) дослідження, зокрема чіткої стратегії, бізнес-плану, переліку пріоритетів тощо. Цей вид технології є також доцільним для проектування майбутнього образу СОЗ шляхом проведення форсайт досліджень. Забезпечення розробників засад МПД якомога повною, завчасною, цілісною і достовірною інформацією підвищить якість цього політико-правового рішення.

Висновки і пропозиції. З'ясовано, що чинні основи законодавства про охорону здоров'я суперечать діючим нормативно-правовим засадам державного механізму управління політикою. Зокрема, формування медичної політики покладено на Верховну Раду України; невизначено повноваження міністерства охорони здоров'я щодо політичного процесу; суб'єкти реалізації програм.

Аналіз медичної реформи актуалізував основні проблеми, а саме відсутність: системності, послідовності, організованості, цілісності, взаємоузгодженості, офіційної Стратегії реформи цієї системи; належного фінансування, чіткого стратегічного бачення медичної політики, мотивації її впроваджувачів, зацікавленості суспільства і професійного середовища. Науковці пропонують: розробити стратегію медичної політики; дослідити питання ціноутворення і оцінювання якості надання медичних послуг; запровадити державно-приватне партнерство.

Розкрито структуру і зміст засад нової медичної політики. Вироблено головні критерії до розробки її законопроекту, як базового керівництва до дій, суб'єкта управління, об'єктом якого є нова системи охорони здоров'я. Виклад політики має бути послідовним, логічним, доступним для її розгляду, правильного сприйняття, розуміння і застосування. Для уточнення і змістовного наповнення політики пропонується використати форсайт дослідження.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [Електронний ресурс] : указ Президента України від 7 грудня 2000 року N 1313/2000. URL: https://ips.ligazakon.net/document/U1313_00?an=12.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text.
3. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави [Електронний ресурс] : указ Президента України від 08 листопада 2019 року № 837. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019.
4. Сенюк Ю.І., Надюк З.О. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я: аналіз реформування системи [Електронний ресурс] : Право та державне управління. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf.
5. Лехан В.М., Крячкова Л.В., Заярський М.І. Аналіз реформ охорони здоров'я в Україні: від здобуття незалежності до сучасності. Україна. Здоров'я нації, 2018, № 4(52). С. 5 – 11.
6. Ткачова Н. Напрями реформування державної політики в сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс] : Інвестиції: практика і досвід № 8/2018 (Державне управління). URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/8_2018/19.pdf.

7. Кринична І. П. Обґрунтування необхідності проведення реформування системи охорони здоров'я в Україні: історичний аспект / І. П. Кринична // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 3. – С. 19-26. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_3_5
8. Кринична І. Державне регулювання реформування галузі охорони здоров'я в Україні: аналіз очікуваних результатів реалізації реформ / І. Кринична // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 137-147. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_16
9. Руських К. Реформи первинної медичної допомоги в країнах Центральної та Східної Європи. Уроки для України [Електронний ресурс] / Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ (№ 8) 12.12. 2012 року : Місячний звіт. – Режим доступу: https://eba.com.ua/static/members_reviews/Case_Study_1_2013_ukr.pdf.
10. Співак М. В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Видавництво «Логос», 2016. 536 с.
11. Бакуменко В., Попов С., Вошко І. Публічна політика як предмет практичної діяльності суб'єктів публічної влади [Електронний ресурс] / Державне будівництво. – № 2/2020: Електронне видання ХарРІДУ. URL: http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/article/view/106/100
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] / закон України від 19.11.1992 року № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text
13. Конституція України від 28.06.1996 року [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
14. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] / закон України від 01.08.2010 № 2411 – VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text
15. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] / закон України від 07.10.2010 року N 2591-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17#Text.
16. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] / закон України від18.03.2004 року № 1621-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text.
17. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] / постанова Кабінету Міністрів України від 18.08.2007 р. № 950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text
18. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] / постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. N 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text.
19. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України [Електронний ресурс] / постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text.
20. Попов С.А. Інноваційний розвиток системи органів публічної влади: стратегічний підхід : монографія / С.А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 386 с.
21. Руководство по разработке стратегий обеспечения качества и безопасности с позиции систем здравоохранения / Европейское региональное бюро Всемирной организации здравохранения, 2008 – 86 с.
22. Практика законотворення 01. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) / Загальн. ред. та упоряд. – Крижанівський В.П. – К.: [ФОП Москаленко О. М.], 2014. – 44 с.
23. Надутий К.А.1, Лехан В.М.2, Найда И.В. Обґрунтування концепції безперервного вдосконалення національної системи охорони здоров'я України [Електронний ресурс] / Український медичний часопис, 1 (129), Т. 2 – I/II 2019. URL: https://www.umj.com.ua/wp/wp-content/uploads/2019/02/4744_DOI.pdf?upload=.
24. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] / закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.
25. Про засади державної регіональної політики / закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text.
26. Ансофф И. Стратегическое управление [Текст] : сокр. пер. с англ. / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.

27. Цадік М.Г. Розвиток регіонального форсайту як засобу територіального управління / дисер... к. н. з держ. упр. : 25.00.02 / М.Г. Цадік ; Академія муніципального управління. – Київ, 2016. – 199 с.

Voshko I. Modern principles of state medical policy: a strategic approach

Medical policy is the primary priority of the state in ensuring the preservation, functioning and development of Ukrainian society. However, regarding medical policy, the current regulation of the unified governmental mechanism for managing national policies is not met. Therefore, there are considerable challenges. They are due to the inconsistency of the health care legislation principles with the Constitutional and regulatory framework on domestic and foreign policy, with the activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine. For example, health legislation obliges the Verkhovna Rada of Ukraine to form medical policy; the role of the Ministry of Health is not defined in the political process; the ministries (without addressing) are responsible only for the development of programs and forecasts; the subjects of programs' implementation are not clarified, etc.

The analysis of medical reform updates the following main problems: lack of systemic principles, consistency, organization, integrity, coherence of the official Strategy on reforming this system; lack of adequate funding, of clear strategic vision of health policy, lack of motivation of its implementers, the interest of society and the professional environment in providing reforms. The scholars propose to develop a strategy for health policy, to investigate the pricing and evaluation of health care providers; to apply public-private partnership.

The conceptual structure and content of the new medical policy, which is considered as a managerial subject, is proposed. Its object is a new health care system. The main criteria for developing the principles of this policy are considered. It should be regulated by law, be a basic guide to action, which will provide a consistent, logical, accessible overview of the principles of this policy, will contribute to their proper perception, understanding and application. The new medical policy must disclose: general principles, generalized vision of the new health care system, the process of its implementation, tools for policy formulation and implementation; its expected results; powers of policy actors, its financial support and monitoring of its implementation. For their specification and content, it is proposed to use the foresight of the study.

Key words: *policy, health care, state, mechanism, subject, object, management, problem, system, design, law.*

УДК 351.851:378
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.50

А. Р. Ватанов
здобувач
Національний університет цивільного захисту України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У зв'язку з всесвітньою глобалізацією, потребою у розвитку інноваційних технологій особливо актуальними постають питання підготовки висококваліфікованих фахівців та розвитку наукового потенціалу. Саме тому перед сучасним суспільством постає завдання підтримки та розвитку сфери освіти та науки, адже від них безпосередньо залежать економічна, політична і культурна стабільність будь-якої країни та взагалі усього світу. Проблема якості вищої освіти є особливо актуальною не тільки для України, а також для всієї міжнародної спільноти. Управління якістю освіти є першочерговим завданням, яке стоїть перед державою, а також перед будь-яким закладом вищої освіти. В статті проведено аналіз підходів різних вітчизняних авторів до визначення поняття «якість освіти», а також запропоноване власне визначення. Досліджено сучасний стан системи забезпечення якості вищої освіти в Україні. З метою удосконалення вітчизняної системи, досліджено та проаналізовано діяльність основних світових суб'єктів із забезпечення якості вищої освіти. З'ясовано, що система забезпечення якості вищої освіти, в тому числі в сфері охорони здоров'я, включає в себе суб'єктів, зокрема органи, що здійснюють акредитаційні експертизи, стандарти, процедури та критерії оцінки якості. Так як стандарти представляють собою вимоги до розробки та акредитації програм в галузі охорони здоров'я і є основою існуючої загальноєвропейської системи забезпечення якості вищої освіти., в статті акцентовано увагу на стандартах медичної освіти, проаналізовано міжнародні та вітчизняні стандарти. На основі проведеного аналізу сформований механізм державного регулювання системи якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я. Виявлено механізми і напрями державного регулювання, зокрема, щодо : розробки та затвердження Стандартів вищої освіти для галузі знань 22 «Охорона здоров'я», а також нормативних документів, що будуть регулювати проведення інституційної акредитації; удосконалення процедури проведення акредитації освітніх програм; демонополізації ринку послуг з акредитацій освітніх програм та виділення бюджетних коштів на проведення акредитацій.

Ключові слова: *якість освіти, система забезпечення якості вищої освіти, стандарти вищої освіти, механізми державного регулювання, охорона здоров'я.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день в Україні гостро стоять питання проблем розвитку освіти у сфері охорони здоров'я, адже у зв'язку з процесом глобалізації та значними соціально-економічними змінами, які відбуваються в країні, сфера освіти не відповідає потребам суспільства та потребує удосконалення. Після того як в Україні був прийнятий Болонський процес необхідно було реформувати систему освіти та адаптувати її до стандартів Європейського союзу. Саме тому модернізація та розвиток системи освіти в медичній сфері має бути одним з найважливіших державних пріоритетів, адже на сьогоднішній день люди все більше залежать від медицини. Як зазначають В.М. Ждан, І.М. Скрипник та А.В. Марченко, система підготовки медичних кадрів, яка сьогодні впроваджена, є невід'ємною частиною розвитку національної системи охорони здоров'я України та забезпечує збереження й відновлення здоров'я населення шляхом надання необхідного рівня медичної допомоги відповідно до державних стандартів [1, с. 38].

Якість вищої освіти є ключовим поняттям Болонського процесу. Саме тому

© Ватанов А. Р., 2020

однією з центральних проблем в сфері освіти є забезпечення якості. Якість – основна умова довіри, мобільності, сумісності й привабливості в європейському просторі вищої освіти. Оцінка якості вимагає балансу між нововведеннями і традиціями, академічними перевагами та соціально-економічною необхідністю, сумісністю програм і вибором студентів. Оцінка якості охоплює викладання й наукові дослідження, керівництво та адміністрування, сприйнятливість до потреб студентів і забезпечення позанавчальних послуг. Контроль якості вищої освіти передбачає створення незалежних від національних урядів і міжнародних організацій акредитаційних агенцій. Оцінка якості освіти має ґрунтуватися не на тривалості та змісті, а на знаннях, уміннях, навичках і компетенціях випускників [2, с. 114-115]. Сьогодні перед усіма учасниками освітнього процесу актуальною проблемою є забезпечення якості вищої освіти, в тому числі в сфері охорони здоров'я, та адаптації її до нових стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікації. Питанням забезпечення якості вищої освіти присвячені праці таких науковців: Пшенична Л. , Кубанов Р. А., Степко М. Ф., Болюбаш Я. Я., Шинкарук В. Д., Грубінко В. В.,. Бабин І.І., Євтух М. Б., Зайчук В.О., Аннєнкова І., Ляшенко О., Кубанов Р. А., Сбруєва, А. А., Єременко В., Романенко О. В, Обозний В. В. та інші.

В свою чергу питання забезпечення якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я у своїх працях підіймали: Симоненко Н. О., Логуш Л. Г., Олексіна Н. О., Волосовець О. П., П'ятницький Ю. С. та інші.

Мета статті – аналіз сучасного стану системи забезпечення якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я в Україні, виявлення механізмів і напрямів державного регулювання системи забезпечення якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я.

Викладення основного матеріалу. Проблема якості вищої освіти є актуальною не лише для України, а й для всієї міжнародної спільноти, що зумовлено вимогами сучасного життя. Основним завданням, яке стоїть перед системою забезпечення якості будь-якої держави, є створення достатніх умов для розвитку особистості, що потребує належного рівня управління якістю вищої освіти.

Кубанов Р.А. зазначає, що «проблема якості освіти стала однією з домінантних у процесі реформування національних освітніх систем, що розпочалося наприкінці XX століття і відбувається нині в багатьох країнах світу. Загальновизнаним є той факт, що саме якісні показники розвитку освіти свідчать про ефективність суспільного поступу держав в умовах світової глобалізації, а майбутнє країни залежить від якості освіти, оскільки саме в її системі формується найважливіше багатство держави – людський капітал. Тому забезпечення якості освіти при формуванні зони європейського освітнього простору є однією з головних умов привабливості та конкурентоспроможності європейської вищої освіти та довіри, мобільності й мотивації студентів. Приєднання України до Болонського процесу актуалізувало необхідність забезпечення сучасного рівня якості вищої освіти, яка має бути адекватною викликам часу, відповідати актуальним і перспективним потребам особи, суспільства і держави й узгоджуватися з європейськими стандартами якості [3, с. 25-26]».

Вважаємо за необхідне дослідити та проаналізувати як інтерпретується поняття «якість освіти» в різних документах, в тому числі міжнародних, а також у працях науковців.

У програмному документі ЮНЕСКО „Реформа та розвиток вищої освіти" зазначається, що якість освіти – це багатовимірна концепція, що охоплює всі основні функції та різновиди діяльності виші, спрямовані на забезпечення випускникові можливостей швидко й ефективно включитися в трудову діяльність в інтересах суспільства, роботодавця та задля власної користі [4, с. 35 – 36]. У Декларації, прийнятій Міжнародною конференцією з вищої освіти в листопаді 1998 р., термін якість освіти характеризується як поняття, яке охоплює всі аспекти діяльності вищого навчального закладу: навчальні та академічні програми, наукову і дослідницьку роботу, професорськовикладацький склад і студентів, навчально-матеріальну базу і ресурси [5, с. 171]. Закон Укра-

їни про вищу освіти дає наступне визначення «якість вищої освіти – відповідність умов провадження освітньої діяльності та результатів навчання вимогам законодавства та стандартам вищої освіти, професійним та/або міжнародним стандартам (за наявності), а також потребам заінтересованих сторін і суспільства, що забезпечується шляхом здійснення процедур внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості [6]».

Так, Євтух М. Б. визначає якість освіти як «сукупність професійних знань і вмінь, завдяки яким кожний індивід:

– може максимально реалізувати свій інтелектуально-творчий потенціал;

– ефективно пристосовуватися до швидкоплинних змін на ринку праці;

– оптимально використовувати накопичений освітній капітал в умовах кардинальних світоглядних змін [7]».

Зайчук В. зазначає, що якість освіти це «поєднання властивостей і характеристик освітнього процесу або його результату, що відповідають освітнім потребам не тільки всіх суб'єктів навчально-виховного процесу, а й суспільства загалом» [8, с. 19].

Аннєнкова І. дає наступне визначення якості освіти « це співвіднесення цілі й результату освітньої діяльності, міри досягнення цілі в реальних умовах організації навчально-виховного процесу. Вона включає в себе якість умов, процесу, результату, тобто це складна інтегрована властивість об'єкта, що зумовлює його придатність задовольняти потреби суспільства [9]».

Ляшенко О. зазначає, що „якість освіти – це багатовимірне методологічне поняття, яке рівнобічно віддзеркалює суспільне життя – соціальні, економічні, політичні, педагогічні, демографічні й інші життєво значущі для розвитку людини сторони життя. Як системний об'єкт її характеризують якість мети, якість педагогічного процесу і якість результату" [10, с. 7 – 8].

Проаналізувавши підходи науковців до визначення поняття «якість освіти» було встановлено, що більшість вчених трактують дане поняття як певну систему знань, умінь і навичок, а також як складну та багатогранну категорію, що забезпечує якість функціонування системи освіти.

На основі проведеного аналізу вважаємо, що «якість освіти» – це складна категорія, що включає в себе сукупність характеристик освітнього процесу, які є необхідними для досягнення позитивних результатів навчання.

Олексіна Н. О., Волосовець О. П., П'ятницький Ю. С. зазначають, що «якість медичної освіти в Україні, як і в ЄС, має базуватись на чотирьох принципах забезпечення якості у Європейському просторі вищої освіти (ESG):

– заклади вищої медичної освіти несуть первинну відповідальність за якість вищої медичної освіти, що надається, та періодично здійснюють самооцінку її надання із залученням студентства та громадськості;

– забезпечення якості медичної освіти має від-повідати системі вітчизняної вищої освіти, автономізації закладів вищої освіти, різноманітності освітніх програм і вибору освітніх траєкторій студентами і слухачами та має контролюватися державними і недержавними організаціями (МОЗ України, МОН України, Центр тестування МОЗ України, Національне агентство з якості вищої освіти, незалежні агенції та організації, викладацьке та студентське самоврядування);

– забезпечення якості медичної освіти сприятиме розвитку культури належної якості;– забезпечення якості медичної освіти враховуватиме потреби та професійні очікування майбутніх лікарів і провізорів, закладів охорони здоров'я та суспільства в цілому» [11].

Управління якістю освіти є першочерговим завданням, яке стоїть перед державою, а також перед будь-яким закладом вищої освіти. Для контролю за якістю вищої освіти в Україні 1 вересня 2015 року було створено Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти.

Система забезпечення якості вищої освіти включає в себе внутрішню і зовнішню системи забезпечення якості та системи забезпечення якості діяльності НАЗЯВО і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. До системи забезпечення якості вищої освіти входять МОН, яке уповноважене ліцензувати і, за окремих умов, здійснювати перевірку дотримання ЗВО ліцензійних

вимог. Державна служба якості освіти, яка перевіряє дотримання ЗВО законодавства про освіту, за окремих підстав. НАЗЯВО, що безпосередньо здійснює акредитацію освітніх програм, а також зарубіжні незалежні установи забезпечення якості вищої освіти, перелік яких затверджує НАЗЯВО. Тобто зовнішня система забезпечення якості вищої освіти в Україні являє собою систему інституційних суб'єктів, до яких належать : НАЗЯВО, МОН, незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, а також безпосередньо ЗВО та передбачає розподіл повноважень між вищезгаданими суб'єктами в контексті забезпечення якості вищої освіти. Зовнішня система забезпечення якості має бути спрямована на спонукання розробки внутрішніх систем. Внутрішня система забезпечення якості вищої освіти передбачає собою комплекс контрольних процедур, а також створення відповідного органу відповідального за забезпечення якості вищої освіти.

В Україні не так давно було засновано агентство, завданням якого є забезпечення якості вищої освіти. Україна довго до цього йшла і тривалий час залишалася майже єдиною країною у Європі, де відсутній відповідний орган.

Процес забезпечення якості вищої освіти не є суто українською чи європейською проблемою. В усьому світі зростає увага до якості та стандартів, що пояснюється швидким розвитком вищої освіти. Формування системи забезпечення якості, заснованої на єдиних стандартах і рекомендаціях, свідчить про виникнення справжнього європейського виміру у сфері забезпечення якості, що має посилити привабливість Європейського простору вищої освіти. Завдання забезпечення якості вищої освіти є багатоплановим і включає:

- наявність необхідних ресурсів (кадрових, фінансових, матеріальних, інформаційних, наукових, навчально-методичних тощо);
- організацію освітнього процесу, що найбільш адекватно відповідає сучасним тенденціям розвитку національної, європейської та світової економіки й освіти;
- контроль освітньої діяльності вищих навчальних закладів та якості підготовки фахівців на всіх етапах навчання та на всіх рівнях: рівні вишу, державному, європейському і міжнародному [2, с. 116].

Сбруєва А.А. зазначає, що «формування європейського виміру забезпечення якості у ЄПВО безпосередньо пов'язане з діяльністю політичних (Європейська Комісія (ЕС), Група супроводу Болонського процесу (BFUG)) та професійних організацій (ENQA, EUA, ESU, EURASHE, EQAR, EQAF, Education International, BUSINESSEUROPE), що взяли на себе зобов'язання забезпечити реалізацію завдань Болонського процесу, головне з яких – забезпечення якості та конкурентоспроможності європейської вищої освіти [12]».

На сьогоднішній день забезпечення якості вищої освіти є актуальним та важливим завданням для всіх країн світу. Вважаємо за доцільне дослідити та проаналізувати особливості систем забезпечення якості вищої освіти зарубіжних країн.

У Німеччині не існує єдиного органу, який би відповідав за забезпечення якості вищої освіти. Зокрема, там створено Інститут акредитації, сертифікації та забезпечення якості (ACQUIN), Акредитаційне агентство у галузі охорони здоров'я та соціальних наук (AHPGS), Агентство із забезпечення якості шляхом акредитації навчальних програм (AQAS), Акредитаційне агентство для навчальних програм інженерії, інформатики, природничих наук та математики (ASIIN eV), Оціночне агентство Баден-Вюртемберга (EVALAG), Фонд акредитації міжнародного ділового адміністрування (FIBAA) та інші. Нормативне регулювання вищої освіти включає в себе : Закон про вищу освіту, законодавство про вищу освіту земель (Hochschulgesetze), а також законодавство про коледжі мистецтва та музики та законодавство земель Fachhochschulen [13]. Вимоги до зовнішнього забезпечення якості в Німеччині наступні: існує два види акредитації: акредитація програми, яка застосовується до бакалаврських та магістерських програм університетів Німеччини (проходження даної акредитації є обов'язковим, якщо установа не має діючої системної акредитації), в свою чергу акредитація системи є необов'язковою і дозволяє закладу самостійно акре-

дитувати свої навчальні програми стоком 8 років.

