

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

*Журнал заснований у 1918 році*

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 32 (71) № 1 2021**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2021

## Головний редактор:

**Горник Володимир Гнатович** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

## Члени редакційної колегії:

**Бесякова О.В.** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри «Менеджмент та підприємництво на морському транспорті» Азовського морського інституту Національного університету «Одеська морська академія»;

**Дегтяр О.А.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова;

**Марова С.Ф.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри екологічного менеджменту, ректор Донецького державного університету управління;

**Музика Ю.Д.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Корнєєв В.В.** – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів та обліку, Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Кравченко С.О.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Кучабський О.Г.** – доктор наук габіліт., професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету (м. Гданськ, Республіка Польща);

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

**Шведун В.О.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 6 від 03.02.2021 року).**

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

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

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

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

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

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

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Євмєшкіна О.Л.</b> ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ КОРОЛІВСТВА ШВЕЦІЇ.....	1
--	---

### МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<b>Гнатенко В.С.</b> ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА – ЗАПОРУКА ДИНАМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ.....	6
--	---

<b>Дурман М.О.</b> ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ У ЗАПРОВАДЖЕННІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ.....	11
--	----

<b>Любчук О.К., Ярченко Ю.В.</b> КОМУНІКАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНО-ЦІЛЬОВИЙ СКЛАДНИК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ТУРИЗМУ.....	16
--	----

<b>Марутян К.К.</b> УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	22
--	----

<b>Мелконян А.Г.</b> ІСТОРИЧНІ Й ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ.....	27
---	----

<b>Музика Ю.Д., Гуйда О.Г.</b> ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ ЗА УМОВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	32
---	----

<b>Мухін В.М.</b> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЮБИТЕЛЬСЬКОГО РИБАЛЬСТВА.....	37
--	----

<b>Парубчак І.О., Радух Н.Б.</b> РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ВИКЛИКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ.....	42
---	----

<b>Чорний О.В.</b> МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ОСВІТНІ ЧИННИКИ ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ.....	47
--	----

### ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

<b>Титаренко Л.М.</b> ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ В СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ДЕРЖАВИ.....	52
--	----

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<b>Безена І.М.</b> ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ СФЕРОЮ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ.....	58
--	----

<b>Лещенко О.В.</b> СТВОРЕННЯ КРЕАТИВНИХ ГРОМАДСЬКИХ ПРОСТОРІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВІДРОДЖЕННЯ РЕГРЕСИВНИХ МІСТ І РЕГІОНІВ.....	65
--	----

<b>Топузов Д.І.</b> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	72
<b>Чечель А.О., Мороз Є.О.</b> ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗВИТКУ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ).....	77
<b>ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ</b>	
<b>Чепель М.О.</b> ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ СТУПЕНЯ РИЗИКУ ВИНИКНЕННЯ ПСИХОЛОГІЧНИХ ВТРАТ СЕРЕД ОСОБОВОГО СКЛАДУ ФОРМУВАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПРИ ВИКОНАННІ ЗАВДАНЬ ІЗ ПРИПИНЕННЯ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ.....	89
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>	<b>95</b>

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Yevmieshkina O.L.**

STRATEGIC PLANNING EXPERIENCE OF SWEDEN.....1

## MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Hnatenko V.S.**

ECONOMIC SECURITY IS A GUARANTEE  
OF DYNAMIC DEVELOPMENT OF THE STATE..... 6

**Durman M.O.**

THE EXPERIENCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA  
IN IMPLEMENTING STATE REGULATORY POLICY.....11

**Liubchuk O.K., Yarchenko Yu.V.**

COMMUNICATIVE MANAGEMENT  
AS A FUNCTIONAL-TARGET COMPONENT OF THE MECHANISM  
OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF TOURISM.....16

**Marutyanyan K.K.**

MANAGEMENT MECHANISMS TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE  
DURING THE COVID-19 PANDEMIC: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES..... 22

**Melkonian A.H.**

HISTORICAL AND ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS  
OF FORMATION OF THE UKRAINIAN SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT  
OF SOCIAL PROTECTION..... 27

**Muzyka Yu.D., Guida O.G.**

PECULIARITIES OF REFORMING THE HIGHER  
EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE IN CONDITIONS  
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND SOCIAL PARTNERSHIP..... 32

**Mukhin V.M.**

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF MECHANISMS  
OF STATE REGULATION OF AMATEUR FISHERIES.....37

**Parubchak I.O., Radukh N.B.**

IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD  
OF HEALTHCARE DURING THE CHALLENGES  
OF THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE..... 42

**Chornyi O.V.**

MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION  
IN THE SOCIAL AND HUMANITARIAN SPHERE DURING THE COVID-19 PANDEMIC:  
EDUCATIONAL FACTORS OF REPRODUCTION.....47

## PUBLIC SERVICE

**Tytarenko L.M.**

PUBLIC POLICY OF REALIZATION  
IN THE SOCIO-HUMANITARIAN SPHERE OF POWER.....52

## LOCAL GOVERNMENT

**Bezina I.M.**

PUBLIC GOVERNANCE IN THE EDUCATIONAL SPHERE  
IN THE CONTEXTS OF EUROPEAN INTEGRATION: REGIONAL ASPECTS.....58

<b>Leshchenko O.V.</b> CREATION OF CREATIVE PUBLIC SPACES AS A TOOL OF REVIVAL OF REGRESSIVE CITIES AND REGIONS.....	<b>65</b>
<b>Topuzov D.I.</b> THEORETICAL ASSETS OF MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES OF OTHER TERRITORIAL GROUPS.....	<b>72</b>
<b>Chechel A.O., Moroz E.O.</b> ECOLOGICAL POLICY OF THE STATE AS A STRATEGIC DIRECTION OF DEVELOPMENT AND ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION (ON THE EXAMPLE OF ZAPORIZHZHA REGION).....	<b>77</b>
<b>PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER</b>	
<b>Chepel M.O.</b> APPROACH TO DETERMINING THE DEGREE OF RISK OF PSYCHOLOGICAL LOSSES AMONG THE PERSONNEL OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE WHEN PERFORMING TASKS TO STOP MASS RIOTS.....	<b>89</b>
<b>INFORMATION ABOUT THE AUTHORS .....</b>	<b>95</b>

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.353.1.328

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/01>**Євмешкіна О.Л.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

### ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ КОРОЛІВСТВА ШВЕЦІЇ

*У статті представлено досвід стратегічного планування Королівства Швеції. Здійснено аналіз публікацій зарубіжного досвіду державного управління. Виділено три рівні системи стратегічного планування, розглянуто їхні особливості. Проаналізовано стратегії національного рівня. З'ясовано, що національний рівень управління Швеції представляють парламент, уряд та урядові установи, які включають міністерства, центральні урядові установи та державні адміністрації, до компетенцій яких належить формування напрямів державної політики. На національному рівні Швеція представлена Ріксдагом (шведським парламентом), котрий має законодавчі повноваження. Пропозиції щодо нових законів подає уряд, який також реалізує рішення, прийняті Ріксдагом. Уряду допомагають урядові установи, що включають низку міністерств і близько 400 центральних урядових установ і державних адміністрацій. Розглянуто законодавче забезпечення муніципального планування, зокрема Закон про планування та будівництво, прийнятий у 2010 р., з поправками у 2018 р. Проаналізовано основні положення Закону щодо планування земельних і водних територій, будівництва. Досліджено досвід започаткування стратегічного планування у Швеції, пов'язаний з участю в конференціях міністрів, відповідальних за регіональне планування. Увагу учасників було акцентовано на відповідальності національних урядів щодо реалізації заходів у галузі просторового планування територій, питань просторового розвитку. Було прийнято рішення, що планування має здійснюватися шляхом розвитку найменш розвинених районів, економічної інтеграції районів, розділених кордоном, і досягнення балансу між міськими та сільськими районами. Зроблено висновок, що планування на регіональному рівні було спрямоване на забезпечення збалансованого розвитку Європи та її регіонів.*

**Ключові слова:** Королівство Швеція, стратегічне планування, стратегія, цілі сталого розвитку, національне планування, регіональне планування, стратегічне планування на муніципальному рівні.

**Постановка проблеми.** Україна, обравши курс європейського розвитку, переживає різні трансформаційні процеси. Цілі сталого розвитку, проголошені ООН до 2030 р., ставлять перед країнами Європейського Союзу нові виклики, що вимагають внесення змін у діяльність органів державної влади для формування ефективної державної політики. Для досягнення глобальних цілей сталого розвитку необхідно вивчати досвід країн, які сьогодні досягли успіхів щодо економічного та соціального зростання, досліджувати особливості діяльності органів влади, формування політики у взаємозв'язку з європейськими процесами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивчення зарубіжного досвіду постійно повертає увагу науковців. Ю. Шаров, І. Чикаренко запропонували власне розуміння поняття європей-

ських стандартів публічного управління, а також принципів, що доповнюють парадигму місцевого самоврядування, надані Європейською хартією місцевого самоврядування. І. Грищенко досліджено зарубіжний досвід управління регіональним розвитком, у межах якого розглянуто досвід Угорщини, Польщі, Естонії, Румунії, Фінляндії, Нідерландів, Австрії та Бельгії в різних аспектах інституціонального забезпечення державної регіональної політики. Закордонний досвід реалізації регіональної політики розглянуто Н. Лібою. У рамках дослідження світового досвіду державного управління висвітлено особливості державного управління Королівства Швеція у таких аспектах, як територіальні рівні державного управління, функції держави, три гілки влади, здійснення контролю в системі державного управління, дер-



жавна служба та система професійного навчання державних службовців [3].

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення й узагальнення досвіду стратегічного планування Королівства Швеції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Королівство Швеція згідно з Конституцією має три рівні управління: національний, регіональний і місцевий. Крім того, існує європейський рівень, який набуває дедалі більшого значення після вступу Швеції до Європейського Союзу. Конституція Швеції містить положення, що визначають взаємозв'язок між процесом прийняття рішень і виконавчою владою. Закон Швеції про місцеве самоврядування 1992 р. регулює поділ на муніципалітети, організацію і повноваження муніципалітетів і регіональних рад. Він також містить правила щодо обраних представників, муніципальних рад, виконавчих рад і комітетів. Розподіл завдань між центральним урядом і муніципалітетами з роками змінювався відповідно до утвердження та поширення демократії. Реалізуючи цю тенденцію, діяльність головним чином було передано від центрального уряду до муніципальних органів. Це пояснюється гнучкістю прийняття рішень на муніципальному рівні, а також ефективністю у напрямі взаємодії з приватним сектором [12]. Отже, у Швеції існує трирівнева система стратегічного планування з підпорядкуванням європейському рівню. Європейський рівень у Швеції отримано в 1995 р. при вступі до ЄС. Як член Євросоюзу, Швеція підпорядковується ЄС і бере участь у процесі прийняття рішень, коли розробляються та затверджуються нові загальні правила. Швеція представлена урядом у Європейській раді міністрів, яка є головним органом ЄС, що приймає рішення [11].

Національний рівень стратегічного планування у Швеції представляє уряд, який керує країною і є рушійною силою у процесі законодавчих змін, впливаючи тим самим на розвиток суспільства. Уряд складається із прем'єр-міністра та 22 міністрів. Також на національному рівні Швеція представлена Ріксдагом (шведським парламентом), котрий має законодавчі повноваження. Пропозиції щодо нових законів подає уряд, який також реалізує рішення, прийняті Ріксдагом. Уряду допомагають у своїй роботі урядові установи, що включають низку міністерств і близько 400 центральних урядових установ і державних адміністрацій. Отже, національний рівень управління Швеції представляють парламент, уряд та урядові установи, що включають міністерства, центральні урядові установи та державні адміністрації. Саме уряд і його

допоміжні органи формують напрями державної політики відповідно до сформованих глобальних цілей сталого розвитку на період до 2030 р.

На Конференції Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку у Ріо-де-Жанейро у 2012 р. була підтримана ідея щодо формування Цілей сталого розвитку. Головне завдання полягало у виробленні комплексу цілей, спрямованих на розв'язання нагальних екологічних, політичних та економічних світових проблем. Як відомо, Стратегія сталого розвитку стала логічним продовженням Цілей розвитку тисячоліття, що упродовж 15 років були спрямовані на вирішення проблем у декількох важливих сферах, зокрема зниження бідності за рівнем доходів, забезпечення вкрай необхідного доступу до води та належних санітарних умов, зменшення дитячої смертності та істотне поліпшення здоров'я матерів. Крім того, вони дали поштовх глобальному рухові за безкоштовну початкову освіту, спонукавши країни інвестувати кошти у майбутні покоління [4].

Як європейська країна, Швеція на національному рівні затвердила стратегію «Цілі сталого розвитку до 2030 року». Більшість цілей є загальносвітовими, виконання яких можливе завдяки узгодженій міжнародній діяльності, проте, на відміну від Цілей розвитку тисячоліття, досягнення цілей сталого розвитку можливо у разі проведення глибоких змін у сфері внутрішньої політики у багатих розвинених країнах, таких як Швеція [8]. Хоча Швеція є країною, що найкраще підготовлена до вирішення цілей сталого розвитку, вона все ще має значні недоліки, які можуть ускладнювати впровадження стратегії. Вона має досвід ефективного міжнародного співробітництва у галузі сталого розвитку, однак реалізація на національному рівні такого всеосяжного набору цілей і завдань частково є новим викликом для Швеції.

Цілі сталого розвитку вписуються в поточну сферу відповідальності урядових міністерств та агентств. Незважаючи на те, що більшість із них пов'язана з напрямками політики у Швеції, виникає потреба в інтегрованому плануванні та діях у рамках всієї політики, тому уряд Швеції намагається заохочувати інтегративне управління (уникаючи занадто подрібненого розподілу відповідальності). Координація, обмін знаннями та навчання між міністерствами мають вирішальне значення для успішного впровадження цілей. На виконання Цілей сталого розвитку шведським урядом затверджена Стратегія розвитку потенціалу та партнерства, що підтримує порядок денний сталого розвитку до 2030 р. Завданням міжна-



родної співпраці у сфері розвитку Швеції є створення можливостей для людей, покращення життєвих умов для тих, хто має низький рівень життя. У рамках цієї стратегії шведське співробітництво з питань розвитку має сприяти розвитку потенціалу, співпраці та партнерству з цілим рядом суб'єктів, а також розробці методів і форм роботи, зміцненню та розширенню шведської ресурсної бази [7]. Наприклад, на виконання Стратегії сталого розвитку Міністерством закордонних справ Швеції затверджено стратегії розвитку на середньостроковий період, що у комплексі мають сприяти досягненню основних цілей. Зокрема, Стратегія Швеції щодо Арктичного регіону представляє цілі й основні пріоритети уряду, що стосуються цього регіону, та визначає політичні напрями подальшої роботи над Арктикою у шести тематичних сферах, таких як: міжнародна співпраця; безпека та стабільність; клімат і навколишнє середовище; полярні дослідження; сталий економічний розвиток та інтереси сектору бізнесу; забезпечення належних житлових умов [9].

Стратегія Швеції щодо розвитку співпраці з Палестиною на 2020–2024 рр. має на меті створення умов для поліпшення життя людей, права яких порушено й умови життя яких надто низькі. Співпраця у напрямі розвитку має базуватися на принципах допомоги й ефективності розвитку.

Взагалі, традиційно уряд Швеції завжди прагнув до поглиблення співробітництва ЄС із сусідами на сході. Таке прагнення декларується як один із пріоритетів діяльності Стокгольма в Європейському Союзі поряд із продовженням інституційних реформ у ЄС, економічним розвитком, охороною довкілля та боротьбою з фінансово-економічною кризою [1].

Крім того, Міністерство закордонних справ прийняло цілу низку стратегій, що відповідають напрямам цілей сталого розвитку, зокрема такі: Стратегії співробітництва Швеції з країнами Уганда, Південний Судан, Бангладеш та ін.; Стратегію глобального співробітництва Швеції з питань розвитку у сферах екологічної стійкості, сталого клімату й океанів і сталого використання природних ресурсів на 2018–2022 рр.; Стратегію сталого миру 2017–2022; Стратегія глобального співробітництва Швеції у сфері сталого економічного розвитку на 2018–2022 рр.; Стратегію глобального співробітництва Швеції у галузі сталого соціального розвитку на 2018–2022 рр.

Виходячи з тематики стратегій, можна стверджувати, що Швеція має усталені традиції активної зовнішньої політики, широке і тісне двосто-

ронне та багатостороннє співробітництво як у європейському регіоні, так і в усьому світі. Тому стратегії розвитку країни та регіонів містять інформацію про відносини Швеції з різними країнами та регіонами.

Регіональний рівень Швеції становить поділ на 21 округ. Політичні завдання на цьому рівні беруть на себе, з одного боку, регіональні ради, які приймають рішення та безпосередньо обираються жителями округу, а з іншого – окружні адміністративні ради, котрі є урядовими органами в округах. Деякі органи державної влади також працюють на регіональному та місцевому рівнях, наприклад, через повітові ради.

Взагалі, система планування Швеції має давню традицію всеосяжного комплексного планування, що має багатий досвід різноманітних методів і прийомів. Сучасна система планування була започаткована і розроблена в період 1960–1970-х рр., що співпало з періодом завершення генерального планування. У 1970 р. під час першої Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування, наголос було зроблено на відповідальності національних урядів щодо реалізації заходів у галузі просторового планування територій, питань просторового розвитку. Було вирішено, що це питання слід розглядати в контексті майбутнього європейського суспільства і покращення якості життя громадян. Його метою було проголошено служіння інтеграційним процесам у Європі.

Визначивши це питання як першочергове у своїй діяльності, міністри погодилися, що планування має проводитися шляхом розвитку найменш розвинених районів, економічної інтеграції районів, розділених кордоном, і досягнення балансу між міськими та сільськими районами. Під час Конференції були виокремлені основні фактори розбудови системи збалансованого розвитку у країнах Європи, а саме:

- якість навколишнього середовища;
- збереження балансу між урбанізованими й аграрними регіонами;
- проблеми розвитку сільських районів;
- специфічні проблеми, притаманні деяким окремим регіонам (прикордонним, гірським регіонам тощо);
- проблеми розвитку периферійних (депресивних) районів;
- розвиток мереж зв'язку і транспорту;
- участь населення у житті місцевих громад.

Таким чином, планування на регіональному рівні було спрямоване на забезпечення збалансо-

ваного розвитку Європи та її регіонів, здійснюючи співпрацю з таких питань, як:

- виконання перспективних досліджень із питань просторового планування;
- узгодження планів і різноманітних заходів стосовно просторового планування;
- організація зустрічей та обмінів між державними службовцями та науковцями, котрі працюють над питаннями просторового планування;
- гармонізація термінології, методів статистичних і картографічних досліджень [2].

Визначені керівні принципи стали основою для формування нових інструментів планування, відповідно до яких система планування змінювалася з урахуванням нових вимог із застосуванням нових методів планування. Сьогодні можна стверджувати про існування фундаментальних основ системи муніципального стратегічного планування у Швеції [6]. На місцевому рівні Швеція поділяється на 290 муніципалітетів. Кожний муніципалітет має виборну асамблею, муніципальну раду, яка приймає рішення з муніципальних питань. Муніципальна рада призначає муніципальну виконавчу раду, котра керує та координує роботу муніципалітету.

Стратегічне планування у Швеції на регіональному та муніципальному рівнях здійснюється відповідно до Закону про планування та будівництво, прийнятого у 2010 р. із поправками у 2018 р. Цей Закон містить положення щодо планування земельних і водних територій, будівництва. Метою положень є свобода особистості, сприяння суспільному прогресу за шляхом забезпечення належних умов життя та чистого, стійкого середовища існування для людей у сучасному суспільстві та майбутніх поколінь. Стратегічне планування використання земельних і водних територій відповідно до цього Закону належить до муніципальної відповідальності [5].

Окремим розділом затверджені порядок врахування публічних і приватних інтересів у сфері питань, що є в межах цього Закону.

З метою збереження публічного та приватного інтересу затверджено необхідні умови, яких потрібно дотримуватися при плануванні та будівництві. Відповідно, стратегічне планування має відбуватися з урахуванням природних і культурних цінностей, екологічних і кліматичних аспектів, а також міжмуніципальних і регіональних умов, зокрема таких як:

- цілеспрямована структура й естетично вигідний дизайн забудованого середовища, зелених насаджень і транспортних шляхів;

- із соціального погляду – життєздатне життєве середовище, доступне та придатне для використання усіма соціальними групами;

- тривале й ефективне управління земельними та водними територіями, запасами енергії та сировини, а також хорошими екологічними умовами в іншому;

- гарне економічне зростання й ефективна конкуренція;

- будівництво житлових будинків і розвиток житлового фонду [5].

У Законі затверджено, що забудова навколишнього середовища та будівельні роботи повинні розташовуватися на земельній ділянці, яка підходить для призначення щодо: здоров'я та безпеки людей; ґрунтових, гірських і водних умов; можливостей забезпечення об'єктів руху, об'єктів водопостачання, каналізації та іншого, громадських послуг; можливостей запобігання забрудненню води та повітря, а також небезпечним рівням шуму; ризику аварій, повені й ерозії [5].

У законі унормовано порядок регіонального планування. Уряд може прийняти рішення про те, що протягом певного періоду або до подальших вказівок буде діяти орган регіонального планування, якому доручено: розслідування питань, що стосуються використання земель або водних територій, які охоплюють два або більше муніципалітетів і потребують спільного дослідження; координацію загального планування для двох або більше муніципалітетів настільки, наскільки це визнано необхідним.

На виконання Закону в кожному муніципалітеті утворюється будівельний комітет. До його планових функцій належать:

- заохочувати добру культуру в забудованому середовищі та гарне, естетично приємне міське середовище та ландшафт;

- активно стежити за загальним розвитком муніципалітету та його безпосереднього оточення, а також вживати будь-яких ініціатив, необхідних у питаннях планування, будівництва та нерухомості формування підрозділу;

- співпрацювати з державними органами, організаціями й особами, робота та інтереси яких стосуються діяльності комітету, та ін. [5].

**Висновки.** У Швеції існує трирівнева система стратегічного планування з підпорядкуванням європейському рівню. Країна представлена урядом у Європейській раді міністрів, яка є головним органом ЄС, що приймає рішення.

Стратегічне планування у Швеції на регіональному та муніципальному рівнях здійснюється відповідно до Закону про планування та будівництво,

метою якого є свобода особистості, сприяння суспільному прогресу шляхом забезпечення рівних і належних умов життя, чистого та стійкого середовища існування для людей у сучасному суспільстві та для майбутніх поколінь.

Кожний муніципалітет має розробляти комплексний план, що охоплює всі сфери його життєдіяльності та визначає основні напрями використання земельних і водних територій і шляхи розвитку цієї території.

### Список літератури:

1. Божко С.О. Швеція і партнерство Європейського Союзу із сусідами на сході Європи в цілях розвитку. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 124 (частина II). 2015. С. 44–53.
2. Збірник «Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи» / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. Київ : Видавництво «Крамар», 2009. 170 с.
3. Моделі державного управління: світовий досвід для України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. Київ : НАДУ, 2015. 520 с.
4. Як з'явилися цілі сталого розвитку. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/background.html> (дата звернення: 22.12.2020).
5. Legislation Planning and Building Act (2010:900) Planning and Building Ordinance (2011:338). URL: [https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/urbanlex/planning\\_and\\_building\\_act\\_-\\_sweden\\_0.pdf](https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/urbanlex/planning_and_building_act_-_sweden_0.pdf) (дата звернення: 19.12.2020).
6. Ptichnikova Galina. Current Trends in Planning System in Sweden. URL: [http://www.isocarp.net/Data/case\\_studies/2251.pdf](http://www.isocarp.net/Data/case_studies/2251.pdf) (дата звернення: 18.12.2020).
7. Strategy for capacity development, partnership and methods that support the 2030 Agenda for sustainable development. URL: <https://www.government.se/country-and-regional-strategies/2019/06/strategy-for-capacity-development-partnership-and-methods-that-support-the-2030-agenda-for-sustainable-development/> (дата звернення: 22.12.2020).
8. Sustainable Development Goals for Sweden: Insights on Setting a National Agenda. URL: <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/SEI-WP-2015-10-SDG-Sweden.pdf> (дата звернення: 21.12.2020).
9. Sweden's strategy for the Arctic Region. URL: <https://www.government.se/4aaec5/contentassets/85de9103bbbe4373b5eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf> (дата звернення: 22.12.2020).
10. The Planning and Building Act and the Planning and Building Ordinance. URL: <https://www.boverket.se/en/start/publications/publications/> (дата звернення: 24.12.2020).
11. The Riksdag's principal task is to take decisions about matters that affect society as a whole. URL: <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/#item81275>
12. The Swedish model of government administration. URL: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-swedish-model-of-government-administration/> (дата звернення: 22.12.2020)

### **Yevmieshkina O.L. STRATEGIC PLANNING EXPERIENCE OF SWEDEN**

*The article presents the experience of strategic planning of the Kingdom of Sweden. The analysis of publications of foreign experience of public administration is carried out. There are three levels of strategic planning system, their features are considered. National level strategies are analyzed. Sweden's national government has been found to be represented by parliament, government and government agencies, including ministries, central government agencies and state administrations. Competencies include the formation of public policy. At the national level, the Riksdag (Swedish Parliament) represents Sweden. It has legislative powers. The government submits proposals for new laws. He implements the decisions made by the Riksdag. The government is assisted in its work by government agencies, which include a number of ministries and about 400 central government agencies and state administrations. Legislative support of municipal planning is considered, Law on Planning and Construction, adopted in 2010 with amendments in 2018. The main provisions of the Law on planning of land and water territories, construction are analyzed. The experience of starting strategic planning in Sweden related to participation in conferences of ministers responsible for regional planning is studied. The attention of the participants was focused on the responsibility of national governments for the implementation of measures in the field of spatial planning, spatial development. As a result, it was decided that planning should be carried out through the development of the least developed areas, the economic integration of areas divided by borders, and the achievement of a balance between urban and rural areas. It is concluded that planning at the regional level was aimed at ensuring the balanced development of Europe and its regions.*

**Key words:** Kingdom of Sweden, strategic planning, strategy, sustainable development goals, national planning, regional planning, strategic planning at the municipal level.

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.341:334.02:336.1:339.9

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/02>

**Гнатенко В.С.**

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

### ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА – ЗАПОРУКА ДИНАМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

*Загострення сучасної міжнародної політичної ситуації призвело до принципових змін у соціально-економічному устрої держави, у зв'язку з чим виникає необхідність серйозно замислитися про набуті уроки, про те, як використовувати отриманий практичний досвід задля оптимізації фундаменту перспективного стратегічного економічного зростання держави. Сьогодні економіка України, значною мірою інтегрована у світову економічну систему, виявилася залежною як від кон'юнктури міжнародних ринків, так і від політичного впливу ряду учасників міжнародних економічних відносин.*

*Одним із найважливіших факторів світового розвитку на сучасному етапі є глобалізація. Країнам доводиться вирішувати узгоджено і спільно дедалі більший обсяг державних справ через планетарність кордонів економічних, техніко-технологічних, інформаційних і екологічних процесів. У формуванні зовнішньої та внутрішньої політики будь-якої держави неможливо ігнорувати вказане явище, незалежно від того, чи є конкретна країна учасником глобалізаційних процесів.*

*Світова економічна криза показала, що наявність у країні механізмів самозахисту, які відповідають інтересам економічної безпеки, тепер є не тільки умовою самостійного розвитку господарської системи, а й основним параметром можливості збереження життєздатності національної економіки.*

*За сучасних турбулентних умов розвитку світового порядку забезпечення економічної безпеки є невід'ємною частиною системи національної безпеки країни. Сутність економічної безпеки можна визначити як такий стан економіки, за якого забезпечується гарантований захист національно-державних інтересів, соціально спрямований розвиток країни, достатній економічний і оборонний потенціал навіть за несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів.*

*Глобалізація – всесвітній процес, котрий взаємопов'язує національні соціально-економічні утворення у єдину світову економічну систему. Поряд із позитивними моментами цього явища проблеми у сфері економіки залишилися не до кінця вирішеними та загалом навіть посилюються.*

**Ключові слова:** економічна безпека, національна безпека, загрози, економічний суверенітет, глобалізація, економічний розвиток держави.