У Франції основним нормативним документом, що регулює систему освіти є Кодекс освіти (Code de l'éducation) [14]. У Франції, так само як і в Німеччині не існує єдиного органу, відповідального за забезпечення якості вищої освіти. Оцінка вищих навчальних закладів проводяться кожні 5 років. Важливим органом є Вища рада з оцінки досліджень та вищої освіти (HCERES) [15], яка є незалежним адміністративним органом і фінансуються безпосередньо Парламентським голосування, проте не є фінансово підконтрольною. Цікавим є той факт, що у Франції, як і у більшості країн, за певних умов ЗВО можуть вибрати закордонне агентство, проте HCERES повинна перевірити його діяльність із зовнішнього забезпечення якості, чи відповідає вона національній системі кваліфікацій, а також критерії та процедури зовнішнього забезпечення якості повинні бути затверджені HCERES.

У Казахстані основними нормативно-правовими актами, що регулюють систему освіти є Закон про освіту [16]. Обов'язки із забезпечення якості вищої освіти розподіляються між Міністерством освіти і науки (МОН) та органами з акредитації, які включені до відповідного Національного реєстру. МОН відповідає за ліцензування, державну атестацію та контроль за дотриманням національного законодавства, а агенції із забезпечення якості проводять інституційну акредитацію та акредитацію освітніх програм.

Вищі навчальні заклади Туреччини оцінюються в рамках Програми зовнішнього оцінювання інституцій, що проводиться Радою з якості вищої освіти Туреччини (THEQC) [17].Це єдина юридична державна організація, відповідальна за забезпечення якості вищої освіти в Туреччині. Незважаючи на те, що воно фінансується державою, THEQC є повністю автономною установою.

У Росії управління освітою знаходиться у владі федеральної держави, урядових та державних органів влади. Російська система вищої освіти регулюється Федеральним законом «Про освіту в Російській Федерації» [18]. Система забезпечення якості в Росії передбачає три процедури: ліцензування, державна акредитація та публічна акредитація. Вимоги до якості освіти та підготовки встановлюються на рівні штату Федеральними державними стандартами освіти (ФОС). В Росії не існує єдиного органу відповідального за забезпечення якості вищої освіти, зокрема, там функціонують : Агентство із забезпечення якості вищої освіти та розвитку кар'єри (AKKORK), Національне агентство з акредитації Російської Федерації (NAA), Національний центр державної акредитації (NCPA) та інші.

Наразі більшість країн переходить від акредитації освітніх програм до інституційної акредитації, що передбачає собою оцінювання якості освітньої діяльності закладу вищої освіти. Успішне проходження такої акредитації дає можливість ЗВО самостійно акредитувати свої освітні програми. На сьогоднішній день Україна потребує урегулювання та розробки нормативних документів, щодо проведення даної процедури.

Також вважаємо за важливе зазначити, що майже у всіх країнах Європейського простору фінансування, зокрема щодо проведення акредитаційної процедури, здійснюється за рахунок державного бюджету. В Україні ЗВО самостійно оплачують послуги з акредитації освітніх програм за рахунок спецфонду.

Проведений аналіз показав, що на сьогоднішній день у більшості країн світу відповідальність за забезпечення якості вищої освіти покладається на декілька агентств, або інших установ. В Україні ж НАЗЯВО є єдиною установою, що здійснює акредитаційну експертизу, право надавати послуги з акредитації освітніх програм є також у закордонних агентств, перелік яких визначається та затверджується НАЗЯВО. На нашу думку, слід розвивати зовнішню систему забезпечення якості вищої освіти України шляхом створення більшої кількості суб'єктів, що будуть надавати послуги з акредитації, адже як показує аналіз, саме це характерне для більшості зарубіжних країн.

Європейська система забезпечення якості вищої освіти, в тому числі в сфері охорони здоров'я, включає в себе суб'єк-

тів, зокрема органи, що здійснюють акредитаційні експертизи, стандарти, процедури та критерії оцінки якості. Вважаємо за необхідне в розрізі забезпечення якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я акцентувати увагу на стандартах медичної освіти: міжнародних та вітчизняних, адже стандарти представляють собою вимоги до розробки та акредитації програм в галузі охорони здоров'я і є основою існуючої загальноєвропейської системи забезпечення якості вищої освіти.

У 1998 році Всесвітня федерація медичної освіти (WFME), що є міжнародною організацією, яка функціонує з метою покращення якості медичної освіти, розробила Міжнародні стандарти медичної освіти. Передумовою для цього було те, що «ще у 1984 році ВФМО почала роботу над реформуванням медичної освіти, запропонувавши «Міжнародну програму співробітництва з переорієнтації медичної освіти», яка знайшла своє відображення в Единбурській декларації, а також в рекомендаціях Всесвітнього саміту з медичної освіти (1993), відображені в Резолюції 48.8, «Переорієнтація медичної освіти та медичної практики в ім'я здоров'я для всіх» (World Health Assembly, 1995). Були проаналізовані освітні програми багатьох країн світу. Більш ефективними виявились ті програми, які проходили певні системи оцінки та акредитації (Північна Америка, Мексика, Австралія) (Gastel B, Wilson M P & Boelen C., 1995, 70, Suppl.). [19]». Отже, у 1998 році розпочалася робота з розробки стандартів спільно з Всесвітньої організації охорони здоров'я. Міжнародна рада акредитації медичної освіти розробила стандарти оцінювання навчальних закладів.

У 2003 році було затверджено Міжнародні стандарти медичної освіти щодо базової та післядипломної освіти, а також безперервного професійного розвитку. У 2005 році «Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» були ухвалені міністрами у справах вищої освіти після подання відповідної пропозиції Європейською асоціацією із забезпечення якості вищої освіти (ЄАЗЯВО) спільно з Європейською спілкою студентів (ЄСС) , Європейською асоціацією вищих навчальних закладів (ЄАВНЗ) та Європейською асоціацією університетів (ЄАУ). З 2005 року було досягнуто значних результатів у сфері забезпеченні якості вищої освіти та за іншими напрямами Болонського процесу, такими як кваліфікаційні рамки, визнання кваліфікацій та сприяння застосуванню навчальних результатів, що спричинило перехід до студентоцентричної системи навчання і викладання [20].

Всі ці заходи стали поштовхом до розвитку та удосконалення забезпечення якості медичної освіти.

На нашу думку, важливим елементом системи забезпечення якості вищої освіти є освітні стандарти. Симоненко Н.О. зазначає, що «неодмінною умовою підвищення якості медичної допомоги, на думку представників міжнародних організацій, є сприяння поліпшенню стандартів навчання та підготовки в галузі охорони здоров'я, медицини та пов'язаних з ними професій; підтримка високих наукових та етичних стандартів медичної освіти; ініціювання впровадження нових методів навчання, викладання та інноваційного менеджменту медичної освіти; створення механізму для поліпшення якості медичної освіти в глобальному масштабі, який повинен застосовуватися установами, відповідальними за медичну освіту, а також у програмах протягом всієї неперервної медичної освіти» [21].

Стандарти вищої освіти для України ще не набули належного розвитку і наразі не охопили всю систему вищої освіти, в тому числі медичної освіти. Проте слід відмітити, що в останні роки в Україні значна увага приділяється даному питанню, адже завдяки прийняттю стандартів вищої освіти, держава може вимагати від здобувачів освіти відповідних результатів навчання, які заклад вищої освіти має надати.

Наразі в Україні затверджені Стандартів вищої освіти для галузі знань 22 «Охорона здоров'я» за 5 спеціальностями. Так, для галузі знань 22 «Охорона здоров'я» у 2018 році було затверджено чотири стандарти вищої освіти для спеціальностей : 223 Медсестринство (бакалавр); 224 Технології медичної діагностики (бакалавр);

227 Фізична терапія, ерготерапія (бакалавр); 229 Громадське здоров'я (магістр). У 2019 році було затверджено два стандарти вищої освіти: 221 Стоматологія (магістр); 224 Технології медичної діагностики та лікування (магістр). Стандартування медичної освіти на сьогоднішній день в Україні не завершено і потребує

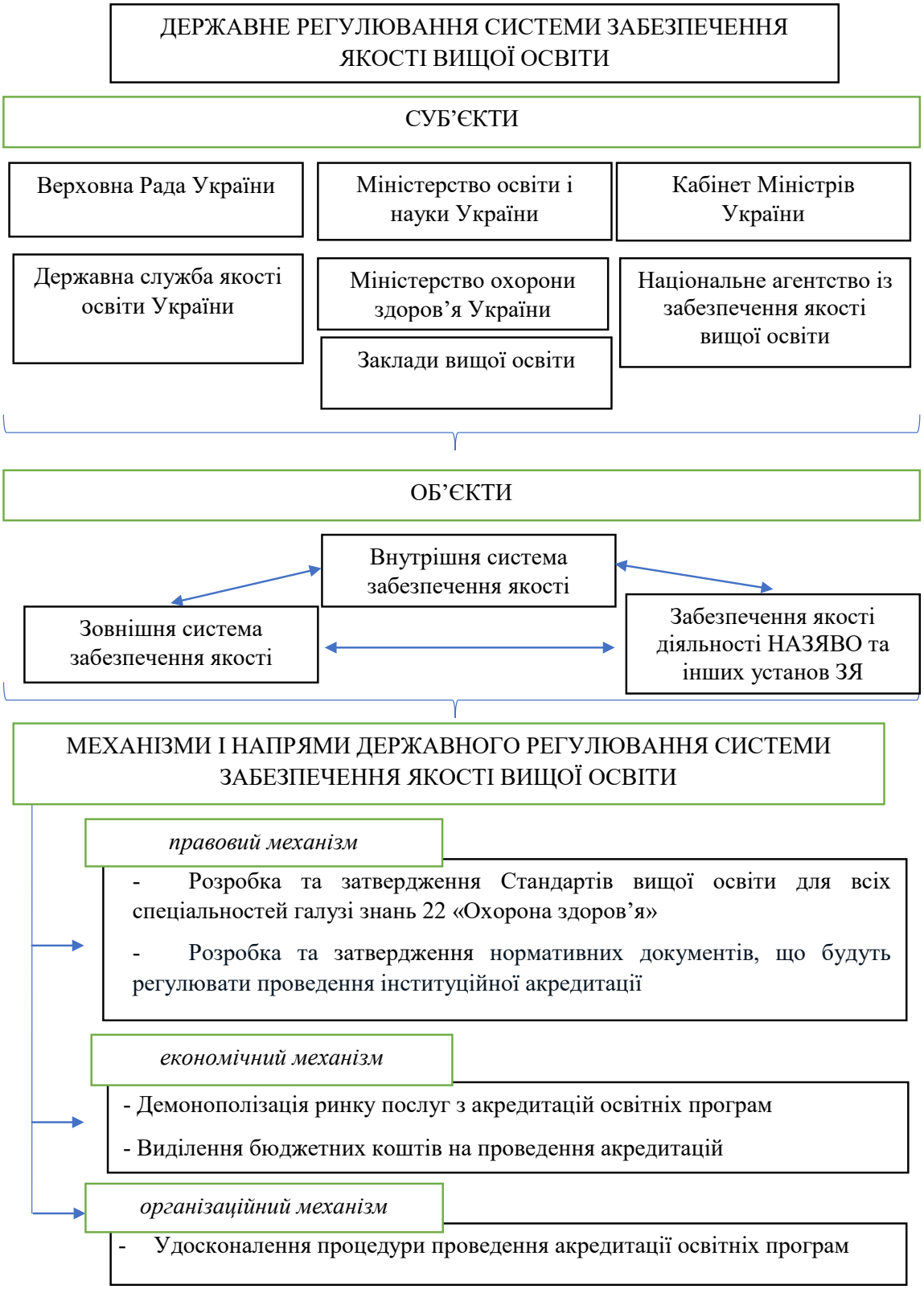

Рис.1. Механізм державного регулювання системи якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я

удосконалення. Так, наприклад, відсутні стандарти вищої освіти для освітніх ступенів молодший бакалавр та фаховий молодший бакалавр за всіма спеціальностями. Відсутній стандарт вищої освіти для спеціальності 222 «Медицина» (магістр); 223 «Медсестринство» (магістр); 225 «Медична психологія» (магістр); 226 «Фармація, промислова фармація» (бакалавр, магістр); 227 «Фізична терапія, ерготерапія» (магістр); 228 «Педіатрія» (магістр), 229 Громадське здоров'я (бакалавр). Основним завданням, яке сьогодні стоїть перед Міністерством освіти і науки України, та яке має бути вирішено найближчі роки, є затвердження стандартів для всіх спеціальностей галузі знань 22 «Охорона здоров'я». Адже це допоможе ЗВО розроблювати та удосконалювати освітні програми, відповідно до єдиних стандартів, що забезпечить якісну підготовку фахівців для галузі охорони здоров'я.

Отже, на основі проведеного аналізу нами розроблено та відображено на рисунку 1 механізм державного регулювання системи якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я.

Висновки та пропозиції. Нами було проаналізовано систему забезпечення якості вищої освіти в Україні і закордоном та досліджено суб'єктів забезпечення якості, визначено їх роль у розвитку вищої освіти, та виявлено особливості, що характерні для них. Поняття якості передбачає постійний процес оцінювання, тобто моніторинг якості. Таким чином, нами визначені напрями розвитку механізму державного регулювання системи якості вищої освіти в сфері охорони здоров'я. Виявлено, що система забезпечення якості вищої медичної освіти включає в себе відповідність міжнародним стандартам та вимогам акредитації. В сучасних умовах розвитку освіти в сфері охорони здоров'я важливим завданням для України є розробка та затвердження стандартів вищої освіти для спеціальностей галузі знань 22 «Охорона здоров'я», для яких вони наразі відсутні. Особливості та напрями удосконалення процедури акредитації освітніх програм будуть досліджені нами в наступних працях.

Список використаної літератури:

1. Ждан В.М., Скрипник І.М., Марченко А.В. Проблеми кадрової політики медичної галузі в розрізі часу. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 37–39.
2. Пшенична Л. Забезпечення якості вищої освіти в контексті імплементації закону України «Про вищу освіту». Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. 2017. № 2. С. 113-128. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pednauk_2017_2_13.
3. Кубанов Р. А. Якість освіти: суть поняття та особливості оцінювання. Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка. Педагогічні науки. 2013. № 13(2). С. 25-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vlup_2013_13(2)__5.
4. Реформа и развитие высшего образования. Программный документ. – Париж : Изд-во ЮНЕСКО, 1995. – 49 с.
5. Вища освіта України і Болонський процес: навч. посіб. / авт. кол. : М. Ф. Степко, Я. Я. Болюбаш, В. Д. Шинкарук, В. В. Грубінко, І.І. Бабин [за ред. В. Г. Кременя]. Тернопіль : Навчальна книга. Богдан, 2004. – 384 с.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text.
7. Євтух М. Б. . Волощук І.С. Забезпечення якості вищої освіти - важлива умова інноваційного розвитку держави і суспільства. Педагогіка і психологія. 2008. № 1. С. 70-74.
8. Зайчук В.О. Управління якістю освіти як складова державної освітньої політики. Педагогіка і психологія. 2007. № 2. С. 18-26.
9. Аннєнкова І. Моніторинг якості освіти у ВНЗ: кваліметричний підхід. Витоки педагогічної майстерності. Серія : Педагогічні науки. 2012. Вип. 10. С. 9-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpm_2012_10_5.
10. Ляшенко О. Якість освіти як основа функціонування й розвитку сучасних систем освіти. Педагогіка і психологія. 2005. № 1(46). С. 5 – 12.
11. Олексіна Н. О., Волосовець, О. П., П'ятницький Ю.С. Медична освіта: відповіді на виклики сучасності. Медична освіта.

2018. № 2. С. 36-40. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mosv_2018_2_6.
12. Сбруєва, А. А. Формування європейського виміру забезпечення якості вищої освіти в контексті інтернаціоналізації освітнього простору : монографія / МОН України, Сумський державний педагогічний університет імені А. С. Макаренка ; А. А. Сбруєва, І. В. Єременко ; за заг. ред. проф. А. А. Сбруєвої. – Суми : Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка. 2019. 254 с.
13. Deutsche Hochschulverband. URL: https://www.hochschulverband.de/aufgaben-und-ziele
14. Code de l'éducation. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071191/
15. High Council for the Evaluation of Research and Higher Education. URL : https://www.hceres.fr/en
16. «Об образовании» : Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года № 319-III. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30118747
17. Turkish Higher Education Quality Council. URL: https://yokak.gov.tr
18. «Об образовании в Российской Федерации» : Федеральный закон N 273-ФЗ от 29 декабря 2012 года. URL: http://zakon-ob-obrazovanii.ru/
19. Логуш Л. Г. Міжнародні стандарти медичної освіти. Педагогічний процес: теорія і практика. 2014. Вип. 2. С. 100-103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pptp_2014_2_23.
20. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. URL : https://inlnk.ru/qmR5p
21. Симоненко Н. О. Нормативні основи організації самостійної роботи студентів у вищих медичних закладах США. Наукові записки Бердянського державного педагогічного університету. Сер. : Педагогічні науки. 2017. Вип. 2. С. 36-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nzbdpu_2017_2_7.

Vatanov A. State regulation of the quality assurance system of higher education in the field of healthcare

In connection with globalization, the need for the development of innovative technologies is especially relevant issues of training highly qualified specialists and the development of scientific potential. That is why modern society faces the task of supporting and developing the field of education and science, because they directly affect the economic, political and cultural stability of any country and the world in general. The problem of the quality of higher education is especially relevant not only for Ukraine, but also for the entire international community. Managing the quality of education is a priority for the state, as well as for any higher education institution. The article analyzes the approaches of various domestic authors to the definition of «quality of education», as well as proposed its own definition. The current state of the quality assurance system of higher education in Ukraine is studied. In order to improve the domestic system, the activities of major global actors to ensure the quality of higher education are studied and analyzed. It was found that the system of quality assurance in higher education, including in the field of health care, includes entities, including bodies that perform accreditation examinations, standards, procedures and quality assessment criteria. As the standards are requirements for the development and accreditation of programs in the field of health care and are the basis of the existing pan-European system of quality assurance in higher education, the article focuses on medical education standards, analyzes international and domestic standards. Based on the analysis, a mechanism of state regulation of the quality system of higher education in the field of health care has been formed. Mechanisms and directions of state regulation of the system of quality assurance of higher education in the field of health care are revealed, in particular, concerning: development and approval of Standards of higher education for knowledge 22 Health care, as well as normative documents that will regulate institutional accreditation ; improving the procedure for accreditation of educational programs; demonopolization of the market of services for accreditation of educational programs and allocation of budget funds for accreditation.

Key words: *quality of education, quality assurance system of higher education, standards of higher education, mechanisms of state regulation, health care.*

УДК 351.711
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.51

В. М. Цепенда
здобувач
Національного університету цивільного захисту України

МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ

У статті визначено, що з суттєвих та серйозних методологічних проблем створення нової національної доктрини контролю енергетичних галузей є забезпечення необхідного балансу приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні і контролі. Розроблено типову схему державного регулювання та контролю енергетичного ринку України. Визначені методи адміністративно-правового впливу на енергетичну галузь, а саме: ліцензування, сертифікація, стандартизація та методи регулювання діяльності суб'єктів енергетичного ринку. Виділено головні ознаки, які притаманні методам регулювання: їх застосування є обов'язковим для функціонування суб'єктів природних монополій; спеціальні регулюючі органи наділені повноваженнями щодо вибору методів і їх реалізації; для господарської діяльності суб'єктів енергетичного ринку встановлюються особливі умови і характеристики їх продукції. Визначено методи державного регулювання і контролю, які застосовуються в енергетичній галузі, а саме: державне регулювання і державний контроль (нагляд) у віднесених законодавством України до сфер діяльності суб'єктів природних монополій сферах енергетики, здійснювані відповідно до законодавства про природні монополії; державне регулювання цін (тарифів) на окремі види продукції (послуг), перелік яких визначається нормативно-правовими актами і державний контроль (нагляд) за регульованими державою цінами (тарифами) в електроенергетиці; державне антимонопольне регулювання і контроль, в тому числі встановлення єдиних на території держави правил доступу до електричних мереж та послуг з передачі електричної енергії; управління державною власністю в енергетиці; державний енергетичний контроль (нагляд); державний екологічний контроль (нагляд) в енергетиці; ліцензування енергозбутової діяльності. Визначено, що держава вдається до прямих та непрямих методів регулювання і контролю в енергетичній галузі. Проаналізовано методи державного регулювання і контролю в енергетичній галузі зарубіжних країн. Розглянуто декілька доктрин приватно-публічного регулювання і контролю за суб'єктами, що забезпечують та надають комунальні послуги широкому колу споживачів.