**Постановка проблеми.** Загрози економічній безпеці поділяються на внутрішні (нездатність до самозбереження і саморозвитку, слабкість інноваційного контексту в розвитку, неефективність системи державного регулювання економіки, невміння знаходити розумний баланс інтересів при подоланні суперечностей і соціальних конфліктів для знаходження найбільш безболісних шляхів розвитку суспільства) та зовнішні (зміну кон'юнктури світових цін і зовнішньої торгівлі, різкі коливання курсу валют, перевищення відтоку капіталу над його припливом (іноземні інвес-

тиції); надмірну імпорту залежність, перевантаження експорту сировинними товарами). Вимоги сталого економічного розвитку держави ставлять завдання ефективного, економічно виправданого використання наявного потенціалу в ряд першочергових, які потребують негайного і комплексного вирішення, оскільки одномоментні, окремі заходи у цих сферах здатні принести лише тимчасовий нестійкий результат. За сучасних турбулентних умов поява нових і загострення наявних зовнішніх і внутрішніх загроз економічній безпеці набуває особливого значення.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Під загрозами економічної безпеці прийнято розуміти явища та процеси, які негативно впливають на економічний стан країни, обмежують економічні інтереси особистості, суспільства, держави, загрожують державному економічному суверенітету, створюють небезпеку національним цінностям і національному способу життя. Ці явища та процеси у практиці економічної безпеки розглядали як іноземні, так і вітчизняні дослідники Н.О. Волошко [1], І.В. Дунаєв [2], Р.С. Зварич [3], С.В. Коляденко [4], С.В. Корнієвський [5], В.О. Лазарєв, Я.С. Палешко [6], Х.О. Мандзіновська [7], А.А. Прохожев, І.А. Карманова [8], А.В. Роговий [9], В.В. Сазонов [10], Г.Б. Соколова [11], J.H. Dunning [12], В.Н. Khondker [13], D.H. McCormick, С.Е. Luftig, J.M. Cunningham [14] та ін.

**Постановка завдання. Мета статті** – проаналізувати та систематизувати стан економічної безпеки держави за умов глобалізації економічної сфери.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інтеграційні процеси проявляються у зміцненні економічних і політичних позицій різних об'єднань, у вдосконаленні механізмів багатостороннього управління міжнародними процесами. Світова економічна система перетворюється на сукупність потужних систем, які активно взаємодіють. Сьогоднішнє посилення міждержавної інтеграції веде до того, що загальні економічні процеси переступають національні кордони, формують нові соціально-економічні завдання, пов'язані з обороною, екологією, захистом прав і свобод громадян і їхніх об'єднань.

Слід зазначити, що для ефективного міждержавного співробітництва повинні бути розроблені різні механізми прийняття рішень за кожним напрямом взаємодії з урахуванням національних інтересів окремої держави.

Глобалізація – якісно новий етап розвитку світового господарства, визначальними чинниками якого є панування транснаціональних корпорацій (ТНК), фінансового капіталу і перерозподіл на цій основі економічних і політичних функцій між національними державами, ТНК і міжнародними організаціями.

За умов глобалізації відбувається абсолютизація ринку і вільної конкуренції, зменшення ролі національної держави як ефективного регулятора економіки, зростання значення транснаціональних корпорацій і міжнародних організацій у регулюванні процесів на рівні окремих національних

господарств. Все це здатне привести до негативних наслідків: спотворення національних пріоритетів розвитку; руйнування основ розвитку національного підприємництва; втрати економічного суверенітету держави.

Процес формування нової поліцентричної моделі світоустрою супроводжується зростанням глобальної та регіональної нестабільності. Загострюються суперечності, пов'язані з нерівномірністю світового розвитку, поглибленням розриву між рівнями добробуту країн, боротьбою за ресурси, доступом до ринків збуту, контролем над транспортними артеріями. Зростаючий вплив політичних чинників на економічні процеси, а також спроби застосування окремими державами економічних методів, інструментів фінансової, торгівельної, інвестиційної та технологічної політики для вирішення своїх геополітичних завдань послаблюють стійкість системи міжнародних економічних відносин, що на тлі зростаючої суверенної заборгованості сприяє збереженню умов для повторення масштабних фінансово-економічних криз.

Будь-яка держава, котра ставить за мету отримання від глобалізаційних процесів максимальної вигоди, має проводити збалансовану раціональну політику в різних сферах.

Соціально-економічна сфера гостро реагує на недотримання балансу інтересів: бізнесу і влади, праці та капіталу, дрібного і великого підприємництва, найманих працівників і роботодавців, які потребують соціальної допомоги, та працездатного населення і т. д.

Держава має конституційний обов'язок сприяння та стимулювання підприємницької діяльності. Недостатньо тільки проголошення економічних прав, встановлення механізмів їхнього захисту – важлива багатостороння, продумана державна політика ринкових взаємовідносин.

У проблемі взаємодії ринку і держави є важливим питання про пошук балансу між побудовою вільної ринкової економіки та необхідністю вирівнювання соціальної нерівності. Соціальна держава, з одного боку, визнає і гарантує основні принципи ринкової економіки, з іншого – вживає необхідних заходів із регулювання економічних відносин, спрямованих на забезпечення належного розвитку суспільства.

Глобалізація не веде до відмирання інституту держави, навпаки, висуває до останнього більш високі вимоги, пов'язані з переплетенням і зіткненням національних інтересів окремих країн.

Світова економічна криза скорегувала пріоритети національних економік, висунувши на

перший план завдання формування самодостатньої та безпечної системи економічних відносин. Досягнення сталого розвитку і функціонування національної економіки можна досягти не тільки забезпеченням економічного суверенітету з урахуванням інтересів особистості, суспільства і держави, а й за допомогою раціонального включення у світові процеси у різних сферах (політичній, економічній, соціальній, культурній, інформаційній та ін.). У зв'язку з цим виникають питання: як зберегти економічний суверенітет в епоху глобалізації та за умов світової кризи? До якої межі можна обмежувати суверенітет шляхом передачі своїх повноважень, щоб держава зберегла свою ідентичність? Які заходи необхідно вжити, щоб входження у глобальну економіку дозволило зберегти її національний економічний суверенітет?

Необхідною ознакою суверенітету є ефективне здійснення державою функцій на своїй території. Суверенітет у сучасну епоху є політико-правовою формою вираження відособленості та самостійності держави як суб'єкта національного і міжнародного права. У категорії «суверенітет» виділяють формально-юридичну і фактичну сторони. Перший аспект слід розглядати як своєрідну політико-правову форму державного суверенітету як явища, другий – як матеріальний зміст. Останній поступово набуває детермінуючого значення. Загроза втрати економічного суверенітету зазвичай історично передуює втраті політичного суверенітету. Втрачаючи економічний суверенітет, держава не здатна повною мірою виконувати соціальні зобов'язання перед своїми громадянами, що веде до загострення проблеми глобальної бідності не тільки незахищених верств громадян, а й до зубожіння активної частини суспільства (працівників бюджетної сфери, представників малого бізнесу та ін.).

Економічний суверенітет як багатоаспектне явище становить:

– суверенне право вільно розпоряджатися своїми матеріальними ресурсами та всією економічною діяльністю;

– верховенство держави в економічній сфері та відповідне підпорядкування влади держави всіх осіб і організацій, що знаходяться на його території, а також правовий порядок і механізми його політико-правової реалізації;

– принцип міжнародного права, який означає самостійність держави у здійсненні суверенних прерогатив економічного змісту у відносинах із іншими державами.

До особливих заходів, що забезпечують економічний суверенітет, відносять: підвищення ефек-

тивності функціонування всієї системи виконання законодавства (адміністративної, судової та правоохоронних систем), реформування соціально-економічної сфери, зміцнення демократичних інститутів, захист базових прав (безпека життя і власності).

Роль економічної функції національної держави для «згладжування» негативних наслідків процесів глобалізації зростає, особливо в частині вироблення економічної стратегії, що дозволяє узгоджувати національні інтереси країни з інтересами міжнародного співтовариства.

Економічне співробітництво більшою мірою, ніж співпраця в інших сферах, здатне об'єднати держави з метою підвищення добробуту власного населення, але тільки за умови, що воно буде ґрунтуватися не на залежності одних держав від інших, а на принципах їхньої суверенної рівності.

Для розробки державної антикризової політики (економічної стратегії), крім якісного опису економіки, також потрібне кількісне визначення меж її безпечного розвитку. Істотне значення мають не стільки самі показники, скільки їх порогове значення. Прийнято вважати, що порогові значення – це граничні значення, недотримання яких перешкоджає нормальному розвитку елементів відтворення, призводить до формування негативних, руйнівних тенденцій у галузі економічної безпеки.

Державні антикризові заходи, покликані повернути економіку країни на траєкторію її сталого розвитку, багато в чому обмежуються власне бюджетними можливостями. В останньому контексті слід зазначити, що існує три основні форми пристосування до дефіциту ресурсів, у т. ч. фінансових.

Перша й основна форма – урахування залежності обсягу виробництва від «вузьких місць», тобто від кількості наявних найбільш дефіцитних ресурсів. Другою формою є вимушена заміна одних ресурсів іншими. Третьою є адаптація структури продукції, що випускається, до структури наявних ресурсів, причому ці форми можуть проявлятися одночасно.

Контури державної соціальної політики відповідно до макроекономічної теорії визначаються на основі принципу витрат – вигод у громадському секторі та визначення оптимального обсягу суспільних благ шляхом співвідношення граничних витрат і граничних соціальних вигод.

Оптимальні пропорції між сферами державності та ринковості у громадському секторі складаються відповідно до співвідношення між суспільними й індивідуальними потребами. Аналіз

тенденцій розвитку країн із ринковою економікою показує, що в них проявляються два аспекти, які визначають лідерство держави в системі суспільних устроїв.

По-перше, держава не тільки «контролює» свій власний сектор. Вона за допомогою конкретних приписів і обмежень, норм і правил соціальної й економічної поведінки формує порядок, якому підпорядковуються процеси у приватному та інших секторах суспільства. «Продукція» державного господарювання має всеохоплюючий характер, різко відмінний від прямої спеціалізованої дії, типової для товарів ринкового обороту.

По-друге, у міру зростання добробуту країни індустріальні й аграрні галузі неухильно втрачають свою народногосподарську значимість, а соціальні потреби, як і загальна потреба в їх упорядкованому розвитку, зростають випереджаючими темпами. Ця ситуація означає, що роль ринковості буде спадати, а роль соціальності, в якій зараз домінує державна компонента, буде зростати.

Таким чином, необхідність збереження провідної ролі держави в регулюванні економічних процесів за умов інтеграції у світове господарство продиктована такими обставинами:

1) держава – головний організатор відтворення соціально-економічної сфери як офіційний представник суспільства, тільки вона здатна втілювати в життя визначальну економічну політику у масштабі всієї країни, оскільки ні громадянське суспільство, ні бізнес-структури не можуть визначати суверенні інтереси національної економіки;

2) тільки держава володіє таким універсальним засобом управління справами суспільства, як законодавство, отже, тільки вона має право встановлювати правовий режим економічних відносин, закріплювати конституційно-правові основи функціонування ринку, способи та форми захисту ринкової інфраструктури;

3) механізм забезпечення і зміцнення економічного суверенітету ґрунтується на диверсифікованості, інноваційності та конкурентоспроможності національної економічної системи, точками опори якої є ефективно діючі державно-громадські інститути; соціально орієнтовані біз-

нес-структури; дієвий громадський контроль за державою і бізнесом.

**Висновки.** Сучасний період соціально-економічного розвитку характеризується різким зростанням необхідності забезпечення економічної безпеки суспільства, тож пріоритетною є задача створення нової ефективної системи економічної безпеки країни. Вирішення цього завдання має спиратися не тільки на відповідні інституційні механізми, але і на нові теоретико-методологічні напрацювання в цьому напрямі.

За турбулентних умов сучасної економіки закономірним є той факт, що рішення проблем забезпечення економічної безпеки відбувається одночасно з пошуком шляхів подальших перетворень у всіх сферах суспільства, тому за можливості необхідно домагатися комплексності у проведенні реформ з урахуванням основних факторів, які впливають на досягнення стратегічної мети – реальної незалежності країни, усіх територіальних утворень і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства.

Вектор забезпечення економічної безпеки повинен мати довгострокову перспективу, становити стратегію забезпечення протидії викликам і загрозам економічної безпеки; запобігання кризовим явищам у ресурсно-сировинній, виробничій, науково-технологічній і фінансовій сферах; недопущення зниження якості життя населення.

Економічний суверенітет, що дає можливість самостійно приймати найважливіші стратегічні рішення, насамперед у фінансовій, банківській і валютній сферах, є основою для матеріального забезпечення державного суверенітету.

Сучасна глобалізація – це об'єктивний процес, який не можна зупинити, скасувати або ігнорувати, але є можливість чинити на нього певний вплив. Сильною буде лише та держава, котра, будучи активним глобальним гравцем, має можливість не тільки самостійно приймати економічні рішення, впливати на світові тенденції розвитку, а й зберегти свою культуру і національну самобутність, створити умови для вільного і всебічного розвитку особистості, а для цього необхідно сформулювати особливу модель взаємодії зі світовим співтовариством на основі національних вигод та інтересів.

### Список літератури:

1. Волошко Н.О. Транснаціональні корпорації: теоретико-методологічні основи організації діяльності в умовах глобалізації економіки. *Економіка та держава*. 2020. № 7. С. 110–113.
2. Дунаєв І.В. Закономірності та визначальні тренди регіонального розвитку і управління в умовах глобалізації та інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 112–122.
3. Зварич Р.Є. Локальні конфлікти в глобальній економіці. *Світ фінансів*. 2020. № 2 (63). С. 88–101.



4. Коляденко С.В. Цифрова економіка: передумови та етапи становлення в Україні та світі. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2016. № 6. С. 105–112.
5. Корнієвський С.В. Вплив регіональної конкуренції та міжрегіональної інтеграції на формування політики регіонального розвитку. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4 (27). С. 86–93.
6. Лазарев В.О., Палешко Я.С. Економічна безпека держави з урахуванням процесу діджиталізації. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (ДДУВС, 13.03.2020). 2020. С. 155–158.
7. Мандзінівська Х.О. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Наукові записки. Scientific papers*. 2016. № 2 (53). С. 159–166.
8. Прохожев А.А., Карманова И.А. Научные основы политики социального развития и обеспечения внутренней безопасности страны. *Материалы конференции «Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке»* / под ред. Прохожева А.А. Москва : ЗАО «ЭДАС-ПАК»; РОО «Центр политической информации», 2003. С. 12.
9. Роговий А.В. Детермінанти забезпечення економічної безпеки держави. *Проблеми та перспективи розвитку фінансової системи в сучасних умовах* : збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Полтава, 09–10 квітня 2020 р.). Полтава : ПУЕТ, 2020. С. 152–154.
10. Сазонов В.В. Зовнішні загрози економічній безпеці держави. *Наше право*. 2020. № 1. С. 121–126.
11. Соколова Г.Б. Деякі аспекти розвитку цифрової економіки в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 1 (51). С. 92–96.
12. Dunning, John H. The eclectic paradigm as an envelope for economic and business theories of MNE activity. *International Business Review*. 2000. Vol. 9. 163 p.
13. Khondker B.H. Economic Impacts of a Universal Pension in Bangladesh. *Pathways' Perspectives on Social Policy, International Development*. 2014. № 17. P. 56.
14. McCormick David H., Luftig Charles E., Cunningham, James M. Economic Might, National Security, and the Future of American Statecraft (Summer 2020). *Texas National Security Review*. Vol. 3, Issue 3, Autumn 2020. P. 50–75.

#### **Hnatenko V.S. ECONOMIC SECURITY IS A GUARANTEE OF DYNAMIC DEVELOPMENT OF THE STATE**

*Escalation of the current international political situation has led to fundamental changes in the socio-economic structure of the state, in connection with which there is a need to think seriously about the learned lessons, how to use the gained practical experience to optimize the foundation of long-term strategic economic growth. Today, Ukraine's economy, largely integrated into the world economic system, has turned out to be dependent on both the state of international markets and the political influence of a number of participants in international economic relations.*

*One of the most important factors of world development at the present stage is globalization. The growing volume of public affairs due to the planetary boundaries of economic, technical, technological, informational and environmental processes, countries have to be resolved in a coordinated and joint manner. At organization of the foreign and domestic policy of any state, it is impossible to ignore this phenomenon, regardless of whether a particular country is a participant in globalization or not.*

*The global economic crisis has shown that the existence of self-defense mechanisms in the country that meet the interests of economic security now is not only a condition for independent development of the economic system, but also the main parameter of the national economy viability maintaining.*

*Within modern turbulent conditions of world order, economic security is an integral part of the country's national security system. The essence of economic security can be defined as a state of the economy, which provides guaranteed protection of national and state interests, socially oriented development of the country, sufficient economic and defense potential, even under adverse conditions of internal and external processes.*

*Globalization is a global process that interconnects national socio-economic entities into a single world and economic system. Along with the positive aspects of this phenomenon, the problems in the economic sphere have not been fully resolved, and in general have even intensified.*

**Key words:** *economic security, national security, threats, economic sovereignty, globalization, economic development of the state.*

*Дурман М.О.*

Херсонський національний технічний університет

## ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ У ЗАПРОВАДЖЕННІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті вивчено досвід регуляторних структур Сполучених Штатів Америки щодо процесів формування та реалізації державної регуляторної політики. Вказано, що регуляторна політика США формується з використанням механізмів та інструментів неоліберальної економічної теорії, положень якої дотримується більшість країн світу, що мають розвинену ринкову економіку.*

*У структурі Уряду США створено окремий департамент інформування і регуляторної політики – Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Головним принципом діяльності новоствореної структури є те, що регуляторна реформа повинна базуватися не на ідеї (якою би прогресивною чи ефективною вона не здавалася), а на тому, що регулятори базуються на ґрунтовному аналізі сфери регулювання та можливих інструментів формування регуляторної політики; створюються за активної участі тих, кого стосується запропонована регуляторна дія; мають доведену ефективність.*

*OIRA сьогодні розглядає близько 600 НПА на рік (із близько 2 200, що видаються). Близько 70 із 600 НПА регуляторного характеру є «економічно значущими» (понад 100 млн доларів США на рік економічних ефектів, які мають позитивні та негативні наслідки для учасників формування та реалізації регуляторної політики) для економіки США та суб'єктів господарювання, котрі діють на їхній території.*

*На основі проведеного аналізу автором розроблено схему проходження нормативно-правових актів регуляторного характеру в США, яка може бути адаптована та використана при формуванні державної регуляторної політики в Україні. Також пропонуємо українському уряду використати досвід Сполучених Штатів Америки та підпорядкувати митну і податкову служби Міністерству економічного розвитку та торгівлі (для контролю за наповненням бюджету). Державну казначейську службу України слід залишити у підпорядкуванні Міністерства фінансів (для більш ефективного контролю за видатками бюджету).*

*Крім того, слід створити таку урядову структуру, як міжвідомча регуляторна робоча група, на якій повинно відбуватися погодження НПА регуляторного характеру усіма органами, які здійснюють державну регуляторну політику. На нашу думку, це дало б можливість одним урядовим структурам більш чітко розуміти регуляторну політику інших урядових структур і провадити більш виважену, ефективну та результативну державну регуляторну політику.*

**Ключові слова:** державне управління, державна регуляторна політика, досвід США у формуванні державної регуляторної політики, Офіс інформування та регуляторної політики, реорганізація структури регуляторних органів.

**Постановка проблеми.** Досвід розвинутих країн із ринковою економікою, де впроваджувалася та продовжує активно застосовуватися державна регуляторна політика як політика дерегулювання, доводить нам всю складність і тривалість процесів дерегулювання (регуляторної реформи).

Період 1980–2000 рр. ознаменувався цілою серією реформ у галузі державного управління, що торкнулися як структури державних органів у різних країнах, так і їхніх функціональних механізмів. У низці держав ці реформи стартували як частина загальної неоконсервативної соціально-економічної політики, скерованої на обмеження

державного регулювання економіки (Велика Британія), в інших країнах державний сектор було реформовано вже на основі неоліберальної хвилі (США). Саме неолібералізм сьогодні є переважаючою економічною теорією, правил якої дотримується більшість країн світу, котрі мають розвинену ринкову економіку.

Як відомо, регуляторна політика відіграє ключову роль в ефективному функціонуванні ринкової економіки та є найкращим «двигуном» економічного зростання країни та регіону. Країни з демократичними принципами управління досягли найвищих стандартів життя. Керуючись досвідом

цих країн, потрібно розробити систему регулювальних дій із використанням ринкових принципів, яка б узгоджувалася із державною політикою економічного розвитку, впливала на неї, коригувала її, сприяла б отриманню значних зрушень у просуванні шляхом ринкових реформ. Регуляторна політика країн розвиненої економіки не є догмою, вона постійно змінюється та вдосконалюється [1].

У країнах, що нещодавно приєдналися до ЄС або перебувають у статусі країн-кандидатів чи асоційованих членів, теж велика увага надається регуляторним заходам, спрямованим на полегшення вступу у бізнес, поліпшення інвестиційної привабливості певних галузей економіки чи країни загалом. Саме тому проведення регуляторної реформи взагалі чи окремих її елементів вважається одним із найважливіших напрямів державної політики, направленої на розвиток та підтримку підприємництва в Україні [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед провідних науковців, що розглядали різні аспекти державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, можна відзначити І. Колупаєву [3], І. Лопушинського та М. Дурмана [4], Н. Осадчу [5], Л. Попову [6], Р. Радейко [7], М. Погрібняка [8], О. Юлдашева [9] та ін.

Незважаючи на велику кількість праць, присвячених означеній проблемі, недостатньо висвітленими залишаються питання вивчення досвіду країн із ринковою економікою з метою його запровадження в державну регуляторну політику в Україні.

**Постановка завдання. Метою статті** є здійснення аналізу досвіду формування, впровадження та моніторингу державної регуляторної політики Сполучених Штатів Америки. Вивчення досвіду цієї країни зумовлене місцем її економіки у світі, а також суттєвими здобутками американської неоліберальної школи економіки щодо можливості застосування тих чи інших механізмів та інструментів державної регуляторної політики з метою державного регулювання економічних процесів відповідними регуляторними структурами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз особливостей формування та реалізації державної регуляторної політики, у т. ч. процесів дерегулювання, свідчить, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи.

Він виглядає так:

– упровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет

держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного результату (регуляторного впливу));

– активна участь громадськості в обговоренні нових проєктів регулювань;

– побудова ефективного механізму секторального перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання;

– зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру;

– децентралізація в ухваленні державних рішень тощо [10].

Побудова ефективної системи державного регулювання національної економіки у США почалася із запровадження програми централізованого нагляду. Президент США Д. Картер упродовж 1978–1980 рр. видав кілька своїх указів (executive order) щодо вдосконалення державного регулювання, якими встановив загальні принципи регуляторної діяльності органів державної влади та передбачив проведення аналізу регуляторного впливу (АРВ) тоді, коли регулювання матиме суттєвий вплив на економіку [11]. Він створив групу нагляду за регуляторним аналізом у складі Офісу з управління та бюджету (U.S. Office of Management and Budget, OMB [12]), головним завданням якої було запровадження нагляду за державним регулюванням національної економіки та здійснення аналізу витрат і вигод тими, хто ухвалює регуляторне рішення.

З ухваленням Указу Президента США Б. Клінтона «Про регуляторне планування та перегляд» № 12866 від 30 вересня 1993 р. [13] у складі OMB було створено окремий департамент інформування і регуляторної політики – Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) [14]. Головним принципом діяльності новоствореної структури було те, що регуляторна реформа повинна базуватися не на ідеї (якою би прогресивною чи ефективною вона не здавалася), а на тому, що регулятори:

– базуються на ґрунтовному аналізі сфери регулювання та можливих інструментів формування регуляторної політики;

– створюються за активної участі тих, кого стосується запропонована регуляторна дія (нормативно-правовий акт);

– мають доведену ефективність (бажано, переведену у грошову форму або виражену у зівставних одиницях).

Указ Президента США № 12866 встановив, що вигода від державного регулювання націо-

нальної економіки мусить перевищувати витрати, й ухвалив кілька змін, одна з яких передбачала зосередження уваги на найважливіших регуляторах, зокрема економічних або адміністративних (податках, дотаціях, правилах, стандартах). Також було створено міжвідомчу робочу групу з питань регуляторної діяльності, до якої ввійшло 17 міністерств і відомств. Кожна установа має власну сферу регулювання, проте рішення ухвалюється колегіально.

Від багатьох державних структур, що здійснюють формування та реалізацію регуляторної політики у своїй сфері правління, вимагалось проведення такого аналізу для будь-якого пропонуваного нормативного акта, який може мати значний економічний вплив. Витрати або очікуваний результат від ухвалення рішення або здійснення певних заходів, що неможливо подати в числовому вимірі, повинні однаково бути чітко визначеними. Результат такого аналізу передається на розгляд до OIRA, яке дає свій дозвіл відповідному урядовому агентству на видання нормативно-правового акта регуляторного характеру (рис. 1) [15].

Це дало змогу зосередити увагу на найважливіших ділянках державного регулювання національної економіки. Окрім того, було встановлено 90-денний строк розгляду запропонованого регуляторного рішення та посилено відкритість процедури щодо рішення, яке ухвалюється.

Світлими стрілками подано дії регуляторного органу (агенції, що розробляє регуляторний акт і

формує регуляторну політику), синіми стрілками – дії OIRA як центрального органу, що контролює процеси формування регуляторної політики в різних сферах державного управління.

Сьогодні OIRA також керує наглядом за розробленням значущих нормативно-правових актів регуляторного характеру іншими регуляторними органами перед їх публікацією у Федеральному реєстрі законодавства – офіційному журналі Федерального уряду США, що містить ухвалені державними установами нормативно-правові акти та громадські повідомлення [17]. Таким чином, Офіс інформування та регуляторної політики є останньою інстанцією, яка має стежити за правильністю й ефективністю здійснення державної регуляторної політики.

На відміну від Державної регуляторної служби України, котра виконує схожі функції нагляду за нормативно-правовими актами регуляторного характеру, OIRA двічі контролює відповідність НПА поточній регуляторній політиці та інтересам держави, бізнес-структур і громадян. На нашу думку, це має більшу ефективність порівняно з українською практикою.

OIRA розглядає близько 600 НПА на рік (із близько 2 200, що видаються). Близько 70 із 600 НПА регуляторного характеру є «економічно значущими» (понад 100 млн доларів США на рік економічних ефектів, які мають позитивні та негативні сторони для учасників формування та реалізації регуляторної політики) для еконо-

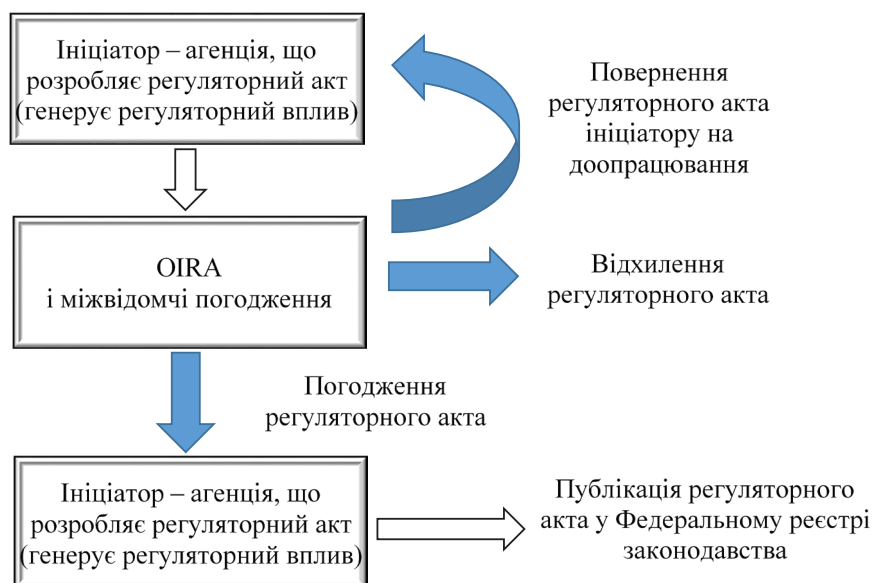


Рис. 1. Схема взаємодії OIRA з ініціаторами регуляторних актів у процесі їх підготовки

Примітка: власна розробка автора на основі [16]



міки США та суб'єктів господарювання, котрі діють на її території.

Як зазначалося раніше, урядові регуляторні органи Сполучених Штатів Америки мають вплив тільки на регламенти та процедури, що суттєво впливають на федеральний рівень управління (забезпечують безпеку життя і здоров'я громадян, відповідають за управління національною економікою або наглядають за національною безпекою). Розглянемо їх більш детально та виокремимо особливості, які відрізняють американську систему від вітчизняної.

Міністерство сільського господарства США регулює стандарти харчування в соціальних закладах (в Україні це контролює Міністерство соціальної політики) та правила, стандарти та технічні умови на будівництво та матеріали (у нас – Міністерство розвитку громад і територій), проте, на відміну від України, уряди штатів і муніципалітетів можуть самостійно встановлювати додаткові (більш жорсткі) умови та стандарти ведення будівництва.

Казначейство США встановлює правила та процедури обігу алкоголю, тютюну (в Україні – Державна податкова служба), вогнепальної зброї (в Україні – Міністерство внутрішніх справ), встановлює розміри та ставки податків і мит (в Україні – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), правила ввезення та вивезення товарів на/з митної території (в Україні – Державна митна служба). Фактично Казначейство США як регуляторний орган об'єднує в собі функції трьох вітчизняних урядових структур, які, на нашу думку, повинні працювати в одній управлінській ієрархії (Мінекономіки, ДПС, ДМС – регулювання функцій наповнення бюджету). Сьогодні в Україні і ДПС, і ДМС керуються через Міністерство фінансів, основною функцією якого є контроль за видатками бюджету.

Вважаємо, що українському уряду слід піти по шляху Сполучених Штатів Америки та підпорядкувати митну та податкову служби Міністерству економічного розвитку та торгівлі (для контролю

за наповненням бюджету). Державну казначейську службу України слід залишити у підпорядкуванні Міністерства фінансів (для більш ефективного контролю за видатками бюджету).

**Висновки.** Провівши наше дослідження, можемо сказати, що ефективне формування, запровадження та моніторинг результативності державної регуляторної політики неможливе без вивчення передового зарубіжного досвіду та запровадження окремих його елементів (які показали свою дієвість та ефективність) у вітчизняну державноуправлінську практику. Як показує досвід США з агентством OIRA, створення та функціонування окремої структури, котра здійснює контроль за формуванням і реалізацією державної регуляторної політики, є необхідним і доцільним.

В Україні більшість функцій OIRA виконує Державна регуляторна служба України, проте у нас відсутня така структура, як міжвідомча регуляторна робоча група, на якій відбувається погодження НПА регуляторного характеру усіма органами, що здійснюють державну регуляторну політику. На нашу думку, це дало б можливість одним урядовим структурам більш чітко розуміти регуляторну політику інших урядових структур і, як результат, провадити більш виважену, ефективну та результативну державну регуляторну політику.

У дослідженні також запропоновано провести реорганізацію структури управління регуляторних органів України для провадження державної регуляторної політики на новій організаційній базі.

Подальші розвідки будуть направлені на вивчення міжнародного досвіду залучення громадськості, представників експертного середовища та громадських організацій до формування та моніторингу здійснення державної регуляторної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Реалізація державної регуляторної політики повинна залишатися за публічними органами влади, оскільки саме вони мають на це визначені повноваження.

#### Список літератури:

1. Геєц В. Характер переходних процесів в економіке знань. *Економіка України*. 2004. № 4. С. 4.
2. Єхануров Ю., Кужель О., Ляпіна К. Регуляторна політика в Україні: Аналіт. док. для прийняття політ. Рішень. Київ : Ін-т Конкурент. сусп-ва, 2002. Число 2. 104 с.
3. Колупасва І.В. Інструментарій регуляторної політики держави. URL: [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2014-4\\_0-pages-407\\_417.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-407_417.pdf).
4. Lopushynskyi I., Dunman M. Correlation of mechanism of public administration and state regulation in developing state regulatory policy. *Information and Innovation Technologies in Economics and Administration*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, 2019. P. 200–208.

5. Осадча Н.В. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1 (19). С. 69–82.
6. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_32).
7. Радейко Р.І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку. 2016. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32936/1/16-100-104.pdf>.
8. Погрібняк М.А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20 с
9. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія. Київ : МАУ. 2005. 336 с.
10. Дурман М.О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту. *Актуальні проблеми державного управління в системі соціального та економічного розвитку українського суспільства*. 2010. № 2. С. 53–59.
11. Public Papers of the Presidents of the United States. Federal Register Division, National Archives and Records Service, General Services Administration, 1983. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=QG9QA-QAAMAAJ>.
12. U.S. Office of Management and Budget. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/>.
13. Regulatory Planning and Review, and Amendments: Executive Order 12866, 1993. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/regulatory-matters/#eo12866>.
14. Office of Information and Regulatory Affairs. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>.
15. Дурман М.О. Міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному рівні. *East European Scientific Journal*. № 8 (48). 2019, part 2. P. 30–35.
16. Дурман М.О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні : монографія. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.
17. Federal Register. The Daily Journal of the United States Government. URL: <https://www.federalregister.gov/>.

#### **Durman M.O. THE EXPERIENCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA IN IMPLEMENTING STATE REGULATORY POLICY**

*The article examines the experience of regulatory structures of the United States of America on the processes of formation and implementation of state regulatory policy. It is stated that US regulatory policy is formed using the mechanisms and tools of neoliberal economic theory, which is the prevailing economic theory, the provisions of which are adhered to by most countries in the world with developed market economies.*

*The Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) has been established within the US Government. The main principle of the newly created structure is that regulatory reform should be based not on the idea (no matter how progressive or effective it may seem), but on the fact that regulators are based on a thorough analysis of the regulatory sphere and possible tools for regulatory policy; are created with the active participation of those affected by the proposed regulatory action; have proven effectiveness.*

*OIRA currently reviews about 600 NPAs per year (out of about 2,200 issued). About 70 of the 600 regulatory NPAs are “economically significant” (more than 100 million US dollars per year of economic effects, which have positive and negative sides for participants in the formation and implementation of regulatory policy) to the US economy and businesses operating in its territory.*

*Based on the analysis, the author developed a scheme for the passage of regulatory acts of a regulatory nature in the United States, which can be adapted and used in the formation of state regulatory policy in Ukraine. We also propose that the Ukrainian government use the experience of the United States of America and subordinate the customs and tax services to the Ministry of Economic Development and Trade (to control the filling of the budget). At the same time, the State Treasury Service of Ukraine should be left to the Ministry of Finance (for more effective control over budget expenditures).*

*In addition, a governmental structure such as an interagency regulatory working group should be established, at which regulatory acts should be reconciled by all bodies implementing state regulatory policy. In our opinion, this would enable government agencies to better understand the regulatory policy of other government agencies and, as a result, to obtain a more balanced and efficient state regulatory policy.*

**Key words:** public administration, state regulatory policy, US experience in forming state regulatory policy, Office of Information and Regulatory Affairs, reorganization of the structure of state regulatory bodies.

**Любчук О.К.**

Приазовський державний технічний університет

**Ярченко Ю.В.**

Приазовський державний технічний університет

## КОМУНІКАТИВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНО-ЦІЛЬОВИЙ СКЛАДНИК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ТУРИЗМУ

*У статті акцентовано увагу на підході до комунікативного менеджменту як до сучасної складової частини цільового та функціонального механізму державного управління сферою туризму. Комунікативний менеджмент є концептуально-теоретичною основою функціонально-цільового складника механізму державного управління сферою туризму. Базовими теоріями визначено теорії державно-громадської комунікації, взаємодії, когнітивного дисонансу, ділового спілкування, самоактуалізації особистості, концептуальними основами – концепції соціально-адекватного менеджменту, організації та роботи команди, професіограми менеджера сфери обслуговування, цілепокладання, функцій туризму. Відзначено трирівневу систему базової професіограми менеджера, поліфункціональність професії управління. Інформаційно-кодова, інтеракційна, функціонально-комунікативна, модель конструктивної комунікації, модель ділового етикету, психологічна комунікативна, онлайн-комунікативна, технологічно-інструментальна, комунікативна моделі сфери обслуговування виступають як теоретичні засади комунікативного менеджменту. Технологічно-інструментальна модель передбачає розгляд і оволодіння знаннями та вміннями з public relations, investor relations, брендінгу, формування іміджу й управління репутацією, media relations, promotion plan, публіситі. Представлено цілі державного управління сферою туризму в Україні. Специфіка комунікативного менеджменту відображена також у низці спеціалізованих функцій: інтегруючій, інформаційній, контактостановлюючій, самопрезентації, ритуальній, освітній. Надано функції управління туристичним підприємством у галузі. Показано розуміння поняття «комунікативний менеджмент» як самостійного виду спеціального менеджменту та складової частини механізму державного управління сферою туризму. Вказано на необхідність розвитку державно-громадянської комунікації у суспільстві. Комунікативна компетентність державних службовців та управлінців сфери туризму повинна базуватися на оволодінні комунікативним менеджментом.*

**Ключові слова:** механізм державного управління, комунікативний менеджмент, функції державного управління, цілі державного управління, сфера туризму.

**Постановка проблеми.** Стратегічна мета становлення України як розвиненої країни світу потребує перетворення галузі туризму на визначальний чинник інноваційного соціально-економічного розвитку країни, модернізації сфери обслуговування відповідно до вимог постіндустріального суспільства, принципів європейської стратегії зайнятості (кваліфікації, підприємництва, гнучкості, рівних можливостей), підвищення якості туристських послуг, які значно залежать від функціонування та розвитку механізму державного управління індустрією туризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми соціально-адекватного державного

управління за умов корінних соціально-політичних та економічних змін вивчалися В.В. Буреого [2], концептуально-стратегічні засади цільового механізму державного управління суб'єктивною задоволеністю життям українських громадян досліджувалися О.К. Любчук, Ю.В. Ярченко [6], ціннісна ієрархія сенсу життєдіяльності людини з'ясувалася в роботах Н. Антонової [1], принципи державного управління сферою туризму та менеджмент гостинності як складова частина інструментального механізму державного управління проаналізовані О.К. Любчук, Ю.В. Ярченко [7], проблеми державно-управлінської комунікації як механізму реалізації державної політики



розглядалися Є.О. Романенко [9], методологія дослідження комунікативної взаємодії держави та громадськості запропонована І.В. Чаплай [11].

Проблему кадрової, особистісної підготовки державних службовців, фахівців з управлінських та економічних спеціальностей в системі вищої освіти досліджували О. Богданов, Ю. Комар, О. Любчук, С. Поважний, М. Сметанський, В. Токарева, А. Фонарьов, В. Чмига та ін.

Феномен комунікативного менеджменту вивчався науковцями у контексті виду спеціалізованого менеджменту і не проаналізований як складова частина механізму державного управління сферою туризму.

**Постановка завдання. Мета статті** полягає у з'ясуванні функціонально-цільової складової частини механізму державного управління сферою туризму та розгляду комунікативного менеджменту як її складника.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Комунікація є явищем універсальним. Її зміст і форми потрапляють у поле зору багатьох наук соціально-гуманітарного, природничо-наукового і науково-технічного циклів. Вона є необхідною і всезагальною умовою життєдіяльності людини й однією з фундаментальних засад існування суспільства.

Комунікація грає ключову роль у туризмі, особливо в міжнародному контексті. Це стосується туризму як економічної діяльності з надання послуг і як подорожі [13]. Ефективна система та висока якість комунікації є умовою сталого розвитку туризму, підвищення його стандартів, а також успішності туристичних фірм. У певному сенсі туризм може розглядатися як комунікаційний процес, у межах якого мають місце комунікації між турфірмами та туристами, а також всередині цих груп. Туристична комунікація вплетена як у загальне управління сферою обслуговування в туризмі, так і в розвиток і реалізацію людського потенціалу, формування і використання інформаційного капіталу, мотивації.

Однією з необхідних детермінант підвищення ефективності комунікативних інновацій є розвиток механізму державного управління, що забезпечує впровадження їх у комунікацію туристичної галузі:

- формування спеціальної інформаційної комунікативної інфраструктури;
- інформатизація сектора туризму і суміжних галузей;
- розвиток спеціальних галузевих мереж і порталів різного рівня;

- підвищення якості освіти працівників, зайнятих у туристичній галузі;

- підтримка зворотного зв'язку туристичних підприємств зі споживачами та владою з питань підвищення якості туристичних послуг;

- зміцнення масової комунікаційної культури у сфері туризму;

- соціалізація туристичних продуктів;

- впровадження інноваційних платформ для реалізації великих регіональних і національних проектів із розвитку туризму;

- створення і просування індивідуалізованого туристичного продукту;

- реформування ланцюжків туристичного обслуговування.

У сучасних роботах, присвячених проблемі державно-громадської комунікації, зазначається, що участь громадян в управлінні країною не може бути обмеженою тільки регулярним голосуванням їх під час виборів. Для розуміння цієї проблеми проводиться аналіз тлумачення певних понять, зокрема «державно-громадська комунікація». Так, Є.О. Романенко вказує, що зміст державно-управлінської комунікації конкретизується у багатосторонній направленості взаємодій між органами державної влади; між органами державної влади та громадськістю; між органами державної влади та політичними інститутами; між інститутами громадянського суспільства [9].

Р.-Ж. Шварценберг визначає державно-громадянську комунікацію як процес передачі інформації, завдяки якому вона циркулює від однієї частини системи державного управління до іншої: «Між системою державного управління та соціальною системою йде безперервний процес обміну інформацією між індивідами та групами на всіх рівнях» [12, с. 174]. У загально-теоретичному відношенні термін «державно-громадянська комунікація» означає обмін інформацією між органами державної влади та суспільством для реалізації державно-громадянських інтересів, обговорення проблем суспільства й участі у процесах прийняття рішень і їх виконання [11, с. 119].

Для досягнення високого рівня взаємодії із громадським і приватним секторами необхідно готувати державних службовців на спеціальних тренінгових заняттях. Взаємодія – це форма організації та регулювання дій людей у їхніх взаємовідносинах [3, с. 46]. Виділяють такі рівні взаємодії: соціальну, соціально-психологічну та психологічну. Психологічна взаємодія розуміється як рівень міжособистісного спілкування, який базується на почуттях симпатії-антипатії,

почуттях притягування-відштовхування. Переважання рівня психологічної взаємодії у державних службовців та управлінців у сфері туризму призводитиме до низької ефективності взаємодії або її відсутності, коли партнер буде викликати почуття антипатії та відштовхування. Таким чином, можна констатувати, що вирішення проблеми державного, громадського і приватного партнерства потребує підготовки як працівників державної служби, так і фахівців галузі туризму до партнерської взаємодії, до роботи в команді.

Специфікою партнерських відносин є те, що кожен може одержати свою частину отриманого прибутку завдяки застосуванню у ділових (партнерських) відносинах принципів довіри, відкритості, можливого контролю. Принципи взаємодії членів команди суттєво відрізняються від принципів роботи «звичайних» робочих груп. У «звичайних» робочих групах принципи взаємодії здебільшого задаються «ззовні» (керівниками вищого рівня управління); регулюються спеціальними санкціями, акцент переважно робиться на необхідності дотримання формально-функціональних основ взаємодії. Дотримання принципів взаємодії у команді внутрішньо мотивоване, регулювання взаємовідносин базується на принципах партнерської взаємодії, які спільно визначаються членами команди.

До основних принципів взаємодії у команді відносять: колективної діяльності членів команди для досягнення спільної мети; результативності виконання завдань і діловитості спілкування; активності й особистої відповідальності кожного члена команди за результат її діяльності; взаємовідповідальності та взаємозвітності членів команди; партнерства, взаємопідтримки та взаємозбагачення (взаємонавчання) один одного; довіри членів команди один до одного; гуманізму та толерантності [10, с. 87].

Впровадження таких принципів у роботу туристських компаній, у взаємодію на державному, регіональному (обласному), інституціональному рівнях передбачає сформованість управлінсько-комунікативної компетентності, яка повинна базуватися на основних концептуальних, технологічних, методологічних знаннях і навичках, практичному досвіді впровадження комунікативного менеджменту.

Комунікативний менеджмент розглядається як самостійний вид спеціального менеджменту, що здійснює пізнання і використання закономірностей обміну інформацією, знаннями та інтелектуальною власністю у процесі формування і

розвитку економічних систем. Різні теоретичні підходи, теорії та концепції виступають як теоретичні засади, зокрема інформаційно-кодова, інтеракційна модель, функціонально-комунікативна, модель конструктивної комунікації, модель ділового етикету, психологічна комунікативна, онлайн-комунікативна, технологічно-інструментальна, комунікативна моделі сфери обслуговування та ін. Так, технологічно-інструментальна модель включає розгляд public relations, investor relations, брендінгу, формування іміджу й управління репутацією, media relations, promotion plan, паблісіті та ін. До базових теорій слід віднести теорії державно-громадської комунікації, взаємодії, когнітивного дисонансу, ділового спілкування, самоактуалізації особистості, тобто концептуально-теоретичні розробки комунікативного менеджменту, зокрема функціонально-цільові, можуть бути складовою частиною механізму державного управління сферою туризму. Таким чином, можна констатувати, що вирішення проблеми державного, громадського і приватного партнерства потребує підготовки працівників державної служби, менеджерів туристських компаній до партнерської взаємодії, до роботи в команді.

Цілями здійснення державно-громадської комунікації також можуть бути: зменшення рівня соціальної напруги у суспільстві; зниження рівня конфліктогенності; підвищення рівня ефективності державного управління завдяки розвитку комунікативної компетентності державних службовців, представників неурядових організацій на основі оволодіння сучасними знаннями щодо застосування комунікативних засобів, методів, прийомів, технологій.

В. Буреґою було визначено, що сучасному керівникові потрібні певні якості, це зумовлює вичерпність можливостей ефективної підготовки нової генерації управлінських кадрів на основі традиційних методів управління; неможливість швидко навчати затребуваних професійних умінь і навичок на основі застарілих підходів, тож актуалізує необхідність у самоосвіті, саморозвитку індивіда, в оволодінні ним новими управлінськими вміннями та навичками [2], прояву якостей особистості, що самоактуалізується. Управлінський ресурс вважається визначальним інтегрально-інтелектуальним ресурсом у розвитку суспільства. Неувага до цього ресурсу неминуче призводить до стагнації суспільного розвитку [8].

Професія менеджера (управлінця) згідно з дослідженням В. Буреґи за цілями діяльності

належить до професії обслуговування; за основними функціями та їх кількістю є поліфункціональною; основними об'єктами діяльності виступає людина й організація; за формою праці – колективна; за підпорядкованістю є керівною; за рівнем кваліфікації вимагає спеціальної підготовки; за вимогами, що висуваються до особистості спеціаліста, професія менеджера потребує певних особистісних і психофізіологічних якостей. Базова професіограма менеджера становить трирівневу систему. Перший рівень – соціально-функціональний, другий рівень – психологічний, третій рівень – психофізіологічний [2].

В Україні функціонує та постійно удосконалюється цільовий механізм державного управління різними сферами суспільства. Так, цільовий механізм державного управління сферою вищої професійної освіти включає цілі відповідності «вимогам євроінтеграції, побудови суспільства «знань», що відображається у розвитку нормативно-правового освітянського поля; у національних освітянських і регіональних програмах; у наукових, науково-методичних розробках і впровадженні їх у навчально-виховний процес навчальних закладів системи освіти» [5, с. 45]. Аналіз цілей державного управління функціонуванням і розвитком сфери туризму показав, що за рівнями управління можна виділити такі цілі:

1) цілі глобального, наднаціонального, міждержавного рівня (входження до європейського, світового туристського просторів, характерних для економіки «вражень»);

2) цілі державного рівня (створення цілісної системи управління освітою на основі гнучкості, демократизму, динамізму, здатності до самоорганізації; національного інформаційно-туристського простору);

3) цілі регіонального рівня (розбудову регіонального інноваційно-туристського простору);

4) цілі інституціонального рівня (створення інтегрованих навчально-науково-виробничих комплексів сфери обслуговування, розвиток і вдосконалення всіх напрямів діяльності туристських підприємств, якості фахової підготовки);

5) цілі особистісного рівня (формування внутрішньоособистісного прагнення та вміння вчитися, вміння спілкуватися, співпрацювати та взаємодіяти).

Цілями державно-громадянської комунікації можуть бути визначені: створення сприятливих правових умов для зміцнення громадськості та розвитку демократії в Україні; налагодження комунікації між органами державної влади й

об'єднаннями громадян; активізація участі громадян у діяльності об'єднань, у процесі прийняття і виконання рішень; розвиток волонтерства та благодійництва [11, с. 119].

Специфіка комунікативного менеджменту відображена також у низці спеціалізованих функцій, таких як: інтегруюча, інформаційна, контактостановлююча, самопрезентації, ритуальна, освітня та ін. Проведений аналіз функцій державного управління певними сферами суспільства, зокрема неперервною освітою, дозволив нам виділити чотири групи функцій:

- загальні;
  - спеціальні;
  - забезпечення стабільності;
  - соціально-адекватного менеджменту
- [5, с. 54].

До загальних функцій державного управління певними сферами суспільства відносять:

- а) функцію планування;
- б) функцію організації;
- в) функцію прийняття управлінських рішень;
- г) функцію мотивації, координації, контролю.

Спеціальними функціями державного управління вважають: навчальну, наукову, забезпечення якості, здоров'язберігаючу, соціально-організуючу, культурну, формування неуречевленого капіталу та ін.

До функцій забезпечення стабільності в державному управлінні відносять такі, як функція фінансового забезпечення; матеріально-технічного забезпечення; науково-методичного забезпечення; кадрового забезпечення; інформаційного забезпечення; забезпечення безпеки; соціального партнерства; інноваційна.

Розвиток туризму в певній країні впливає на добробут її громадян, на покращення туристичної індустрії, появу нових робочих місць, стимулює нові наукові розробки, спрямовані на задоволення потреб споживачів туристських послуг, сприяє розвитку економіки, екології, культури, медицини, мистецтва тощо. На основі вищезазначеного виділяють такі функції туризму: пізнавальну, рекреаційну, політичну, економічну, культурологічну, виховну, екологічну [4, с. 27].

Вважаємо, що до функцій державно-громадської комунікації в державному управлінні різними сферами суспільства можна віднести: функцію представництва громадськості в законотворенні; обговорення державної політики у всіх сферах (культури, освіти, охороні здоров'я,

зайнятості, охороні довкілля, соціальному благополуччю та ін.); громадського контролю за діяльністю органів влади у вирішенні питань, що мають суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності; моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження суспільства; підтримки та зміцнення самоорганізації та добровільної діяльності громадян на користь спільноти; проектування інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального характеру; інформування суспільства про ролі громадянського суспільства у формуванні громадянської культури та розвитку волонтерства і благодійництва; розвитку соціального підприємництва; розбудови державного соціального замовлення як ефективного засобу договірної партнерства держави та неурядових організацій задля вирішення суспільних проблем; підтримки і зміц-

нення самоорганізації та добровільної діяльності громадян на користь спільноти.

**Висновки.** Таким чином, можна констатувати, що система державної служби в Україні, зокрема державні адміністрації, переживають складні змістовні й організаційні реформи, пов'язані із прагненням змінити імідж України у європейському контексті, розв'язати складні для нашої країни проблеми європейської інтеграції. Сформованість здатності до цілепокладання, різних рівнів взаємодії, ділового спілкування та до роботи в команді, до державно-громадського спілкування є однією з важливих вимог до працівників держслужби та менеджерів туристської сфери. Це зумовлює необхідність впровадження комунікативного менеджменту у зміст підготовки державних службовців, управлінських кадрів сфери туризму та відображення його у цільовій і функціональній складовій частині механізму державного управління сферою туризму.

#### Список літератури:

1. Антонова Н.А. Ценностные ориентации в структуре личности студентов : монография. Славянск : Канцеляр, 2001. 135 с.
2. Бурега В.В. Социально-адекватный менеджмент : монография. Киев : Институт социологии НАН Украины, 2000. 379 с.
3. Бурега В.В., Любчук О.К. Економічна психологія в схемах і таблицях : навчально-методичний посібник. Донецьк : ДонДАУ, АПЕКС, 2003. 63 с.
4. Любчук О.К. Організація туризму. Основи туризмознавства : навчальний посібник. Маріуполь : ПДТУ, 2018. 154 с.
5. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку механізму державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : дис. ... докт. наук з держ. управління : 25.00.02 / Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2011. 469 с.
6. Любчук О.К., Ярченко Ю.В. Концептуально-стратегічні засади цільового механізму державного управління суб'єктивною задоволеністю життям українських громадян. *Менеджер*. 2017. № 3 (76). С. 76–81.
7. Любчук О.К., Ярченко Ю.В. Менеджмент гостинності як інструментальна складова механізму державного управління сферою туризму. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 11. С. 99–101. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-11-15>.
8. Пашко Л.А. Удосконалення системи управління людськими ресурсами у сфері державного управління як основа їх ефективного оцінювання. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2005. № 4. С. 134–138.
9. Романенко Є.О. Державно-управлінська комунікація як механізм реалізації державної політики. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=540> (дата звернення 30.11.2020).
10. Технології роботи організаційних психологів : навчальний посібник / за наук. ред. Л.М. Карамушки. Київ : ІНКІОС, 2005. 366 с.
11. Чаплай І.В. Методологія дослідження комунікативної взаємодії держави та громадськості. *Менеджер*. 2017. № 3 (76). С. 117–122.
12. Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология : в 3 ч. Москва : Российская академия управления, 1992. Ч. 1. 180 с.
13. Silvia S. The Role of Communication in Tourism Development. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*. 2012. Vol. XII (2012), Is. 1. P. 1161–1165.

#### **Liubchuk O.K., Yarchenko Yu.V. COMMUNICATIVE MANAGEMENT AS A FUNCTIONAL-TARGET COMPONENT OF THE MECHANISM OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF TOURISM**

*The article focuses on the approach to communicative management as a modern component of the target and functional mechanism of public administration in the field of tourism. Communicative management is*



*considered as a conceptual-theoretical basis of the functional-target component of the mechanism of state management in the field of tourism. The basic theories are theories of state and public communication, interaction, cognitive dissonance, business communication, self-actualization of the individual. Conceptual bases define the concepts of socially adequate management, organization and work of the team, professional profile of the manager of the service sector, goal setting, tourism functions. The three-level system of the basic profesiogram of the manager; polyfunctionality of the profession of the manager is noted. Information-code model, interaction model, functional-communicative model, model of constructive communication, model of business etiquette, psychological communicative model, online communicative model, technological-instrumental model, communicative model of service sphere act as theoretical bases of communicative management. Technological and instrumental model involves the consideration and acquisition of knowledge and skills in public relations, investor relations, branding, image formation and reputation management, media relations, promotion plan, publicity. The goals of state management in the field of tourism in Ukraine are presented. The specifics of communicative management is also reflected in a number of specialized functions: integrating, informational, contact-establishing, self-presentation, ritual, educational. The functions of management of the tourist enterprise in branch are given. The understanding of the concept of “communicative management” as an independent type of special management and a component of the mechanism of state management in the field of tourism is shown. The necessity of development of state-civil communication in the society is pointed out. Communicative competence of civil servants and tourism managers should be based on mastering communicative management.*

**Key words:** *mechanism of public administration, communicative management, functions of public administration, goals of public administration, sphere of tourism.*

**Марутян К.К.**

Національна академія державного управління при Президентіві України  
ORCID ID: 0000-0002-6208-5586

## УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

*У статті досліджено практику використання управлінських механізмів протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19 урядами зарубіжних країн. Також було охарактеризовано ефективність нормативних, організаційних і комунікативних механізмів цієї протидії та переваги їх застосування у сучасній публічно-управлінській практиці.*

*Зроблено висновок про необхідність формування вітчизняного національного плану реагування на надзвичайні ситуації для подолання пандемії COVID-19, а також про необхідність включення у такий план пунктів щодо створення служб для боротьби з насильством щодо жінок і дівчат, зокрема збільшення ресурсів для підтримки притулків для тимчасового перебування жінок, котрі зазнали насильства у сім'ї, гарячих ліній та інтернет-консультування з питань протидії гендерно зумовленому насильству.*

*Проведений аналіз проблеми свідчить про ефективність використання комплексу управлінських механізмів щодо протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19: нормативних, організаційних, інформаційних тощо. Запропоновано розглянути можливість впровадження найбільш ефективних прикладів використання комплексу управлінських механізмів щодо протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19 у вітчизняній державно-управлінській практиці.*

*Також було проаналізовано пріоритетні дії неурядових організацій у зарубіжних країнах щодо забезпечення доступності інформації для населення про діючі державні послуги.*

*На основі проведеного дослідження було з'ясовано, що вирішальну роль у протидії домашньому насильству в період карантинних обмежень відіграє комунікативний механізм, який відображає взаємодію громадян, постраждалих від домашнього насильства, та правоохоронців.*

**Ключові слова:** управлінські механізми, механізми протидії, домашнє насильство, гендерно зумовлене насильство, COVID-19, гендерна рівність.

**Постановка проблеми.** Пандемія COVID-19 стала каталізатором цілої низки складних соціальних викликів, особливо виразними стали проблеми гендерної та фінансової нерівності, що є причинами соціального напруження та створили небезпеки забезпеченню ментального та фізичного здоров'я населення. Інститути публічного управління виявилися не готовими до належного й оперативного протистояння пандемії COVID-19 і наслідкам, які вона спричинила.