Ключові слова: *державний контроль, методи, енергетична галузь, державне регулювання цін (тарифів), державне антимонопольне регулювання і контроль.*

Постановка проблеми. В даний час більшість економістів висловлюють думку про необхідність розумного та виваженого поєднання ринкових сил і державного втручання, в т.ч. в енергетичну галузь, контролю у вирішенні економічних і соціальних проблем суспільства. Питання залишається відкритим в тих випадках, коли мова заходить про масштаби і межі державної експансії, формах, методах і моделях використання державного інструментарію в тих чи інших випадках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою методичного забезпечення державного контролю займались такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як: О. Барановський, І. Басанцов, В. Бурцев, М. Васильєва, О. Курникіна, А. Любенко, А. Мартинов, В. Родіонова, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, В. Шевчук, Н. Шевченко, С. Шохін та ін. Водночас сучасна практика державного фінансового контролю в Україні характеризується численними вадами методичного забезпечення, що вимагає як поглиблених теоретичних досліджень цієї проблематики, так і вжиття конкретних заходів для поліпшення ситуації у цій сфері. Водночас на сьогодні бракує й ґрунтовних наукових праць, присвяче-

© Цепенда В. М., 2020

них методичному забезпеченню системи державного контролю в енергетичному секторі.

Мета статті. Метою статті є дослідження та розроблення методичного забезпечення державного контролю в сфері енергетики.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах для України стає вкрай актуальним пошук національної моделі регулювання та контролю енергетичних галузей з урахуванням процесів глобалізації відносин в цих сферах. У цьому сенсі важливим є як власний досвід регулювання та контролю, так і міжнародний досвід, який можна імплементувати.

Однією з суттєвих та серйозних методологічних проблем створення нової національної доктрини регулювання і контролю енергетичних галузей є забезпечення необхідного балансу приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні і контролі.

Важливо визначити належне співвідношення між адміністративним і цивільно-правовим регулюванням і контролем у енергетичній сфері. Переважання у бік адміністративного регулювання та контролю створює невиправдані перешкоди і бар'єри для входу на ринок і конкуренції. Ігнорування публічного компонента регулювання і перехід виключно на приватно-правові методи регулювання і контролю не дозволяє забезпечити захист спільних інтересів і може призвести до зловживання приватними інтересами суб'єктів енергетичного ринку.

Типова схема державного регулювання та контролю енергетичного ринку, узагальнююча погляди різних вчених на роль держави і реалізовані нею різні напрямки економічної політики у вигляді регуляційних процесів, представлена на рис. 1.

Різні держави на певних історичних етапах свого розвитку з різною інтенсивністю, застосовуючи різні способи і форми, здійснювали державне управління та контроль (нагляд) за елементами системи енергозабезпечення своїх територій (стадіями трансформації ресурсів в енергію), виробляючи певну державну економічну політику.

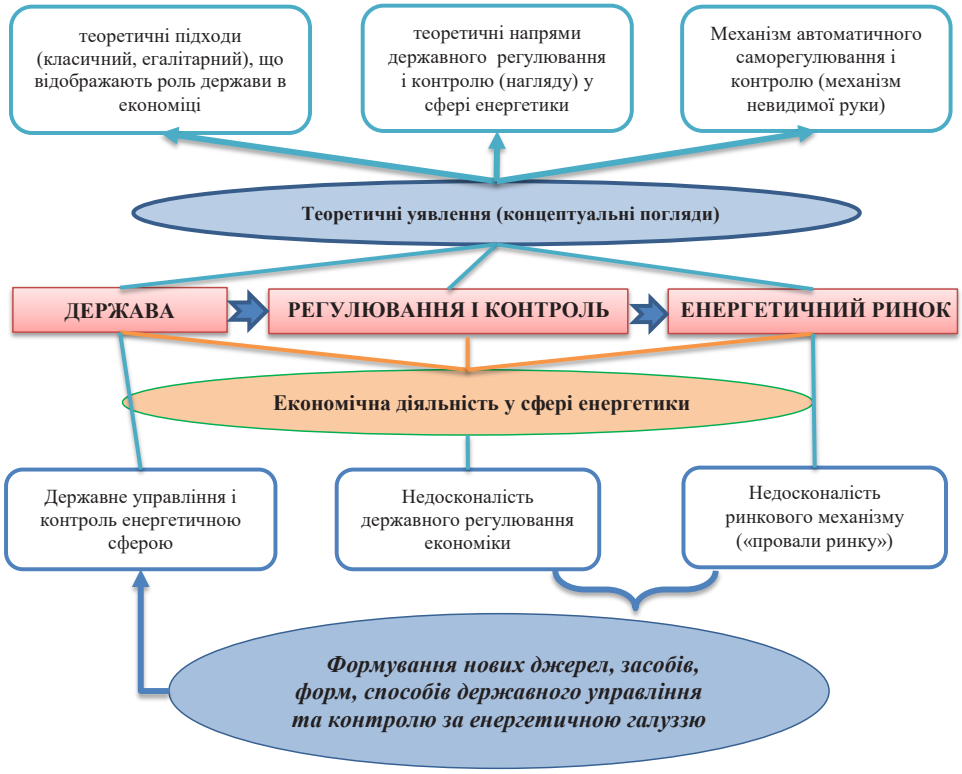

Рис. 1. Схема державного регулювання та контролю енергетичного ринку України

Джерело: складено автором за матеріалами [1-3]

Безпосередня реалізація державної політики в сфері енергозабезпечення пов'язана із застосуванням в практиці господарювання різних інструментів державного регулювання та контролю.

Так, існуючі методи адміністративно-правового впливу, що здійснюються у вигляді ліцензування, сертифікації, стандартизації, носять регулятивний характер і являють собою обмеження на ведення певних видів діяльності, а також систему вимог, що пред'являються до якості товарів (послуг) та безпеки функціонування виробничих комплексів суб'єктів природних монополій [4].

Методи регулювання діяльності суб'єктів енергетичного ринку – це передбачені нормативно-правовими актами способи встановлення і застосування обов'язкових вимог до господарської діяльності та продукції суб'єктів енергетичного ринку. У даній сфері відносин можна виділити декілька ознак, притаманних методам регулювання:

– їх застосування є обов'язковим для функціонування суб'єктів природних монополій;

– спеціальні регулюючі органи наділені повноваженнями щодо вибору методів і їх реалізації;

– для господарської діяльності суб'єктів енергетичного ринку встановлюються особливі умови і характеристики їх продукції.

Варто зазначити, що в енергетичній галузі застосовуються наступні *методи державного регулювання і контролю* [5]:

– державне регулювання і державний контроль (нагляд) у віднесених законодавством України до сфер діяльності суб'єктів природних монополій сферах енергетики, здійснювані відповідно до законодавства про природні монополії, в тому числі регулювання інвестиційної діяльності суб'єктів природних монополій в енергетиці;

– державне регулювання цін (тарифів) на окремі види продукції (послуг), перелік яких визначається нормативно-правовими актами і державний контроль (нагляд) за регульованими державою цінами (тарифами) в електроенергетиці;

– державне антимонопольне регулювання і контроль, в тому числі встановлення єдиних на території держави правил доступу до електричних мереж та послуг з передачі електричної енергії;

– управління державною власністю в енергетиці;

– державний енергетичний контроль (нагляд);

– державний екологічний контроль (нагляд) в енергетиці;

– ліцензування енергозбутової діяльності.

Через методи державного регулювання та контролю здійснюється цілеспрямований вплив на паливно-енергетичний комплекс як об'єкт управління. Виділяють довгострокове і короткострокове, пряме (лінійне) і непряме (функціональне) державне регулювання і державний контроль. Довгострокове державне регулювання і контроль (нагляд) за ПЕК здійснюється в контексті ситуації, що державної програми розвитку ПЕК, підкріплюється детальним аналізом і контролем процесів в енергетиці та паливній промисловості та їх сценарним прогнозуванням. Короткострокове державне регулювання і контроль (нагляд) за ПЕК необхідні для швидкого і адекватного реагування на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, тому основними принципами їхнього здійснення є гнучкість і швидкість. Що стосується прямого і непрямого державного регулювання та контролю, то вони тісно взаємопов'язані з адміністративними, правовими та економічними інструментами впливу.

Методи державного регулювання і контролю паливно-енергетичного комплексу реалізуються через засоби, під якими слід розуміти конкретні прийоми для досягнення поставленої мети.

Так, вчені-економісти Амосов О.Ю. і Галушко Б.П. в роботі [6] акцентують увагу на необхідності збалансованого використання прямих і непрямих методів державного регулювання та контролю в паливно-енергетичного комплексу в Україні, так як це дозволить забезпечити не тільки максимальну ефективність управлінського процесу на регіональному рівні, а й ефективну діяльність всього паливно-енергетичного комплексу України. Вибір методів державного регу-

лювання та контролю в сфері енергетики повинен здійснюватися з урахуванням особливостей і цілей розвитку кожної окремої країни.

Прямі методи державного регулювання і контролю, грунтуючись на силі державної влади, роблять безпосередній вплив на діяльність господарюючих суб'єктів, вони змушують підприємства приймати рішення, засновані не на самостійному економічному виборі, а на приписах держави. Ці методи пов'язані з використанням адміністративних засобів впливу, що характеризуються безпосереднім владним впливом державних органів на регульовані відносини і поведінку відповідних суб'єктів. Прямі методи характеризуються наявністю певного суб'єкта впливу.

Держава вдається до прямих методів регулювання і контролю в тих сферах і галузях господарства, конкурентоспроможність яких не може бути забезпечена тільки за допомогою ринкового механізму. Наприклад, в енергетиці, де вирішуються великомасштабні стратегічні завдання, присутні високі ризики приватних інвестицій, де громадська вигода значно перевищує вигоду окремих підприємств або тягне за собою додаткові витрати. Прямі методи також широко використовуються в управлінні державної і муніципальної власністю.

Пряма участь держави передбачає наявність державної власності і участь у фінансуванні, в той час як непряма участь передбачає регулювання та контроль правовідносин, що виникають в процесі функціонування – державні закони і норми, широкий спектр заходів фіскального впливу – податкова політика, політика в галузі ціноутворення і зовнішньоекономічної діяльності. Як правило, пряма участь держави передбачає: участь у власності (збереження в своїх руках всього пакету акцій, контрольного його розміру або участь на «загальних підставах» у вигляді рядового акціонера); участь у фінансуванні частини проектів і програм розвитку галузей економіки. Участь у власності може приймати як форму участі держави в акціонерному капіталі компаній, так і форму створення повністю державних підприємств, які не мають статусу акціонерних товариств. Пряме втручання державних органів у діяльність підприємств енергетичної галузі здійснюється через розширення державної власності на матеріальні ресурси, законотворчість і управління виробничими підприємствами.

Серед форм і методів непрямого державного регулювання та контролю (пов'язаного з формальним контролем і примусом до виконання контрактних умов) різних країн також спостерігається велика кількість використовуваних підходів. Так, в загальному вигляді система непрямого регулювання та контролю (нагляду) в сфері енергетики включає:

1) специфічні норми регулювання та контролю: ліцензійна система, пов'язану з наданням прав; регулювання і контроль окремих монопольних видів діяльності в галузі енергетики;

2) загальні форми регулювання та контролю: податкова політика (контролю за експортно-імпортними тарифами); регулювання та контролю цін на енергоносії; регулювання та контролю в галузі науково-технічної політики. Головним завданням державного контролю є забезпечення ефективної виробничої структури паливно-енергетичного комплексу, спрямованої на раціоналізацію витрат у всіх ланках економічної системи держави.

В економічній літературі прийнято поділяти державний контроль на три форми проведення:

1) структурний контроль, при якому державним органам виконавчої влади надається право або накладається зобов'язання контролювати певні види діяльності енергетичних компаній;

2) контроль поведінки (контроль за встановленими цінами на енергоносії та енергоресурси), який здійснюється за допомогою прямого контролю за цінами (прямий контроль) або через допоміжні спеціальні органи (непрямий контроль);

3) контроль дотримання встановлених стандартів, який застосовується при вирішенні питань соціальної політики, безпеки, охорони навколишнього середовища [7].

Способи правового впливу та державного контролю за енергетичною сферою

припускають використання основних і додаткових засобів. До основних відносять: дозвіл, зобов'язування, заборона. До додаткових засобів такі вчені Бабаєв В.К., Баранов В.М. зараховують заохочення і рекомендації, а інші – Марченко М.Н., Русинів Р.К. називають заходи примусу, покладання юридичної відповідальності, попереджувальний (превентивний) вплив норм, що передбачають можливість застосування примусу.

Поєднання різних юридичних засобів і способів, за допомогою яких здійснюється специфічне правове регулювання і контроль енергетичної сфери в теорії права позначається терміном «правовий режим». Саме слово «режим» походить від латинського «regimen» – управління (по фр.– Regime) і позначає сукупність засобів, заходів, норм для досягнення якої-небудь мети; умови діяльності та існування чого-небудь. Правові режими включають правові обмеження, заборони, дозволи і додаткові зобов'язань в різних комбінаціях, при домінуючій ролі одних і при допоміжній ролі інших. Правовий режим – це, як правило, специфічний вид правового регулювання і контролю, виражений у своєрідному комплексі правових зобов'язань і правових обмежень. Як зазначає Алексєєв С.С. «Кожен правовий режим висловлює ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень і зобов'язань, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності».

Поняття «режим», «контроль» та «управління» взаємозалежні. Застосування правових режимів безпосередньо залежить від завдань, які ставляться перед державою, законодавцями, громадянами в даній конкретній сфері життя суспільства в умовах тих чи інших історичних обставин. Характер завдання та його сутнісний зміст є основоположними при формуванні правових засобів, за допомогою яких воно повинне бути вирішене.

Важливо відзначити, що вибір методів державного регулювання і контролю в енергетиці доцільно здійснювати з урахуванням особливостей розвитку конкретної території (країни, регіону і т.п.). У зарубіжній практиці виділяється широке розмаїття застосовуваних методів державного регулювання і контролю в сфері енергетики (табл. 1).

Вибір методів державного регулювання і контролю в енергетиці в різних країнах визначається не тільки сукупністю соціально-економічних, політичних, технологічних і природно-географічних чинників, але і прийнятим і встановленим в країні способом регулювання енергетики як монополістичного освіти. Так, вважається, що традиційно найменший обсяг державного впливу на ринкові відносини відноситься до Сполучених Штатів Америки. В інших країнах ступінь державного втручання в процеси ціноутворення у сфері енергетики значно вищий. На практиці в США відмовилися від ціноутворення монополістичних утворень на основі граничних витрат. Домінувала донедавна практика їх регулювання, було обмеження норми прибутку, що здійснюється на основі надбавки на витрати, компаніям дозволялося отримувати чистий дохід після оподаткування в певних межах. У США уряд встановлює ціну на рівні середніх витрат, яку називають ціною, що забезпечує справедливий прибуток. Хоча така ціна веде до скорочення обсягу наданих благ в порівнянні з оптимальним випадком, споживачі отримують, тим не менш, більше, ніж в разі нерегульованої монополії. При такій системі всі аспекти діяльності компаній – тарифи, інвестиції, прибутковість підлягають детальному правовому регулюванню та контролю з боку державних органів (в США – відповідної Федеральної комісії, органів штатів, графств і муніципалітетів).

У світовій практиці існує декілька доктрин приватно-публічного регулювання і контролю за суб'єктами, що забезпечують та надають комунальні послуги широкому колу споживачів.

Так, наприклад, в англо-американській правовій системі така концепція регулювання і контролю існує вже понад 100 років і відома під назвою «public utility» (публічне обслуговування, користування). У руслі цієї доктрини регулюється: електро– і газопостачання, тепло– і водопостачання та інші комунальні послуги; трубопровідний транспорт; громадський транспорт, загальнодоступна телефон-

ний зв'язок, телеграф та ін. В цих сферах регулювання і контролю діють спеціальні закони (в Англії Utilities Act, 2000). У США є законодавство як на федеральному рівні (Public Utilities Holding Act), так і на рівні штатів. Наприклад, великий за обсягом Кодекс публічного обслуговування штату Каліфорнія (California Public Utilities Code) містить кілька десятків тисяч статей, в тому числі розділи, які стосуються енергопостачання та газопостачання.

У європейських країнах відносно електричних, газових та інших послуг використовується інша доктрина приватно-публічного регулювання і контролю, відома під назвою «публічна служба» (public service). Концепція «публічної служби» включає в себе цілий набір публічних зобов'язань суб'єкта, який надає такі послуги, по відношенню до споживачів: доступність, безперервність, надійність, безпеку, інформаційну відкритість, недискримінаційність надання послуги і т.п.

Наявність в зарубіжній практиці приватно-публічних доктрин регулювання та контролю соціально важливих секторів економіки є підтвердженням того, що сфера енергопостачання не може регулюватися лише в площині приватного права, оскільки в ній об'єктивно закладені публічні (загальні) інтереси, що вимагають наявності спеціальних правових механізмів регулювання, контролю та захисту.

Висновки і пропозиції. Таким чином, методами контролю діяльності суб'єктів енергетичного ринку є передбачені нормативно-правовими актами способи встановлення і застосування обов'язкових вимог, перевірок, обмежень, заборон, дозволів на провадження господарської діяльності та продукції суб'єктів енергетичного ринку. За результатами проведеного аналізу можна зробити висновки щодо того, що закордонні країни переважно використовують непрямі (непрямі) методи державного регулювання та контролю сфери енергетики. При цьому методи прямого регулювання та контролю (нагляду) також застосовуються. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку перевага віддається таким методам державного регулювання і контролю в сфері енергетики, які сприяють залученню інвестицій і стимулюють

Таблиця 1

Методи державного регулювання і контролю в енергетичній галузі зарубіжних країн

Країна	Особливості державного регулювання та контролю (нагляду)
Великобританія, Канада, США, Австралія, Німеччина, Данія, Росія та інші країни	Використання тарифного регулювання на основі методу повернення на вкладений капітал *(Regulatory Asset Base – RAB)* в рамках державного регулювання і контролю енергетики. Даний підхід спрямований на залучення інвестицій, підвищення якості послуг та економію ресурсів енергетичними компаніями.
Нідерланди, Німеччина, Японія, США, Індія, Китай, Іспанія, Швейцарія та інші країни	Розробка і впровадження спеціальних тарифів для стимулювання відновлюваної енергетики та контроль за їх розмірами *(Feed-in tariff – FIT)* в рамках тарифної політики держави. Тарифи FIT сприють активному розвитку альтернативної енергетики, що позитивно позначається на всій еко-системі і на розвитку суспільства в цілому. При цьому враховуються інтереси інвесторів, виробників, постачальників, споживачів електроенергії.
Нью Йорк	Дерегулювання та контроль у енергетичному секторі. Повністю лібералізовані системи електропостачання. Переважно мають традиційну систему регульованою вертикально інтегрованої монополії.
Швейцарія	Застосування Смарт-грід технологій *(Smart Grid Technologies)* в регіональних енергетичних системах з метою підтримки розвитку та контролю за альтернативними видами енергетики.
Швеція, Фінляндія, Норвегія	Розглядається інноваційні *платформи (Grounded innovation platforms – GRIPs)* як інструмент для інклюзивних інновацій в сфері лісової біоенергетики. При цьому державне регулювання та контроль у сфері енергетики здійснюється відповідно до принципів моделі п'ятигранної спіралі (The Quintuple Helix), яка формує знання та інновації в контексті зовнішнього оточення. Дана модель відповідає принципам сталого розвитку та соціальної екології. Значна увага приділяється еко-інноваціям і еко-підприємництву в рамках даного регулювання та контролю.

Джерело: складено автором за матеріалами [8-9]

енергетичні компанії з раціонального використання ресурсів, впровадження інновацій, зниження витрат, підвищення якості послуг, що надаються, а також впровадженню та ефективному використанню альтернативних джерел енергії.

Список використаної літератури:

1. Огляд енергетичного сектору України: інституції, управління та політичні засади. Електронний ресурс. – Ресурс доступу: https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners
2. Положення «Про Міністерство енергетики України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507. – Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#Text
3. Закон України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 № 4107-VI Електронний ресурс. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17.#Text
4. Шуплецов А. Ф., Янков Ю. П. Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. Иркутск, 2006. С. 42.
5. Управління в галузі енергетики. Електронний ресурс. – Режим доступу: https://stud.com.ua/44672/pravo/upravlinnya_galuzi_energetiki
6. Амосов, О.Ю. Формування механізму державного регулювання паливноенергетичного комплексу регіону / О.Ю. Амосов, Б.П. Галушко // Проблеми економіки. – 2013. – № 3. – С. 21–27.
7. Айзенберг Н.И. Теоретические основы регулиро-вания естественных монополий. Препринт. Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л.А. Мелентьева, 2006. 29 с.
8. Joskow, Paul L. Deregulation [online]/ Paul L. Joskow, Alfred P.Sloan Foundation and MIT. – Available at: https://economics.mit.edu/files/387
9. Carayannis, E.G. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation / E.G. Carayannis, T.D. Barth, D.F. Campbell // Journal of Innovation and Entrepreneurship. A Systems View Across Time and Space. – 2012. – Vol.1, № 2.