У багатьох країнах світу заходи соціальної ізоляції, запроваджені для вповільнення поширення захворювання на COVID-19, посилили соціальну проблему, що раніше була відома під назвою «домашнє насильство» та є одним із найпоширеніших, проте найменш зафіксованих порушень прав людини.

Незважаючи на те, що в Україні у 2019 р. був прийнятий Закон «Про запобігання та проти-

дію домашньому насильству», досі існує безліч проблем щодо запобігання домашнього насильства та реагування на його прояви насамперед за умов кризи, ізоляції, обмежень, спричинених заходами боротьби з пандемією [1]. Актуальними є такі управлінські заходи комплексного вирішення цієї проблеми: реформування інститутів публічної влади, які відповідають за забезпечення гендерної рівності [2], вдосконалення нормативно-правової бази з питань забезпечення гендерної рівності, протидія гендерним стереотипам і дискримінації (освіта, виховання, інформаційна політика). Саме тому вивчення досвіду європейських країн у протидії проявам домашнього насильства під час пандемії COVID-19 дасть змогу напрацювати управлінські механізми виявлення та запобігання домашньому насильству і мінімізувати його прояви в

майбутньому, чим і зумовлюється актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми психологічних і соціальних наслідків пандемії COVID-19 стали предметом досліджень представників різних гуманітарних наук: соціології, політології, психології. Так, соціолог Є. Головаха [3] вивчає психологічні та соціальні наслідки ізоляції та обмежень від пандемії COVID-19; соціально-правові механізми запобігання та протидії зрушенням у молодіжному середовищі розкривають у своїх працях К. Левченко, М. Легенкий, О. Швед, М. Легенка, О. Дунебабіна [4]; соціально-економічний вплив пандемії COVID-19 у контексті державної політики реалізації глобальної цілі сталого розвитку «гендерна рівність» досліджують Т. Крушельницька, О. Матвеева, В. Наумов [5].

Незважаючи на увагу науковців до соціальних і психологічних наслідків карантину під час надзвичайних ситуацій, пов'язаних із охороною здоров'я, сьогодні досить мало наукових праць, що досліджують управлінські механізми протидії домашньому насильству під час епідемій і пандемій.

**Мета роботи** – дослідити практику використання урядами зарубіжних країн управлінських механізмів протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основним управлінським механізмом протидії пандемії COVID-19 на національному та регіональному рівнях у всьому світі став регулятивний механізм, що встановлює обмеження мобільності громадян і впроваджує превентивні заходи соціального дистанціювання з метою зменшення кількості інфікованих та уникнення кризи в галузі охорони здоров'я.

Майже у всіх країнах світу обмеження в пересуванні у поєднанні з економічними та соціальними проблемами, викликаними пандемією, призвели до різкого збільшення кількості жінок і дівчаток, котрі піддаються насильству. Про це свідчить статистика правоохоронних органів і неурядових організацій, які почали фіксувати збільшення кількості звернень стосовно домашнього насильства.

В Україні цього року поліцейські отримали на 54% більше заяв і повідомлень про факти домашнього насильства, ніж минулого, складено на 27% більше протоколів про адміністративне правопорушення, взято на облік на 22% більше кривдників. Крім того, у 2020 р. поліцейськими було винесено майже 37 тис. приписів.

Такому зростанню кількості заяв і повідомлень про факти домашнього насильства дали пояснення представники американської неурядової організації World Vision [6], котра займається гуманітарною допомогою та захистом дітей. За їхніми даними, масштаби проблеми гендерно зумовленого насильства збільшуються в часи кризи, і COVID-19 не став винятком.

Переконливі докази того, що ризик насильства збільшується після великомасштабних лих, підтверджують результати дослідження групи вчених із Медичного центру Університету Міссісіпі та Національного центру досліджень психічного здоров'я при стихійних лихах (США). Залучивши 810 респодентів, якими виступили жителі Міссісіпі після урагану Катріна у 2005 р., вони виявили, що кількість жінок, які постраждали від фізичного домашнього насильства, збільшилася майже вдвічі [7].

Ці дані, а також досвід інших країн у подоланні наслідків стихійних лих доводить важливість включення гендерного компонента до національних планів, що визначають рівень готовності національної системи із протидії домашнього насильства та зусилля, спрямовані на охорону здоров'я. В Іспанії, наприклад, Міністерство з питань рівноправності просунуло План дій у надзвичайних ситуаціях проти гендерного насильства під час кризи COVID-19, який включає послуги комплексної допомоги жертвам домашнього насильства.

Динаміка звернень щодо домашнього насильства, за оцінками Фонду народонаселення ООН (UNFPA), під час карантинних обмежень мала збільшитися на 20% випадків. Цей прогноз підтвердився за відносно короткий період. Офіційна статистика правоохоронних органів більшості країн світу доводить достовірність вище наведеної заяви Фонду народонаселення ООН.

*Китай.* Першою країною, яка підтвердила сумний тренд, став Китай. У лютому 2020 р. поліція провінції Хубей оприлюднила статистику, що свідчить про триразове збільшення випадків домашнього насильства порівняно з минулим роком – із 47 до 162 [8].

*Франція.* Статистика Міністерства внутрішніх справ Франції також демонструє збільшення зафіксованих випадків домашнього насильства по всій країні в період дії карантинних обмежень. Так, лише за перший тиждень жорсткого карантину кількість звернень через насильство зросла на 30%. Тому французьким урядом було прийнято рішення щодо системної розбудови мережі реагування на насиль-



ство, яка втілює базові принципи захисту прав та інтересів постраждалих осіб. Важливою складовою частиною такої мережі є організація системи своєчасного оповіщення, адаптованої до ситуації.

Так, було запущено нові канали інформування (веб-сайт «Зупинити насильство» ([arretonslesviolences.gouv.fr](http://arretonslesviolences.gouv.fr)) і номер служби екстреної допомоги поліції (17)), що дозволяють жертві повідомляти про факти домашнього насильства непомітно і не привертаючи уваги агресивного партнера. Платформа для повідомлень надає можливість анонімно та безпечно взаємодіяти зі співробітниками правоохоронних органів, які пройшли навчання з питань гендерного та сексуального насильства.

З 1 квітня 2020 р. для жертв домашнього насильства став доступний новий канал оповіщення: можливість відправки текстового повідомлення з попередженням на службу підтримки 114, щоб викликати поліцію або жандармерію. Це номер служби екстреної допомоги для глухих і слабочуючих [9].

За підтримки Національного ордена фармацевтів створена система повідомлень в аптеках для жінок, котрі стали жертвами насильства. За допомогою кодового слова постраждали від домашнього насильства можуть попросити про допомогу в аптеках. Як фахівці на передовій, фармацевти можуть стати відправною точкою для оповіщення правоохоронних органів і надання жертвам екстреної допомоги.

У партнерстві з місцевими асоціаціями, державними службами та менеджерами торгових центрів у Франції були відкриті пункти для прийому жертв домашнього насильства за умов, що гарантують як конфіденційність, так і безпеку здоров'я.

*Велика Британія.* У країні на 700% збільшилася кількість звернень на гарячу лінію британської організації Refuge, що допомагає постраждалим від домашнього насильства. Водночас окрема лінія для винуватців домашнього насильства, які звертаються по допомогу, аби змінити свою поведінку, теж отримала на 25% більше дзвінків. Загалом за період карантину у Великій Британії втричі зросла кількість жінок, убитих чоловіками вдома.

У відповідь на COVID-19 міністр внутрішніх справ Великої Британії Пріті Пател ініціювала проведення інформаційної кампанії #YouAreNotAlone, що має на меті підвищити обізнаність громадськості щодо домашнього насильства.

*Португалія.* Уряд Португалії також прийняв заходи для забезпечення безпеки та підтримки

жертв домашнього насильства під час самоізоляції, необхідної для стримування пандемії. План уряду, зокрема, включає створення і зміцнення засобів віддаленої допомоги, посилення телефонної допомоги, більш регулярний моніторинг ситуацій, створення груп екстреного реагування на ситуації домашнього насильства. Що стосується поширення інформації для підвищення обізнаності суспільства про підвищені ризики насильства, то Державний секретаріат повідомляє, що кампанія #SecurityEmIsolation була запущена в соціальних мережах, на телебаченні, на радіо й у пресі, а також були посилені канали, за якими жертви звертаються по допомогу [8].

Задля зміцнення і диверсифікації каналів звернення жертв по допомогу було здійснено такі кроки:

- Комісією з питань громадянства та гендерної рівності (CIG) (урядовим органом, що створений для сприяння рівності жінок і чоловіків) було посилено лінію підтримки для жертв домашнього насильства;

- створено Національну телефонну лінію – 800 202 148, яка працює цілодобово та безкоштовно;

- створена нова адреса електронної пошти [violencia.covid@cig.gov.pt](mailto:violencia.covid@cig.gov.pt) для звернень щодо випадків домашнього насильства;

- запущено нову мобільну лінію 3060 від Vodafone Foundation, що працює безкоштовно і конфіденційно, функціонал якої дозволяє жертвам надсилати письмові запити про допомогу.

*Німеччина.* Уряд Німеччини прийняв закон про полегшення доступу до соціального забезпечення і соціального захисту через коронавірус. Цей законопроект також містить заходи для служб захисту від насильства, таких як притулки для жінок і служби підтримки жінок. З метою привернення уваги до проблеми насильства щодо жінок і підвищення колективного рівня обізнаності про сервіси допомоги в Німеччині запустили ініціативу «Сильніше насильства». Веб-сайт цієї ініціативи містить актуальну інформацію про те, де можна отримати допомогу і підтримку під час карантинних обмежень. Огляд найбільш важливих (кризових) служб підтримки миттєво доступний при відкритті сайту.

Крім заходів, направлених на подолання наслідків пандемії, уряд Німеччини підтримує будівництво притулків для жінок за допомогою програми державного фінансування «Разом проти насильства щодо жінок». Федеральний уряд Німеччини пропонує 120 млн євро на покра-

щення системи підтримки жінок, що піддаються насильству. Мета полягає в тому, щоб спростити доступ до служб підтримки, особливо для груп, які раніше не могли отримати доступ до захисту і допомоги.

*Грузія.* Від початку пандемії COVID-19 уряд Грузії вживає активних заходів щодо забезпечення захисту прав жінок, а також прав вразливих груп і меншин через доступ до інформації, соціальних послуг, послуг у сфері охорони здоров'я й освіти.

Гендерна рівність, насильство щодо жінок і домашнє насильство є одними із пріоритетних напрямів діяльності грузинського уряду у відповідь на COVID-19. Механізми забезпечення гендерної рівності у Грузії існують як у законодавчій, так і у виконавчій гілках влади. Рада з гендерної рівності при Парламенті Грузії та Міжвідомча комісія з гендерної рівності, насильства щодо жінок і побутового насильства діють узгоджено для просування і захисту прав жінок у країні, зокрема під час пандемії COVID-19. Заходи, прийняті Міжвідомчою комісією з гендерної рівності, насильства щодо жінок і побутового насильства у співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями, були зосереджені на доступі населення до інформації.

Щоб забезпечити доступ до інформації, пов'язаної з COVID-19, для всіх, Уряд Грузії створив урядовий веб-портал [www.StopCov.ge](http://www.StopCov.ge) (п'ятьма мовами), де проводяться регулярні інформаційні брифінги, поширюється важлива інформація через загальнодержавну систему SMS (трьома мовами), використовуються онлайн і друковані ЗМІ, офіційні інтернет-сторінки центральних і місцевих органів влади для обміну достовірною й актуальною інформацією щодо запобігання та захисту від COVID-19, у т. ч. для етнічних меншин та осіб з обмеженими можливостями [8].

З метою ефективного й оперативного реагування на підвищений ризик домашнього насильства Міжвідомча комісія з гендерної рівності, насильства щодо жінок і домашнього насильства в тісній співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями розробила Комунікаційну стратегію з питань домашнього насильства та насильства щодо жінок у час кризи COVID-19. У стратегії викладені пріоритетні дії державних органів і неурядових організацій щодо забезпечення доступності інформації про державні послуги для всіх.

У рамках загальнонаціональної політики «Залишайся вдома» окрему роль відведено правоохоронним органам, які і в період карантину, спричиненого пандемією COVID-19, продовжу-

ють першими реагувати на випадки домашнього насильства. Більш того, у Грузії було прийнято політичне рішення не штрафувати тих потенційних жертв домашнього насильства, які, щоб уникнути насильства, залишали будинок в часи комендантської години (із 21:00 до 6:00).

Незважаючи на те, що уряд Грузії позбавлений можливості здійснювати ефективний контроль над окупованими територіями Абхазії та Цхінвальського регіону / Південної Осетії, він вжив низку заходів для забезпечення доступу до інформації, доступу до якісного медичного обслуговування, включаючи міжнародну технічну допомогу, і доступу до базових засобів існування.

Для боротьби з поширенням інфекції у Грузії, як і в деяких країнах Європи (Італії, Іспанії, Вірменії, Естонії, Латвії, Молдові та Румунії) було запроваджено надзвичайний стан.

**Висновки.** Пандемія, викликана вірусом COVID-19, стала безпрецедентною кризою із серйозними наслідками для прав людини, зокрема жінок і дівчат. З початку введення суворих карантинних обмежень уряди більшості європейських країн розробили національні плани заходів, спрямовані насамперед на запобігання катастрофічним наслідкам пандемії для забезпечення психологічного та фізичного здоров'я населення та контролю ступеня зараження.

Можна стверджувати, що потреби та права жінок і дівчат були враховані при написанні відповідних планів, адже сьогодні у світової спільноти є чітке розуміння того, що пандемія COVID-19 непропорційно сильно вплинула на жінок – від посилення їхньої фінансової небезпеки та ступеня зайнятості до загострення рівня насильства у сім'ях.

Враховуючи це, ми вважаємо, що національні плани реагування на надзвичайні ситуації для подолання пандемії COVID-19, її економічних і соціальних наслідків повинні містити пункти щодо створення служб для боротьби з насильством щодо жінок і дівчат, зокрема збільшення ресурсів для підтримки притулків для тимчасового перебування жінок, котрі зазнали насильства у сім'ї, гарячих ліній та інтернет-консультування з питань протидії гендерно зумовленому насильству.

Ще одним механізмом протидії повинен стати комунікативний механізм, що відображає взаємодію громадян, постраждалих від домашнього насильства, та правоохоронців. Він є особливо актуальним у ситуації, коли жертва і кривдник постійно перебувають в одному приміщенні.

Йдеться про нові канали оповіщення, які дозволяють жертві звернутися в поліцію за допомогою текстового повідомлення. До цього механізму належить також психосоціальна підтримка жінок і дівчат, котрі постраждали від насильства; осіб, які пережили насилля за гендерною ознакою; медичних і соціальних працівників, що надають допомогу в лікуванні хворих на COVID-19 чи доглядають їх.

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про те, що уряди країн використовували комплекс управлінських механізмів щодо протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19: нормативних, організаційних, інформаційних тощо. Цей досвід є актуальним для України, його найбільш ефективні приклади можна використовувати у вітчизняній державно-управлінській практиці.

#### Список літератури:

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України № 2229-VIII від 07 грудня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 08.05.2020).
2. Глобальні цілі сталого розвитку 2015–2030. Ціль 5: гендерна рівність. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>.
3. Головаха Є. Про соціальні наслідки пандемії. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=6367>.
4. Levchenko K., Legenkyi M., Shved O., Legenka M., Dunebabina O. Social and Legal Mechanisms for Prevention and Counteraction to Bullying in Youth Environment. *Proceedings of the III International Scientific Congress Society of Ambient Intelligence 2020 (ISC-SAI 2020)*. DOI: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200318.023>.
5. Крушельницька Т.А., Матвеєва О.Ю., Наумов В.М. Соціально-економічний вплив пандемії COVID-19 у контексті державної політики реалізації глобальної цілі сталого розвитку № 5 «гендерна рівність». DOI: 33990/2070-4011.63.2020.212679.
6. COVID-19 Aftershocks: A Perfect Storm. URL: <https://www.wvi.org/publications/report/coronavirus-health-crisis/covid-19-aftershocks-perfect-storm>.
7. Intimate partner violence and Hurricane Katrina: Predictors and associated mental health outcomes. *Violence Vict.* 2010. № 25 (5). P. 588–603. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3394178/>.
8. Snapes Laura Rihanna gives £1.67m to support LA domestic violence victims in lockdown. *The Guardian*, 10 Apr 2020. URL: <https://www.theguardian.com/music/2020/apr/10/rihanna-1-point-coronavirus-lockdown-donation-los-angeles-domestic-violence>.
9. Promoting and protecting women's rights at national level. URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights?fbclid=IwAR2RahVNZCiHxmFOKiZw-B80-i49MYzdikPoq9NsMr8W1QT5x-XQmugX-AQ>.

#### **Marutyan K.K. MANAGEMENT MECHANISMS TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE DURING THE COVID-19 PANDEMIC: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES**

*The article examines the practice of using management mechanisms to combat domestic violence during the COVID-19 pandemic by foreign governments. There were also analyzed the effectiveness of normative, organizational and communicative mechanisms of this counteraction and the advantages of their application in modern public administration practice.*

*It was concluded that a national emergency plan should be developed to overcome the COVID-19 pandemic, and that the plan should include provisions for the establishment of services to combat violence against women and girls, including increased resources to support shelters for women, victims of domestic violence, hotlines and online counseling on combating gender-based violence.*

*The analysis of the problem shows the effectiveness of the use of a set of management mechanisms to combat domestic violence during the pandemic COVID-19: regulatory, organizational, informational, etc.*

*It is proposed to consider the possibility of introducing the most effective examples of the use of a set of management mechanisms to combat domestic violence during the pandemic COVID-19 in the domestic public administration practice.*

*There were also analyzed the priority actions of non-governmental organizations in foreign countries to ensure the availability of information to the public about existing public services.*

*Based on the study, it was found that a crucial role in combating domestic violence during quarantine restrictions is played by the communication mechanism, which reflects the interaction of citizens affected by domestic violence and law enforcement.*

**Key words:** *management mechanisms, counteraction mechanisms, domestic violence, gender-based violence, COVID-19, gender equality.*

*Мелкоян А.Г.*

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ІСТОРИЧНІ Й ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ

*У статті розкриваються й аналізуються історичні та організаційно-правові основи формування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом.*

*Запропонована авторська хронологія становлення вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом, яка складається з п'яти етапів, які охоплюють понад тисячу років. Відповідно розкрито, що публічне управління у сфері соціального захисту в Україні має досить тривалу історію від церковного доброчинства за часів середньовіччя та модерну до виникнення державних інститутів і формування повноцінної законодавчої бази у незалежній країні.*

*Виявлено, що фундаментом розвитку національного соціального законодавства у сфері публічного управління соціальним захистом є різні міжнародні соціальні акти, які мають як регіональний, так і світовий рівні. Доведено, що вітчизняна нормативно-правова база здійснення публічного управління у досліджуваній сфері досить розгалужена, проте з огляду на євроінтеграційну стратегію нашої держави вона передбачає приведення її у відповідність до міжнародно-правових, у т. ч. європейських, стандартів.*

*З урахуванням конституційних засад права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, що відбулися у країні останніми роками, які кардинально змінили правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, надзвичайно актуальною є подальша розробка проблем щодо права соціального захисту як галузі державного управління, предмету, методу, системи, джерел, принципів, правовідносин у цій сфері, а також правового статусу суб'єктів, систему соціальних стандартів і державних гарантій і їх відповідності міжнародним соціальним стандартам.*

*Обґрунтовано, що цілісна система органів публічного управління соціальним захистом в Україні не виключає необхідність удосконалення системи органів влади, організаційно-правових основ її функціонування.*

**Ключові слова:** соціальний захист, публічне управління, організаційно-правові засади, публічне управління соціальним захистом, вітчизняна система публічного управління соціальним захистом, соціальна політика, історія формування української соціальної політики.

**Постановка проблеми** Формування нової концепції публічної політики у сфері соціального захисту населення, особливо за умов євроінтеграційного вектору України, вимагає наукового обґрунтування й удосконалення механізмів державного управління перебудовою сфери соціального захисту населення відповідно до суспільних потреб, міжнародних норм і стандартів. Механізми державного адміністрування є визначальними детермінантами діяльності системи соціального захисту населення, тобто вони відображають окремі рівні, функції та структури системи та є об'єктом змін, спрямованих на покращення соціального захисту населення в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто відзначити, що в науковій літературі з публічного управління є доволі широке коло студій, присвячених формуванню, розвитку і сучас-

ному стану державного управління соціальним захистом, проте, опрацювавши фундаментальні дослідження А. Гончарука О. Іляша, О. Юрченка та інших науковців, можемо констатувати досить побіжний огляд історичних і правових основ формування системи публічного управління соціальним захистом на теренах України.

**Постановка завдання. Метою статті** є встановлення й аналіз історичних та організаційно-правових засад формування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За довгу історію функціонування інституту соціального захисту в Україні він багато разів трансформувався, змінювалися його функції та методи здійснення, проте ключове завдання його завжди було одне, а саме покращення рівня добробуту населення тієї чи іншої країни. Наприклад, у



прадавні часи саме за допомогою загальнолюдських звичаїв і традицій неодмінно надавалася допомога немічним і похилого віку людям. Пізніше можна говорити вже про виникнення такого феномену, як приватна благодійність. Впродовж багатьох віків ключовими центрами соціальної підтримки і захисту на наших теренах були монастирі, церкви та лікарні, в яких найбільш уразливі прошарки суспільства могли отримувати необхідну їм допомогу.

Зародження державної, а заодно і публічної системи соціального захисту населення розпочалося у XVIII ст., унаслідок чого піклування поступово стало частиною державної внутрішньої політики. На ґрунті виявлення неефективності боротьби з бідністю та різними формами нестатку виключно за рахунок казенних установ виникла думка про необхідність більшої участі у справах громадського піклування про бідних із боку суспільства, зокрема шляхом заснування товариств взаємної допомоги чи самопомоги. Внаслідок поєднання приватної добродійності та суспільного піклування як галузі державного управління з'явилася ідея організованого суспільного піклування про малозабезпечених. Окрім того, на рубежі XIX–XX ст. сформувалися тенденції переходу від добровільної допомоги до професійної. Держава мала лише спрямовувати такі громадські організації, надавати допомогу у разі нестачі власних засобів [1; 4].

Як суспільне явище, на наш погляд, соціальний захист в Україні пройшов п'ять етапів історичного розвитку:

- благодійність як індивідуальне милосердя, де провідна роль у допомозі малозабезпеченим верствам населення належала окремим особам і релігійним організаціям (кінець IX–XVI ст.);
- суспільне піклування з інституціалізованою благодійністю (XVI–XVII ст.);
- державне опікування завдяки створенню окремих державних інституцій (XVIII ст. – 1917 р.);
- радянський етап, соціальне забезпечення з повною відповідальністю держави (1917–1991 рр.);
- зародження і функціонування в незалежній Україні вітчизняної системи соціального захисту (з 1991 р.).

Варто відзначити, що у Радянській Україні, у складі колишнього СРСР, влада намагалася гарантувати всім членам суспільства мінімальний життєвий рівень. Для оцінки рівня життя як опосередкованої характеристики соціального захисту застосовували два показники – тривалість життя і дитячу смертність. Система соціального захисту

наприкінці її функціонування охоплювала: систему освіти й охорони здоров'я, що фінансувалися із державних джерел; пенсії зі старості, для інвалідів, сиріт і вдів; допомогу багатодітним; стипендії студентам; дотації на основні харчові продукти й послуги. Виділені на це кошти у 1989–1990 рр. становили 25% від ВВП, зокрема на соціальні послуги, пенсії, дотації на продукти харчування – 8%, допомогу багатодітним – 1% [4, с. 29].

Здобувши незалежність, Українська держава пройшла такі ключові періоди становлення системи публічного управління соціальним захистом:

1. Зародження української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1990–1993 рр.). У цей період відбувалося зародження системи соціального захисту і соціального забезпечення незалежної України. Здебільшого прийняті в цей період акти законодавства мали на меті встановлення державних соціальних гарантій щодо наявних тоді пільгових, а також найбільш соціально незахищених категорій населення (ветеранів війни та праці, інвалідів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та ін.).

2. Становлення української системи соціального захисту та соціального забезпечення (1996–2000 рр.) Цей період розпочався з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. і закінчився прийняттям Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам із дитинства та дітям-інвалідам» 16 листопада 2000 р. Найбільш важливою подією цього періоду стало прийняття 2000 р. Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», який став першим кроком у систематизації всієї діяльності держави у сфері соціального захисту та соціального забезпечення населення.

3. Модернізація чинної системи соціального захисту та соціального забезпечення (2000–2003 рр.). Точкою відліку для цього періоду є прийняття 2000 р. вже згаданого Закону України «Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії», котрий створив основу для послідовного вдосконалення чинної системи соціального захисту та соціального забезпечення згідно з європейською моделлю, проте навіть після прийняття цього Закону в межах третього періоду в Україні було реалізовано низку законодавчих ініціатив, частина яких ґрунтувалася на попередніх підходах до розвитку системи соціального захисту і соціального забезпечення, більше притаманних першому та другому періодам.

4. Початок становлення нової системи соціального захисту та соціального забезпечення (2004–2008 рр.) Цей період характеризується прийняттям низки актів законодавства з використанням як нових підходів до розвитку системи соціального захисту та соціального забезпечення, спрямованих на подальше розширення застосування соціальних послуг, так і застарілих радянських підходів, для яких традиційними формами соціального захисту є пільги та соціальні виплати [3, с. 22–23].

Загалом же варто відзначити, що фундаментом розвитку національного соціального законодавства у сфері публічного управління соціальним захистом є різні міжнародні соціальні акти, які мають як регіональний, так і світовий рівні. До останнього, на наш погляд, слід віднести такі документи, як:

- Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 р.);
- Декларація прав дитини (ООН, 1959 р.);
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ООН, 1966 р.);
- Конвенція про права дитини (ООН, 1989 р.);
- Всесвітня декларація ООН про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (1990 р.);
- Резолюція ООН «Принципи медичної етики» (1992 р.);
- Стандартні правила щодо урівняння можливостей інвалідів (1994 р.);
- Копенгагенська декларація про соціальний розвиток (1995 р.).

Що стосується регіонального рівня, то, оскільки Україна обрала євроінтеграційний вектор, важливими є документи саме європейської частини світу, а саме (хронологічно):

- Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу (Рада Європи, 1953 р.)
- Європейська соціальна хартія (Рада Європи, Турін, 1961 р., переглянута у 1996 р.);
- Європейський кодекс соціального забезпечення (ЄС, 1964 р., переглянутий у 1990 р.);
- Хартія основних соціальних прав трудящих (ЄС, 1989 р.) та ін.

Водночас базовим державним законом вітчизняної системи формування та реалізації державної соціальної політики щодо соціального захисту населення є Конституція України. Основний закон установлює перелік невід’ємних соціальних прав і свобод людини та громадянина, які базуються на вищезазначених міжнародних нормах. До них

належать: право громадян на працю, заробітну плату (ст. 43); право на відпочинок (ст. 45); право на страйк для захисту своїх соціальних і економічних інтересів (ст. 44); право на належний соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім’ї (ст. 48); право на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на безпечне для життя і здоров’я довкілля (ст. 50); право на державний захист сім’ї (ст. 53); право на освіту (ст. 53)

Правовою основою публічної політики у зазначеній сфері є також Закони України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р., «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р., «Про охорону праці» [3] від 14 жовтня 1992 р., «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» [4] від 9 липня 2003 р., «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [5] від 21 березня 1991 р., «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [6] від 22 жовтня 1993 р., «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р., «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р., «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 6 жовтня 2005 р., «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13 січня 2005 р., «Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування» від 26 червня 1997 р. та ін.

Як бачимо, правові основи для функціонування вітчизняної системи публічного управління соціальним захистом закладені низкою законодавчих актів, яких налічується близько 60, а також запроваджено більше ніж 120 підзаконних нормативно-правових актів. Національна система соціального захисту України охоплює різноманітні напрями: забезпечення прожиткового мінімуму населення; забезпечення громадянам заробітку для задоволення власних матеріальних і моральних потреб у межах відповідного закону; захист найманих робітників від негативних наслідків індустріального виробництва; захист цивільних і політичних прав і свобод тощо [2, с. 134].

Із 24 комітетів Верховної Ради України як найвищого законодавчого органу нашої держави (у т. ч. спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації та народні депутати, які не входять до складу жодного комітету) сім є профільними суто з питань соціальної політики. Це:

- Комітет із питань соціальної політики та захисту прав ветеранів;
- Комітет із питань молоді та спорту;
- Комітет із питань екологічної політики та природокористування;
- Комітет із питань освіти, науки та інновацій;
- Комітет із питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування;
- Комітет із питань інтеграції України з Європейським Союзом.

Ще один центральний орган виконавчої влади, що займається питаннями соціального захисту, статус якого прирівнюється до Державного комітету України, – Пенсійний фонд України. Він керується Конституцією України та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства соціальної політики України, іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України.

Підсумовуючи все вищесказане, можна стверджувати, що в Україні розбудована достатня правова основа для функціонування системи соціального захисту, однак у законодавчих актах існують певні прогалини, які потребують більш детального розгляду. Враховуючи конституційні засади права людини на соціальний захист в Україні, а також суттєві зміни, що відбулися в країні останніми роками, які кардинально змінили правове регулювання відносин у сфері соціального захисту, надзвичайно актуальною є подальша розробка проблем щодо права соціального захисту як галузі державного управління, предмета, методу, системи, джерел, принципів, правовідносин у цій сфері, а також правового статусу суб'єктів, системи соціальних стандартів і державних гарантій і їх відповідності міжнародним соціальним стандартам. Окремою важливою проблемою є правові аспекти державної соціальної допомоги як однієї з організаційно-правових форм соціального захисту.

Водночас необхідно підкреслити, що провідним органом виконавчої влади соціального захисту населення є Міністерство соціальної політики України, створене 9 грудня 2010 р. унаслідок реорганізації Міністерства праці та соціальної політики України у зв'язку з адміністративною реформою. У діяльності Міністерство керується Конституцією та законами України, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також Положенням про нього. У Поло-

женні зазначено основні завдання, права, повноваження, чисельність і структура Міністерства соціальної політики, обов'язки Міністра соціальної політики та ін.

Основні завдання Міністерства:

1) Реалізація державної політики стосовно регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних і організаційних засад зайнятості населення, його захисту від безробіття;

2) здійснення державної політики із забезпечення державних соціальних стандартів і державних соціальних гарантій для населення, координація розроблення проектів прогнозів і державних програм із питань соціальної та демографічної політики;

3) визначення і реалізація державної політики, спрямованої на установлення державних соціальних гарантій щодо прав громадян на працю, оплату праці, нормування та стимулювання праці, фахової кваліфікації робіт і професій, умов праці;

4) творення основних напрямів державної політики та проведення відповідно до закону державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, соціального діалогу з питань реалізації державної соціальної політики, регулювання соціально-трудових відносин;

5) утілення в життя державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян;

6) формування державної політики стосовно надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у т. ч. малозабезпеченим і багатодітним сім'ям;

7) проведення державної політики у сфері соціального захисту ветеранів, інвалідів, людей похилого віку, громадян, котрі постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, жертв нацистських переслідувань, жертв політичних репресій, захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну;

8) здійснення державної політики у сфері надання соціальних послуг людям похилого віку, інвалідам, бездомним громадянам, іншим соціально вразливим верствам населення;

9) реалізація державної політики, спрямованої на соціальну й фахову адаптацію військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, і тих, котрі підлягають звільненню у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України та інших військових формувань;

10) виконання державної політики з питань сім'ї та дітей [5, с. 154].



**Висновки.** Отже, підсумовуючи аналіз передумов та організаційно-правових основ формування системи публічного управління у сфері соціального захисту в Україні, можемо зробити такі висновки:

1. Публічне управління у сфері соціального захисту в Україні має досить тривалу історію від церковного доброчинства за часів середньовіччя та модерну до виникнення державних інститутів і формування повноцінної законодавчої бази у незалежній країні.

2. Вітчизняна нормативно-правова база здійснення публічного управління у досліджуваній сфері досить розгалужена, проте з огляду на євроінтеграційну стратегію нашої держави вона передбачає приведення її у відповідність до міжнародно-правових, у т. ч. європейських, стандартів.

3. Цілісна система органів публічного управління соціальним захистом в Україні не виключає необхідності удосконалення системи органів влади, організаційно-правових основ її функціонування.

#### Список літератури:

1. Гончаров А.В. Теоретико-правові засади соціального захисту в Україні : автореферат дис. : 12.00.01. Луганськ : Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка 2011. 18 с.
2. Іляш О.І. Економіка праці та соціально-трудові відносини : навчальний посібник. Київ : Знання, 2010. 476 с.
3. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні: реальний стан та перспективи реформування. Київ : Центр громадської експертизи, 2009. 104 с.
4. Україна. Соціальна сфера у перехідний період. Аналіз світового банку / за ред. О. Коваленко. Київ : Основи, 1994. 247 с.
5. Юрченко Ю.Д. Державне управління в сфері соціального захисту населення: теоретико-методологічні аспекти : рук. дис. : 25.00.01. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2006. 220 с.

#### **Melkonian A.H. HISTORICAL AND ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF FORMATION OF THE UKRAINIAN SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL PROTECTION**

*The article reveals and analyzes the historical and organizational and legal bases of the formation of the Ukrainian system of public management of social protection.*

*The author's chronology of formation of the Ukrainian system of public management of social protection which consists of five stages covering more than one thousand years is offered. Accordingly, it is revealed that public administration in the field of social protection in Ukraine has a long history from church charity in the Middle Ages and modern times to the emergence of state institutions and the formation of a full-fledged legal framework in an independent country.*

*It is revealed that the foundation of the development of national social legislation in the field of public management of social protection is various international social acts that have both regional and global levels. Accordingly, it is proved that the Ukrainian legal framework for public administration in the study area is quite extensive, but based on the European integration strategy of our country, it provides for bringing it in line with international law, including European standards.*

*It is proved that given the constitutional principles of the human right to social protection in Ukraine, as well as significant changes in recent years that have radically changed the legal regulation of relations in the field of social protection, it is extremely important to further develop problems of social protection management, on the subject, method, system, sources, principles, legal relations in this area, as well as on the legal status of subjects, the system of social standards and state guarantees and their compliance with international social standards.*

*It is substantiated that despite the existing integrated system of public administration of social protection in Ukraine, but this does not exclude the need to improve the system of government, organizational and legal framework for its operation.*

**Key words:** social protection, public administration, organizational and legal bases, public management of social protection, Ukrainian system of public management of social protection.

**Музика Ю.Д.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Гуйда О.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ ЗА УМОВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

*У статті розглянуто питання реформування системи вищої освіти України за умов сталого розвитку та соціального партнерства. Система освіти є одним із основних інструментів соціально-економічного розвитку. Визначено якісні індикатори постійного розширення доступу населення до послуг вищої освіти. Щоб українська вища освіта по-справжньому ефективно виконувала поставлені перед нею завдання, необхідно її оновлення з урахуванням актуальних світових тенденцій розвитку освіти у широкому соціально-економічному контексті. У цій ситуації вища школа повинна розглядатися як соціальний інститут, який має міжнародні компоненти, а саме академічну і студентську мобільність, обмін досвідом і результатами наукових досліджень.*

*Партнерство у сфері вищої освіти розглядається як один із аспектів соціального розвитку, тобто особливий тип взаємодії освітніх установ з усіма соціальними інститутами, а також територіальними органами управління, націлений на максимальне узгодження і реалізацію інтересів усіх учасників цього процесу.*

*З метою забезпечення ефективності функціонування вищої освіти необхідне соціальне партнерство. Обов'язковою державною підтримкою є розвиток самоврядування у сфері освіти, активізація підприємницької функції установ вищого освіти, організаційно та нормативно створені регіональні освітні комплекси. Держава має бути гарантом реалізації освітою її високої місії – формування інтелектуального капіталу нації. Стратегічними пріоритетами розвитку вищої освіти в Україні є трансформація кількісних показників освітніх послуг у якісні.*

*Соціальний розвиток закладів вищої освіти вимагає соціальної відповідальності кожного з елементів соціально-державної взаємодії. Соціальна відповідальність закладу вищого освіти повинна бути побудована на розумінні потреб суспільства. У закладах освіти, де соціальна відповідальність базується на принципах сталого розвитку та корпоративної соціальної діяльності, можна сміливо говорити про соціальний захист як студентів, так і викладачів, про зростання рейтингу вишів.*

**Ключові слова:** вища освіта, сталий розвиток, соціальне партнерство, освітній процес, модернізація освіти.

**Постановка проблеми.** Реформа освітньої галузі є складовою частиною реалізації стратегії сталого розвитку України [1; 2].

У нашій країні система освіти виступає одним із основних інструментів соціально-економічного розвитку. У Законах України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про фахову передвищу освіту», інших нормативних документах щодо реформування системи освіти та підготовки майбутніх спеціалістів зміщені акценти зі змісту освіти на результати навчання. Діяльність кожного закладу вищої освіти включає в себе два основні, тісно взаємопов'язані напрями: освітній і науковий

для підготовки фахівців, орієнтованих на сучасне виробництво.

Реформування освіти в Україні відбувається в контексті загальних цивілізаційних трансформацій, зумовлених впровадженням нових технологій, заснованих на використанні сучасної техніки, що вимагають застосування інноваційних форм, методів і засобів навчання у вищій школі [3]. Якісними індикаторами постійного розширення доступу населення до послуг вищого освіти в Україні є наявність позитивної довгострокової динаміки надходження студентів в установи вищої освіти різного рівня, розширення загально-

національної мережі вишів, розвиток приватних закладів вищої освіти (далі – ЗВО), пошук можливостей фінансування вищої освіти, насамперед за рахунок фізичних осіб.

Сучасна система вищої освіти України повною мірою відповідає вимогам часу і є одним із факторів зростання людського капіталу, генератором нових ідей, запорукою динамічного розвитку економіки та суспільства загалом. Щоб українська вища освіта по-справжньому ефективно виконувала поставлені перед нею завдання, необхідно її оновлення з урахуванням актуальних світових тенденцій розвитку освіти у широкому соціально-економічному контексті. Модернізація вищої освіти в Україні вимагає подолання низки проблем, серед яких найбільш актуальними є невідповідність структури підготовки фахівців реальним потребам економіки, зниження якості освіти, корупція в системі вищої освіти, відірваність від наукових досліджень, повільні темпи інтеграції у європейський і світовий інтелектуальний простір. Зі швидким розростанням системи вищої освіти зв'язуються такі проблеми, як реформування системи професійно-технічної освіти, дефіцит кваліфікованих кадрів робочих спеціальностей, неможливість для багатьох випускників ЗВО знайти роботу за спеціальністю, інфляція освітніх і професійних стандартів, надмірне навантаження на викладачів і недостатнє фінансування ЗВО та ін. [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Форми та методи державного регулювання вищої й освіти загалом розглядаються у роботах Н.В. Борецької, С.М. Домбровської, В.Д. Філіпової та ін. [5–8]. Проблема науково-методологічних основ державного регулювання вищої освіти присвячені роботи Л.І. Антошкіної, А.А. Грішнєвої, В.П. Андрущенко, А.С. Кобця та ін. [9–12].

**Постановка завдання. Метою статті** є розгляд питання реформування системи вищої освіти України за умов сталого розвитку та соціального партнерства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Успішна діяльність ЗВО залежить від багатьох факторів. Установи вищої освіти є одночасно соціальними інститутами, суб'єктами міжнародного взаємодії, економічними агентами та носіями національних традицій. У цій ситуації вища школа повинна розглядатися як соціальний інститут, який має міжнародні компоненти, а саме академічну і студентську мобільність, обмін досвідом і результатами наукових досліджень. У сучасному глобалізованому світі ці процеси значно поширилися та набули першорядного значення [13, с. 31].

Соціальні інститути зацікавлені в отриманні кваліфікованих кадрів, здатних до ефективного пошуку і впровадження інноваційних підходів і механізмів системи виробництва товарів і надання послуг, а ЗВО готовий підготувати таких фахівців [14]. Відповідно має бути налагоджено плідну співпрацю та взаємодію вищих навчальних закладів і соціальних інститутів громадянського суспільства, що є одним із актуальних завдань для вирішення нагальних соціальних проблем, які стоять перед сучасним українським суспільством.

Партнерство у сфері вищої освіти розглядається як один із аспектів соціального розвитку, це особливий тип взаємодії освітніх установ з усіма соціальними інститутами, а також територіальними органами управління, націлений на максимальне узгодження і реалізацію інтересів усіх учасників цього процесу. У міжнародній практиці соціальне партнерство в освіті прийнято розуміти як «взаємодію з суб'єктами економічного життя і сфери праці з метою підвищення ефективності професійної освіти та задоволення попиту на вміння і компетенції робочої сили на ринку праці». Соціальне партнерство в освіті – це особливий тип взаємодії освітніх установ, у т. ч. вишів, зі всіма суб'єктами освітнього процесу, націлений на максимальне узгодження і реалізацію інтересів усіх учасників цього процесу. Ефективність розвитку соціального партнерства передбачає дотримання певних умов, таких як:

- своєчасна соціально-педагогічна діагностика і рання профілактика дезадаптації в сім'ях із дітьми;
- організація соціально-педагогічної роботи з кожним членом проблемної сім'ї спільно із сім'ями, які мають позитивну динаміку розвитку;
- забезпечення єдності соціокультурного, медичного, психологічного, педагогічного та соціально-правового впливу на сім'ї з дітьми, котрі потрапили у складні життєві обставини;
- облік індивідуальних особливостей кожного члена проблемної сім'ї та її типових специфічних рис загалом;
- підвищення професійної культури та майстерності соціальних працівників, соціальних педагогів, студентів ЗВО, які взаємодіють із соціальними службами;
- підтримання зворотного зв'язку між учасниками профілактичної роботи з підлітками та їхнім способом життя в рамках соціуму і постійна оцінка ефективності цієї діяльності.

Метою діяльності ЗВО є підтримка актуальності програм, спрямованих на допомогу враз-

ливим категоріям населення соціуму, що підтверджує реалізацію корпоративної соціальної відповідальності. На інституційному рівні місія закладу освіти повинна відображати прихильність установи до співпраці, включаючи такі поняття, як «стійкий розвиток», «людські розвиток» і «соціальна відповідальність».

Важливо, щоб механізми забезпечення якості вищої освіти були реалізовані в усіх аспектах діяльності закладу освіти та його програм. Практики, які приймаються до уваги та повинні включатися в освітні положення, належать до таких понять, як «інституціональні», «національні» та «регіональні контексти», в яких ЗВО функціонують. Неможливо ідентифікувати єдиний набір показників, достатньо дієвий в усіх випадках. Гарантії якості повинні продовжувати розвиватися, адже ЗВО також функціонують за умов постійних змін. Широкий спектр механізмів забезпечення якості забезпечує чітке бачення того, що кожен контекст вимагає свого специфічного розуміння систем забезпечення якості [15].

Роль держави у сфері освіти є визначальною. Саме держава створює умови для функціонування освіти, здійснює заходи з недопущення й усунення негативних проявів ринкових відносин, вирішує проблеми, які не можуть бути вирішені через ринкові механізми. Сьогодні держава в освітній сфері виконує роль законодавця, частково фінансиста і перевіряючого, чого зовсім недостатньо для виконання освітою своєї високої місії – забезпечення суспільства високоосвіченими людьми. Держава продовжує керувати освітою, застосовуючи переважно методи планово-адміністративного розподілу ресурсів, проте необхідно розширювати використання економічних, донорських, морально-етичних з одночасним скороченням адміністративних методів регулювання. З метою забезпечення ефективності функціонування вищої освіти необхідне соціальне партнерство. Обов'язковою державною підтримкою є розвиток самоврядування у сфері освіти, активізація підприємницької функції установ вищої освіти, організаційно та нормативно створені регіональні освітні комплекси. Ці завдання повинні вирішуватися з допомогою відповідних механізмів державного регулювання у сфері освіти. Держава має бути гарантом реалізації освітою її високою місії – формування інтелектуального капіталу нації.

Таким чином, стратегічними пріоритетами розвитку вищої освіти в Україні є трансформація кількісних показників освітніх послуг у якісні. Ці

трансформаційні процеси повинні базуватися на принципах:

- національної ідеї вищої освіти, зміст якої полягає у збереженні та примноженні національних і соціальних освітніх традицій. Вища освіта покликана виховувати громадянина України, гармонійно розвинену особистість, для якої потреба у фундаментальних знаннях і підвищенні загальноосвітнього і професійного рівня асоціюється з патріотизмом;

- підпорядкування розвитку вищої освіти законам ринкової економіки, законам поділу праці, законам змінності роботи та законам конкуренції, оскільки соціально-економічна сфера є винятково важливою у формуванні логіки суспільного розвитку. Водночас необхідно враховувати не менш важливі чинники – соціальні, політичні, духовного життя, суспільної свідомості, культури та морально психологічних цінностей. Значна частина проблем, що накопичилися в системі вищої освіти, пов'язана насамперед із розбалансованістю комплексу зазначених чинників суспільних перетворень;

- інтеграції – розвиток вищої освіти варто розглядати в контексті тенденцій розвитку світових освітніх систем, у т. ч. з урахуванням соціальних інтеграційних процесів [16].

Соціальний розвиток ЗВО вимагає соціальної відповідальності кожного з елементів соціально-державної взаємодії. Соціальну відповідальність передусім несе держава в особі його законодавчих і виконавчих органів. Соціальну відповідальність повинні нести також всі інститути суспільства і всі люди як члени суспільства, особлива роль у формуванні та поширенні соціальної відповідальності належить ЗВО.

Соціальна відповідальність ЗВО повинна бути побудована на розумінні потреб суспільства. Якщо розглядати вищу освіту як ринковий товар, то на шляху глобалізації ЗВО варто забезпечити гідну конкурентоспроможність і подолання можливих бар'єрів для розвитку і поширення професійних знань, рівня культури, здоров'я і благополуччя суспільства. Слід формувати основи сталого розвитку та імплементувати соціально-відповідальну діяльність вже зі студентських років.

У ЗВО, де соціальна відповідальність базується на принципах сталого розвитку та корпоративної соціальної діяльності, можна сміливо говорити про соціальний захист як студентів, так і викладачів, про зростання рейтингу вишів. Це формує привабливість вишів для абітурієнтів, благодійників, інвесторів, розширює можливості



для викладачів і студентів і забезпечує добробут всіх зацікавлених сторін і суспільства загалом.

Розвиток соціальної відповідальності серед ЗВО України ще слабо розвинений, хоча не можна стверджувати, що вона взагалі не представлена. Основна відповідальність полягає в забезпеченні високої якості освітнього процесу. Основні напрями соціальної діяльності вітчизняних ЗВО збігаються зі світовими. Це благодійність, турбота про навколишнє середовище і проведення навчально-освітніх заходів для населення. Особливо це простежується у ЗВО зі спеціальними умовами навчання. Для впровадження соціальної відповідальності в освітньому закладі необхідно сформувати сильну команду, котра насамперед повинна визначити конкретні цілі, досягнення

яких забезпечить реалізацію потреб громадськості; знайти доступні джерела для правової імплементації соціальної відповідальності серед локальних, регіональних або національних партнерів.

**Висновки.** Таким чином, за умов реформування освітньої системи дедалі більше уваги приділяється соціальному розвитку та соціальній відповідальності установ вищого освіти. Сутність соціальної відповідальності ЗВО визначається відповідальним виконанням ним функцій виробника високоякісних освітніх послуг, зразкового роботодавця, активного учасника соціальних відносин у суспільстві, чесного учасника економічних і політичних відносин із державою і ділового партнера.

### Список літератури:

1. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 25.01.2021).
2. Стратегія сталого розвитку України до 2030 р. (проект) URL: [http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP\\_Strategy\\_v06-optimized.pdf](http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/SDGreports/UNDP_Strategy_v06-optimized.pdf) (дата звернення: 25.01.2021).
3. Івашків Ю.Д., Гуйда О.Г., Горбач О.В., Гладуш Б.В. Реформування системи освіти в контексті реалізації стратегії сталого розвитку України. *Наука та освіта в контексті сучасних глобалізаційних процесів* : збірник матеріалів всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 01 червня 2018 р.) / упоряд. Гуйда О.Г. Київ : ТНУ імені В.І. Вернадського, 2018. С. 91–92.
4. Глобальні тенденції і проблеми розвитку освіти: наслідки для України». Аналітична записка Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1537/> (дата звернення: 25.01.2021).
5. Борецька Н.А. Форми та методи державного регулювання сфери вищої освіти. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія : Державне управління. 2012. Т. 194. Вип. 182. С. 51–54. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrchdu\\_2012\\_194\\_182\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrchdu_2012_194_182_11) (дата звернення: 23.01.2021).
6. Домбровська С.М. Механізми реалізації державної політики в галузі вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2. С. 107–113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2011\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_16) (дата звернення: 24.01.2021).
7. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2013. Вип. 12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2013\\_12\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_12) (дата звернення: 24.01.2021).
8. Фініков Т.В. Сучасна вища освіта: світові тенденції і Україна. Київ : Таксон, 2002. 176 с.
9. Антошкіна Л.І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 08.02.03. Київ, 2006. 28 с.
10. Грішнова О.А. Взаємозв'язок цінностей людини і цінностей організації в системі соціального відповідальності. *Чернігівський науковий журнал. Серія. Економіка і управління*. 2011. № 2 (2). С. 110–117.
11. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки : монографія. Київ : Знання, 2001. 254 с.
12. Кобець А.С. Роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 8. 2011. URL: <http://http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=308> (дата звернення: 26.01.2021).
13. Шейко В.М. Вища освіта в країнах Заходу, соціальні та етичні аспекти. Харків : ХДАК, 1999. 152 с.
14. Соціокультурна сфера України: децентралізація у контексті реалізації стратегії сталого розвитку. *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2018. № 2. С. 102–104.
15. Лавров А.А., Степанова Н.Г. Интернационализация образования как направление реализации социальной ответственности учебных заведений *Современные проблемы науки и образования*. 2012. № 5. URL: [www.science-education.ru/105-6929](http://www.science-education.ru/105-6929) (дата звернення: 26.01.2021).

16. Туркот Т.І. Педагогіка вищої школи : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2011. 628 с. URL: [https://studbooks.net/31564/pedagogika/pedagogika\\_vysshey\\_shkoly](https://studbooks.net/31564/pedagogika/pedagogika_vysshey_shkoly) (дата звернення: 25.01.2021).

**Muzyka Yu.D., Guida O.G. PECULIARITIES OF REFORMING THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE IN CONDITIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND SOCIAL PARTNERSHIP**

*The article considers the issue of reforming the higher education system of Ukraine in the conditions of sustainable development and social partnership. The education system is one of the main tools of socio-economic development. Qualitative indicators of constant expansion of the population's access to higher education services have been identified. In order for Ukrainian higher education to truly perform its tasks effectively, it is necessary to update it taking into account current global trends in education in a broad socio-economic context. In this situation, higher education should be seen as a social institution that has international components, namely academic and student mobility, exchange of experiences and research results.*

*Partnership in higher education is considered as one of the aspects of social development, ie a special type of interaction of educational institutions with all social institutions, as well as territorial authorities, aimed at maximum coordination and realization of the interests of all participants in this process.*

*In order to ensure the effective functioning of higher education, social partnership is needed. Mandatory state support is the development of self-government in the field of education, intensification of the entrepreneurial function of higher education institutions, organizationally and normatively created regional educational complexes. The state must be the guarantor of the education of its high mission - the formation of the intellectual capital of the nation. The strategic priorities for the development of higher education in Ukraine are the transformation of quantitative indicators of educational services into qualitative ones.*

*The social development of higher education institutions requires the social responsibility of each element of socio-state interaction. The social responsibility of a higher education institution must be based on an understanding of the needs of society. In educational institutions, where social responsibility is based on the principles of sustainable development and corporate social activity, we can safely say about the social protection of both students and teachers, the growth of the ranking of universities.*

**Key words:** *higher education, sustainable development, social partnership, educational process, modernization of education.*

**Мухін В.М.**

Національний університет біоресурсів та природокористування України

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛЮБИТЕЛЬСЬКОГО РИБАЛЬСТВА

*Державне регулювання – це процес цілеорієнтованого впливу держави. Ефективне державне регулювання є ключовим чинником розвитку любительського рибальства, під яким слід розуміти цілеспрямований вплив держави у цьому напрямі для надання йому певної спрямованості відповідно до цілей, завдань та інтересів країни та суспільства. Він має бути спрямований на реалізацію основної мети, яка полягає у забезпеченні соціокультурної рівноваги суспільства та становленні України на міжнародній арені.*

*Побудову механізмів державного регулювання (методів, важелів, інструментів, форм) варто здійснювати, враховуючи альтернативи розвитку держави, передумови досягнення поставлених цілей розвитку любительського рибальства, систему цінностей та орієнтирів, новітні функції та інструменти регулювання.*

*Україна має велику кількість водних ресурсів, що становить унікальний природно-ресурсний потенціал для розвитку любительського (рекреаційного) рибальства, проте сьогодні недооцінка можливостей наявних водних об'єктів і загального водного фонду країни загалом відводить цьому перспективному виду діяльності другорядну роль.*

*Любительське рибальство – це своєрідний громадський рух, потужний фактор впливу на природне середовище, рибні запаси, водойми й екологію; це надзвичайно популярний спосіб активного відпочинку, значний фактор фізичного оздоровлення мільйонів людей, тож сьогодні існує необхідність ретельного дослідження механізмів здійснення державної політики у контексті розвитку любительського рибальства на предмет їх обґрунтованості й ефективності, а також доцільності застосування.*

*У зв'язку з цим можна запропонувати розглядати процес розвитку любительського рибальства в Україні через реалізацію комплексу механізмів державного управління, серед яких визначальними є такі: організаційно-правовий, ресурсний, мотиваційний, інформаційно-комунікативний.*

**Ключові слова:** державне регулювання, механізми державного регулювання, любительське рибальство, рибалки-аматори, екосистема.

**Постановка проблеми.** Проблемні питання державного регулювання любительського рибальства в Україні щороку стають більш нагальними. Зростають якісні та кількісні показники розвитку любительського рибальства у регіонах, проте нині не визначене державне регулювання любительського рибальства та його механізми. Постає необхідність у координації зусиль міністерств і відомств, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських інституцій і представників бізнесу, спроможних через відповідні механізми співпраці створити необхідні умови для розвитку та регулювання любительського рибальства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок в обґрунтування теоретичних засад державного регулювання різних галузей і сфер суспільного життя зробили такі дослідники: В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Баку-

менко, О. Бойко-Бойчук, В. Гриньова, А. Дегтяр, В. Князев, В. Куйбіда, Т. Лукіна, В. Малиновський, Г. Одінцева та ін.

Державне регулювання та визначення механізмів саме любительського рибальства в Україні залишилося поза увагою вітчизняних науковців, тож нагальним є питання доопрацювання теоретико-методологічних аспектів державного регулювання любительського рибальства та необхідність глибших досліджень у цьому напрямі.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження наявних теоретичних засад державного регулювання, його механізмів і їх апробація у державному регулюванні любительського рибальства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Результати аналізу підходів українських та іноземних науковців до визначення поняття «державне регулювання» засвідчують, що й досі не вирішена проблема окреслення сфери дії та впливу на

специфіку державно-управлінських і суспільних процесів категорій «державне регулювання» та «державне управління». На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» й «управління» не є ідентичними.

Державне управління загалом трактується через цілеспрямований вплив на об'єкти управління із застосуванням відповідних методів, важелів та інструментів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління [1].

В основі як державного управління, так і державного регулювання лежить процес цілеорієнтованого впливу держави, проте у випадку державного регулювання об'єктом впливу виступає середовище та процеси.

Термін «державне регулювання» у багатьох теоретичних напрацюваннях трактується як у широкому, так і вузькому значенні. У широкому значенні це загальний вплив держави на усі суспільні процеси та створення сприятливого середовища й умов для розвитку. У вузькому трактуванні державне регулювання обмежується означенням окремого засобу впливу на процеси та досягнення результату; сукупності інструментів впливу; діяльності владних органів, зорієнтованої на отримання результатів. На думку В. Толуб'яка, у теорії системного аналізу поняття регулювання має своє однозначне тлумачення, прив'язане до конкретних ситуацій управління проблемним об'єктом. Для побудови дієвого механізму регулювання системний аналіз вимагає наявності: конкретної цілі управління; моніторингу відхилення від цільового стану в будь-який момент часу управління; наявності підсистеми регулювання у складі суб'єкта; негайного регулюючого впливу у разі відхилення. Тільки за дотримання таких вимог можливе використання усіх інших інструментів системного аналізу, що історично підтвердили свою міждисциплінарну ефективність [2, с. 85].