Tsependa V. Methodical provision of state control in the field of energy

The article identifies that one of the significant and serious methodological problems of creating a new national doctrine of control of energy industries is to ensure the necessary balance of private and public interests in legal regulation and control. A standard scheme of state regulation and control of the energy market of Ukraine has been developed. Methods of administrative and legal influence on the energy sector are identified, namely: licensing, certification, standardization and methods of regulating the activities of energy market entities. The main features that are inherent in the methods of regulation are highlighted: their use is mandatory for the functioning of natural monopolies; special regulatory bodies are empowered to select methods and implement them; for economic activity of subjects of the energy market special conditions and characteristics of their production are established. The methods of state regulation and control applied in the energy sector are determined, namely: state regulation and state control (supervision) in the spheres of activity of the subjects of natural monopolies of energy, carried out in accordance with the legislation on natural monopolies; state regulation of prices (tariffs) for certain types of products (services), the list of which is determined by normative legal acts and state control (supervision) over state-regulated prices (tariffs) in the electric power industry; state antitrust regulation and control, including the establishment of uniform in the state rules of access to electricity networks and electricity transmission services; management of state property in energy; state energy control (supervision); state environmental control (supervision) in energy; licensing of energy sales activities. It is determined that the state resorts to direct and indirect methods of regulation and control in the energy sector. Methods of state regulation and control in the energy sector of foreign countries are analyzed. Several doctrines of private-public regulation and control over entities that provide and provide utilities to a wide range of consumers are considered.

Key words: *state control, methods, energy branch, state regulation of prices (tariffs), state antimonopoly regulation and control.*

УДК: 351:83
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.52

Р. І. Міщенко
заступник начальника відділу публічних закупівель та постачання
завідувач відділення планування та закупівель
Національної академії внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті обґрунтовано, що розробка заходів, орієнтованих на вдосконалення системи публічних закупівель має бути стійкою, системною та стати головною умовою для підвищення її ефективності загалом. Тому визначено, що одним із напрямів вирішення проблеми підвищення ефективності державного управління системи публічних закупівель є розробка і реалізація комплексного підходу щодо формування, розвитку та імплементації в практичну площину науково обґрунтованих концептуальних підходів державного управління системою публічних закупівель, які передбачають реалізацію сукупності заходів, комплексних механізмів й інструментів щодо розвитку цієї системи, подолання корупційних намірів та посилення ролі державного фінансового контролю. Представлено авторські описові концептуальні підходи до державного управління системою публічних закупівель, які включають: комплексний підхід до імплементації системи заходів, орієнтованих на вдосконалення механізмів й інструментів функціонування безпосередньо системи публічних закупівель в частині: формування підсистеми "електронного магазину"; захист соціально-економічних інтересів державних замовників; постійне стимулювання ефективності розміщення державного замовлення; дотримання принципу двоскладових державного контракту; розробка механізму "двох переможців"; активізації практики проведення "спільних торгів"; запобігання зловживанням, боротьба із корупцією, та налагодження системи державного фінансового контролю для сприяння використання бюджетних коштів. У свою чергу важлива роль відводиться безпосередньо незалежному та громадському контролю, який повинен виконувати функцію "лакмусового папірця" та своєчасно сигналізувати про виникаючі відхилення від правил й процедур щодо проведення публічних закупівель, активізувати органи влади на реалізацію основних положень визначених концептуальних підходів. Запропоновані напрями вдосконалення механізмів державного регулювання в системі публічних закупівель можливі за належного нормативного правового забезпечення. На підтримку кожного запропонованого заходу необхідно вдосконалення чинних або ж створення нових законів та підзаконних актів.

Ключові слова: *публічні закупівлі, система, державне управління, замовлення, механізми, економіка.*

Постановка проблеми. Питання публічних закупівель нині одна з найгостріших проблем, що давно вийшла далеко за межі суто фінансово-економічної тематики й потребує розв'язання на державному рівні шляхом подолання низки проблем, пов'язаних, у першу чергу, з нормативно-правовим та інституційними механізмами й організацією дієвого контролю за їх функціонуванням. Виявлення тенденцій та аналіз етапів формування системи публічних закупівель показали, що ця система має динамічний характер. Тому розробка заходів, спрямованих на вдосконалення системи публічних закупівель, має бути постійною, системною і стати невід'ємною умовою підвищення її ефективності в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню різних аспектів регулювання системи публічних закупівель присвячено праці таких авторів, як Г. Вестрінг [2], І. Влялько [3], А. Галущак [4], Н. Дроздова [5], В. Зубар [6],

© Міщенко Р. І., 2020

І. Лопушинський [7], О. Міняйло [8], О. Турченко [9], І. Школьник [10] та ін. У контексті реалій ринкових трансформацій в Україні ряд питань щодо функціонування механізмів державного управління системою публічних закупівель ще залишаються недостатньо дослідженими. На сьогодні не розкритими залишаються питання щодо інструментів реалізації механізмів державного регулювання системою публічних закупівель, формування фінансового механізму, інституціональних принципів та підходів до управління у сфері публічних закупівель, визначення правових чинників та економічних стимулів для їх розвитку.

Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо розробки концептуальних положень розвитку державного управління системою публічних закупівель.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямів вирішення проблеми підвищення ефективності державного управління публічними закупівлями є розробка та реалізація комплексного підходу до формування, розвитку й упровадження в практику цілісної науково обґрунтованої системи публічних закупівель, яка має утримувати низку заходів, механізмів та інструментів щодо вдосконалення функціонування цієї системи, подалання корупції та посилення ролі державного фінансового контролю. Такий підхід до подолання наявних проблем у сфері публічних закупівель відповідно до результатів проведеного аналізу сприятиме загальному підвищенню ефективності системи публічних закупівель.

В основу пропонованих концептуальних підходів покладено низку положень впровадження яких дозволить суттєво покращити процеси державного управління системою публічних закупівель за державні кошти на основі удосконалення механізму нормативно-правового регулювання як процедури публічних, так і процедури контролю за всіма етапами їх протікання.

У цілому в даних положеннях відображено наступне:

Визначення термінів (1. Загальні засади розвитку системи публічних закупівель. 2. Мета та основні завдання. 3. Напрями удосконалення системи публічних закупівель. 3.1. Система органів виконавчої влади та інституцій у сфері публічних закупівель. 3.2. Механізми публічних закупівель за бюджетні кошти. 3.3. Антикорупційні заходи. 3.4. Контроль за процесом публічних закупівель за бюджетні кошти. 3.4.1. Державний фінансовий контроль. 3.4.2. Незалежний і громадський контроль. 4. Забезпечення реалізації: правове; наукове; інформаційно-просвітницьке. 5. Етапи реалізації. 6. Очікувані результати від реалізації).

Докладніше зупинитися на висвітленні сутності кожного із запропонованих заходів, що спрямовані на поліпшення самого механізму публічних закупівель.

1. Активізація практики проведення "спільних торгів".

Положення чинного законодавства передбачають, що два й більше замовників уповноваженого органу мають право здійснювати розміщення замовлень на поставки однойменних товарів шляхом проведення спільних торгів. Права, обов'язки та відповідальність замовників, уповноважених органів під час проведення спільних торгів і порядок проведення спільних торгів визначаються угодою сторін відповідно до Цивільного кодексу України.

У зв'язку з цим необхідно в якості заходів з удосконалення системи публічних закупівель розвивати механізм проведення спільних торгів і здійснити розробку переліку товарів, робіт і послуг, закупівлю яких вищі органи виконавчої влади здійснюватимуть шляхом проведення спільних торгів. Вважаємо, що, дійсно, впровадження практики спільних торгів сприятиме:

– збільшенню обсягів замовлення, і як наслідок більш значному економічному ефекту закупівлі, вигіднішим умовам публічних контрактів;

– формуванню умов для створення загального середовища спільного розміщення замовлення і вироблення порядку взаємодії органів державної влади в ході розміщення замовлень для публічних потреб;

– зменшенню фінансових і трудових витрат на організацію процедури розміщення замовлень.

Як пілотний проект в даному напрямі ми пропонуємо впровадження спільних торгів на державному рівні в інтересах публічних органів виконавчої влади шляхом видання нормативного правового акта Уряду України про проведення спільних торгів для потреб усіх публічних органів виконавчої влади на товари, технічні та якісні характеристики яких відповідатимуть потребам усіх публічних органів виконавчої влади незалежно від напряму діяльності. Наприклад, до таких товарів можна зарахувати товари, потребу в яких відчувають усі замовники – папір, канцелярське приладдя, картриджі для всіх видів принтерів. З одного боку, відбувається штучне збільшення масштабів закупівлі, що обмежує можливість участі у процедурі представників малого бізнесу, з іншого – укрупнення замовлення істотно скорочує витрати бюджету на організацію процедур розміщення замовлення, трудових витрат. Складно переоцінити економічну вигоду і дисконт від масштабних контрактів [2-4].

При цьому ймовірність значної ефективності спільних торгів висока тільки в тому випадку, коли відповідні групи замовників, а також схожі потреби даних замовників, виявлено належним чином, в іншому випадку можливий зворотний ефект, коли через неузгодженість і роз'єднаність дій замовників під час проведення спільних торгів, ефективність закупівлі зменшуватимуться разом з економією за результатами таких торгів.

2. Визначення уповноважених органів.

Одним із пріоритетних напрямків у вдосконаленні механізму регулювання публічних закупівель, на нашу думку, є перехід до системи розміщення замовлення через спеціально створені уповноважені органи, які матимуть ексклюзивне право на розміщення замовлень для потреб інших замовників.

Визначення уповноваженого на розміщення замовлення органу виконавчої влади передбачає ряд істотних переваг, до яких належать:

– можливість ефективного розміщення державного замовлення шляхом отримання найбільш вигідної вартості державного контракту за рахунок обсягів закуповуваних товарів, робіт і послуг;

– можливість впливу на ефективність замовлення шляхом вибору способу розміщення державного замовлення;

– можливість реалізації однієї з основних цілей удосконалення системи публічних закупівель – збільшення частки конкурсного розміщення замовлення для публічних і регіональних потреб;

– економія бюджетних коштів, призначених для оплати праці службовців, що забезпечують проведення публічних закупівель, або спеціалізованих організацій з проведення відкритих конкурсів та аукціонів;

– збільшення ефективності реалізації зекономлених коштів для забезпечення публічних потреб;

– зменшення корупції під час розміщення державного замовлення;

– розв'язання проблеми з кваліфікованим персоналом, що обслуговує систему публічних закупівель.

Так як, на нашу думку, визначення уповноважених на розміщення замовлення органів є одним із основних інструментів підвищення ефективності системи публічних закупівель, доцільно встановити перелік товарів, робіт і послуг, які за своїми якісними, технічними та іншими характеристиками дозволяють використовувати універсальні й найпростіші механізми розміщення замовлень. Підхід до поетапної реалізації визначення державного уповноваженого органу дозволить вибудувати ефективнішу практику розміщення замовлення і уникнути значних провалів у постачанні публічних замовників.

3. Упровадження механізму "двох переможців".

Дослідження зарубіжного досвіду показало високу ефективність системи конкурсної процедури "двох переможців". На наш погляд, упровадження зазначеної практики в Україні може стати наступним кроком на шляху вдосконалення механізмів регулювання публічних закупівель. Так як дана система передбачає виконання одного державного контракту двома постачальниками, в ході розміщення замовлення державний замовник може вибрати найвигідніші умови виконання шляхом зіставлення якісних, технічних показників продукції, що поставляється,

робіт, послуг. Спільне виконання державного контракту стимулює постачальників в умовах конкуренції до сумлінного виконання зобов'язань, змагального характеру виконання зобов'язань за державним контрактом. При цьому необхідно зазначити, що в умовах, коли виконавцями за державним контрактом є два постачальники, у контракт не повинні закладатися чіткі пропорції розподілу замовлення, а вибір на користь того чи іншого постачальника повинен проводитися з певною періодичністю за підсумками аналізу діяльності постачальників і виконання ними умов державного контракту. Спираючись на зарубіжний досвід, такий підхід до розміщення замовлення є стимулом до суттєвого збільшення ефективності розміщення замовлень. В даний час система "двох переможців" передбачена українським законодавством у вкрай вузькій сфері, але, на нашу думку, є одним із оптимальних інструментів підвищення ефективності вже на стадії виконання державного контракту, тоді як у нинішніх умовах постачальник, який отримав перемогу в конкурсі та уклав державний контракт, випадає з конкурентної сфери й часто знижує ефективність і якість своєї діяльності, заявленої на етапі проведення процедури розміщення замовлення. Крім того, державний замовник, що розмістив стратегічно важливе замовлення для виконання певної державної функції з відбором двох переможців, отримає можливість застрахувати себе від несумлінності одного постачальника і своєчасно розмістити замовлення, тоді як нинішнього часу державний замовник, який зіткнувся з недобросовісним постачальником, розриває державний контракт і зобов'язаний знову провести процедуру розміщення замовлення, що потребує певного часу і призводить до простою в реалізації публічних функцій [11].

4. Упровадження принципу двоскладових державного контракту.

Збільшення терміну розміщення замовлення є одним із інструментів, що сприяють загостренню конкуренції за право виконання державного контракту. Вважаємо, що даний підхід може стати стимулом для постачальників продукції (робіт, послуг) для публічних потреб та ефективним інструментом виконання плану розміщення замовлення. Оскільки ефективність постачальника передбачає високу якість товарів (робіт, послуг), стислі терміни постачання, виконання або надання послуг (якщо інше не встановлено державним замовником), наявність гарантійних зобов'язань, післядоговірного обслуговування, а також послідовне та методичне виконання всіх умов державного контракту, розміщення додаткових обсягів замовлення у чинного постачальника позитивно позначиться на ефективності закупівельного процесу в цілому. Доцільно зазначити, що даний захід може бути впроваджено в існуючу практику тільки в належних умовах бюджетного процесу. Також вважаємо, що реалізація даної пропозиції можлива за умови належного контролю за діяльністю державного замовника щоб уникнути різних зловживань. Крім того, дана пропозиція потребує суттєвого перегляду положень Бюджетного кодексу в частині визначення строків укладання публічних контрактів.

5. Стимулювання ефективності розміщення державного замовлення.

Створення для публічних замовників можливості використання зекономлених від ефективного розміщення замовлення коштів. У даний час однією з основних проблем розміщення державного замовлення, на нашу думку, є те, що в державного замовника бракує стимулу до ефективного використання бюджетних коштів, до економії коштів у ході розміщення замовлення. Відсутність такого стимулу закладено в самій системі бюджетування закупівель для публічних потреб. Замовник, що розмістив замовлення на найбільш вигідних умовах і отримав економію в розмірі 20 %, не має нормативно-правової основи, яка зумовлює подальше використання зекономлених коштів. Відповідно до бюджетного законодавства дані кошти наприкінці фінансового року спрямовуються до бюджету, а державний замовник має ризик отримати зменшене фінансування в майбутньому році з огляду на те, що в поточному році кошти, заявлені державним замовником, не було витрачено в повному обсязі.

Таким чином, одним із пріоритетів держави під час формування ефективної системи публічних закупівель має стати створення умов, які стимулюватимуть державного замовника до ефективного використання бюджетних коштів. На нашу думку, розв'язання цієї проблеми пов'язано з можливістю направляти зекономлені кошти не лише в державну скарбницю, а частково й на реалізацію власних потреб державного замовника, а також на матеріальне заохочення співробітників державного замовника, ефективно здійснити розміщення замовлення. При цьому доцільно пов'язати матеріальне заохочення та кількість виділених на потреби державного замовника коштів так, щоб це не стало приводом для чиновників закуповувати найдешевші товари, роботи й послуги, навмисно збільшуючи початкову (максимальну) ціну контракту, сподіваючись на велике грошове заохочення [5-6].

Даний механізм доцільно реалізувати таким чином, щоб матеріальне заохочення співробітників розраховувалося за підсумками року, а кошти, зекономлені завдяки ефективному розміщенню державного замовлення, могли частково використовуватись протягом усього року.

6. Захист інтересів публічних замовників та застосування інших критеріїв оцінки постачальників.

Слід зазначити, що в законодавстві недостатньо норм, які можуть захистити замовника від недобросовісного постачальника. Проте у зв'язку з відходом від такого дискримінаційного критерію під час конкурсного відбору постачальника, як досвід здійснення поставок товарів, надання послуг, виконання робіт необхідно введення іншого ефективного й недискримінаційного щодо учасників розміщення замовлення інструменту. В якості такого інструменту нами запропоновано ввести додатковий критерій оцінки конкурсної заявки, які дозволять судити про благонадійність постачальника: "кваліфікація кадрового складу".

Даний критерій є відображенням досвіду і кваліфікації постачальника, але не є дискримінаційним. Пропозиція учасника грунтується на тому, що в більшості випадків оцінка за критерієм "якість і кваліфікація" проводиться з урахуванням кадрового складу і потенціалу колективу учасника розміщення замовлення. У зв'язку з цим можливо здійснити своєрідну "легалізацію" критерію оцінки і зіставлення з метою розширення можливості об'єктивної оцінки поданих на конкурс заявок [8].

7. Формування системи "електронного магазину".

Сучасне законодавство про розміщення замовлень передбачає застосування мережі Інтернет для розміщення замовлень. На наш погляд, рівень розвитку сучасних технологій потребує нових інструментів і механізмів державного управління та взаємодії з бізнесом. Вважаємо, що ступінь інформатизації органів державної і регіональної влади вже достатня для впровадження нового способу розміщення замовлення. Назва запропонованого способу розміщення замовлення – "Електронний магазин" дозволить, на нашу думку, організувати нову форму взаємодії замовника і постачальника товарів, послуг через мережу Інтернет. Суть взаємодії в тому, що замовник буде наділений правом розміщення замовлення без будь-яких установлених Законом процедур у тому разі, якщо розміщення замовлення здійснюється в електронному магазині. Для того, щоб стати постачальником в електронному магазині, постачальник зобов'язаний пройти акредитацію та конкурсний відбір. Відбір постачальника для електронного магазину має здійснюватися уповноваженим публічними або місцевими органами влади згідно з процедурою відбору, встановленою Урядом України. Маємо думку, що реалізація даного проекту потребує поділу замовлень на державний і регіональний рівні за територіальною ознакою. Тобто доцільно організувати електронний магазин для замовників державного рівня, а також окремо для кожного суб'єкта України. Подібні схеми вже застосовуються в таких країнах, як Канада, США. Відмінність запропонованої нами схеми від уже існуючих полягає в тому, що електронний магазин формуватиметься не для індивідуального замовника, а для всіх замовників регіонального чи державного рівнів. На наш погляд, щодо одного виду товарів

в електронному магазині слід передбачити не менше трьох постачальників з пропозицією ціни в одному рівні або несуттєвою різницею. При цьому замовник матиме право вільного вибору між постачальниками і пропонованими товарами. На нашу думку, дана норма, не завдаючи шкоди принципам конкуренції, дозволить сформувати сприятливі умови для підвищення прозорості закупівель [10].

Наразі в Україні вже зроблено перші кроки у цьому напрямку – введено процедуру "електронний реверсивний аукціон" та розроблені нормативні акти щодо регулювання діяльності електронних торгівельних майданчиків [9].

Перш за все запропоновані напрями вдосконалення механізмів державного регулювання в системі публічних закупівель можливі за належного нормативного правового забезпечення. На підтримку кожного запропонованого заходу необхідно вдосконалення чинних або ж створення нових законів та підзаконних актів. З огляду на це вважаємо за доцільне враховувати важливість і цілісність чинної нормативно-правової основи, щоб нові положення законодавства не спотворювали сутність і основну концепції системи публічних закупівель, щоб законодавство забезпечувало основоположні принципи відкритості, рівності, прозорості, конкурентності та ефективності публічних закупівель.

Загальні принципи проведення публічних закупівель та їх практичне здійснення можуть мати істотні відмінності. У сфері публічних закупівель основною причиною таких відмінностей стають зловживання, що обумовлюють вибір неоптимального постачальника продукції. Як показують результати проведених досліджень, державні закупівлі – одна з найбільш корумпованих сфер діяльності держави. У першу чергу, це стосується країн, що розвиваються і країн з перехідною економікою, включаючи Україну [11].

Корупція в системі розміщення замовлення є однією зі злободенних проблем державного управління. Держава нині стала на шлях вироблення нових механізмів протидії корупції. Активізація державної діяльності в даному напрямі пов'язана, зокрема, з усвідомленням суспільством і державою того факту, що корупція обмежує економічне зростання, перешкоджає розвитку підприємництва, створює несприятливі умови для інвесторів [6]. Зазначимо, що на разі Україна переживає етап формування нормативно-правового та інституційного бар'єру на шляху корупції й побудови цивілізованих взаємовідносин на всіх напрямах фінансово-господарської та соціально-економічної діяльності.

У результаті проведеного дослідження з'ясовано, що важливим пріоритетним напрямом удосконалення системи публічних закупівель є розробка та реалізація заявленого концептуального підходу, який можливо визначити як систему принципів підвищення ефективності функціонування регіональних і місцевих структур, підприємств і організацій на основі оптимізації закупівельних операцій.

Висновки. Таким чином, запропонована авторська описова модель концептуального підходу до державного управління системою публічних закупівель передбачає впровадження системи заходів, спрямованих на вдосконалення механізмів та інструментів функціонування самої системи публічних закупівель; протидію зловживанням та боротьбі з корупцією й на вдосконалення системи державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. При цьому важлива роль відводиться незалежному й громадському контролю, який має виконувати функцію "лакмусового папірця" й своєчасно сигналізувати про відхилення від правил і процедур проведення публічних закупівель та активізувати органи державної влади на реалізацію основних положень концептуального підходу.

Список використаної літератури:

1. Прядко В. В. Фінансово-економічні механізми формування ринку публічних закупівель. *Ефективна економіка*. 2013. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?p=40&w=&op=8
2. Westring G., Jadoun G. Public Procurement Manual. International Training Centre of the ILO Turin – Italy, 1996. 302 p.
3. Влялько І. В. Правове регулювання публічних закупівель в ЄС : автореф.

дис. … канд. юрид. наук : 12.00.11 "Міжнародне право" / І. В. Влялько. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2009. 20 с.
4. Галущак М. Практичні проблеми, породжені недосконалістю законодавчого регулювання закупівель за державні кошти в Україні. *Галицький економічний вісник*. 2012. № 2 (35). С. 41–52.
5. Дроздова Н. Г. Державна політика у сфері публічних закупівель: стан та перспективи реалізації. URL: http://archive.nbuv.gov.uЯIa/e-journals/tppd/2010-6/zmist/R_5/Drozdova.pdf
6. Зубар В. В. Формування механізму управління системою публічних закупівель в Україні : автореф. дис. … канд. наук держ. упр. : 25.00.02 "Механізми державного управління" / В. В. Зубар. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2010. 25 с.
7. Лопушинський І. П. Електронні закупівлі як складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2013. №1. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Ttpdu/2013_1/index.htm
8. Міняйло В. П. Аналіз і контроль процедур публічних закупівель. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2009. № 647. С. 125–129.
9. Турченко О. Г. Правове регулювання публічних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства з правом ЄС): автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.01 "Міжнародне право" / О. Г. Турченко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 20 с.
10. Школьник І. О. Проблеми організації системи публічних закупівель в Україні. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*: зб. наук. праць / ДВНЗ "УАБС НБУ". Суми, 2009. Вип. 27. С. 21–29.
11. Лайко О. І. Державне регулювання публічних закупівель в Україні в умовах реформ та інтеграційних процесів. *Бізнес Інформ*. 2021. №2. С. 35–40.

Mishchenko R. Conceptual provisions for the development of the public procurement system

The article substantiates that the development of measures aimed at improving the public procurement system should be sustainable, systematic and become the main condition for improving its efficiency in general. Therefore, it is determined that one of the ways to solve the problem of improving the efficiency of public administration is the development and implementation of a comprehensive approach to the formation, development and implementation in practice of scientifically sound conceptual approaches to public administration, which provide a set of measures, comprehensive mechanisms and tools for developing this system, overcoming corrupt intentions and strengthening the role of public financial control. The author's descriptive conceptual approaches to public administration of the public procurement system are presented, which include: a comprehensive approach to the implementation of a system of measures aimed at improving the mechanisms and tools of the public procurement system in part: formation of the e-shop subsystem; protection of socio-economic interests of state customers; constant stimulation of efficiency of placement of the state order; compliance with the principle of two-part state contract; development of a «two winners» mechanism; intensification of the practice of conducting «joint bidding»; prevention of abuse, fight against corruption, and establishment of a system of public financial control to facilitate the use of budget funds. In turn, an important role is given to independent and public control, which should act as a «litmus test» and timely signal deviations from the rules and procedures for public procurement, to activate the authorities to implement the basic provisions of certain conceptual approaches. The proposed areas for improving the mechanisms of state regulation in the public procurement system are possible with proper regulatory legal support. In support of each proposed measure, it is necessary to improve existing or create new laws and regulations.

Key words: *public procurement, system, public administration, orders, mechanisms, economy.*

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.53

О. О. Єрмак
кандидат економічних наук

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено дослідженню характеристиці правового статусу працівника органів Державної кримінально-виконавчої служби України, проведенню порівняльного аналізу різних категорій працівників органів Державної кримінально-виконавчої служби України, а також з іншими правоохоронними органами.

Вказано, що правовий статус працівника органів Державної кримінально-виконавчої служби України врегульований значною кількістю нормативно-правових актів.

Визначено, що Державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України.

Наголошено, що термін «персонал або працівники кримінально-виконавчої служби» є загальним і включає три основні категорії: 1) осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби; 2) спеціалістів, які не мають спеціальних звань; 3) інших працівників, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Обґрунтовано, під цією категорію спеціалістів ДКВС України, які не мають спеціальних звань слід вважати державних службовців.

Проведено порівняльний аналіз різних категорій працівників ДКВС України, в результаті чого встановлено відмінності, зокрема щодо: 1) кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду; 2) правового регулювання трудових відносин); 3) порядку прийняття на роботу; 4) порядку заохочення, притягнення до відповідальності, звільнення; 5) порядку вивільнення; 6) наявності спеціального звання, присвоєння рангів, категорій; 7) обмеження щодо віку; 8) компетенції, обов'язків, прав, гарантій; 9) підвищення кваліфікації.

Ключові слова: *державний службовець, правоохоронний орган, правовий статус, працівник, органи , функції, державна служба, гарантії.*

Актуальність теми дослідження. На державному рівні в недостатній мірі приділяється увага адміністративно-правовому статусу працівника органів ДКВС України. Як наслідок, служба в органах ДКВС України є неконкурентною та непривабливою в порівняні з іншими правоохоронними органами. З огляду на зазначене, обрана тема набирає особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням питань, пов'язаних із правовим статусом працівників окремих правоохоронних органів займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов, А. М. Авторгов, Н. О. Армаш, Д. М. Бахрах, Н. І. Білак, Т. О. Гуржій, Є. В. Додін, Д. С. Каблов, С. Ф. Константінов, Л. В. Крупнова, У. І. Ляхович, В. В. Прокопенко, В. О. Човган та інші.

Однак, з урахуванням постійних реорганізаційних процесів та в умовах оновлення національного законодавства, проведення порівняльного аналізу правового статусу працівника органів Державної кримінально-виконавчої служби України із окремими правоохоронними органами зумовлює актуальність.

© Єрмак О. О., 2020

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є проведення аналізу різних категорій працівників органів Державної кримінально-виконавчої служби України в порівняні з службовцями інших правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус державного службовця правоохоронних органів можливо тлумачити з позиції широкого та вузького підходу. У першому випадку, йдеться про сукупність прав й обов'язків будь-якої особи, що набуває статусу державного службовця. За другого підходу, правовий статус державного службовця правоохоронного органу обмежується сукупністю підстав, типу: категорії посади державної служби, яку займає державний службовець (правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «В») []; вид правоохоронного органу, в якому особа проходить державну службу (наприклад, митні органи, податкові органи, органи прокуратури, органи внутрішніх справ; Збройні Сили України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України і т.д.).

Правовий статус працівника органів Державної кримінально-виконавчої служби України врегульований значною кількістю нормативно-правових актів. Зокрема, Законами України: «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2], «Про Національну поліцію»[3], «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» [4], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [5], «Про державну службу» [1], Кримінально-виконавчим кодексом України [6] та іншими нормативно-правовими актами тощо.

Відповідно до Європейських пенітенціарних правил персонал пенітенціарних установ виконує важливу суспільну функцію, і тому порядок їх набору, професійної підготовки та умови роботи повинні забезпечувати їм можливість підтримувати високі стандарти поводження з ув'язненими [7].

Відповідно до ст. 6 Закону України ««Про Державну кримінально-виконавчу службу України» державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції і складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, його територіальних органів управління, кримінально-виконавчої інспекції, установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, воєнізованих формувань, навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств установ виконання покарань, інших підприємств, установ і організацій, створених для забезпечення виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України [2].

Визначення поняття «правоохоронний орган», наведене в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» згідно якого до цієї категорії законодавцем віднесено: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, дає можливість говорити про приналежність державної кримінально-виконавчої служби до системи правоохоронних органів.

Слід зазначити, що тривалий час система Державної кримінально-виконавчої служби зазнавала реорганізаційних перетворень. При цьому, в процесі структурних змін, правовий статус працівників Державної кримінально-виконавчої служби України на законодавчому рівні залишається неоднозначним та в повній мірі не врегульований. Спостерігається негативна закономірність, яка проявляється в тому, що положення нормативно-правових актів, які розповсюджуються на персонал ДКВС України

в частині зобов'язань, відповідальності діють, а додаткових благ у вигляді пільг, гарантій, прав - не розповсюджуються (наприклад, стосовно реалізації права на житло, пенсійне забезпечення, виплат за вислугу, тощо) [8].

У Законі України: «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2] використовуються такі терміни як «персонал», «працівники кримінально-виконавчої служби», «особи рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби», «спеціалісти, які не мають спеціальних звань», «інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України».

Термін «персонал або працівники кримінально-виконавчої служби» є загальним і включає три основні категорії:

1) осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби;

2) спеціалістів, які не мають спеціальних звань;

3) інших працівників, які працюють за трудовими договорами в Державній кримінально-виконавчій службі України.

Аналіз ст. 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2], в якій вказано, що на спеціалістів ДКВС України, які не мають спеціальних звань, поширюється дія Закону України «Про державну службу» [1] дає підстави вважати, що під цією категорію працівників ДКВС вважаються державні службовці. При цьому, Законом уточнюється, що віднесення посад цих спеціалістів до відповідних категорій посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що категоріям працівників кримінально-виконавчої служби притаманні відмінності, які полягають зокрема у:

1) кваліфікаційних вимогам до кандидатів на посаду (до прикладу, освіта, фізична підготовка);

2) правове регулювання трудових відносин (до прикладу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань керуються Законом України «Про державну службу» [1], натомість особи рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби Законами України: «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2], «Про Національну поліцію»[3], «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України»[4]; інші працівники укладеними трудовими договорами (контрактами), Кодексом законів про працю [9]);

3) порядку прийняття на роботу;

4) порядок заохочення, притягнення до відповідальності, звільнення;

5) порядок вивільнення (для державних службовців Закон України «Про державну службу», для інших категорій Кодекс законів про працю України [9]; для держслужбовців передбачено попередження про наступне вивільнення не раніше одного місяця, а для осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби не раніше двох місяців);

6) наявність спеціального звання, присвоєння рангів, категорії (до прикладу, особам рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби встановлюються такі спеціальні звання: 1) рядовий склад: рядовий внутрішньої служби; 2) молодший начальницький склад: молодший сержант внутрішньої служби; сержант внутрішньої служби; старший сержант внутрішньої служби; старшина внутрішньої служби;прапорщик внутрішньої служби; старший прапорщик внутрішньої служби; 3) середній начальницький склад: молодший лейтенант внутрішньої служби; лейтенант внутрішньої служби; старший лейтенант внутрішньої служби; капітан внутрішньої служби; 4) старший начальницький склад: майор внутрішньої служби; підполковник внутрішньої служби; полковник внутрішньої служби; 5) вищий начальницький склад: генерал-майор внутрішньої служби; генерал-лейтенант внутрішньої служби; генерал-полковник внутрішньої служби. Натомість для спеціалістів, які не мають спеціального звання встановлено три категорії посад: А, Б, В та дев'ять рангів.

7) обмеженнями щодо віку (до прикладу, для державних службовців встановлено граничний вік 65 років);

8) компетенцією, обов'язками, правами, гарантіями;

9) підвищення кваліфікації (до прикладу, для державних службовців передбачено щорічне оцінювання та обов'язок підвищення кваліфікації не менше одного разу на три роки); тощо.

Слід зазначити, що Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [2] визначає службу в ДКВС України державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України.

Важливо зазначити, що час проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону.

Не однозначність правового статусу працівника ДКВС України пояснює й відсутність закону України про визначення професійного свята працівника ДКВС України. Така ситуація має місце незважаючи на подання електронної петиції № 22/052152-еп «Запровадити в Державі професійне свято - День працівника Державної кримінально-виконавчої служби», розміщеної на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України 23.04.2019 року. Петиція набрала 25110 голосів, з необхідних 25000. При цьому, за результати розгляду, 03.06.2019 р. надано відповідь про те, що з урахуванням суспільного резонансу порушеного питання, доручено звернутися до Кабінету Міністрів України з пропозицією спільно з науковцями, фахівцями, представниками громадськості із залученням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини забезпечити ґрунтовний та всебічний розгляд цієї петиції і за підсумками внести відповідні пропозиції [10].

Висновки. Таким чином, слід зазначити, що на законодавчому рівні правовий статус працівника ДКВС України врегульовано значною кількістю нормативно-правових актів. З огляду на зазначене, а також з метою наближення пенітенціарної системи до Європейських стандартів вбачається за необхідне прийняття єдиного нормативного акту на рівні закону, положення кого регулюватимуть правовий статус усіх категорій працівників органів ДКВС України за принципом усунення диспропорції у соціально-побутовому, житловому забезпеченні працівників різних правоохоронних органів, які виконують роботу по підтримці правопорядку та безпеки.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text.
2. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text.
4. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV «URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/3781-12.
6. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 р. № 1129-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text.
7. Європейські пенітенціарні правила : Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць від 11.01.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_032#Text.
8. Про звернення депутатів Одеської обласної ради до Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України щодо необхідності підвищення конкурентоспроможності Державної кримінально-виконавчої служби України, платоспроможності державних установ та ресоціалізації засуджених : рішення Одеська обласна рада від 20.12. 2019 р. № 1206-VII: http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/1206-VII.pdf.
9. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text.
10. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Запровадити в Державі професійне свято – День працівника Державної кримінально-виконавчої служби. URL: https://petition.president.gov.ua/petition/52152

Yermak O. Legal status of the employee of the state criminal and executive service of ukraine: comparative analysis

The article is devoted to the study of the characteristics of the legal status of employees of the State Criminal and Executive Service of Ukraine, a comparative analysis of different categories of employees of the State Criminal and Executive Service of Ukraine, as well as with other law enforcement agencies.

It is indicated that the legal status of an employee of the State Criminal and Executive Service of Ukraine is regulated by a significant number of regulations.

It is determined that the State Criminal and Executive Service of Ukraine in accordance with the law enforcement functions and consists of a central executive body that implements state policy in the field of execution of criminal punishments, its territorial authorities, criminal and executive inspection, criminal and executive institutions, detention facilities, paramilitary formations, educational institutions, health care institutions, enterprises of criminal and executive institutions, other enterprises, institutions and organizations established to ensure the implementation of the tasks of the State Criminal and Executive Service of Ukraine.

It is emphasized that the term "personnel or employees of the penitentiary service" is general and includes three main categories: 1) members of the rank and file and senior staff of the criminal and executive service; 2) specialists who do not have special titles; 3) other employees working under employment contracts in the State Criminal and Executive Service of Ukraine.

It is substantiated that civil servants should be considered under this category of specialists of the SCES of Ukraine who do not have special ranks.

A comparative analysis of different categories of employees of the SCES of Ukraine was conducted, as a result of which differences were established, in particular regarding: 1) qualification requirements for candidates for the position; 2) legal regulation of labor relations; 3) the procedure for hiring; 4) the procedure for encouragement, prosecution, dismissal; 5) the order of release; 6) the presence of a special title, assignment of ranks, categories; 7) age restrictions; 8) competencies, responsibilities, rights, guarantees; 9) advanced training.

Key words: *civil servant, law enforcement agency, legal status, employee, bodies, functions, civil service, guarantees.*

УДК 351.861
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.54

А. М. Мурашко
аспірант
Чернігівський національний технологічний університет

ВЕКТОРИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

У статті зазначається що формулювання та реалізація державної політики у сфері національної безпеки в Україні є, мабуть, головним питанням ефективного управління у суспільстві, що змінюється. Політична практика України демонструє, що мистецтво втілення доктрин, стратегій, концепцій та програм державної політики у сфері національної безпеки має об'єктивно інтегрувати всі складові політичної діяльності держави та ґрунтуватися на обґрунтованих теоретичних засадах та історичному досвіді.

Актуальність дослідження питань національної безпеки України визначається історичними явищами. Розвиток відносин між країнами супроводжується зростанням військових конфліктів, техногенних та стихійних лих, матеріальних витрат та людських втрат. Первісна ідея з цього приводу полягає в тому, що захист національних інтересів як основи національної безпеки України слід розглядати з точки зору історичної взаємодії народів. Захищати та досягати бажаного рівня національних інтересів від прихованих загроз та очевидних ризиків лише в процесі взаємодії держав та соціальних груп.

Визначено, що метою функціонування механізму державної політики України є досягнення цілей національної безпеки, то основною функцією державної політики є забезпечення збалансованого існування соціальних та національних інтересів шляхом моніторингу, діагностики, виявлення та ідентифікації, запобігання та припинення, мінімізація та нейтралізація внутрішніх та зовнішніх загроз та ризиків.

Метою дослідження є аналіз процесів, що відбуваються у різних сферах суспільного життя, формування збалансованої державної політики у сфері національної безпеки та розробка механізмів її реалізації. Результати цього аналізу дають міцну основу для прийняття оптимальних управлінських рішень у сфері національної безпеки.

Визначено, що в досить складній та динамічній геополітичній та економічній ситуації Україна має ефективне державне управління, значні зусилля та постійний інтерес керівників та посадових осіб усіх рівнів, науковців та громадян країни, щодо забезпечення національної безпеки на основі власних національних інтересів.

Ключові слова: *безпека, державна політика, механізми публічного управління, національна безпека та оборона, публічне управління, суспільство.*

Актуальність теми. Концепція національної безпеки, яка спочатку розглядалася як політична доктрина в Україні, пізніше була реалізована в результаті визначення відповідних сфер державної діяльності. Подальший розвиток спеціального законодавства у цій галузі зумовлений, головним чином, правовими та організаційними регламентами відповідних національних органів.

Внутрішні та зовнішні чинники впливають на Україну, що може призвести до загострення та дестабілізації внутрішньої ситуації держави, а також до погіршення ситуації у сфері міжнародної безпеки через конфліктну ситуацію на сході України та анексію Криму Російською Федерацією. Тому необхідно визначити основні механізми державної політики забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним з основних механізмів державної політики, що визначає, як забезпечити національну безпеку країни, є її організаційно-правові механізми. Організаційний механізм національної політики передбачає координацію діяльності уряду, створення необхідних структур у системі національної безпеки, ініціювання та проведення публічних дебатів з питань наці-

© Мурашко А. М., 2020

ональної безпеки, а правовий механізм розкривається через національну безпеку шляхом прийняття законодавчого підхід. Прийняття та застосування нових законів через різні форми державного контролю.

Зокрема, сутність механізму державної політики, запропонованого вченими: С. Головащенко, Т. Іванової, М. Латиніна, О. Руденко, Т.Ярового, та інших, які присвятили свої праці питанням забезпечення національної безпеки.

Серед зазначених авторами досліджень окреслено теоретичні питання з окремих аспектів міжнародно-правових проблем забезпечення національної безпеки, а також питання співробітництва в рамках окремих міжнародних організацій. Водночас в умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства актуальні питання наукових досліджень не втрачають актуальності і сьогодні, оскільки загрози національній безпеці і обороні є динамічними та постійно змінюються.

Мета статті – дослідження ефективності реалізації механізму державної політики України в контексті забезпечення національної безпеки держави та визначає його основний напрям та функції у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Стаття 3 Конституції України визначає, що життя та здоров'я окремих громадян та громадян є найвищими цінностями країни. Особисті права та законні інтереси вимагають особливого захисту від суб'єктів влади, особливо в адміністративно-політичній сфері, однією з яких є сфера оборони.

Наразі в секторі національної безпеки та оборони України відбуваються значні реформи, але він досі не відповідає сучасним вимогам. Сучасні проблеми та виклики, що виникають у сфері оборони – це принципово нові та науково обґрунтовані підходи до формування національних військових організацій, пошуку більш ефективних методів та механізмів захисту національних інтересів від реальних та потенційних загроз військового характеру.