На думку О. Іваницької, зорієнтованість державного регулювання на сучасні ринкові механізми та інструменти передбачає у запровадженні державної політики виділення ключових ринків та інструментів, ключових гравців і державних органів, які стимулюють розвиток систем, а також ключових інститутів, котрі визначають «гасло» перетворень, норми та правила поведінки економічних суб'єктів. Цього підходу пропонувано дотримуватися під час регулювання регіональних, національних систем і розробки концепції входження держави у міжнародний простір. Особливий акцент має бути поставлений на безпечності

фінансових трансакцій, а також на формуванні «м'якої інфраструктури» – розширенні економічних прав людини, підвищенні довіри до фінансових інститутів та інституцій [3, с. 59].

Узагальнення думок науковців щодо поняття «державне регулювання» та здійснення класифікації найбільш типових підходів до його розуміння свідчить, що більшість із них зводять їх до того, що державне регулювання – це: 1) система заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, здійснюваних державними структурами та громадськими організаціями; 2) вплив держави на відтворювальні процеси в економіці відповідними засобами; 3) майже всі функції держави, пов'язані з економічною й економіко-соціальною діяльністю, покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи; 4) політика, яка через застосування державою спеціальних заходів впливає на поточні ринкові події; 5) сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин; 6) одна із форм державного впливу на економіку, що ґрунтується на законодавстві, реалізується встановленням і застосуванням державними органами правил; 7) одна із функцій управління [4–6].

Отже, на основі проведеного теоретичного аналізу наукових підходів до визначення поняття «державне регулювання» можна дійти висновку, що під державним регулюванням розуміють: 1) регулювання, яке, на відміну від управління (зорієнтованого безпосередньо на об'єкти впливу), охоплює вплив на загальне середовище та процеси; 2) спосіб організації горизонтальних відносин держави та суспільства та вертикальних відносин всередині системи державного управління; 3) як функцію управління, що може бути реалізована через форми та методи впливу на середовище задля досягнення мети; 4) форму чи інструмент впливу держави на об'єкти, котрі не знаходяться у владній вертикалі та не є у субординації до органу влади, що регулює. Наявність різноманітних підходів пояснюється тим, що кожен автор досліджує державне регулювання, враховуючи власний науковий досвід.

Вплив на ці всі процеси реалізується за допомогою механізмів, таких як нормативно-правовий, інституційний, організаційно-управлінський, фінансово-економічний, інформаційно-комунікаційний. Далі розглянемо кожен із них і проаналізуємо, як здійснюється державне регулювання любительського рибальства через запровадження того чи іншого механізму.



Нормативно-правовий механізм полягає у створенні сприятливого правового середовища, проте сьогодні в Україні немає окремого Закону про любительське рибальство. Нині діє постанова Кабінету Міністрів України № 1126 від 18 липня 1998 р. «Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства». Зрозуміло, що у зв'язку з прийняттям Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (2011), інших нормативно-правових актів необхідно приведення підзаконних і відомчих документів у відповідність до чинної правової бази у рибогосподарській галузі. На нашу думку, саме створення адекватної нормативно-правової бази для державного регулювання любительського рибальства є найважливішим завданням сьогодення [7].

Інституційний механізм включає сукупність інститутів, взаємозв'язків між ними задля розвитку любительського рибальства. Це методологія впливу не тільки на формування інституцій, їх взаємозв'язків, а й забезпечення їх відповідного функціонування і трансформації. Як зазначає Л. Приходченко, інституційний механізм має принципове значення на шляху євроінтеграційних прагнень України, розбудови громадянських інститутів, оскільки є базисом для становлення демократичної, правової, соціальної держави. Під ним зазвичай розуміють сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону / держави. Таке розуміння пов'язано насамперед із різним тлумаченням змісту, суті поняття інститутів (відповідно до того, у межах якої науки розроблялися підходи інституційної парадигми), головне призначення яких полягає у зменшенні невизначеності шляхом установаження постійної структури людської взаємодії; передбаченні системи механізмів, що забезпечують виконання всієї сукупності рамкових обмежень, панівних правил, настанов тощо. До формальних інститутів зазвичай відносять такі форми суспільного устрою, як законодавчо-нормативна база у державі, державні органи регулювання, наукові установи, організації та підприємства, контролюючі організації, які регулюють діяльність підприємств. До них можна віднести: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів

України, Державне агентство рибного господарства України, Державну екологічну інспекцію, Державне агентство водних ресурсів України, територіальні органи рибоохоронних патрулів, органи місцевого самоврядування, громадські ради при центральних органах, консультативно-дорадчі органи, громадські організації, Інститут рибного господарства НААНУ, Інститут гідробіології НААНУ тощо. Всі ці інститути в комплексі прямо чи опосередковано впливають на регулювання любительського рибальства.

Організаційно-управлінський механізм містить систему суб'єктів та об'єктів регулювання (мету, функції, завдання); становить цілеспрямовану та керовану відкрити систему організаційних, економічних, правових, управлінських і регулюючих процесів, способів і дій, які сприяють досягненню очікуваних результатів.

Фінансово-економічний – це фінансове забезпечення процесу регулювання, сукупність усіх економічних методів, інструментів, що застосовуються для державного регулювання любительського рибальства, яке нині є недостатнім. Державна підтримка є складовою частиною державного регулювання. Розроблення проєктів розвитку любительського рибальства, їх затвердження та фінансування є пріоритетним напрямом, проте такі програми, на жаль, не підтримуються на державному чи регіональному рівнях і не фінансуються.

Інформаційно-комунікаційне забезпечення включає інформаційне забезпечення державного регулювання. Процеси становлення інформаційного суспільства формують нове соціокультурне середовище, яке суттєво впливає на діяльність і спілкування людини в суспільстві, основним капіталом, способом виробництва та ресурсом якого є інформація. Інформаційно-комунікаційний простір, сформований за умов мережевої культури, утворюється внаслідок взаємодії багатьох людей. Завдяки механізмам мережевої самоорганізації змінюється поведінка і діяльність людини за межами інформаційного світу, в соціокультурному просторі на свідомість індивіда здійснюється потужний вплив, внаслідок якого змінюється сприйняття ним навколишнього світу.

Для цього потрібно володіти достатнім обсягом інформаційних даних і забезпечувати управління через налагодження комунікаційного зв'язку. Робота інформаційно-комунікаційного механізму може бути ефективною у тому разі, коли збір необхідних аналітичних даних здійснюватиметься систематизовано на загально-

національному рівні за допомогою спеціально розробленого програмного забезпечення. Тому важливе місце посідає інформаційно-комунікаційний механізм, який через певні форми, методи та засоби збору і зведення інформаційних даних дозволяє проаналізувати, надати й отримати інформаційно-консультативні послуги та прийняти на їхній основі управлінські рішення. На різних рівнях оперативного управління слід постійно аналізувати та контролювати ефективність дії нормативно-правових актів, планування і використання бюджетних коштів, виконання заходів розроблених державних і регіональних програм, виявляти недоліки, вносити пропозиції щодо управління змінами та приймати на їх основі виважені рішення [8].

За останні роки комунікаційний зв'язок із рибалками-любителями та засобами масової інформації налагоджений. Це важливо, адже держава повинна дотримуватися у своїй діяльності принципу «держава – суспільство – держава», вести діалог, збирати, аналізувати інформацію та на її основі приймати управлінські рішення.

**Висновки.** Метою державного регулювання любительського рибальства є забезпечення сприятливих умов для сталого економічного розвитку й економічного зростання в Україні, забезпечення соціокультурної рівноваги суспільства, зменшення соціальної напруженості; створення нових робочих місць, розвиток риболовного (зеленого) туризму, становлення країни на міжнародній арені (у цьому напрямі) тощо.

До основних завдань державного регулювання любительського рибальства належать: створення ефективної нормативно-правової бази; забезпечення стабільного економічного зростання та розвитку; зайнятість трудових ресурсів; нарощування трудового потенціалу; досягнення й послідовне підвищення економічної ефективності країни; раціоналізація природокористування; розвиток риболовного туризму, створення необхідної інфраструктури тощо. Виконання цих завдань сприятиме створенню необхідних умов для розвитку любительського рибальства в Україні.

Розвиток любительського рибальства можливий лише у тому разі, коли нормативно-правовий, інституційний, організаційно-економічний, фінансово-кредитний, інформаційно-комунікаційний і кадровий механізми запрацюють у єдиній системі, а не як кожен окремо чи поодинокі взяті його елементи.

Засади формування перелічених механізмів мають ґрунтуватися на загальноприйнятих управлінських підходах, методах, принципах і функціях, а їхні елементи повинні бути взаємоузгодженими між собою, мати здатність швидкої адаптації до сучасних трансформацій у рибогосподарській політиці держави.

Побудову механізмів державного регулювання (методів, важелів, інструментів, форм) варто здійснювати, враховуючи альтернативи розвитку держави, передумови досягнення поставлених цілей розвитку любительського рибальства, систему цінностей та орієнтирів, новітні функції та інструменти регулювання.

#### Список літератури:

1. Антонова Н.Б., Хорошко О.Б. Государственное регулирование национальной экономики: курс лекц. Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2009. 253 с.
2. Толуб'як В.С. Єдність державного регулювання і стратегічного управління: аспект сталого розвитку регіонів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 10. С. 83–87.
3. Іваницька О.М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури : монографія. Вид-во НАДУ, 2005. 276 с.
4. Бурик З.М. Трагування сутності понять: сталий розвиток, державне регулювання сталого розвитку. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2017. Вип. 21. URL: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-21.pdf> (дата звернення: 19.01.2021).
5. Гаркуша О.В. Державне регулювання кредитної кооперації України : дис. ... канд. наук : 08.00.03. Київ, 2016. 205 с.
6. Чечель О. Принципи та механізми державного регулювання економіки. *Вісник Академії митної служби України*. 2013. № 2. С. 103–111.
7. Мухін В.М. Обґрунтування необхідності ефективного державного регулювання любительського рибальства в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3\\_2019/103.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2019/103.pdf) (дата звернення: 21.01.2021).
8. Приліпко С.М. Публічне управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій в Україні : дис. ... канд. наук : 25.00.02. Київ, 2019. 158 с. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/136/files/c10c5e4c-3449-4ec9-8b43-3ea48b8301c0.pdf> (дата звернення: 15.01.2021).

**Mukhin V.M. THEORETICAL FUNDAMENTALS OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF AMATEUR FISHERIES**

*State regulation is a process of purposeful influence of the state. Effective state regulation is a key factor in the development of recreational fishing, which should be understood as the purposeful influence of the state in this direction to give it a certain direction in accordance with the goals, objectives and interests of the country and society. It should be aimed at achieving the main goal, which is to ensure the socio-cultural balance of society and the formation of Ukraine in the international arena.*

*Construction of mechanisms of state regulation (methods, levers, tools, forms) should be carried out taking into account alternatives to state development, prerequisites for achieving the goals of recreational fishing, a system of values and guidelines, the latest functions and tools of regulation.*

*Ukraine has a large number of water resources, which is a unique natural resource potential for the development of amateur (recreational) fishing. However, today the underestimation of the capabilities of existing water bodies and the general water fund of the country as a whole gives this promising activity a secondary role.*

*Amateur fishing is a kind of social movement, a powerful factor influencing the environment, fish stocks, reservoirs and ecology; it is an extremely popular way of active recreation, a significant factor in the physical recovery of millions of people. Therefore, today there is a need for a thorough study of the mechanisms of state policy in the context of the development of recreational fisheries for their validity and effectiveness, as well as the feasibility of application.*

*In this regard, we can propose to consider the process of development of recreational fishing in Ukraine through the implementation of a set of mechanisms of public administration, among which the determinants are: organizational and legal, resource, motivational, information and communication.*

**Key words:** *state regulation, mechanisms of state regulation, recreational fishing, amateur fishermen, ecosystem.*

**Парубчак І.О.**

Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

**Радух Н.Б.**

Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ВИКЛИКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ

*Метою охорони здоров'я є збереження і зміцнення здоров'я людей заради загального блага, відтворення і примноження людського потенціалу за допомогою задоволення об'єктивних потреб громадян у якісних послугах з охорони здоров'я через комплексний розвиток управлінських, фінансово-економічних, комунікаційних та інших компонентів системи охорони здоров'я. Для вирішення завдань зниження захворюваності населення в галузі охорони здоров'я активно впроваджуються інноваційні технології, спрямовані на підвищення якості й ефективності профілактики, діагностики та лікування пацієнтів з різними захворюваннями.*

*Зі збільшенням числа інноваційної та високотехнологічної допомоги виникає необхідність вдосконалення механізмів управління в цій галузі, зокрема використовуваної в рамках реалізації державної політики охорони здоров'я під час пандемії COVID-19. Вплив людського фактору на ефективність системи охорони здоров'я є значним, а ефективність послуг залежить від того, як вона побудована. Доступ до медичної допомоги може бути розширено шляхом навчання і підключення медичних працівників середньої ланки та непрофесійних працівників охорони здоров'я до виконання певних процедур у час пандемії COVID-19, які виконують тілкі працівники, що мають більш тривалу спеціалізовану підготовку.*

*Зазначені стратегії перерозподілу обов'язків можуть бути особливо привабливими, оскільки сьогодні не вистачає коштів для поліпшення доступу до медичної допомоги в короткостроковій перспективі. Стратегії оптимізації завдань і функцій державної політики для здійснення ефективних заходів реалізуються недостатньо ефективно. Це відбувається частково тому, що результати застосування цих стратегій залежать від різних умов і стану охорони здоров'я населення та формуються під впливом різних соціальних систем.*

*Державна соціально-гуманітарна політика із загальнообов'язкового соціального забезпечення мінімального рівня гідного життя громадян є глобальним трендом, який веде до перегляду механізмів державної політики на користь більш високого ступеня регуляції суспільного життя. Формування і реалізація державної політики, здатність системи управління щодо ефективності охорони здоров'я значно залежить від знань, умінь, стимуляції, мотивації та розподілу людей, відповідальних за організацію та реалізацію медичних послуг, враховуючи пандемію COVID-19.*

**Ключові слова:** державна політика, формування та реалізація, пандемія COVID-19, охорона здоров'я, механізми, сучасний стан, виклики, перспективи.

**Постановка проблеми.** Відповідно до основних принципів державної соціально-гуманітарної політики майже у всіх країнах із розвинутою ринковою економікою були створені громадські системи охорони здоров'я, доступні для всіх або для переважної більшості громадян. Питання державної політики суспільного здоров'я, соціального забезпечення, вартості та доступності лікування, умов життя стосуються інтересів широких груп населення, формують настрої, стають предметом дискусій щодо ефективності реалізації управлінських функцій органами державної влади [13].

Висуваються також аргументовані припущення, що COVID-19 спотворює статистику глобальної смертності від пневмонії, ставиться під сумнів статистика числа заражень, а також масштаб абсолютної та відносної смертності від пандемії COVID-19. Епідемія стала несподіваним катализатором легітимізації економічних, політичних контурів нової моделі громадянського суспільства, стабілізації соціуму. Формується суспільство, у якому домінуватимуть механізми соціальної регуляції, що перерозподіляють дедалі більшу частку суспільних ресурсів.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Співвідношення державних і недержавних медичних організацій розрізняється, фінансування медичної допомоги населенню здійснюється або з бюджетних коштів держави, які формуються за рахунок загального оподаткування, або з коштів обов'язкового медичного страхування, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців і внесків держави чи пенсійних фондів за непрацююче населення [11].

Реакція більшості на COVID-19 як на період надзвичайної ситуації виявилася непропорційно чутливою і неадекватною порівняно з його можливими соціально-економічними наслідками. Головним завданням реформ охорони здоров'я стало стримування зростання державних витрат і підвищення ефективності систем охорони здоров'я. Ця політика проводилася за напрямками нормування споживання медичних послуг шляхом встановлення часу очікування їх надання та розвитку систем фінансового планування. Нині необхідно змінювати вирішення соціально-економічних проблем і виходити насамперед із потреб сучасного громадянського суспільства.

**Постановка завдання. Метою статті** є обґрунтування актуальності формування ефективної державної політики охорони здоров'я в управлінні соціально-гуманітарною сферою на сучасному етапі розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ключовими аспектами реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я є створення умов, за яких процеси надання медичних послуг реалізуються ефективно і досягають заданих значень цільових індикаторів [14]. У системі охорони здоров'я спостерігається недостатнє використання фахівців, котрі мають вищу освіту і підвищений рівень освіти, за комплектації посад керівного складу медичних фахівців.

Держава здійснює регулювання сфери послуг охорони здоров'я на основі нормативно-правових актів, що встановлюють структуру органів державного регулювання послуг охорони здоров'я, правове становище продуцентів послуг охорони здоров'я й охорону їхньої власності, порядок укладення та виконання господарських договорів, правила надання послуг, захист прав споживачів цих послуг, питань, пов'язаних з етичною стороною організації надання послуг [8]. Важливий аспект функціонування механізму регулювання системи охорони здоров'я на сучасному етапі її розвитку передбачає створення ефективної нормативно-правової бази.

Головна властивість нормативного регулювання полягає у його зв'язку з конкретною метою, припускаючи організовану і взаємопов'язану сукупність важелів, здатну забезпечувати законну реалізацію суб'єктами суспільних інтересів. Необхідно використовувати соціально-мотиваційні методи, які дозволяють зменшувати навантаження на бюджет і надавати стимулюючу дію на громадян для підтримки, зміцнення і збереження свого здоров'я і відповідальності за нього [9]. Важливим фактором є те, що методи стимулювання і переконання зумовлюються прийнятими в суспільстві морально-етичними нормами, взаєморозумінням і співпрацею.

Забезпечення медичної галузі фінансовими ресурсами є головним фактором, спрямованим на забезпечення ефективного розвитку галузі на сучасному етапі її реформування і розвитку. Що стосується головного напрямку держави в регулюванні системи охорони здоров'я, то воно полягає в удосконаленні чинної системи забезпечення фінансовими ресурсами, а також пошуку нових джерел фінансування за допомогою медичного страхування. Реалізація ефективної державної політики тісно пов'язана із застосуванням методів нормативно-правового регулювання суспільних відносин, однак за сучасних умов формування ринкових відносин, демократизації суспільства значення цих методів істотно змінилося.

Розвиток конкуренції між споживачами за кращі медичні організації та за застрахованих, а також між виробниками за споживачів і за пацієнтів повинен розглядатися як головна рушійна сила підвищення ефективності системи фінансування охорони здоров'я [7]. Масове поширення бюджетного дефіциту зумовлено зниженням державних доходів у міру спаду економічної активності та світової торгівлі, безпрецедентними за обсягом заходами підтримки приватного сектору для пом'якшення наслідків пандемії COVID-19.

Запропоновані зміни державної політики в охороні здоров'я значною мірою можуть вплинути на свідомість громадян і на їхній спосіб життя, а потім поліпшити стан здоров'я і підняти рівень життя населення. Втілення такої стратегії має значну економічну ефективність і може сприяти підвищенню особистої відповідальності за умови створення відповідного середовища, що дозволить формувати і реалізувати економічну державну політику, а людям підтримувати особисте здоров'я та суспільний добробут [5]. Водночас вимога населення до якості роботи систем охорони здоров'я продовжували зростати, дер-

жавні інститути зіткнулися з неможливістю збільшувати фінансові кошти, що скеровуються на охорону здоров'я, витратити їх колишнім чином, тим самим забезпечувати зростання якості медичних послуг.

Заходи такого характеру повинні передбачати механізми впровадження системного підходу до державної соціально-економічної політики, до управлінської діяльності, впровадження сталого споживання та виробництва, підвищення рівня обізнаності суспільства про значення та переваги його застосування з метою збереження здоров'я громадян. Перед керівниками медичних закладів охорони здоров'я стоїть завдання із реалізації державної політики та прийняття управлінських рішень для організації необхідного ресурсного забезпечення медичної допомоги в період надзвичайних ситуацій, пошуку додаткових джерел фінансування, посилення діяльності щодо вирішення проблем здоров'я суспільства.

Органи державної влади мають бути готовими до планової мобілізації структурних ресурсів, більш підготовленими до пандемії [3], проте громадянське суспільство, в якому ставлять автономію особистості вище за її безпеку, де цінують свободу переміщень, саморегульовані ринки, виявилось менш підготовленим до колективних дій влади та громадян [16]. Соціальні функції держави, що стосуються життєвих ресурсів малого і середнього бізнесу, самозайнятих працівників і всіх тих, хто працює в тіні, забезпечуючи трудову зайнятість всередині та поза державою, можуть викликати закономірне відторгнення у значної частини соціальних груп.

Своїм втручанням держава може зруйнувати матеріально-економічну базу їхнього існування, але навряд чи здатне, навіть за реалізації державної соціально-гуманітарної політики, запропонувати натомість щось істотне у плані зайнятості, а це загрожує лише зростанням протестних настроїв. Слід формувати і реалізовувати державну політику подальшого розширення електронних сервісів, починаючи від доступу до державних послуг і закінчуючи розвитком електронної демократії [1]. Розвиватимуться онлайн-сервіси від електронної комерції до телемедицини та традиційної пошти, які отримають стимул використовувати технології, що дозволяють знизити число можливих контактів клієнтів один з одним.

З іншого боку, електронні технології дедалі активніше застосовуються в цілях дисциплінарного контролю громадян, але самі по собі гаджети не програмують певного типу соціального

устрою. Коли будуть вирішені легкі, технічні проблеми, тоді з'ясується, наскільки ми хочемо жити в оптимізованому онлайн-світі, а наскільки для нашого морального і фізичного комфорту слід зберегти соціальні практики, засновані на безпосередньому людському спілкуванні навіть під час надзвичайних ситуацій.

Нині завдяки ефективній реалізації державної політики численні основні програми успішно переведені в онлайн-режим, незважаючи на те, що окремі формати були змінені [12]. У безкоштовних сервісах є низка обмежень, тому слід перевіряти, що властиво в конкретному випадку, і все ж краще отримати максимально зручний сервіс. У системах бюджетного фінансування охорони здоров'я територіальні органи управління охороною здоров'я не зобов'язані фінансувати тільки ті державні медичні організації, які розташовані на їхній території, а можуть укладати контракти на свій вибір також із недержавними організаціями [15].

Найбільш очевидними виявилися зміни в соціально-економічній складовій частині медичного обслуговування, підвищився соціальний статус лікарів загальної практики, посилилася увага до них із боку органів управління охороною здоров'я, менеджерів і лікарів, котрі працюють у стаціонарах. Завдяки укладенню контрактів між одержувачами та виробниками медичних послуг, останні стали краще розуміти, які види медичної допомоги вони повинні надавати, кому, за якими стандартами та за якою ціною [10].

Використання контрактних відносин для більш ефективного розподілу коштів перешкоджало небажання покупців медичних послуг вносити істотні зміни у сформовані структури й обсяги медичної допомоги, щоб не порушити відносин довіри, професійну етику, не ризикувати довготривалою співпрацею. Проведення ринково орієнтованих реформ мало очевидні позитивні результати з політичного погляду, вони дали імпульс діяльності органів охорони здоров'я, активізували їхні зусилля з регулювання надання медичної допомоги в інтересах населення, а не в інтересах самих лікарів і медичних організацій.

Обмежувалися права адміністрацій медичних установ з боку органів державної влади, а керівникам медичних інституцій надавалися права самостійного прийняття оперативних рішень щодо розпорядження фінансовими та матеріальними ресурсами [8]. У разі недостатності у них коштів для покриття заборгованостей постачальникам товарів і послуг відповідачем за зобов'язаннями

виступали державні органи управління. Для цього медичні інституції, підпорядковані територіальним органам управління охороною здоров'я, були перетворені на самостійні державні підприємства охорони здоров'я. Зазначені організації були засновані відповідно до моделі комунального підприємства, вони мають право укладати контракти з персоналом, залучати капітал і діяти практично незалежно в межах чинного нині законодавства.

Органи державної влади уповноважені стежити, щоб вироблені трансформації не призвели до звуження кола споживачів послуг цих інституцій і погіршення доступності медичної допомоги для всіх категорій населення [6]. Повільне впровадження нових медичних технологій, препаратів і оновлення медичного обладнання, дефіцит лікарських засобів, низька заробітна плата лікарів і медичних сестер породжує тіньові платежі за їхні послуги, нерівність у доступності до медичної допомоги, зумовлену соціальним статусом. Це викликало надзвичайно критичне ставлення з боку як населення, так і медиків, система охорони здоров'я функціонувала неефективно через недостатню забезпеченість лікарів медичним обладнанням [4].

Цей факт зумовив спрямованість здійснюваних перетворень щодо підвищення ефективності системи охорони здоров'я, а реформи стали вираженням прагнення збільшити фінансування охорони здоров'я шляхом розширення джерел надходження коштів і зміни структури фінансових потоків. У період пандемії COVID-19, щоб подолати цю критичну ситуацію й обмежити поширення захворювання, органи державної влади, формуючи та реалізуючи державну політику,

пішли на деякі безпрецедентні кроки [2]. Епідемія та санітарні обмеження змушують переглядати в бік погіршення оцінку перспектив внутрішнього попиту та спад пропозицій внаслідок обмежень.

**Висновки.** У галузі охорони здоров'я належить здійснити структурні перетворення, спрямовані на оптимізацію медичної допомоги на основі посилення координації, більш цілеспрямованої та якісної підготовки медичного персоналу і покращення оснащення медичних установ у час пандемії. Ефективна державна соціально-гуманітарна політика підвищує ступінь стабільності суспільства, дозволяючи долати надзвичайні ситуації, та зводить до мінімуму наслідки можливих майбутніх криз. Масштабні заходи та рішення, формування та реалізація такої державної політики абсолютно необхідні для подолання кризи, збереження рівня життя населення. Із впровадженням нових демократичних принципів у суспільне життя, зміною соціальних цінностей і цілей важливого значення набуває питання про зміну самої доктрини державної політики в галузі охорони здоров'я населення.

Обсяг необхідних ресурсів у галузі охорони здоров'я залежить від вартості ресурсного забезпечення та реалізації державних програм розвитку охорони здоров'я. Цей факт виходить на перший план у процесі проведення реформування системи охорони здоров'я і прагнення досягати високої якості надаваних медичних послуг населенню. Застосування адміністративних механізмів дозволяє зберегти соціальну справедливість і доступність благ, вони надають можливість створювати умови, діяти у необхідному для суспільства напрямі, вирішуючи низку невідкладних завдань.

#### Список літератури:

1. Вовк С.М. Системні трансформації охорони здоров'я : монографія. Кривий Ріг : ДДУУ, Вид. Р.А. Козлов, 2017. 315 с.
2. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5 (80). С. 104–108.
3. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.12.2020).
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
5. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навчально-наукове видання / заг. ред. М.М. Білинської. Київ – Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
6. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.12.2020).
7. Здоров'я-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/) (дата звернення: 15.12.2020).

8. Карлаш В.В. Механізми державного регулювання у сфері охорони здоров'я населення України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2020. 214 с.
9. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
10. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за клас-терними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2 (26). С. 84–88.
11. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.
12. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL: [moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf](http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf) (дата звернення: 13.12.2020).
13. Парубчак І.О., Харечко Д.О. Формування та реалізація державної політики соціального захисту в контексті збереження та поліпшення здоров'я осіб похилого віку в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_2/22.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_2/22.pdf).
14. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада країни. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.12.2020).
15. Чорний О.В. Соціально-економічні аспекти формування та реалізації державної політики реформ у системі охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку пандемії в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 4 (27). С. 81–85. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-4.13>.
16. Чорний О.В. Особливості реформ у державній політиці охорони здоров'я в європейських країнах у трансформаційний період: історичні та соціально-економічні аспекти. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 3 (26). С. 78–82. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-3.12>.
17. Феценко Н.М. Галузь охорони здоров'я: проблеми та перспективи фінансового забезпечення. *Держава та регіони*. 2010. № 3. URL: [http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni\\_201\\_0\\_6\\_155-161.pdf](http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/2559/1/Derzhava%20ta%20regioni_201_0_6_155-161.pdf) (дата звернення: 12.12.2020).