Згідно положень Закону України «Про національну безпеку України» визначено: «національна безпека має забезпечуватися шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку загальнодержавних та галузевих концепцій, доктрин, стратегій та програм, у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах» [1].

Вивчення дифініції «національна безпека», що виник у вітчизняній термінології одночасно з здобуттям Україною незалежності, було надзвичайно актуальним у період вторгнення в Україну. Ці питання активно викладаються і визнаються крізь призму дослідження походження та розвитку категорії «безпека» у філософському розумінні та окремих історичних питань держави та права. Деякі дослідники черпають своє розуміння цієї категорії у античних філософів і мислителів античного світу [2].

На ранніх етапах розвитку людства поняття «безпека» не було визнано окремою категорією. Натомість деякі вчені висловлювали погляди на існування безпеки у первісних суспільствах та в античному світі.

Безсумнівно, що термін «національна безпека» виник у США, але в майбутньому його активно сприймали політичні погляди та суспільні науки більшості країн, не кажучи вже про багато статей у ЗМІ та політично забарвлених роздумах у майбутньому. Значення терміну можна тлумачити по-різному, і чинне законодавство США уникає прямих визначень вживаних понять, тому нинішні уявлення про цей термін можна розглядати в цьому сенсі.

Національну безпеку можна також трактувати як визначення таких сфер державної політики, як спільна оборона та зовнішні відносини. На відміну від багатьох дослідників у країнах колишнього СРСР, які обрали термін «національна безпека», щоб дати чітке визначення або розробити відповідний концептуальний та категоріальний апарат національної безпеки, сучасні американські дослідники приділяють значний акцент змісту, організації та супутнім правовим питанням [2].

Вітчизняні дослідники в основному зосереджуються на використанні російського

терміну «государственная безопасность». Нинішня позиція щодо виявлення слідів «національної безпеки» в античному світі та в Середні віки є абсолютно неприйнятною. У цьому випадку відбувається абсолютизація історичних аналогів на основі сучасного розуміння. Прикладом цього є спроба розглянути питання забезпечення національної безпеки з використанням історичної інформації про існування влади в стародавніх суспільствах або категорій людей, які виконували функції, подібні до повноважень деяких сучасних державних інституцій [3].

Метою національної безпеки та оборони України у мирний час є підготовка українського населення до національної оборони у разі загрози збройної агресії проти України. Він забезпечує умови для вступу державних та стратегічних (оперативних) розгортань (військових) та їх зворотну реакцію, забезпечуючи функціонування державних установ та стабільність національної економіки України.

У вітчизняній і зарубіжній науці практично не досліджують механізмів державної політики у сфері національної безпеки та оборони. Більшість праць стосуються механізмів державного управління, які мають достатньо різнопланові визначення й багато класифікацій з погляду реалізації завдань держави та її функцій, способів розв'язання суперечностей.

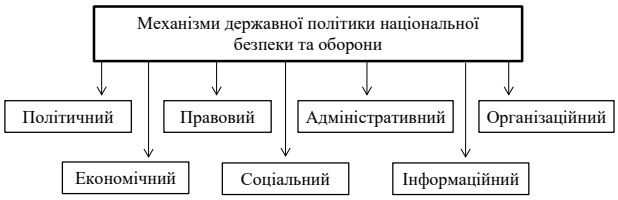

Рис. 1. Структура механізмів державної політики національної безпеки та оборони
** сформовано автором*

Організаційний механізм – це система певних інструментів, методів, засобів, важелів і заходів, що спрямована на запобігання та нейтралізацію потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України шляхом:

реформування системи забезпечення національної безпеки України;

удосконалення системи державного та військового управління в умовах реформування сектору безпеки і оборони України.

Політичний механізм – це комплекс політико-дипломатичних заходів, який спрямований на створення сприятливих внутрішньо-зовнішньополітичних умов для потенційних і реальних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону України та реалізується шляхом:

забезпечення політичної підтримки України з боку Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та інших провідних країн світу;

залучення до активного співробітництва впливових міжнародних організацій.

Правовий механізм – це система законодавчих та нормативно-правових норм, встановлених та забезпечених міждержавними договорами між Україною та сусідніми державами, щодо питань забезпечення безпеки державного кордону України і реалізується шляхом підготовки та укладення міждержавних договорів про спільний державний кордон, а також про режим спільного державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань тощо.

Економічний механізм – це сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів держави з метою забезпечення її обороноздатності та готовності всіх елементів сектору безпеки і оборони до виконання завдань у будь-яких умовах обстановки.

Інформаційний механізм – це комплекс заходів держави, спрямованих на забезпечення стану захищеності (інтелектуальної, соціально-політичної, морально-етичної) суспільства, за якими досягається нормальне функціонування та гармонійний розвиток держави незалежно від наявності внутрішніх і зовнішніх інформаційно-психологічних впливів.

Висновки і пропозиції. Навчання національній безпеці та обороні України є невід'ємною частиною підготовки країни до оборони та поділяється на ранню підготовку у мирний час та безпосередню підготовку в періоди загрози та/або особливі періоди, включаючи періоди, коли

в Україні вводиться воєнний стан. або місцевості.

Тому державна політика України щодо забезпечення національної безпеки визначає важливі інтереси держави, суспільства та її громадян. Його цілями та цінностями є необхідність розробки та використання інструментів національної політики України та сучасних та ефективних механізмів та засобів боротьби з внутрішніми та зовнішніми загрозами для держави.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 31. Ст. 241
2. Баранов О.А. Правове забезпечення інформаційної сфери: теорія, методологія і практика: монографія. Київ: Видавництво Едельвейс, 2014. 434 с.
3. Домбровська С.М. Механізм забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління. Миколаїв : Вид. ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32
4. Копейчиков В., Колодій А., Українчук О. Про концепцію національної безпеки України. *Право України*. 1993. № 5-6. С. 9-13
5. Кормич Б.А. Співвідношення національної безпеки та національних інтересів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2015. № 13. С. 71-76. 297.
6. Пірен М.І. Політичні засади національної безпеки в системі регіонального управління // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України; За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. І. – 380 с.

Murashko A. Vectors of the state policy of Ukraine in the fields of national security and defense

The article notes that the formulation and implementation of state policy in the field of national security in Ukraine is probably the main issue of effective governance in a changing society. The political practice of Ukraine demonstrates that the art of implementing the doctrines, strategies, concepts and programs of state policy in the field of national security must objectively integrate all components of political activity of the state and be based on sound theoretical principles and historical experience.

The relevance of the study of national security of Ukraine is determined by historical phenomena. The development of relations between the countries is accompanied by the growth of military conflicts, man-made and natural disasters, material costs and human losses. The original idea in this regard is that the protection of national interests as the basis of national security of Ukraine should be considered in terms of historical interaction of peoples. Protect and achieve the desired level of national interests from hidden threats and obvious risks only in the process of interaction between states and social groups.

It is determined that the purpose of the mechanism of state policy of Ukraine is to achieve national security goals, the main function of state policy is to ensure the balanced existence of social and national interests by monitoring, diagnosing, detecting and identifying, preventing and stopping, minimizing and neutralizing internal and external threats and risks .

The purpose of the study is to analyze the processes taking place in various spheres of public life, the formation of a balanced state policy in the field of national security and the development of mechanisms for its implementation. The results of this analysis provide a solid basis for making optimal management decisions in the field of national security.

It is determined that in a rather complex and dynamic geopolitical and economic situation, Ukraine has effective public administration, significant efforts and constant interest of leaders and officials of all levels, scientists and citizens of the country to ensure national security based on their own national interests.

Key words: *security, public policy, mechanisms of public administration, national security and defense, public administration, society.*

УДК 330.341.1: 332.142.6
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.55

О. І. Дацій
доктор економічних наук,
завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи
Міжрегіональна Академія управління персоналом

І. В. Сервецький
доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри національної безпеки
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОГО ПРОГРЕСУ

У статті акцентовано увагу на необхідності у визначенні основних аспектів для переходу від централізованої економіки до економіки знань, яка може бути результатом інноваційного оновлення основних фондів та зелених технологій, які будуть направляться до позитивних організаційних перетворень протягом тривалого часу. При дослідженні автори орієнтувались на різні моделі інноваційного розвитку залежно від стану науково-технічного потенціалу і конкретних проблем, що стають перед суспільством. Зазначено, що економічні інновації визначають позитивні зміни в фінансовій, платіжній, бухгалтерській, загальній сфері діяльності, а екологічні – які зменшують або запобігають негативному впливу виробництва на навколишнє середовище, включаючи зелені інвестиції.

Мета роботи полягає дослідження інновацій з розвитку науково-технічного прогресу в Україні та в забезпеченні конкурентоспроможності продукції з урахуванням енергозберігаючих і зелених технологій.

Методологія. Оцінюючи катастрофічність сучасних методів економічного розвитку, вичерпність природних ресурсів і взаємозв'язок всіх еколого-економічних процесів, стало важливою причиною пошуку методів збалансованого розвитку суспільства. Одним із таких методів забезпечення збалансованого розвитку суспільства – є екологічні інновації. На сьогодні прийняття управлінських рішень керівниками відбувається з урахуванням новітніх досягнень в усіх сферах. Тому, науково-технічний прогрес та інновації відіграють досить важливу роль в усіх сферах життєдіяльності держави. Сучасні умови розвитку та глобальні виклики спонукають країни, до активного впровадження інновацій, особливо – екологічних, оскільки на сьогодні їх впровадження є запорукою соціально-економічного благополуччя всього суспільства.

Наукова новизна полягає в реалізації основних аспектів інновацій, що представляють основу діючої сили науково-технічного прогресу та прогресу для збереження природного середовища.

Висновки. Облік витрат на здійснення інноваційної та еколого-економічної діяльності підприємствами належним чином не здійснюється. Нами доведено, що в Україні відсутня ефективна діяльність на мікро і макрорівні з дослідження та впровадження інноваційної діяльності в екології та розвитку економіки. Відсутній в Україні динамічний розвиток власного виробництва за рахунок всеохоплюючої підтримки з боку держави; не встановлено жорсткий контроль над банками з відміною комерційної таємниці; за рахунок банківських махінацій, ведеться збагачення олігархів шляхом «одержання грошей з повітря»; в Україні не ліквідована можливість фінансово-спекулятивного пограбування суспільства, встановлення фінансових потоків.

Україна, поки що не стала до інноваційного шляху розвитку в економіці в цілому, включаючи збереження довкілля, та не взяла всього цінного, що нам підходить з дос-

© Дацій О. І., Сервецький І. В., 2020

віду реформ інших розвинених країн. Основними етапами розвитку інноваційної діяльності, особливо у регіонах України, має стати:

– довгострокове прогнозування, тобто розробка комплексного соціально-економічного й науково-технічного прогнозу розвитку регіону на довгострокову перспективу з обов'язковим включення охорони і збереження довкілля (тобто екологічні проблеми);

– формування переліку стратегічних напрямів регіональних програм, пов'язаних з нововведеннями в найважливіших галузях економіки й соціального розвитку, також як продовольча сфера, здорове довкілля, товари народного вжитку, охорони здоров'я, будівельні матеріали та технології, наука і освіта, формування мережі наукових закладів та іншу;

– створення системи органів регулювання інноваційної діяльності, починаючи з структур загальнонаціонального і регіонального рівнів створення органів, які забезпечують контроль та реалізацію відповідних рішень на усіх рівнях управління економікою та екологією;

– створення ефективного механізму концентрації науково-технічних ресурсів на пріоритетних напрямках й об'ємне фінансування інноваційних проектів, включаючи залучення не тільки внутрішньо національних та внутрішньо регіональних, але й зарубіжних фондів, та міжнародних проектів по найбільш капіталомістких напрямках науково-технічного прогресу.

Реалізації інноваційного процесу багато в чому буде сприяти індикативне планування. Невід'ємною складовою ринкової економічної системи є правова, бюджетна та фінансово-кредитна система. Пошуки найбільш вигідних варіантів у міжрегіональному поділі праці, спеціалізації, кооперації та інтеграції виробництва, збуту продукції, вихід на зовнішні ринки є однією з вирішальних проблем інноваційного, регіонального розвитку. Критерієм його узагальнюючої оцінки виступає рівень валового внутрішнього продукту та валової доданої вартості у розрахунку на душу населення кожного економічного регіону. Чим краще діє система управління інноваціями у кожному регіоні, чим повільніше використовується його природно-ресурсний й виробничий потенціал для високоефективного розвитку властивих йому товаро виробництв та ринків.

Ключові слова: *інновації, науково-технічний прогрес, збереження природного середовища, розвиток власного виробництва, суспільство.*

Постановка проблеми. Інновації як один з проявів науково-технічного прогресу відіграють істотну роль у розвитку сучасного суспільства. За умов активізації науково-технічного прогресу в XXI ст. світова спільнота особливо у сфері обслуговування намагається створити новітню модель розвитку, що обумовлено глобалізацією та інформатизацією суспільства, трансформацією його гуманітарної, соціально-економічної та екологічної спрямованості. Як відомо, зростання рівня споживання економічних благ, у т. ч. послуг у суспільстві зумовлюють нові визначальні домінанти розвитку, а також відповідні суперечності у збалансуванні виробничих і соціально-економічних інтересів у процесі провайдингу природоохоронної діяльності. Трансформуючи природні ресурси в споживчі блага в процесі виробництва та економіки, суспільство прирікає себе на протистояння природі. Його залежність від довкілля в сфері послуг набуває нових форм, а суперечливий характер взаємовідносин з природою стає дедалі помітнішим.

Останнім часом в Україні помічається відчутна активізація дипломатичної підтримки інновацій на основі застосовування інструментів економічної та фінансової політики, а також методом створення організаційно-юридичних умов, які заохочують динаміку суб'єктів господарської діяльності до інновацій. Це відкриває для України можливість переходу на світові стандарти раціонального та розумного споживання енергії, освоєння ресурсів природного середовища, підвищення рівня технологій, юридичного захисту інтелектуальної власності. Завершальною метою цих зрушень є створення прогресивної конкурентноздатної на світових ринках інноваційної продукції.

Зауважимо, що в умовах глобалізації та постійного загострення конкуренції фундаментом конкурентоспроможності є інновації, які дають можливість країнам, що володіють інноваційними конку-

рентними перевагами, займати належне місце в світовому співтоваристві. На жаль, і до сучасного часу використання інновацій як одного з центральних факторів підвищення рівня конкурентоспроможності в Україні системно не здійснюється. Таким чином, стратегічні завдання потребують підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки на інноваційних засадах, що має сформувати переваги для вітчизняних виробників у боротьбі з конкурентами на внутрішніх та міжнародних ринках та посприяти Україні зайняти гідне місце поряд із розвиненими світовими країнами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивченням даної проблеми займається багато вчених та молодих науковців. Серед них значний вклад у вивченні цього питання внесли: Дубас Р. Г., Колотило Д.М., Орлов Н., А., Яновська Є.С., Кузовенко В. А., Дяченко Н. М., Білявський Г. О., Бутченко Л. І., Фурдуй Р. С., Костіков І. Ю., Заверуха Н. М., Серебряков В. В., Скиба Ю. А., Вороновська О. В. та ін.

Мета роботи полягає дослідження інновацій з розвитку науково-технічного прогресу в Україні та в забезпеченні конкурентоспроможності продукції з урахуванням енергозберігаючих і зелених технологій.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із територіальної, галузевої та структурної неоднорідності науково-технічного потенціалу України, на етапі становлення ринкових відносин можна використовувати різні моделі інноваційного розвитку [5], а саме:

1) «активної дифузії інновацій», яка характеризується взаємодією уряду з науковими установами, вузами, підприємствами і організаціями. Головне завдання науки – розробка нових засобів застосування існуючих вітчизняних і зарубіжних технологій;

2) «державної підтримки інноваційних форм», що орієнтована на державну підтримку будьяких національних інноваційних структур у виході з наукоємною продукцією на світовий ринок;

3) «локального інноваційного середовища» на зразок «наукових парків», «технополюсів», а в Україні – «територіальних наукових центрів», що характеризується концентрацією на певній території наукового, освітнього, виробничого, фінансового потенціалів, об'єднаних єдиним процесом технологічного розвитку;

4) «міжгалузевих наукових технічних комплексів» (МНТК), яка може стати інноваційною системою за умови генерації всіх характеристик для моделі «локальне інноваційне середовище», факторів МНТК, що діють в Україні, мають значний науковий виробничий потенціал;

5) Модель СНД, заснована на науково-технічному співробітництві між державами, підприємствами та організаціями європейських країн за спільними програмами, комерційними замовленнями на науково-технічну продукцію, взаємовигідний обмін науково-технічною інформацією;

6) «світового співробітництва», орієнтована на активну участь України у міжнародному науково-технічному співробітництві і широкому обміні науковими результатами і новими технологіями. У нашому випадку щодо цього дослідження більше прийнятна перша модель інноваційного розвитку. Оскільки інноваційна тематика є для нас актуальною, ми уважно, ознайомилися з останнім публікаціями [2; 4; 5; 9] і маємо констатувати: інноваційні перспективи України, як і раніше залишаються доволі туманними. Далі вони пояснюють причини цього неприємного факту.

По-перше, констатуємо, що практично всю вербальну та епістолярну активність на інноваційному полі (особливо в екології) демонструють виключно люди науки й ті, кого прийнято називати експертами (найчастіше це ті ж вчені), які в численних статтях і доповідях закликають державу і бізнес перейти на інноваційні рейки. Проте їх представники ніби не чують цих закликів, мовчать і в дискусіях участі не беруть.

По-друге, більшість фахівців, які досліджують інноваційну тематику, зазвичай правильно й обґрунтовано вказують на проблеми і бар'єри, що перешкоджають інноваційному розвитку економіки, та ілюструють це за допомогою переконливої статистики [9] та експертних

суджень. Але як тільки справа доходить до з'ясування причин, що викликають ці проблеми і створюють певні бар'єри, то переконливість і обґрунтованість суджень кудись зникають, а сформульовані положення та висновки викликають чимале здивування.

Головними причинам невдач інноваційних починань найчастіше називають:

1) низький рівень фінансування наукової та інноваційної сфер;

2) фрагментарність, неузгодженість існуючих інноваційних законів, стратегій, програм різного рівня або їх невиконання;

3) відсутність повноважного органу державної влади, відповідального за інноваційний розвиток економіки;

4) недосконалість інститутів інноваційної інфраструктури;

5) недосконалість або навіть відсутність бухгалтерського обліку (особливо в екології);

6) зазвичай владі пропонується один і той самий перелік рекомендацій: збільшити фінансування, вдосконалити діючи та прийняти нові закони і програми, створити новий повноважний державний орган та прискорити створення інноваційної інфраструктури – різноманітних парків, технополісів і венчурних фондів. Зауважимо, що такого роду висновки та рекомендації залишаються незмінними вже багато років.

Україна продовжує займати останні місця в різних інноваційних рейтингах, більшість наукомістких виробництв деградують, малий технологічний бізнес не відіграє ніякої ролі в реальному еколого-економічному житті. Виникає питання. Чому в інноваційних дискусіях не бере участь великий бізнес? Швидше за все, тому, що для нього цієї проблеми (до переходу до інноваційних координат розвитку) взагалі не існує взагалі не існує, оскільки цей бізнес звертається до науки і нових технологій тільки тоді, коли цього не можна не робити, тобто коли конкуренти випереджають і падає прибутковість.

Сама по собі «любов до інновацій» є протиприродною для бізнесу, оскільки це пов'язано з підвищеними витратами. У великому ж бізнесі нашої країни конкуренції між виробниками практично немає, а є конкуренція за близькість до влади і державних ресурсів. Перемагати за такої «конкуренції» і за рахунок цього забезпечувати прибутковість свого бізнесу цілком можливо і без інновацій у класичному їх розумінні. Тут будуть більш доречними «інновації» в корупційні схеми і в схеми вибіркового правозастосування, що теж є елементом корупції. Створене в країні непрозоре бізнес-середовище є цілком звичним і навіть комфортним для лідерів українського бізнесу, що дозволяє їм досить успішно функціонувати, не обтяжуючи себе якими небудь нововведеннями.

Наші дослідження бухгалтерського екологічного обліку спільно зі студентами при виконанні випускних дипломних робіт (Андрущенко П.Г. та інші) у вузах м. Полтави показали, що деякі підприємства Полтавщини питаннями збереження довкілля та інноваціями в екології не займаються належним чином, або зовсім не займаються проблемами екології. У цій статті ми пропонуємо здійснювати облік витрат на інновації відповідно робочого плану рахунків, який показано у таблиці [4, с. 27].

Витрати на інновації не є абсолютно новим об'єктом бухгалтерського відображення, разом з тим вони є об'єктом управління і виступають одним з ключових показників у процесі прийняття управлінських рішень, пов'язаних із підвищенням ефективності фінансово-господарської діяльності підприємств. Інформаційна система бухгалтерського обліку здатна надавати дані про витрати у різних розрізах, у тому числі відображувати структуру витрат, які беруть участь у процесах створення нової продукції та технологічного оновлення виробництва.