#### **Parubchak I.O., Radukh N.B. IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF HEALTHCARE DURING THE CHALLENGES OF THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE**

*The purpose of health care is to preserve and strengthen human health for the common good, reproduction and increase human potential by meeting the objective needs of citizens in quality health care through the integrated development of management, infrastructure, financial, economic, legal, communication, information and other components of the health care system. Innovative technologies aimed at improving the quality and effectiveness of prevention, diagnosis and treatment of patients with various diseases are being actively implemented in the field of health care to solve the problem of reducing the incidence of the population.*

*With the increase in the number of innovative and high-tech assistance, there is a need to improve governance mechanisms in this area, in particular those used in the implementation of state health policy. The impact of the human factor on the efficiency of the health care system is now insignificant, more significant efficiency depends on the system itself, on how it is built and it already depends on managers. Access to health care can be expanded by training and involving mid-level health professionals and non-health professionals to perform certain procedures, which in this case are performed only by workers with longer specialized training.*

*Such redistribution strategies can be particularly attractive, as there is currently a lack of funds to improve access to health care in the short term. Strategies for optimizing tasks and functions to implement effective measures are implemented with varying degrees of success. This is partly because the results of these strategies depend on different local conditions and health conditions and are often influenced by very different social, political and cultural systems.*

*State economic policy, compulsory social security of a minimum standard of living in exchange for restrictions on civil rights is an obvious global trend that leads to a revision of the mechanisms of democracy in favor of a higher degree of disciplinary regulation of public life. The formation and implementation of public policy, the ability of managers in the effective field of health largely depends on the knowledge, skills, incentives, motivation and distribution of people responsible for the organization and implementation of health services.*

**Key words:** public policy, formation and implementation, COVID-19 pandemic, health care, mechanisms, current state, challenges, prospects.



**Чорний О.В.**

Міжрегіональна Академія управління персоналом

## МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ОСВІТНІ ЧИННИКИ ВІДТВОРЕННЯ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

*На відміну від стихійних лих, чий руйнівний вплив на фізичний капітал набагато перевершує вплив на людський капітал, пандемія залишила недоторканими будівлі, заводи та інфраструктуру, але вкрай негативно вплинула на здоров'я мільйонів людей. З урахуванням характеру наслідків пандемії органи державної влади повинні розглядати інвестиції в людський капітал як один із центральних елементів своїх планів. Вигоди від інвестицій у людський капітал частково пов'язані із взаємодією між людьми та різними факторами виробництва.*

*Забезпечуючи доступ до послуг освіти й охорони здоров'я, органи державної влади дають сім'ям і громадянам можливість подолати це обмеження та створюють умови для реалізації громадських вигід від інвестицій у людський капітал. Пандемія COVID-19 показала, що інфекційні захворювання можуть завдавати величезної шкоди здоров'ю населення і що фактори ризику для здоров'я дорослого населення можуть призводити до зростання показників захворюваності та летальності від певних хворіб.*

*Сьогоднішні ринки праці вимагають більш високого рівня розвитку людського капіталу, наявність надійного базового фундаменту стає дедалі важливішою. Досліджуючи стан здоров'я населення, не можна обмежуватися такими показниками, як тривалість життя дорослих і дитяча захворюваність, а додатково включати фактори ризику для здоров'я дорослого населення. Ці доповнення покликані дати більш деталізований опис людського капіталу до початку пандемії. Фактори ризику, які можуть служити непрямими показниками латентного стану здоров'я, залежать від видів хворіб, а відмінності в очікуваній тривалості життя дорослих переважно зумовлені серцево-судинними захворюваннями, які підвищують захворюваність на деякі інфекційні захворювання, включаючи COVID-19.*

*У державах із більш якісними системами освіти педагогічні досягнення за кожен навчальний рік вищі, ніж у країнах із менш ефективними системами освіти, тому в показниках освітньої ефективності закриття шкіль із більш ефективними системами обходиться дорожче, ніж державам із менш ефективними системами. У зв'язку з цим, як це не парадоксально, ефективними системами освіти потрібно потужна підтримка для відновлення після стагнації, завданої пандемією, особливо, якщо вона буде тривати ще кілька років, що не виключає необхідність ефективної державної соціально-гуманітарної політики у країнах із нижчою якістю освітніх послуг.*

*Отже, саме здатність галузі охорони здоров'я долати наслідки факторів ризику, створювати ефективні системи, які значно знижують захворюваність і смертність, повинні зменшити наслідки епідемії. Для врахування значення охорони здоров'я потрібен облік показників стану здоров'я населення як додаткових опосередкованих даних. Вкрай важливо привертати увагу до факторів психологічного ризику, оскільки інформація про ці факти дає органам державної влади більш чітке уявлення про те, які завдання, пов'язані зі здоров'ям населення, доведеться вирішувати найближчим часом.*

**Ключові слова:** реалізація, державна політика, механізми, соціально-гуманітарна сфера, освіта, людський капітал, пандемія, відтворення ресурсів.

**Постановка проблеми.** Нині системи медичної допомоги поступово адаптувалися до тягаря захворювань від COVID-19, хоча різка зміна епідемічної ситуації має значні наслідки. Будучи не в змозі забезпечувати лікування зростаючого числа хворих від коронавірусної інфекції, органи дер-

жавної влади прийняли жорсткі заходи, засновані і на немедикаментозних методах протидії поширенню захворювання. Нині державні органи й освітні установи повинні вжити усіх заходів, щоб мінімізувати негативні наслідки дистанційного навчання, забезпечуючи можливості для переходу

на змішану форму навчання, у т. ч. використовуючи й новітні цифрові освітні платформи.

Завдяки світовому досвіду боротьби з попередніми епідеміями системам охорони здоров'я деяких країн вдалося швидко відреагувати на ситуацію і в короткі терміни вжити заходів щодо стримування поширення коронавірусної інфекції [7]. Внаслідок таких дій соціально-економічний розвиток був практично паралізований, натомість послаблення режиму стримування призвело до підвищення захворюваності влітку 2020 р. Загалом застосовувані заходи все ж забезпечили зниження захворюваності та смертності від коронавірусної інфекції, а втрати людського капіталу проявляться в середньостроковій перспективі. Пандемія буде впливати на процес відтворення людського капіталу різними шляхами та мати різні за формою і ступенем наслідки залежно від особливостей розвитку суспільства у майбутньому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Відповідно до опублікованих висновків численних дослідників сьогодні світова спільнота опинилася перед загрозою значних втрат продуктивності у зв'язку з високою поширеністю і підвищенням імовірності та частоти виникнення ускладнень від інфекційних захворювань, включаючи COVID-19. Збільшення тривалості продуктивного життя людей за рахунок зміцнення їхнього здоров'я є ключовим фактором компенсації зростання витрат на охорону здоров'я, які пов'язані зі старінням населення.

Усі стратегічні ініціативи повинні розроблятися з урахуванням посткризисного контексту, в якому освіта буде відігравати більш значну роль, навіть коли пандемія перестане бути однією з основних загроз для здоров'я населення. Використовувані механізми організації надання медичної допомоги впливають на здоров'я населення, в ідеалі державна політика надання медичних послуг повинна реалізовуватися інтегрованим чином, щоб населення безперервно отримували послуги з профілактики захворювань, що відповідатимуть потребам протягом усього життя [5]. Державна соціально-гуманітарна політика повинна бути орієнтована на людину, вона повинна враховувати значну кількість потреб населення в освітній галузі, а також соціальні детермінанти цих потреб.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування реалізації механізмів державної соціально-гуманітарної політики з урахуванням освітніх чинників для відтворення людського капіталу.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Пандемія позначиться на розвитку людського капіталу, велика кількість смертей від COVID-19 доводиться на частку людей старше 60 років, але вірус також може погіршити стан здоров'я перехворілих всіх вікових категорій дорослого населення на тривалий час. Дані поширення хвороб, подібних коронавірусної інфекції, показують, що ураження легень може роками залишатися невилікуваним. Окрім таких наслідків, як погіршення стану здоров'я населення, порушення процесів життєдіяльності суспільства і зростання безробіття, пандемія може негативно позначитися на продуктивності людського капіталу тієї частини суспільства, яка нині є учасниками ринку праці.

Незалежно від впливу поширення COVID-19 закриття шкіл у будь-якому разі спричинить освітні втрати для дітей і молодих людей, котрі зараз навчаються у школі. Закриття шкіл негативно позначається на навчанні, тому що учні засвоюють менше навчального матеріалу, коли школи закриті. Між державами існують великі відмінності за рівнем готовності до переходу на гібридну форму навчання, а в деяких випадках перехід на віддалене навчання здійснювався в екстреному порядку.

Даних для оцінки ефективності дистанційного навчання на рівні основної загальної освіти мало, і вони у кращому разі неоднозначні, тому про ефективність цих заходів щодо мінімізації втрат судити важко, однак зараз стає більш очевидним те, що дистанційне навчання відрізняється від очного значно більшою нерівністю можливостей. Це пов'язано з тим, що важливу роль відіграють такі характеристики, як наявність інтернету і необхідних технічних засобів, а також присутність членів сім'ї, які могли б надавати допомогу під час занять.

Також відмінності у гібридному навчанні можуть бути більш значними з урахуванням істотно різних можливостей між країнами та певними соціальними групами [3]. Таким чином, пандемія може призвести не тільки до зниження середніх показників успішності, але і до зростання нерівності за освітніми результатами. Перехід на повністю онлайнове навчання також може бути перепорою для своєчасно вступу випускників середньої школи до закладів вищої освіти. Заклади, в яких зазвичай навчаються багато іноземних студентів, можуть втратити значну частину доходів у разі скорочення приходу, а економічний спад, викликаний пандемією, також може мати негативні наслідки для випускників закладів освіти.

Якщо після завершення пандемії не будуть здійснені програми імунізації, через скорочення обсягів медичних послуг велика частина населення залишиться без повного комплексу щеплень. За останні кілька десятиліть країни всього світу значно просунулися вперед у підвищенні елементарної грамотності, а показники на рівні системи основної загальної освіти доволі високі. У системі основної загальної освіти пріоритетними завданнями мають стати впровадження інноваційних навчально-методичних підходів і активізація роботи з формування ефективної державної соціально-гуманітарної політики.

Закриття шкіл і різкий перехід на дистанційне навчання на перших етапах пандемії COVID-19 мав значний вплив на освітні результати, на рівні основної загальної освіти можливі втрати, еквівалентні одному року навчання у школі, про що свідчать результати імітаційного аналізу, які видно із впливу пандемії на показники формування людського капіталу. Заходи, необхідні для поліпшення успішності учнів, є менш очевидними, важливу роль також можуть зіграти нефінансові стимули. Крім цього, педагогів необхідно забезпечити інструментами для формування оцінки, щоб вони могли краще розуміти, як в учнів формуються навички та відповідно навчати їх.

Перепідготовка педагогічних кадрів для викладання в режимі дистанційного навчання повинна стати базовою складовою частиною будь-якої освітньої програми перепідготовки у постковідному контексті [1]. У багатьох працівників сфери освіти не було цифрових навичок, необхідних для користування онлайн-цифровими технологіями. Перший досвід різних країн говорить про можливість використання декількох форматів навчання, включаючи відео-навчання, онлайн-курси, віртуальні консультації та програми взаємної підтримки з досвіду надання новітніх освітніх послуг.

Державно-приватні партнерства належать до інноваційних форм фінансування інвестицій у матеріально-технічну базу освіти, такі партнерства дозволяють державному і приватному сектору приділити зусилля та доповнювати переваги один одного у фінансуванні й наданні освітніх послуг [6]. Ще одним основним напрямом, що вимагає удосконалення, є державне управління освітніми установами, яке співвідноситься з більш високими освітніми результатами, де важливим механізмом є інформаційні системи. Державам із низькими показниками охоплення вищою освітою

варто звернути увагу на муніципальні коледжі як установи, котрі забезпечують розширений доступ до закладів вищої освіти в майбутньому.

Часто муніципальні коледжі підвищують загальний рівень освіти населення і забезпечують можливості отримання більш високої зарплати, навіть для студентів, які не завершили повний курс навчання для отримання ступеня. Багато муніципальних коледжів також видають свідоцтва про професійну і короткострокову підготовку фахівців у найбільш необхідних галузях. За умов збільшення питомої ваги дистанційного навчання деяким закладам освіти може здатися привабливою можливістю організувати денне навчання на таких короткострокових курсах у дистанційній формі.

Вкрай важливо впроваджувати навчально-методичні та педагогічні інноваційні підходи, орієнтовані переважно на рішення проблем і самостійні заняття, а не на традиційні походи до навчання на основі заучування матеріалу. Педагогічні інновації повинні включати навчання з використанням комп'ютера, формування особистих комунікаційних навичок, навичок вирішення проблем, навичок спільного навчання, а також інтерактивні лекції. Для цього можна включити педагогічні вимоги в магістерські програми, які зараз фокусуються переважно на дослідницькій роботі. Здобувачам освіти необхідно дати досить багато часу і ресурсів для формування у навичок із користування сучасними цифровими технологіями під час навчання.

Підбір і розвиток викладацького складу закладів вищої освіти має значні потенційні наслідки для якості освіти й освітніх результатів. Ще одним аспектом вищої освіти, на який країнам слід звернути увагу, є відповідність міжнародним стандартам [8], однак перегляд навчальних планів, педагогічні інновації та політика працевлаштування викладачів не дадуть бажаного результату, якщо не будуть доповнюватися цілеспрямованою політикою вдосконалення управління навчальними закладами. Всі інвестиції у професійну і вищу освіту повинні здійснюватися з урахуванням важливості безперервної освіти в найближчі десятиліття.

У зв'язку з цим будуть потрібні інвестиції в освіту людей, які вже отримали формальну освіту, щоб забезпечити їхнє активне довголіття, але створення освітніх можливостей для дорослих недостатньо, якщо вони не затребувані. Необхідні інноваційні механізми фінансування для стимулювання попиту на безперервну освіту, нерівність

можливостей для отримання освіти високої якості є однією із проблем на рівні основної загальної та вищої освіти у низці держав із нестабільним соціально-економічним розвитком.

На шляху до отримання освіти можуть виникати фінансові та нефінансові бар'єри, до важливих фінансових бар'єрів належить обмеження в частині ліквідності, натомість нефінансовими бар'єрами може бути незадовільна навчальна підготовка, відсутність інформації, необхідної для вибору професії, та невідповідність обов'язковим умовам. Фінансова допомога є одним із найбільш ефективних інструментів для скорочення нерівності доступу до вищої освіти, допомога може бути у формі універсальних грантів, грантів за досягнення, грантів для малозабезпечених або у формі безвідсоткових позик.

Незадовільний освітній рівень є одним із найбільш серйозних факторів, що обмежують доступ до закладів вищої освіти для малозабезпеченої молоді [4]. Програми, орієнтовані на учнів із малозабезпечених сімей, також є більш ефективними в період навчання в середній школі доти, поки учні починають щось робити для вступу до вишів. Вони можуть бути особливо важливі для категорій, яких торкається закриття шкіл під час пандемії COVID-19. Ще одним важливим нефінансовим бар'єром на шляху до здобуття вищої освіти для учнів із низьким соціально-економічним статусом є відсутність інформації для вибору професії та інформації про вимоги, що пред'являються вишами до студентів.

Медико-санітарна допомога має опинитися на первинному, або амбулаторному рівні, а стаціонарні установи повинні зосередитися на наданні комплексної медичної допомоги в екстрених випадках. Інтегроване надання допомоги вимагає високого рівня координації між постачальниками послуг на різних рівнях медичної допомоги, між постачальниками послуг для індивідуальних пацієнтів, а також між медичними, соціальними послугами та послугами з догляду за людьми похилого віку [2]. Багато держав світу почали

досліджувати шляхи для інтеграції різних аспектів медичної допомоги, але розробка вирішення шляхів цієї проблеми ще існує.

Водночас механізми реалізації державної соціально-гуманітарної політики в частині охорони здоров'я, орієнтовані безпосередньо на пацієнта, не може ігнорувати виклики, утворені спалахами інфекційних захворювань. Пандемія COVID-19 продемонструвала, наскільки великим може бути число жертв інфекційних хворіб у населенні похилого віку. Ключове значення для таких зусиль має розробка надійної стратегії моніторингу, що інтегрує кількість отриманих джерел з урахуванням соціально-гуманітарних факторів забезпечення стабільності у суспільстві.

**Висновки.** Пандемія та заходи щодо стримування поширення інфекції викликали економічний спад і дестабілізацію життя людей і суспільства загалом, що також негативно позначається на здоров'ї населення. Суворий режим ізоляції та вимога дотримуватися соціальної дистанції, введені для стримування поширення COVID-19, здійснили значний негативний вплив на благополуччя людей. Технічний прогрес із появою нових освітніх технологій означає, що суспільству доведеться вчитися, перенавчатися і вчитися знову. Зокрема, заклади вищої освіти у цьому відіграють значну роль, оскільки вони перебувають у центрі створення інноваційних програм для населення у різних державах світу.

Перше завдання, яке необхідно вирішити, полягає у забезпеченні всіх технічними засобами для використання ІТ і можливості підключення до тих каналів зв'язку, які їм необхідні для повноцінного навчання. Друге завдання полягає в підвищенні якості дистанційного навчання. Органи управління навчальних закладів необхідно перекваліфікувати та надати їм відповідні ресурси, щоб вони могли максимально ефективно використовувати механізми віддаленого навчання, щоб не допустити перетворення дистанційного навчання на причину нерівності надання освітніх послуг.

#### Список літератури:

1. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.11.2020).
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Здоров'є-2020: основи європейської політики и стратегия для XXI века. Всемирная организация здравоохранения. Европейское региональное бюро. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/) (дата звернення: 15.11.2020).



4. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
5. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2 (26). С. 84–88.
6. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.
7. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років / Міністерство охорони здоров'я України. URL: [moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf](http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf) (дата звернення: 13.12.2020).
8. Парубчак І.О., Харечко Д.О. Формування та реалізація державної політики соціального захисту в контексті збереження та поліпшення здоров'я осіб похилого віку в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_2/22.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_2/22.pdf).

**Chorny O.V. MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION  
IN THE SOCIAL AND HUMANITARIAN SPHERE DURING THE COVID-19 PANDEMIC:  
EDUCATIONAL FACTORS OF REPRODUCTION**

*In contrast to natural disasters, whose devastating impact on physical capital far outweighs the impact on human capital, the pandemic has left buildings, factories and infrastructure untouched, but has had an extremely negative impact on the health of millions of people. Given the nature of the effects of the pandemic, public authorities should consider investing in human capital as one of the central elements of their plans. The benefits of investing in human capital are partly related to the interaction between people and various factors of production.*

*By providing access to education and health services, public authorities enable families and citizens to overcome these constraints and create the conditions for the public benefit of investing in human capital. The COVID-19 pandemic has shown that infectious diseases can cause enormous damage to public health and that risk factors for adult health can lead to an increase in morbidity and mortality from certain diseases. Today's labor markets require a higher level of human capital development, the availability of a solid foundation is becoming increasingly important.*

*When examining the state of health of the population, it is impossible to be limited to such indicators as adult life expectancy and childhood morbidity, but to additionally include risk factors for the health of the adult population. These additions are intended to give a more detailed description of human capital before the pandemic. Risk factors that may be indirect indicators of latent health depend on the type of disease, and differences in adult life expectancy are mainly due to cardiovascular disease, which increases the incidence of certain infectious diseases, including COVID-19.*

*In countries with better education systems, pedagogical achievements for each school year are higher than in countries with less effective education systems. Therefore, in terms of educational efficiency, closing schools with more efficient systems is more expensive than in countries with less efficient systems. In this regard, paradoxically, effective education systems need strong support to recover from the stagnation caused by the pandemic, especially if it continues for several years, which does not preclude the need for effective public social and humanitarian policies in lower-income countries. quality of educational services.*

*Thus, it is the ability of the health sector to overcome the effects of risk factors, to create effective systems that significantly reduce morbidity and mortality should reduce the effects of the epidemic. To take into account the importance of health care, it is necessary to take into account the indicators of the state of health of the population as additional indirect data. At the same time, it is extremely important to draw attention to psychological risk factors, as information about these facts gives public authorities a clearer idea of what tasks related to public health will have to be solved in the near future.*

**Key words:** implementation, state policy, mechanisms, social and humanitarian sphere, education, human capital, pandemic, reproduction of resources.

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 321.7.364.1

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/11>

*Титаренко Л.М.*

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ В СОЦІОГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ ДЕРЖАВИ

*На сучасному етапі державотворення особливого значення набуває спрямування публічної політики щодо розвитку суспільства, наближення рівня життя населення України до європейських стандартів. Вирішення цих завдань неможливе без високопрофесійного підходу фахівців, котрі реалізують політичні й управлінські процеси державної політики у соціогуманітарній сфері як на центральному, так і на регіональному рівнях.*

*Як відомо, соціогуманітарна сфера є визначальним чинником демократизації, розбудови держави, а також її економічного розвитку, однак треба визнати, що в Україні внаслідок тривалого авторитарного минулого провідною рисою соціально-політичних взаємовідносин різноманітних верств населення є державний патерналізм, соціальна апатія, а у багатьох випадках – відсутність соціально-значимої відповідальності [8, с 45]. Зазначимо, що сьогодні поки що у більшості громадян недостатньо розвинені почуття індивідуальної відповідальності та публічної ініціативи, переважає схильність до державного патерналізму, тому на суспільному рівні виникає необхідність корегування форм, методів і цілей публічного управління гуманітарною сферою.*

*Останнім часом постає необхідність вивчення феномену змісту і характеру взаємодії держави та людини, що є важливим показником стану розвитку країни як демократичної, соціальної, правової держави. Актуальність завдань соціогуманітарного розвитку суспільства та необхідність удосконалення державного управління цією сферою зумовлюють необхідність всебічного розгляду сутності, змісту, проблем і перспектив розвитку державної політики.*

*У статті визначаються пріоритети публічного управління соціально-гуманітарної сфери за умов сучасних соціально-політичних і суспільно-економічних викликів, внутрішніх і зовнішніх загроз, що вимагають відповідного концептуального обґрунтування. Розглядається принцип гуманізму, покладений в основу теорії управління, як механізм визначення стратегії та тактики розвитку суспільства, що потребує якісних змін організації та функціонування інститутів влади, спрямованих на реалізацію означених пріоритетів за змістом і формами управлінської діяльності.*

**Ключові слова:** публічна політика, соціальний і гуманітарний розвиток, держава, публічне управління, гуманістична концепція, громадянське суспільство, соціальні показники, соціальні стандарти, реалізація соціально-гуманітарної сфери.

**Постановка проблеми.** Соціогуманітарний розвиток України є процесом удосконалення суспільства шляхом наближення до потреб людини в усіх сферах суспільного життя, створення умов для максимального розкриття творчо-продуктивного потенціалу та самореалізації особистості відповідно до її духовних, матеріальних потреб та інтересів [1; 2; 8; 11]. Формування державної політики, відповідальність за успішну її реалізацію, у т. ч. щодо соціогуманітарного розви-

тку, покладається насамперед на публічну владу. Водночас слід констатувати, що рекордна підтримка політичної сили «Слуга народу» сьогодні відчутно падає. Реалізації та формуванню гармонійно розвиненого суспільства заважає факт накопичення у соціально-гуманітарній сфері України низки суттєвих проблем, з-поміж яких виокремлюються:

– не реформованість застарілих моделей управління;

- відсутність системного бачення шляхів розвитку соціогуманітарної сфери;
- недостатня обізнаність працівників владних структур щодо міжнародного досвіду освітньо-культурної, наукової діяльності, новітніх можливостей у різноманітних сферах, особливо у галузі охорони здоров'я та соціальних стандартів;
- низький професійний рівень управлінських кадрів;
- недостатнє фінансування як закладів, установ, організацій галузей соціогуманітарної сфери, так і програм, проектів, заходів, які спряли би популяризації соціально-гуманітарного, культурно-політичного, освітнього, наукового продукту тощо;
- відсутність конструктивного діалогу між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, науковою спільнотою, недержавними організаціями, професійними та творчими спілками щодо подальшого соціогуманітарного розвитку суспільства;
- відсутність активного співробітництва влади із представниками медіа, політичних еліт різного рівня та громадськістю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальна думка вчених полягає у характеристиці ускладнення соціально-політичних та економічних обставин, що супроводжують сучасні події в Україні та світі, збільшення ризиків, які перешкоджають ефективності управлінської діяльності як у соціально-гуманітарній сфері (найбільш чутливій до впливів різноманітних внутрішніх і зовнішніх факторів), так і інших сфер суспільної життєдіяльності [2; 3; 8; 9]. Слід виділити невирішені частини загальної проблеми, яку науковці-експерти вбачають у спробі політичних сил маніпулювати громадською свідомістю у сфері світоглядних соціогуманітарних людських цінностей (як із політикою ідентичності, так і мови) та зазначають, що «влада навчилася актуалізувати старі та породжувати нові конфлікти, які підносять суперечливі моменти історичного минулого до рангу складних, безкомпромісних соціальних суперечностей» [8, с. 187].

Актуальними щодо сьогоденних соціально-гуманітарних реалій є дослідження В.Д. Бакуменко, І.В. Вернудіної, В.А. Гапоненко, Т.І. Заславської, М.М. Іжі, С.А. Попова, В.П. Семиноженко, Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, О.О. Якуби та ін. Здобутком вказаних праць є обґрунтування думки про необхідність формування демократичних цінностей як передумови функціонування політичних інститутів, державної політики соціо-

гуманітарної сфери. Науковці та практики цілком обґрунтовано вказують на потребу розвитку і підтримки демократичних норм і цінностей, які би сприяли розв'язанню соціально-гуманітарних проблем. Більшість із них сходиться на тому, що для забезпечення суспільної спроможності й узгодження різноспрямованих інтересів мають бути сформовані політичні механізми на засадах демократичних цінностей, які б давали змогу поєднувати інтереси соціального і гуманітарного характеру на демократичних засадах [1; 4–6; 12].

**Постановка завдання. Метою статті** є спроба розкрити теоретичні основи та зміст поняття «публічна політика» і з'ясувати ефективність її цілеспрямованого впровадження та впливу на соціогуманітарну сферу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організація системи демократичної, соціально орієнтованої політики держави потребує ефективних механізмів вітчизняного реформування в багатофункціональній політиці держави у напрямі поліпшення якості життя громадян.

Державна політика в соціогуманітарній сфері – це діяльність, яка охоплює інформаційно-аналітичну, організаційно-управлінську, адміністративно-технологічну, комунікативно-консультативну, соціально-психологічну та науково-дослідну сферу органів публічної влади, спрямовану на вирішення стратегічних завдань суспільства щодо забезпечення доступності та якості публічно-соціального сервісу [6; 10; 11]. Розрізняють безліч видів державної політики: внутрішню, зовнішню, соціальну, гуманітарну, національну, економічну, науково-технічну, культурну, фінансову, військову, кадрову, екологічну та ін. Поняття та реалізація загальнонаціональної державної політики розглядається ученими з позиції змісту, середовища формування й реалізації цілеорієнтованого процесу, що визначається її спроможністю створювати та підтримувати умови для розвитку країни [8; 9; 12].

Згідно з Указом Президента України № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» основними пріоритетами соціогуманітарного розвитку постають соціальні відносини в системі цінностей між державою і населенням, між особистістю та державою із приводу задоволення потреб людини, її соціального захисту [11, с. 5]. Варто зауважити, що останнім часом чи не найбільшу тривогу як у середовищі професіоналів, так і у представників широких суспільних верств викликає політизація регіонального чинника, про-

яви світоглядної та політичної дезінтеграції суспільства на фоні деструктивних змін у суспільно-політичній взаємодії представників політичної еліти. Наприклад, у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р. відповідно до плану заходів, програм у галузі охорони здоров'я, освіти та культури тощо прописано використання бюджетних коштів [10, с. 21]. Реалії суспільного життя відображають системні проблеми у сфері державних фінансів: розпорощення коштів між багатьма розпорядниками, що ускладнює загальну координацію політики в певних галузях відповідними міністерствами. Більше того, у разі реального впровадження у практику роботи міністерств і відомств стратегічного планування (як це передбачається вже кілька років у бюджетних резолюціях) реалізація стратегічних цілей профільними міністерствами буде практично неможливою через підпорядкування багатьох закладів системи охорони здоров'я, освіти та культури іншим міністерствам. Для досягнення стратегічних цілей необхідні умови для прийняття обґрунтованих і скоординованих рішень Кабінету Міністрів України, які забезпечують реалізацію пріоритетів розвитку держави. Найбільш важливими аспектами залишаються навчальні та інформаційні заходи щодо покращення якості надання адміністративних послуг, а також роботи центрів надання таких послуг. Метою Стратегії є визначення на законодавчому рівні переліку документів державного стратегічного планування управління людськими ресурсами [10, с. 9].

Виходячи з цього, слід акцентувати увагу на тому, що розвиток держави базується на системі функціонування державної служби – основі публічного управління. Водночас нині переважна більшість громадян схильні до поступок демократичними цінностями на користь власної життєвої безпеки. Це пояснюється кризовим станом функціонування політичної системи, постійними суспільними негараздами. В Україні, попри формально встановлену демократію, досі не відбулося її консолідації. Подібні виклики пояснюються невідповідністю запроваджуваних інститутів цінностям соціогуманітарного виміру, які не можуть бути здійснені без професійних, добросовісних та етичних державних службовців [8, с. 57].