Моделювання інформаційних систем обліку, що використовуються суб'єктами господарювання, дає змогу провести таку модифікацію без значних витрат часу і праці. При цьому сучасне програмне забезпечення створює можливість для формування необхідної інформації та отримання додаткових аналітичних показників для відносного порівняння обсягів понесених витрат із запланованими і виявлення резервів для їх зниження.

Відповідно до цього можна зробити висновок:

1) існуюча практика обліку та контролю не дає змоги повною мірою сформувати необхідну інформацію про процеси, що відбуваються у межах інноваційної діяльності. Частково це пов'язано з тим, що інноваційна діяльність ще не стала очевидним об'єктом господарського обліку, а витрати, що виникають протягом інноваційного процесу, ще не знайшли належного відображення у системі бухгалтерського обліку;

2) доцільним, на нашу думку, є створення єдиної методики обліку витрат на інновації, яка сприятиме забезпеченню достовірної інформації, підвищенню її аналітичності, а також виявленню резервів для зменшення витрат. При цьому автоматизація обліку витрат на інновації дасть можливість без значного збільшення трудомісткості облікових робіт підвищити їх оперативність;

3) однією із причин неефективного обліку витрат на інновації слід називати людський фактор, під яким розуміють кваліфікаційний, професійний рівень облікових працівників, їх відношення до справи, зацікавленість адекватно відображувати господарські операції в облікових регістрах, аналізувати цифри та на їх основі робити аргументовані висновки і передавати корисну інформацію менеджерам для ефективного управління господарськими процесами, у тому числі й пов'язаними з інноваційною діяльністю.

У загальному вигляді інноваційний процес можна представити так [2]:

ІПр = ФД – ПД – Р – Пр – Б – ОС – ПВ – М – Зб (1),

де: ФД – фундаментальні (теоретичні дослідження);

ПД – прикладні дослідження;

Р – розробка;

Пр – проектування;

Б – будівництво;

ОС – освоєння;

М – маркетинг;

Зб – збут.

Знаючи формулу (1) можна побудувати алгоритм інноваційного процесу у виробничих процесах.

Не дивлячись на економічні негаразди, в Україні впроваджуються вагомі інновації. Так, під рубрикою «Економіка» в газеті «Україна молода», №167 (1560) за 28 грудня 2016 року зазначено, що у Кривому Розі на гірничо-металургійному комплексі України, яким керує генеральний директор індієць Парамжит Калон, впроваджено в 2014 році власну діючу систему автоматизованого екологічного моніторингу з трьома постами спостереження, а дані щоденно відображаються на великому екрані на території міста Кривий Ріг. Модуль «Екомоніторинг» розміщено на Криворізькому ресурсному центрі, де мешканці Кривого Рогу зможуть в онлайн-режимі бачити показники автоматизованих постів спостереження за якістю атмосферного повітря. Модуль надає можливість бачити дані про стан атмосфери з періодичністю в 1 годину, а також щоденні середньодобові показники.

На ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» вивели з експлуатації екологічно і технічно застарілих потужностей. Підприємство отримало дозвіл використовувати двованний сталеплавильний агрегат №6 мартенівського виробництва до 2020 року, якщо виконає всі зобов'язання зі зменшення викидів у повітря. І така робота вже успішно виконується компанією «Арселор». Викиди пилу знизилися на 45%, а забруднення води – на 70%. Виробництво безпечної екологічної сталі – це мета «АрселорМіттал Кривий Ріг».

Другий приклад. У Херсонській області, у м. Гола Пристань діє фермерське господарство «Інтегровані агросистеми», у якого на балансі є завод з переробки томатної пасти. За добу завод переробляє біля 3 тисяч тонн томатів та виробляє томатну пасту своєї торгівельної марки «Іна-гро». Паста сертифікована на безпечність продукції. Забор води, яка потім використовується у виробничому процесі, здійснюється із чотирьох скважин, глибина яких становить по 350 м. Забруднена стічна вода направляється на біологічну очистку за італійською технологічною схемою на очисних спорудах «Claber» за допомогою аеробних мікроорганізмів активного мулу. Залишки активного мулу після очищення води використовують потім як добриво під сільськогосподарські зернові культури, що має економічний ефект.

Інший приклад. На Полтавщині (газета «Вечірня Полтава». №39 (1231) за 28 вересня 2016 р.) створено оновлене Полтавське сільськогосподарське товариство, яке очолює Герой Соціалістичної Праці, Герой України, академік Семен Антонець. Він запропонував філософію органічного землеробства, створивши унікальну модель функціонування землеробства в гармонії з природою. Зазначимо, що філософія органічного землеробства академіка Семена Антонця базується на трьох принципах: отримання достойного врожаю без використання пестицидів і синтетичних мінеральних добрив, примноження родючості ґрунту, збереження біосфери планети. Такий комплексний підхід завдяки удосконаленій технології та застосування новітніх наукових розробок дає можливість отримувати екологічно безпечну продукцію рослинництва і тваринництва, що є запорукою здоров'я та довголіття людини. Оздоровлена земля, відновлена енергія, збереження у природній чистоті навколишнього середовища є видимим рівнем модернізації суспільства, спрямованої на добробут та сталий розвиток цивілізації.

Зазначена модель органічного землеробства має світове значення і є підґрунтям продовольчої місії України. Неможливо не згадати відомо вченого в Україні «хлібного батька», автора всесвітньо відомих сортів пшениці Василя Миколайовича Ремесла (газета «Вечірня Полтава» №8 (1252) за 22 лютого 2017 р.). Чи не найгучнішу і несподівану для планети славу принесла В.М. Ремеслу озима пшениця сорту Миронівська – 808, виведена на землях Миронівського науково-дослідного інституту селекції та насінництва пшениці, що в Київській області. Якщо до того сорти озимки давали по тонні хліба з гектара, то 808-ма – всемеро більше! Не страшні цій пшениці ні морози, ні попухи, ні перезволожені ґрунти. Більше того, створена новинка із сортів пшениці Миронівська – 808 стала найпоширенішою в світі. Досягнутий, згадаймо, ще й світовий рекорд: пшеницею одного сорту – Миронівська – 808 зайнято близько 9 мільйонів гектарів посівних площ. Саме на основі названого сорту виведені чотири сотні нових – високоврожайних, стійких до кліматичних сюрпризів і різних хвороб. Тут, на нашу думку, для продовження такої роботи з селекції сільськогосподарських культур, мають бути гарно підготовлені екологобезпечні польові території.

Ефективність технічних нововведень є відношенням ефекту від здійснення заходів до затрат на його забезпечення. Сам ефект від впровадження технічних новинок розраховується на всіх етапах реалізації й за весь період здійснення цих заходів і визначається як різниця між вартісною оцінкою результатів та вартісною оцінкою сукупних витрат ресурсів за цей період. Залежно від завдань, які вирішуються, економічний ефект може обчислюватись в одній із двох форм [1]:

а) народногосподарський (загальний ефект за умовами використання нововведень);

б) госпрозрахунковий (комерційний ефект, який одержується окремо розробником, виробником і споживачем нововведень). Народногосподарський економічний ефект обчислюється шляхом порівняння результатів за місцем використання нової техніки, інших нововведень і всіх витрат на їх розробку, виробництво і споживання.

Молоді міністри, що очолюють відповідні міністерства, мають широко інформувати працююче населення України про інновації, які будуть сприяти розвитку економіки і добробуту населення України та сприяти впровадженню їх у практику. Зазначимо, що країни Латинської Америки, які здебільшого спеціалізуються на виробництві низько еластичної продукції (корисні копалини, кава, нафта, м'ясо, пшениця і інше). Саме через це, поки така ситуація буде продовжуватись, Латинська Америка приречена бути бідною. США – заможна держава, тому що вона є крупним виробником високоеластичної продукції (комп'ютери, літаки, автомобілі, найбільше наукоємна техніка).

Саме через ці обставини США процвітають, а американський народ процвітає. Колишній СРСР при радянській владі зумів стати державою «номер два» тільки тому, що було розпочато у 1930-ті роки програму індустріалізації. Крах же розпочався після

того, як із середини 1970-х рр. радянське керівництво надало пріоритет видобутку та експорту нафти (нееластична по доходу продукція). Темпи зростання економічного розвитку відразу падати. Розпочався так званий застій, потім безглузді метання М. Горбачова з перебудовою, сепаратизм і демонтаж колишнього Радянського Союзу за більшовитською «нарізкою» на «союзні республіки». У результаті Радянський Союз було загнано на узбіччя світової цивілізації.

Тільки трьом державам у XX ст. завдяки інноваціям в економіці, науці та новітнім технологіям і новій техніці, вдалось вирватись зі стану злиденності і стати економічними лідерами. Це Японія, Південна Корея і Китай. Головною причиною успіху економічного розвитку Японії після Другої Світової війни є координація зусиль держави і бізнесу на основі вироблених програм і планування.

В Україні влада шарахається з однієї ситуації в іншу. Рівень добробуту населення знаходиться у злиденному стані. Ціна на товари широкого вжитку та тарифи доведені до європейського рівня, але зарплата працюючих та пенсії знаходяться на рівні бідних африканських держав. Капітал вивозиться в офшори. Все це не дає можливостей впровадження в економіку інновацій, немає заохочення працюючих до нових розробок, а студентів до якісного навчання. Студенти ВНЗ, з метою виживання, «матаються» на заробітки за кордон, залишаючи аудиторії пустими. Якість випускників як фахівців, у більшості, знаходиться на вкрай низькому рівні. Звідси випливає, що рівень розвитку інновацій та їх впровадження в галузях країни, включаючи медицину та екологію, набагато відстає від уже згаданих країн: США, Японії, Південної Кореї та Китаю та інших розвинених країн Європи і Азії.

Звертаємо увагу читача на те, що науково-технічний потенціал зазнав багато витрат як за рахунок припинення економічно вигідних напрямів наукових досліджень, так і за рахунок виїзду багатьох кваліфікованих вчених й наукових працівників на постійну роботу за кордон. Сьогодні в Україні науково-технічний прогрес, котрий повинен бути головним джерелом виводу економіки з кризи, подальшого розвитку, на ділі значно поступається за рівнем індустріально розвинутим країнам, інноваційна діяльність розвивається дуже повільно.

Загальні витрати на науково-технічні розробки тільки за останні п’ять – сім років зменшилися в кілька разів, чисельність працівників науково-технічної сфери за минулі роки скоротилася вдвічі. Незважаючи на усі негаразди, наша держава ще має, значний науково-технічний потенціал, за допомогою якого розробляються і впроваджуються нововведення практично в усіх галузях народного господарства України. Проте, на жаль, більшість з них через брак необхідних коштів не реалізується. Зрозуміло, що серед багатьох проблем розвитку будь– якої країни науково-технічний прогрес посідає чільне місце тому, що основним фактором економічного зростання, він дедалі більше впливає на структуру, обсяг та рівень виробництва в усіх сферах народного господарства. Понад 60% зростання валового національного продукту, за даними дослідження західних економістів, пов’язано не з інвестиціями в основний капітал, а з технологічними нововведеннями.

Найбагатші країни світу обов’язково мають розвинену національну інноваційну систему, а світові країни-лідери оцінюються навіть як цілісні інноваційні суспільства. За 50 останніх років 70-80% технічних інновацій виникло саме у цих країнах. Для України, якщо вона прагне бути серед розвинених країн, немає іншого шляху, крім розбудови власної національної інноваційної системи, включаючи екологічні вимоги.

Основним недоліком інноваційної політики, що здійснюється в Україні, залишається її слабка спрямованість на кінцевий економічний результат науково-технологічної діяльності. Навіть ті кошти, що виділяються, досить часто розпорошуються, не утворюючи матеріально– технічного підґрунтя стимулів та необхідних організаційно-технологічних умов ефективної діяльності науково-технічного, виробничого потенціалів. Основні причини істотного скорочення інноваційної активності в екології – зменшення централізова-

них капітальних вкладень та відсутність необхідних фінансових ресурсів у більшості регіонів на покращення екології в Україні, які в період економічних криз відходили від вільних ринкових відносин й приймали адміністративні заходи для виведення країни з кризи. На необхідність заходів адміністративного характеру також указував відомий теоретик і практик Дж.М. Кейнс. Наприклад, повністю схожі по усіх параметрах з українськими, умови розвитку економіки у сусідній Білорусі, яка не пішла шляхом «шокової терапії», а стала регулювати економіку шляхом адміністративної підтримки реального сектору економіки. У результаті економіка не була зруйнована, як в Україні, а її вдалося врятувати й помітно відродити після перших ударів, які були викликані розвалом СРСР та стихійно ринковими, так званими «реформами», й на протязі років забезпечувати щорічний приріст виробництва та ВВП. Причому усе це відбувалося без іноземних кредитів.

Висновки. Облік витрат на здійснення інноваційної та еколого-економічної діяльності підприємствами належним чином не здійснюється. Нами доведено, що в Україні відсутня ефективна діяльність на мікро і макрорівні з дослідження та впровадження інноваційної діяльності в екології та розвитку економіки. Відсутній в Україні динамічний розвиток власного виробництва за рахунок всеохоплюючої підтримки з боку держави; не встановлено жорсткий контроль над банками з відміною комерційної таємниці; за рахунок банківських махінацій, ведеться збагачення олігархів шляхом «одержання грошей з повітря»; в Україні не ліквідована можливість фінансово-спекулятивного пограбування суспільства, встановлення фінансових потоків.

Україна, поки що не стала до інноваційного шляху розвитку в економіці в цілому, включаючи збереження довкілля, та не взяла всього цінного, що нам підходить з досвіду реформ інших розвинених країн. Основними етапами розвитку інноваційної діяльності, особливо у регіонах України, має стати:

– довгострокове прогнозування, тобто розробка комплексного соціально-економічного й науково-технічного прогнозу розвитку регіону на довгострокову перспективу з обов'язковим включення охорони і збереження довкілля (тобто екологічні проблеми);

– формування переліку стратегічних напрямів регіональних програм, пов'язаних з нововведеннями в найважливіших галузях економіки й соціального розвитку, також як продовольча сфера, здорове довкілля, товари народного вжитку, охорони здоров'я, будівельні матеріали та технології, наука і освіта, формування мережі наукових закладів та іншу;

– створення системи органів регулювання інноваційної діяльності, починаючи з структур загальнонаціонального і регіонального рівнів створення органів, які забезпечують контроль та реалізацію відповідних рішень на усіх рівнях управління економікою та екологією;

– створення ефективного механізму концентрації науково-технічних ресурсів на пріоритетних напрямках й об'ємне фінансування інноваційних проектів, включаючи залучення не тільки внутрішньо національних та внутрішньо регіональних, але й зарубіжних фондів, та міжнародних проектів по найбільш капіталомістких напрямках науково-технічного прогресу.

Реалізації інноваційного процесу багато в чому буде сприяти індикативне планування. Невід'ємною складовою ринкової економічної системи є правова, бюджетна та фінансово-кредитна система. Пошуки найбільш вигідних варіантів у міжрегіональному поділі праці, спеціалізації, кооперації та інтеграції виробництва, збуту продукції, вихід на зовнішні ринки є однією з вирішальних проблем інноваційного, регіонального розвитку. Критерієм його узагальнюючої оцінки виступає рівень валового внутрішнього продукту та валової доданої вартості у розрахунку на душу населення кожного економічного регіону. Чим краще діє система управління інноваціями у кожному регіоні, чим повільніше використовується його природно-ресурсний й виробничий потенціал для високоефективного розвитку властивих йому товаро виробництв та ринків.

Список використаних джерел:

1. Бойчик І. Економіка підприємства: навч. посібник / І.М. Бойчик. – 2-ге вид. – К.: Атіка, 2007. – 528. – С. 246– 262.
2. Бондар І.С. Формування держаної в сфері інноваційної діяльності: навч. посібник / І.С. Бондар, В.Г. Горик, Ю.І. Горбань. – К.: Ліра – К, 2016. – 280 с. – С. 246.
3. Дорогунцов С.И. Инновационная стратегия и так тика в экономике регионов Украины / С.И. Дорогунцов, В.С. Яцков // Материалы VIII Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы развития инновационной деятельности». – Симферополь: Таврия, 2004. – С.105–109.
4. Онікієнко В.В. Інноваційна парадигма соціально-економічного розвитку України / В.В. Онікієнко, П.М. Ємельяненко, І.В. Терон. – К.: РВПС України НАНУ, ТОВ «Майстерня книги». 2006. – 479 с.
5. Озеран В. Актуальні проблеми обліку витрат на інновації / В. Озеран, В. Гик // Бухгалтерський облік і аудит. – 2013. – № 12. – С. 21–29.
6. Осицький В.П. Інвестиції та інновації: проблеми теорії і практики: монографія / В.П. Осицький. – К.: ІФЕ УААН, 2003. – 412 с.
7. Основи економічної теорії: політекономічнй аспект: підручник / Г.Н. Климко, В.П. Нестеренко, Л.О. Каніщенко [та ін.]: За ред.. Г.Н. Климка, В.П. Нестеренка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Вища шк., Знання, 1997. – 743 с. – С. 118; С. 656–662.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про координаційні умови пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки» від 1 вересня 1998 р. № 609 // Збірник законодавчих та нормативних актів України в сфері науки і науково-технічної діяльності. – К.: Укр. Інтен, 1998. – С. 98– 100.
9. Савченко О.Ф. Екологічна економіка: навч. посібник / О.Ф. Савченко, О.І. Дацій. – К.: ТОВ «ДКС центр», 213. – 302 с. – С. 280–294.
10. Статистичний щорічник України за 2014 рік / за ред. Жук І.М. – К., 2015. – 585 с. – С. 314.
11. Уильям И. Инвестиции / И. Уильям, Ф. Шарп, Дж. Гордон, А. Дисеффи, В. Бейли – М.: Инфра-М, 1997. – 1027 с.

Datsii O., Servetsky I. Innovative development of mechanisms of public management of environmental safety in the conditions of scientific and technical progress

The article emphasizes the need to identify the main aspects for the transition from a centralized economy to a knowledge economy, which may be the result of innovative renewal of fixed assets and green technologies that will lead to positive organizational change over time. The authors focused on different models of innovative development depending on the state of scientific and technical potential and specific problems facing society. It is noted that economic innovations determine positive changes in the financial, payment, accounting, general sphere of activity, and environmental – which reduce or prevent the negative impact of production on the environment, including green investment.

The purpose of the work is a study of innovations in the development of scientific and technological progress in Ukraine and in ensuring the competitiveness of products based on energy-saving and green technologies.

Methodology. Assessing the catastrophic nature of modern methods of economic development, the depletion of natural resources and the relationship of all environmental and economic processes, has become an important reason for finding methods of balanced development of society. One of such methods of ensuring the balanced development of society is ecological innovations. Today, managerial decision-making is based on the latest developments in all areas. Therefore, scientific and technological progress and innovation play a very important role in all spheres of life of the state. Modern conditions of development and global challenges encourage countries to actively implement innovations, especially – environmental, because today their implementation is the key to socio-economic well-being of society.

Scientific novelty. is to implement the main aspects of innovation, which are the basis of the active force of scientific and technological progress and progress for the preservation of the natural environment..

Conclusions. The cost of innovation and environmental economic activities of enterprises is not properly accounted for. We have proved that in Ukraine there is no effective activity at the micro and macro levels for research and implementation of innovative activities in

ecology and economic development. There is no dynamic development of Ukraine's own production due to comprehensive support from the state; strict control over banks with the abolition of trade secrets has not been established; due to bank fraud, the oligarchs are enriched by "getting money from the air"; in Ukraine the possibility of financial and speculative robbery of society, establishment of financial flows has not been eliminated. Ukraine has not yet embarked on an innovative path of development in the economy as a whole, including environmental protection, and has not taken all the valuable things that come to us from the experience of reforms in other developed countries.

The main stages of development of innovation, especially in the regions of Ukraine, should be:

– long-term forecasting, ie the development of a comprehensive socio-economic and scientific and technical forecast for the long-term development of the region with the mandatory inclusion of protection and preservation of the environment (ie environmental issues);

– formation of the list of strategic directions of the regional programs connected with innovations in the most important branches of economy and social development, as well as food, healthy environment, consumer goods, health care, building materials and technologies, science and education, formation of a network of scientific institutions and other;

– creation of a system of bodies regulating innovation activity, starting from the structures of the national and regional levels, creation of bodies that ensure control and implementation of relevant decisions at all levels of economic and environmental management;

– creation of an effective mechanism for concentrating scientific and technical resources in priority areas and large-scale funding of innovation projects, including attracting not only domestic and intra-regional but also foreign funds, and international projects in the most capital-intensive areas of scientific and technological progress. Indicative planning will greatly contribute to the implementation of the innovation process.

The legal, budgetary and financial-credit system is an integral part of the market economic system. The search for the most profitable options in the interregional division of labor, specialization, cooperation and integration of production, sales, access to foreign markets is one of the crucial problems of innovative, regional development. The criterion of its generalized assessment is the level of gross domestic product and gross value added per capita of each economic region. The better the innovation management system in each region, the slower its natural resource and production potential is used for the highly efficient development of its own products and markets.

Key words: *innovation, technological progress, preservation of the environment, development of domestic production and society.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.56

Р. М. Колісніченко,
доктор політичних наук, доцент,
директор,
Центральноукраїнський інститут,
Міжрегіональна Академія управління персоналом, rmk7@ukr.net

Д. С. Мартишин,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

К. П. Швець,
доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ПРОБЛЕМА ГУМАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У роботі проаналізована нинішня діяльність інститутів глобалістичної соціалізації з використанням методології науки публічного управління. Детерміновані проблеми ефективного розвитку когнітивної, оціночної та, відповідно, інших сфер глобалістичної свідомості людства. Тому глобальне поширення соціалізаційно-традиційного типу глобалістичної свідомості слід вважати вкрай небажаним з позицій ефективного вирішення світових проблем.

Підкреслено, що представники гуманістичного типу глобалістичної свідомості вважають за необхідне збільшення міжнародної допомоги для розвитку засобів масової інформації, індустрії культури, освіти в країнах, що розвиваються, глобальної консолідації демократії, створення Всесвітнього суду з прав людини, забезпечення незалежності політичних партій від посилення шкідливого впливу економічних еліт, активної участі інститутів глобалістичної соціалізації у цілеспрямованому формуванні гуманізаційної глобалістичної свідомості населення світу.

Відзначено: посилення інформаційного розвитку в країнах, що розвиваються, забезпечення постійного доступу до Інтернету для всього населення, сприятиме отриманню об'єктивної інформації про стан справ на планеті та сприятиме глобальному поширенню знань про актуальні світові проблеми з третіх країн. Він пропонує всесвітнє стимулювання професійної діяльності засобів масової інформації, журналістів, операторів, акторів, письменників, видавців, музикантів з метою актуалізації уваги громадськості до серйозності та небезпеки глобальних загроз. Відтак, систематичне, широке та об'єктивне висвітлення в ЗМІ новин про основні причини та наслідки загострення світових небезпек, фільмів та широкий показ тематичних фільмів, теле- і радіопрограм, виготовлення та розповсюдження актуальної популярної літератури, творів мистецтва, музичної індустрії, встановлення мінімальної квоти соціальної реклами, присвяченої глобальній тематиці, на рівні не менше 10% від загального обсягу рекламної продукції – все це матиме ефективний інформаційний вплив на оцінку населенням реальної важливості глобальних проблем.

Узагальнено, що гуманістична глобалістична свідомість характеризується: підтримкою переходу від традиційного до інноваційного навчання, заснованого на широкому використанні інтерактивних методів, що стимулюють інтерес до отримання знань і самостійного прийняття рішень; педагогічним супроводом у розвитку інтелектуальних зді-

© Колісніченко Р. М., Мартишин Д. С., Швець К. П. 2020

бностей, творчого мислення, вмінням критично опрацьовувати отриману інформацію, орієнтуватися в ситуації в країні та світі, прогнозувати майбутній розвиток існуючих національних і світових процесів.

Ключові слова: *державне управління, механізми державного управління, гуманізація, теорія державного управління, методологія науки державного управління.*

Постановка наукової проблеми. Формування стійкої готовності людства до подолання сучасних глобальних загроз потребує наукової розробки шляхів гуманізації механізмів державного управління, їх впливу на розвиток інститутів глобалістичної соціалізації, таких як ЗМІ, навчальні заклади, політичні партії, громадські об'єднання та ін. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування виступають важливими чинниками формування необхідних умов для гуманістичних трансформацій інститутів глобалістичної соціалізації, що справляють значний вплив на становлення глобалістичної свідомості та вирішення сучасних світових проблем.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми механізмів державного управління на національному рівні досліджували В. Андрющенко, І. Надольний, Л. Сморж та інші дослідники. Шляхи демократизації політичної культури в світі стали предметом дослідження О. Бабкіної, М. Головатого, В. Горбатенка та інших науковців. Проте шляхи гуманізації механізмів державного управління у глобальному вимірі, їх вплив на інститути глобалістичної соціалізації залишаються недостатньо проаналізованими.

Метою статті є дослідження шляхів гуманізації механізмів державного управління та їх впливу на інститути глобалістичної соціалізації у сучасному світі.

Виклад основного матеріалу Інститути глобалістичної соціалізації слід розглядати як соціальні інститути, які специфічно впливають на розвиток глобалістичної свідомості в суспільстві. Найвпливовішими інститутами глобалістичної, а також політичної соціалізації є сім'я, ЗМІ, освітні установи, органи влади, політичні партії та громадські об'єднання [6, с.619; 7, с. 463].

Глобалістична свідомість — це специфічна форма суспільної свідомості, що відображає ставлення до глобальних проблем, їх причинно-наслідкові зв'язки, шляхи вирішення та діяльність людини щодо їх розв'язання [5].

Одним з найефективніших серед інститутів глобалістичної соціалізації є ЗМІ, до яких належать журнали та інші форми поширення інформації, спрямовані на охоплення необмеженої кількості осіб, соціальних груп і держав, з метою негайного інформування їх про події у світі, конкретну країну, країни певного регіону та для виконання спеціальних соціальних функцій [6, с. 217]. Виникнення інформаційного простору тісно пов'язане з розвитком індустрії культури як сукупності організацій, що займаються виробництвом масової культури: теле- і радіопродукції, книг, журналів, популярної музики тощо [8, С. 186] .

Не менш важливу роль у процесі формування глобалістичної свідомості відіграють навчальні заклади та органи влади. Під терміном «освіта» розуміють соціальний інститут, що виконує функції виховання та інтеграції особистості в різні сфери суспільного життя, її інтеграції в культуру певної соціальної системи [9, С. 274]. Органами державної влади є колегіальні та окремі органи, наділені статутними державними повноваженнями та необхідними засобами для здійснення функцій і завдань держави [6, С. 430].

Не можна недооцінювати значення впливу політичних партій та громадських об'єднань у формуванні глобалістичної свідомості. Політична партія – це законно зареєстроване добровільне об'єднання громадян – прихильників загальнодержавної програми суспільного розвитку, спрямованої на сприяння вихованню та волевиявленню громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [3, с. 1]. Громадські об'єднання – це добровільні об'єднання фізичних та юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, для задоволення суспільних, у тому числі економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [2, с.1].

Серед громадських об'єднань найбільшу довіру в суспільстві користуються релігійні організації та профспілки. Релігійні організації – це організації, створені для задоволення релігійних потреб громадян, сповідування та пропагування віри [6, с. 565]. Під спілками розуміються добровільні неприбуткові громадські організації, які об'єднують громадян, які мають спільні інтереси за характером професійної діяльності чи навчання [4, с.1].

Що стосується розвитку інститутів глобалістичної соціалізації, то має сенс розрізняти соціалізаційно-нейтральний, соціалізаційно-традиційний та гуманістичний типи глобалістичної свідомості. Соціалізаційно-нейтральна глобалістична свідомість характеризується байдужістю до стратегії інститутів глобалістичної соціалізації, нівелюванням соціального впливу на формування дієвого механізму формування глобалістичної свідомості людства, істотним зниженням шансів гуманно подолати сучасні глобальні виклики.

Ознаками соціалізаційно-традиційного типу глобалістської свідомості є підтримка продовження домінування у світовому інформаційному просторі інформаційних ресурсів розвинених країн, традиційних ЗМІ, культурних індустрій, навчальних закладів, урядів, політичних партій, профспілок та релігійних організацій, існуюча глобальна фінансова світова підтримка інформаційно-освітньої діяльності. Системна реалізація цих поглядів вже породжує низку глобальних диспропорцій освітнього та інформаційного характеру, призводить до ігнорування інститутами глобалістичної соціалізації глобальних викликів сьогодення, що дуже негативно впливає на формування глобалістичної свідомості.

За оцінками О.Дубаса, на ЗМІ США припадає близько 60% усіх ЗМІ світу, тоді як загалом на розвинені країни припадає 80% світових інформаційних ресурсів [1, с. 124]. Нерівномірність розвитку світового інформаційного простору спричиняє помітну слабкість на глобальному рівні впливу засобів масової інформації країн, що розвиваються, труднощі у донесенні об'єктивної інформації про ці країни до світової спільноти, внаслідок чого їхні громадяни стають споживачами в основному зарубіжних інформаційних продуктів, метою яких є навчання в досягненні певних політичних цілей держави. Переважна більшість ЗМІ та інших культурних організацій світу зазвичай не приділяє достатньої уваги гуманістичному вихованню підростаючого покоління в гонитві за сенсацією та популярністю.

Через недостатнє фінансування освіти та інформації, погане фінансове становище та обмежений доступ економічно незахищених верств населення до освітніх послуг та Інтернету можливість отримати інформацію, необхідну для вироблення об'єктивного бачення стратегії подолання глобального розвитку, суттєво обмежена. За даними ООН, лише 43% населення планети мають доступ до Інтернету. Водночас у регіонах, що розвиваються, доступ до Інтернету має лише третина населення, тоді як у розвинених країнах 82% громадян є постійними користувачами глобальної мережі [10, с. 67-68]. 57 мільйонів дітей молодшого шкільного віку не навчаються, 100 мільйонів дітей не закінчують початкову школу і не отримують повної початкової освіти. У регіонах, що розвиваються, діти з бідних сімей (34,4%) у п'ять разів більше ризикують не закінчити початкову освіту, ніж діти із заможних сімей (6,5%) [10, с. 24-26].

Рівень заробітної плати працівників середньої освіти в більшості країн, що розвиваються, зазвичай не дозволяє віднести вчителів до середнього класу, що часто змушує їх поєднувати навчання з іншими видами роботи, що відбивається на якості освітніх послуг.

Однією з перешкод на шляху всебічного розвитку глобалістичної свідомості є традиційний напівавторитарний стиль навчання, заснований на відтворенні культурного досвіду попередніх поколінь, передачі існуючої політичної, екологічної, економічної та інших культур, пасивному накопиченні знань. Натомість не знаходить підтримки самостійний розвиток власної думки, розвиток критичного мислення.

У переважній більшості загальноосвітніх і вищих навчальних закладів світу вивчення глобальних проблем характери-

зується поверховістю, недостатньою глибиною аналізу сучасних світових тенденцій, чітким переліком дій, необхідних для подолання глобальних загроз. Найчастіше в цьому контексті основним фокусом педагога є існування глобальної проблеми, її вивчення переважно через призму національних інтересів країни, але глибокий детальний аналіз причинно-наслідкових зв'язків, можливих наслідків та способів вирішення проблем. Світові проблеми залишаються поза освітнім процесом.

Незважаючи на позитивні політичні результати Арабської весни та ряд інших проявів сучасних тенденцій поступової демократизації багатьох політичних систем у країнах, що розвиваються, діяльність органів державної влади в більшості країн продовжує характеризуватися частими порушеннями основоположних принципів демократії, авторитаризмом, корупцією, первинним задоволенням вузькогрупових інтересів правлячої еліти на тлі ігнорування потреб суспільства. Авторитарний характер державної влади означає, що вона ігнорує не лише суспільні, а й глобальні проблеми, а відтак і просвітницькі та виховні процеси формування глобалістичної свідомості населення. Влада в демократичних країнах в основному зосереджена на представленні інтересів більшості виборців, зосереджуючись переважно на внутрішніх питаннях і зазвичай, нехтуючи глобальними проблемами. Загалом і в авторитарних, і в демократичних країнах політична увага органів державної влади до гуманізації світових тенденцій обмежена, що в свою чергу негативно впливає на якість глобального контексту державної політики, зокрема інформаційної та освітньої.

У переважній більшості країн, особливо в країнах, що розвиваються, судова влада, на яку покладено судові функції, часто приймає несправедливі рішення, що призводить до системних порушень прав людини через відсутність у суддів мотивації підтримувати закон.

Глобалістичний аспект політичних партій, більшість з яких сильно залежать від своїх спонсорів, які часто є великими бізнесменами або державними лідерами, є далекими від досконалості, створюючи значні перешкоди реальній політичній боротьбі за справедливий розподіл багатства та вирішення інших гострих соціальних проблем у національному та світовому рівні. Більшість чинних політичних партій не завжди орієнтуються на довгострокові цілі, часто віддаючи перевагу короткостроковим цілям у майбутній середньостроковий період виборів, що призводить до низького рівня гуманізації, національного та міжнародного співробітництва у глобальному розвитку.

Керівництво профспілок, покладене на захист прав працівників, часто перебуває під сильним впливом політичної, фінансової та економічної еліт, що серйозно перешкоджає ефективному здійсненню профспілок своїх основних соціально-політичних функцій. Профспілки представляють соціально-економічні інтереси своїх членів переважно на загальнодержавному рівні та орієнтуються на вирішення проблем, що існують у конкретній державі. Прагнення вирішувати глобальні проблеми зазвичай не входить до вищих інтересів більшості профспілок через слабке усвідомлення громадськістю необхідності громадської боротьби для гуманного вирішення глобальних викликів.

Вплив релігійних організацій на формування глобалістичної свідомості є як позитивним, так і негативним. Більшість релігійних громад у всьому світі сповідують універсальні цінності, такі як доброта, смирення та самопожертва, які допомагають гуманізувати ставлення до глобальних відносин. У той же час переважна більшість релігійних діячів не приділяє належної уваги науковим думкам про тенденцію загострення глобальних проблем і утримується від закликів до віруючих поділяти цінності щодо сприяння глобальній справедливості. Традиційні орієнтири деяких східних релігій суперечать вимогам часу щодо необхідності обмеження кількості дітей у сім'ї, що негативно впливає на загострення світової демографічної проблеми, а отже, і на більшість інших глобальних загроз. Нерідкі випадки, коли керівні релігійні авторитети утримуються від використання віри у військових цілях і благословляють людей за участь у несправедливих війнах чи кривавих терористичних актах.

Розширення глобальної мережі навчальних закладів до рівня обов'язкового зарахування всієї молоді у світі з початковою та середньою освітою, вищою освітою для всіх бажаючих, незалежно від віку, статі, громадянства, національності, соціального статусу, політичних, релігійних та інших переконань - значно розширить аналітичне уявлення про результати сучасного наукового вивчення світових проблем. Підвищенню якості освітніх послуг сприяє значне підвищення заробітної плати вчителів, що забезпечить їх соціальну приналежність до середнього класу, сприятиме залученню кращих представників інтелектуальної еліти, суттєво зміцнюватиме науково-педагогічний потенціал людства, наукові знання про глобальні виклики.

Поширення у всьому світі демократичних політичних режимів, практичне впровадження принципів демократії підвищать мотивацію політичних еліт до справедливого вирішення як державних, так і глобальних конфліктів. Пропонується створення Світового суду з прав людини як міжнародного суду з принципами Європейського суду з прав людини, що складається з представників усіх країн світу та запровадити єдиний механізм прийняття рішень.

Одним із варіантів такого механізму є автоматичне оскарження несправедливого рішення, примусове звільнення судді в разі прийняття трьох таких рішень протягом трьох років і позбавлення права займатися судовою діяльністю на наступні п'ять років. В умовах об'єктивної, неупередженої роботи Світового суду з прав людини запровадження цієї процедури відповідальності суддів суттєво підвищить їхню зацікавленість у справедливих судових рішеннях, гарантує значне зниження рівня корупції, політичної вмотивованості національних судових систем, суворе дотримання законності.

Підвищення ефективності судового захисту прав людини у світі призведе до значного зниження світової злочинності, торгівлі людьми, наркотиків і контрабанди, що сприятиме глобальній гармонізації людських відносин та вихованню підростаючого покоління на засадах цінностей таких як добро, справедливість і гуманізм.

Незалежність політичних партій від великого бізнесу має бути досягнута шляхом реалізації процедури фінансового забезпечення організаційної структури парламентських партій за рахунок держбюджетів, усунення гострої потреби в пошуку спонсорів, переорієнтація політичних сил на досягнення соціальної справедливості, посилення уваги до перспективних цілей партійного будівництва, національного та світового розвитку.

Одним із важелів активізації гуманізації діяльності профспілок має бути також їх обов'язкове державне фінансування, достатнє для забезпечення матеріальної основи фінансової незалежності, посилення вимог до державних органів, активізації соціальної боротьби за соціальний прогрес у всьому світі.

Рівень фінансування політичних партій і профспілок пропонується встановлювати у розмірі соціально виправданої частки річних надходжень державного бюджету, що супроводжується детальним визначенням фінансових та інших гарантій їх діяльності. Державне фінансування профспілок і партійних організацій, а також бюджетна фінансова підтримка засобів масової інформації, організацій культурної індустрії та інших інституцій глобалістичної соціалізації мають бути забезпечені за умови, що вони активно сприятимуть демократичному розвитку політичної культури, формуванню гуманістичного типу глобалістичної свідомості. Інститути глобалістичної соціалізації мають обслуговувати глобальні інтереси всього людства, перебудовувати свою ідеологічну, інформаційну спрямованість відповідно до сучасних потреб гуманізації існуючого світопорядку.

Висновки. Глобальна координація практичної реалізації наведених вище пропозицій носіїв гуманістичної глобалістичної свідомості цілком доцільне на рівні такої впливової глобальної структури, як Організація Об'єднаних Націй, яка має на меті досліджувати та всебічно сприяти розв'язанню багатьох проблем світового розвитку. На національному ж рівні координуюча роль у практичному втіленні в життя наведених пропозицій має бути відведена органам державної влади та міс-

цевого самоврядування. Власне у цьому, зокрема, і полягає основний зміст гуманізації механізмів державного управління.

Планетарне значення гуманізації механізмів державного управління та розвитку глобалістичної свідомості визначає високі перспективи подальших досліджень у даному напрямку.

Список використаних джерел:

1. Дубас О. П. Інформаційно-комунікаційний простір: культурно-політичні детермінанти [Текст] : [монографія] / О. П. Дубас. – К. : «Генеза», 2011. – 256 с.
2. Закон України «Про громадські об'єднання» [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – ст. 1.
3. Закон України «Про політичні партії в Україні» [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 23. – ст. 118.
4. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 45. – ст. 397.
5. Колісніченко Р. М. Глобалістична свідомість: поняття, структура, типологія / Р. М. Колісніченко // Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. – Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – 2012. – Вип. 9. – С. 117–124.
6. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Ґенеза, 2004. – 736 с.
7. Сазонов М. І. Політологія: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Сазонов М. І., Фісун О. А., Чигринов В. І. – Харків: Фоліо, 1998. – 735 с.
8. Соціологія: терміни, поняття, персоналії. Навчальний словник-довідник. Укладачі: В. М. Піча, Ю. В. Піча, Н. М. Хома та ін. За заг. ред. В. М. Пічі. – К.: «Каравела», Львів: «Новий світ - 2000», 2002. – 480 с.
9. Сучасний словник із суспільних наук / За ред. О. Г. Данильяна, М. І. Панова. – Х.: Прапор, 2006. – 432 с.
10. Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год. – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2015. – 73 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Russian2015.pdf.

Kolisnichenko R., Martyshyn D., Shvets K. The problem of humanization mechanisms of public administration in the theory of public management

The paper analyzes the current activities of the institutes of global socialization using the methodology of public administration science. Problems of effective development of cognitive, evaluative and, accordingly, other spheres of globalist consciousness of mankind are determined. Therefore, the global spread of socialization-traditional type of globalist consciousness should be considered highly undesirable from the standpoint of effective solutions to world problems.

It was stressed that the humanist type of globalist consciousness considers it necessary to increase international assistance for the development of the media, culture, education in developing countries, global consolidation of democracy, the creation of the World Court of Human Rights, ensuring the independence of political parties. elites, the active participation of the institutions of globalist socialization in the purposeful formation of the humanizing globalist consciousness of the world's population.

It was noted that strengthening information development in developing countries, ensuring constant access to the Internet for the whole population, will help to obtain objective information about the state of affairs on the planet and will contribute to the global dissemination of knowledge about current global issues from third countries. It offers worldwide promotion of the professional activities of the media, journalists, cameramen, actors, writers, publishers, musicians in order to raise public awareness of the seriousness and danger of global threats. Thus, systematic, wide and objective media coverage of news about the main causes and consequences of exacerbation of global dangers, films and wide screenings of thematic films, TV and radio programs, production and distribution of current popular literature, works of art, music industry, setting a minimum quota social advertising on global issues at the level of at least 10% of the total volume of advertising products - all this will have an effective informational impact on the assessment of the real importance of global issues.

It is generalized that the humanistic globalist consciousness is characterized by: supporting the transition from traditional to innovative learning, based on the widespread use of interactive methods that stimulate interest in acquiring knowledge and independent decision-making; pedagogical support in the development of intellectual abilities, creative thinking, the ability to critically process the information received, to navigate the situation in the country and the world, to predict the future development of existing national and world processes.

Key words: *public management, mechanisms of public administration, humanization, theory of public administration, methodology of public administration science.*