Згідно із соціологічним опитуванням [9, с. 4–5; 12, с. 3] та думками науковців на фоні соціально-економічних, суспільно-політичних негараздів, низького рівня політичної культури, медіаграмотності значної частини населення України, недостатньої сформованості умінь і навичок

вибіркового споживання інформації, відсутності належного соціального захисту, психологічного імунітету до зовнішніх впливів зазначені тенденції можуть становити загрозу національній безпеці України, особливо без ефективно діючої публічної політики [8, с. 115–118]. Соціогуманітарна сфера держави не є пріоритетною. Залишаються нерозв'язаними проблеми молоді, серед яких нерівний доступ до освіти та працевлаштування, забезпечення житлом. Кожна третя молода людина не задоволена своїм соціальним статусом, і лише третина молоді бачить власну соціальну перспективу в Україні [8, с. 120]. Саме серед молоді спостерігається найвищий рівень безробіття, що пов'язано з пошуком першого робочого місця. Особливо гостро ці проблеми постають перед сільською молоддю, і вирішення їх неможливе без якісних змін у сфері економіки, освіти й ефективної реалізації публічної політики в соціогуманітарній сфері [8, с. 116]. Так, завдяки сучасному лиху пандемії, окрім видимих ознак – статистики захворювань і масок на обличчях, різних видів карантину – наявні менш очевидні наслідки: відчуття незахищеності й тривожності, невпевненості у завтрашньому дні. Зауважимо, що, коли йдеться про публічну політику в реалізації соціогуманітарного простору, мається на увазі і побутова реальність, зумовлена соціокультурною множиною смислів життя, і просторова єдність, фактори, які можна звести (з великою мірою умовності, певна річ) до таких різновидів, як:

- біологічна тривалість людського існування (вимірюється кількістю річних та інших циклів функціонування організму у площині «здоров'я – хвороба», «дитинство – молодість – старість»);

- традиційний плин життя людини в контексті буттєвих культурних цінностей;

- життя особистості: стадіально-типологічні трансформації полііндивідуальних структур людини, що утворюють соціокультурні цінності особи;

- суспільне життя людини: діяльність особи в контексті соціально-економічних реформ, суспільних ролей, статусів, позицій, програм.

Як зазначалося вище, системні деформації організаційно-управлінської діяльності органів у сфері соціального та гуманітарного простору пов'язані з гальмуванням економічних реформ, яке спричиняє диспропорції у використанні трудового потенціалу та зростання диференціації доходів населення. Поглиблення соціогуманітарних проблем викликано недостатньою увагою з боку держави



до суспільного життя, стає причиною зневіри громадян у спроможності владних структур враховувати прагнення та життєві інтереси людей, що може спонукати громадян до вирішення власних проблем поза межами визначених державою правових норм і механізмів. При обговоренні вищезазначеної проблематики слід акцентувати увагу на тому, що гуманітарна політика держави повинна стати стабілізуючим чинником складно-організаційного механізму політики нової влади, має орієнтуватися на загальнонаціональний проект спільного майбутнього, котрий є однаково прийнятним для жителів усіх регіонів України по забезпеченню громадянських прав і свобод.

Нині диференціація рівня людського розвитку призводить до нерівності можливостей і посилення міграційних процесів: як на центральному, так і на регіональному рівнях скорочення населення відбувається високими темпами, доповнюючись міграційними втратами людей продуктивного віку та високого професійного кваліфікаційного рівня [12, с. 23]. Для прикладу, за оцінками Світового банку, Індекс економіки знань, який розраховується з показників розвитку інноваційної системи, освіти й людських ресурсів та економічного режиму у сфері державного управління, для України становить 5,55, тоді як для провідних країн світу він перевищує 8,21 (Швеція, Сполучені Штати Америки, Фінляндія, Ірландія, Велика Британія, Канада, Франція, Німеччина, Японія та Нідерланди). Між Україною та іншими країнами залишаються значні відмінності, коли йдеться про благополуччя населення [7, с. 3–5].

Сьогодні держава виявилася неспроможною гарантувати своїм громадянам виконання взятих на себе обов'язків, зокрема в гуманітарній сфері. Так, проголошені Конституцією України права на житло (ст. 47), на достатній життєвий рівень (ст. 48), на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49), безпечне для життя та здоров'я довкілля, відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50), безплатну вищу освіту (ст. 53) та ін. залишаються здебільшого декларативними. Внаслідок цього переважна більшість громадян України незадоволена своїм соціально-економічним становищем і розвитком країни загалом [8, с. 34–38].

Слід наголосити, що з категорією соціогуманітарної сфери пов'язані поняття «соціальний механізм, «соціальна політика». Відомий соціолог Т. Заславська під соціальним механізмом розуміє сталу систему поведінки соціальних груп, а також взаємодію цих груп між собою та державою із

приводу виробництва, розподілу, обміну, споживання матеріальних благ і послуг; систему, що регулюється, з одного боку, соціальними інститутами (партіями, державою), з іншого – соціально-економічним становищем і свідомістю суспільства [12, с. 7].

Особливістю організаційно-управлінської діяльності у сфері соціально-гуманітарного розвитку держави на сучасному етапі є те, що соціогуманітарна політика є низкою механізмів, спрямованих на забезпечення певних напрямів існування громадян:

- підвищення рівня життя;
- громадського добробуту;
- якості життя народу;
- соціально-політичної стабільності.

Таким чином, державна політика в соціогуманітарній сфері має три головні функції:

- економічну (стимулювання різних видів економічної діяльності);
- соціальну (створення соціально-економічних передумов для збереження стабільності суспільства);
- стратегічну (створення соціально-економічних умов і психологічних передумов) для збереження та розвитку «людського потенціалу».

Кожний сектор механізму держави має, крім загальних, визначених Конституцією та іншими законами України правових норм, особливу нормативно-правову базу, котра регулює суспільні, соціальні, економічні відносини. Іншими словами, розв'язання першочергових завдань у царині соціогуманітарної сфери повинно здійснюватися за багатьма напрямами, усіма «гілками» державної влади та її структурними підрозділами. Фундаментом такої політики мають бути ідеї реалізації суспільних благ, матеріальних досягнень для захисту індивідуальних інтересів, прав, потреб і соціогуманітарних цінностей, закріплених у Конституції України.

Регулюючий вплив держави на сфері суспільних відносин окреслено на рис. 1.

Вважаємо, що регулюючий вплив держави на сфері суспільних відносин і реалізацію соціогуманітарного розвитку державної політики повинен базуватися насамперед на:

- соціально-психологічних даних (опитуванні громадської думки, визначенні стану благополуччя у країні);
- прогнозуванні шляхів розвитку країни;
- визначенні закономірностей функціонування відповідних галузей життя у взаємозв'язку з економікою, політикою, культурою.

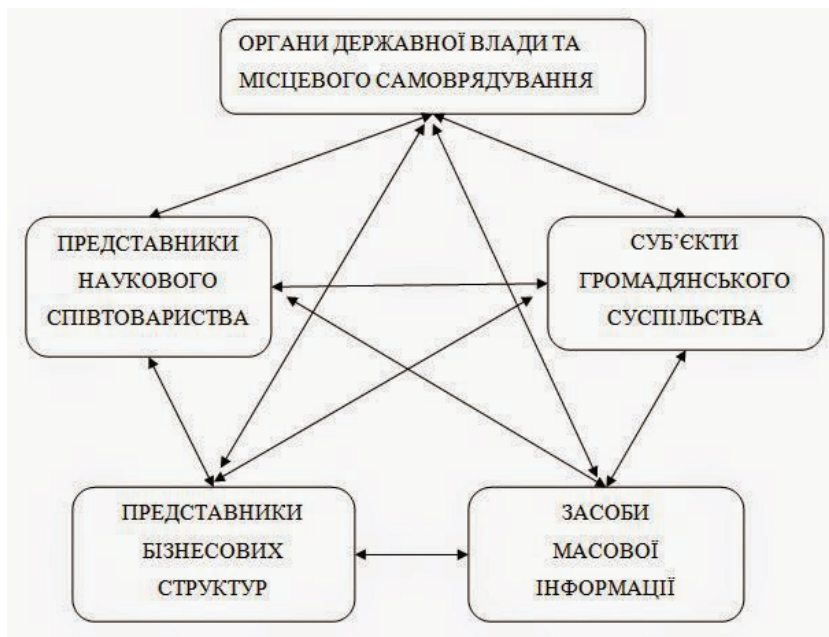


Рис. 1. Регулюючий вплив держави на сфери суспільних відносин

**Висновки.** Підтримуємо думку вчених про те, що «реалізації державної політики соціо-гуманітарної сфери сприяють активна роль політичної еліти, організованість суспільства, орієнтованого на підвищення рівня життя із пріоритетністю ефективно функціонуючих органів державної влади та місцевого самоврядування» [8, с. 15]. Як європейська за своєю цивілізаційною належністю держава Україна має спиратися у своєму розвитку на людиноцентричну систему цінностей, основу якої є: свобода, справедливість, солідарність, рівність, відповідальність.

Формування і реалізація публічної політики у соціогуманітарній сфері має спиратися на умови розвитку людського потенціалу України завдяки економічному росту країни, рівному доступу до якісної освіти й медицини, мистецтва, культури, спорту, освітньо-культурних потреб, зміцнення атмосфери суспільної злагоди. Змістом діяльності публічної політики є належна організованість функціонування всіх сфер громадського життя. Саме такий підхід надалі сприятиме функціонуванню соціально-гуманітарної сфери в режимі рівноваги та стабільності [1; 3; 4; 6].

#### Список літератури:

1. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття виконання управлінських рішень. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2015. № 1. С. 8–26.
2. Вернудіна І.В. Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики. *Публічне управління: шляхи розвитку* : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 1 / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. С. 30–32.
3. Гапоненко В.А. «Політичне життя». 4. 2018.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відп. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997.
5. Державно-управлінські нововведення: теоретико-прикладні засади : навчально-методичний посібник / М.М. Іжа, С.А. Попов ; за заг. ред. М.М. Іжі. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. 126 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
7. Индекс экономики знаний. Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/knowledge-economy-index/knowledge-economy-index-info> (дата звернення: 23.03.2020).
8. Публічне управління соціально-гуманітарним розвитком: конспект лекцій / уклад. С.А. Попов, Н.М. Драгомирецька, О.І. Воронов, Л.В. Курносенко, Н.В. Сокур, Л.М. Титаренко, В.А. Яценко ; за заг. ред. С.А. Попов, Л.В. Курносенко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 218.

9. Разумков Центр. Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini>.

10. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р. / Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>.

11. Указ Президента України № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08 листопада 2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

12. Якуба О.О., Заславська Т.І. Предмет соціології, загальна соціологічна теорія, суспільство – як система, експлуатація, легітимність суспільного ладу. *Український соціологічний журнал*. 2018. URL: <https://periodicals.karazin.ua>.

## **Tytarenko L.M. PUBLIC POLICY OF REALIZATION IN THE SOCIO-HUMANITARIAN SPHERE OF POWER**

*At the present stage of state formation, the direction of public policy on the development of society, the approximation of living standards of the population of Ukraine to European standards acquires special significance. Solving these problems is impossible without a highly professional approach of specialists implementing the political and managerial processes of public policy in the socio-humanitarian sphere at both central and regional levels.*

*As you know, the socio-humanitarian sphere is a determining factor in democratization, state building, and its economic development. However, it must be acknowledged that in Ukraine, due to the long authoritarian past, the leading feature of socio-political relations of various segments of the population is state paternalism, social apathy, and in many cases – the lack of socially significant responsibility [8, p. 45]. It is important to note that today most citizens do not have a sufficiently developed sense of individual responsibility and public initiative, the tendency to state paternalism prevails, so at the public level there is a need to adjust the forms, methods and goals of public management of the humanitarian sphere. Recently, there is a need to study the phenomenon of content and nature of the interaction of state and man, which is an important indicator of the state of development of the country – as a democratic, social, legal state. The urgency of the tasks of socio-humanitarian development of society and the need to improve public administration in this area necessitate a comprehensive consideration of the essence, content, problems and prospects of public policy. The article identifies the priorities of public management of the socio-humanitarian sphere in the current socio-political and socio-economic challenges, internal and external threats that require appropriate conceptual justification. The principle of humanism, which is the basis of management theory, is considered as a mechanism for determining the strategy and tactics of society, which requires qualitative changes in the organization and functioning of government institutions aimed at implementing these priorities in content and forms of management.*

**Key words:** public policy, social and humanitarian development, state, public administration, humanistic concept, civil society, social indicators, social standards, realization of social and humanitarian sphere.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.851:37.014.55+353

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/12>

**Безена І.М.**

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ СФЕРОЮ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: РЕГІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

*У дослідженні проаналізовано євроінтеграційні процеси у сучасній регіональній практиці та перші результати спільної діяльності місцевих органів влади, інститутів громадянського суспільства та громадян щодо реформування освітньої сфери, спрямовані на підвищення якості освіти та задоволення освітніх запитів людини. Ключовими питаннями національних регіональних практик в організаційній діяльності державного управління є конструктивна й ефективна співпраця з органами місцевого самоврядування, громадськими інституціями території та жителями сіл і міст. Актуалізуються спільні зусилля, спрямовані на покращення ресурсного забезпечення освітнього середовища та сучасного розвиваючого й інтерактивного простору для всебічного освітнього розвитку людини. Особливого значення набуває проблема гнучкої системи, мережі та змісту освіти, зорієнтованих на освітнє середовище для людського розвитку в межах території та доступності її змісту без обмежень за соціальними чинниками. Від рівня спільної організаційної роботи залежать стратегічна ефективність освітньої системи, перспективи розвитку соціальної інфраструктури території та поглиблення доходних активів на бюджетне фінансове наповнення, зростання якості життя громадян, розширення інвестиційної привабливості інфраструктури території.*

*За результатами дослідження встановлено, що від євроінтеграційних процесів у формуванні ефективного рівня співпраці органів державного управління, місцевого самоврядування і громадянського активу території залежить ефективність освітньої системи, а це можливо за умови стратегічного вибудовування партнерських відносин, спрямованих на організаційний розвиток взаємної довіри й відповідальності, на успішність території та освітньої сфери громади, ефективне розв'язання критичних соціально-економічних проблем і сталий поступ у розвитку регіону. Сучасні національні регіональні практики підтверджують актуальність для нових стратегій розвитку території наявності активних, професійних і системують суб'єктів публічної організаційної діяльності для послідовної реалізації успішних інфраструктурних та організаційних процесів: стратегічного аналізу інфраструктурної мережі та ситуації; стратегії регіонального планування; публічного обговорення ситуації й експертизи проблеми; демократизації процедури розгляду і прийняття публічного рішення; внутрішнього та зовнішнього бюджетування інфраструктурних проєктів; ефективної реалізації стратегії розвитку освітньої системи та соціальної успішності регіону.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція освіти, стратегія розвитку регіону, сталий розвиток громади, партнерство, взаємодія, освітня система, якість освіти.

**Постановка проблеми.** Наша держава окреслила стратегічне прагнення до європейської інтеграції всіх сфер суспільного простору й у зв'язку з цим уніфікацію і приведення до стандартів ЄС: національного нормативно-правового законодавства; публічних інститутів влади від центру до регіонів; суб'єктів соціальної інфраструктури (медицини, освіти та культури); громадянських

інституцій та інфраструктури господарювання й життєзабезпечення. Сучасні процеси суспільних трансформацій відповідають національним стратегічним потребам, які зорієнтовані на підвищення якості життя громадян, інноваційного соціально-освітнього простору й ефективного розвитку громади та залежать від забезпечення соціально значимої єдності державних стратегій і



механізмів діяльності центральних і регіональних органів влади, суб'єктів соціально-економічної сфери громади та громадянського активу територій. За сучасних умов розвитку України підвищується актуальність організаційної діяльності з використання практичного досвіду країн-членів ЄС у забезпеченні сталого функціонування регіональних інституцій і реалізації управлінсько-організаційних процедур у контекстах приведення освітньої сфери регіонів у відповідність до європейських стандартів.

Нині перед державними та суспільними інституціями постають питання європейської інтеграції освітньої системи України: активний порівняльний аналіз національної та зарубіжної системи освіти; критичне осмислення змісту й ефективності трансформацій та інновацій; структурні та змістові реформи шкільної освіти для широкої інтеграції у європейські стандарти й орієнтири освітньої системи; визначення концептів становлення демократичних основ діяльності освітньої системи території та повномасштабне задоволення освітніх потреб громадян. Водночас шкільна освіта має розглядатися як ефективний інструмент стратегічного розвитку освітньої системи, національної економіки та підвищення соціального сталого людського життєвого простору.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного управління освітньою сферою в контексті європейської інтеграції з огляду на регіональний аспект в Україні активно досліджується у науковому середовищі. Ю. Курілов, Н. Камінська, Т. Безверхнюк, І. Грицяк, В. Гонціж, Р. Колитчак, Л. Юрчук, І. Сторонянська, Л. Беновська, Л. Акімова, Н. Хомюк, І. Литвинчук, О. Петрова, С. Сergyоїн, Є. Бородин, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко та ін. вивчають окремі науково-практичні процеси демократизації у регіональному державному управлінні й організаційній діяльності системи освіти в контексті стратегій євроінтеграції.

**Мета статті.** У дослідженні буде узагальнено практики формування нових моделей освітнього середовища на регіональному рівні з огляду на перспективи національної стратегії у контексті європейської інтеграції системи освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Здебільшого процеси реформування публічних інституцій влади (центр – регіони) та демократизація в усіх галузях суспільного життя продовжують наповнюватися інноваційним змістом і стратегічними пріоритетами, які зорієнтовано на широкомасштабну європейську інтеграцію всіх національних

сфер соціально-економічної діяльності. З цієї причини відповідно у Національній доповіді «Цілі Сталого Розвитку: Україна» (далі – ЦСР) викладено стратегічне бачення євроінтеграційних орієнтирів, досягнення яких визначено через принципи: «нікого не залишити осторонь»; широкого кола інформаційних, статистичних та аналітичних матеріалів у контекстах «держава – громадянин»; дієвого розвитку взаємної довіри та спільної діяльності; формування інноваційного освітнього середовища й реалізації ключових завдань для соціального зростання людини. Серед стратегічних пріоритетів сталого розвитку визначено такі суспільні вектори діяльності, як: подолання бідності та голоду, розвиток сільського господарства; міцне здоров'я і благополуччя; якісна, змістовна і сучасна освіта; скорочення нерівності та гендерна рівність, сталий розвиток міст, селищ, сіл і громад; чисте та безпечне довкілля: вода, санітарні умови та доступна енергія; гідна праця, економічне зростання промисловості й інфраструктури; пом'якшення наслідків зміни клімату; збереження морських ресурсів; захист і відновлення екосистеми суші; мир, справедливість і сильні інститути урядування; партнерство у різних сферах суспільного простору заради сталого суспільного / індивідуального розвитку [1, с. 2, 3, 34; 2, с. 29].

В останніх національних наукових дослідженнях дедалі частіше піднімається питання про децентралізацію і демократизацію як процеси перезавантаження, а саме передачі повноважень від уряду до місцевих територіальних органів влади, які зорієнтовано на сталий розвиток людини, громади й держави, проте вплив на окреслений процес має форма державної організації (федеративна або унітарна), що відповідно впливає на моделі передачі повноважень для досягнення взаємної довіри в контексті «влада – людина». Саме на місцях, у регіонах працюють органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) або об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) та представницькі органи, створювані центральною владою. Від окресленого впливу на зміст діяльності з виконання делегованих повноважень залежить ступінь свободи організаційно-управлінської діяльності та досягнення сутнісних змін у соціально-економічному просторі регіону [3, с. 76].

Служби ОМС і соціальної інфраструктури регіону мають сприяти практикам ефективної децентралізації, а саме: заходам із подолання надмірної централізації повноважень державної влади; підвищенню ефективності організаційно-

управлінської діяльності (далі – ОУД) регіональної та місцевої влади; формуванню стратегічних передумов до діяльній активності ОМС і позитивного розвитку рівня довіри громадян до ОУД регіональних / місцевих органів влади. В окреслених контекстах системне переміщення позитивного балансу владних повноважень на регіональну рівні управління, відповідальності та фінансові ресурси мають спричинити початок кардинальних процесів на вирішення місцевих / регіональних / міжрегіональних проблем території та громадян, що відповідно має привести до зміцнення державності та суверенності країни. Освітня сфера суспільства має постати як генератор сталого регіонального простору та формування інноваційної управлінської й педагогічної основ успішності змісту, якості та індивідуалізації освіти, втілення стратегічних цілей та ефективності простору територіальної громади. Як відзначають зарубіжні дослідники, «зміни є ретельно розрахованими ризиком, із добре продуманим планом переходу системи з одного стану в інший» [4, с. 48; 5, с. 28].

У сучасних регіональних практиках стали очевидними проблеми з ефективністю, інноваційністю та освітньою діяльністю закладів загальної середньої освіти й моделями управління окресленими процесами. У зв'язку з тим, що сучасний світ оголив подвійний виклик у контекстах «суспільство – освіта – особистість»: по-перше, постали питання, яким чином і яку модель освітньої системи впроваджувати, щоб сформувати покоління з новітніми знаннями та вміннями, необхідними для успішності у швидкозмінному та нестійкому світі цифрового суспільства; по-друге, забезпечення соціальної рівності у доступі до різних рівнів освіти, незалежно від ступеня соціально-економічного розвитку території й обставин рівня життя людини. Успішно здолати окреслені глобальні виклики є моральною, ресурсною й економічною вимогою до освітнього простору територіальних суспільств, органів публічного управління та лідерів громад. Водночас заможність і розвиток держави залежить від інновацій в управлінні освітою, освітньому середовищі та рівня задоволення освітньої потреби, її якісних показників для життєвих практик людини / особистості [6, с. 27]. Зіставлення засвідчує, що силоміць створити освічений народ неможливо, а освітній поступ має формуватися через внутрішню потребу в активному двосторонньому рухові освітнім середовищем (учителем, здобувачем освіти); розвиток гнучкої, змістовної,

якісної та вільної моделі освітнього простору, з найменшим управлінським контролем / примусом і патронатним супроводом; укорінення взаємної довіри між управлінням освітою й закладом освіти. Вказане дасть реальну можливість сформувати освітній простір зі сталими змінами, стандартами, пріоритетами та реформами, які зрозумілі для педагогів і здобувачів освіти.

Окреслюючи правові аспекти та застосування спеціальної термінології у європейському співтоваристві, дослідники проблеми відзначають деякі розбіжності у національному та європейському просторі: 1) немає застосування поняття «державне управління», але воно використовується в окремих рішеннях і нормативно-правових актах ЄС, що є частиною правового доробку (*acquis*); 2) «публічна адміністрація» згадується в різних контекстах: стосовно публічної служби (*public service*), центральних урядів (*central governments*), регіональних органів влади, місцевих та інших органів публічного управління (*regional, local and others public authorities*). Основним принципом взаємовідносин між ЄС і національною державою постає концепт про інституційну автономію держави-учасника через незалежний державний апарат, власні національні механізми та процедури управління й дотримання принципу широкій співпраці національної держави (*sincere cooperation*) у межах Європейської Унії [7, с. 5].

Безперечно, в Україні склалася загальна ситуація, яка оголила регіональні проблеми у подоланні соціально-економічної диспропорції розвитку, місцевих процесів державного управління й ОУД, направленої на сталий розвиток територій і громадян. У країнах ЄС окреслюються такі основні напрями регіональної політики для подолання дисбалансу та впровадження низки регіональних спеціальних програм у вирівнюванні соціально-економічного розвитку територій: 1) спрямування розвитку та структурного вирівнювання стану розвитку територій; 2) забезпечення трансформацій неіндустріальних територій; 3) сприяння сталому розвитку сільських територій і громадян; 4) забезпечення ефективного та структурного розвитку депресивних регіонів [8, с. 640]. Відповідно до загальнодержавної стратегії ефективна діяльність із державного управління органів управління освітою має будуватися на таких принципах, як: збалансований соціально-економічний розвиток територій, який забезпечить ефективну територіальну цілісність; сталий розвиток і взаємні зв'язки міських і сільських територій; модернізація інфраструктурного розвитку територій

різного структурного складу; доступ до публічної інформації; зменшення людського навантаження на навколишнє середовище; раціональне використання енергоресурсів; розвиток міжтериторіальної або міжрегіональної співпраці у сталому розвитку громад та освітньої сфери; попередження негативних явищ в управлінні (корупції, кумівства, сприяння у вирішенні проблем, неефективного використання коштів) тощо.

Ключовим пріоритетом на сучасному етапі розвитку європейської цивілізації окреслено перехід до нового рівня – суспільства знань, котре характеризується якісно новими суспільними вимогами до ресурсного розвитку системи освіти на основі інноваційного середовища та її загальної міждержавної інтеграції. Освітня система країни перетворилася на вирішальну суспільну сферу, дедалі більше визначає успішність нації через сталий розвиток соціальної держави та її регіонів у конкурентній боротьбі за ефективний розвиток [9; 10]. Для європейського простору визначено ключове питання з подолання кризових явищ суспільного розвитку – загальну національну стратегію, спрямовану на розвиток згуртованості суспільних інституцій через принципи розширення та поглиблення субсидіарності територій; подолання корупції та її явищ; удосконалення системи управління освітньою системою; демократизацію принципів управління в освітній галузі; гнучкість змісту та якості освіти; ефективну модель фінансування закладів освіти.

Відповідно до ст. 433 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом (ЄС) (далі – Угода) передбачено систему заходів із вивчення можливості розвитку співробітництва між сторонами Угоди у сфері середньої освіти, дистанційного навчання й освіти протягом життя [11]. Документ визначає зобов'язання держави України забезпечити приведення національних стандартів освіти до європейських, здійснити реформування середньої освіти у напрямку децентралізації управління в галузі освіти, які мають проходити паралельно до трансформаційних процесів ОМС і нового адміністративно-територіального устрою регіонів.

Нова європейська модель освітньої системи будуватиметься на уніфікації європейського освітнього простору та принципах демократичності, релевантності, неперервності, гнучкості, технологічності та високої якості, інтернаціоналізації освітньої системи європейських країн. Ключовими концептами постають питання про атрибути європейської середньої освіти, зорієнтовані на високі

стандарти шкільного навчання, допрофесійну та / або профільну предметну направленість, нове ресурсне забезпечення освітнього простору, формування індивідуально-особистісних якостей самостійності, відповідальності та компетентностей освіти протягом життя.

Враховуючи досвід європейських країн, відзначаємо, що другим ключовим вектором реформи з децентралізації постає питання реформування управління в галузі середньої освіти, яке включає такі аспекти: 1) дерегуляцію управління через подолання надмірно бюрократизованих процесів шкільної діяльності та звітності; 2) розширення можливостей з автономії та самостійності управління фінансовими ресурсами, освітніми процесами та педагогічним персоналом; 3) цільову зорієнтованість і нову модель стандартизації розвитку закладів освіти; 4) розширення автономії й організаційної самоврядності; 5) відповідальність, підзвітність і прозорість освітньої діяльності та співпрацю із громадою. Таким шляхом пройшли країни ЄС, важливими для України постають надбання децентралізації у Німеччині, Франції, Фінляндії та Польщі, їхні освітні системи та вибудовування нової моделі сфери відповідальності. Так, досить успішними є результати Польщі у перезавантаженні повноважень початкової та молодшої середньої школи, які було передано до компетенції місцевих громад (гмін), і вищої середньої школи (освіта в яких не є загальнообв'язковою), котрі стали підпорядковуватися повітам та органам управління освітою [12; 13]. Українські регіональні органи державного управління й ОМС розпочали процедури з раціоналізації мережі, оптимізації ресурсного забезпечення закладів освіти та вибудовування нових підходів до потреб у ефективному фінансуванні освітньої галузі на інноваційні та ресурсні інвестиційні проекти. Місцева влада розпочала роботу з пошуку внутрішніх і зовнішніх інвестицій в освітню галузь, щоб підвищити інноваційність освітнього простору школи, подолала дублювання повноважень і надмірного адміністративного впливу на діяльність у закладах освіти, відійшла від надмірної централізації та втручання у зміст освіти та педагогічну діяльність учителя, наблизила інститути громадянського суспільства до процесів врядування в освіті.

Отримані результати свідчать про певні загрози у процесі децентралізації й управління освітою: невідповідність між розподіленими функціями та ресурсами; проблеми професійності та відповідальності кадрів управління освітою й

дотримання професійної етики; недосконалість демократичних традицій і прозорості діяльності та неефективну співпрацю із громадськістю; внутрішній супротив новим підходам в оптимізації та ресурсному забезпеченні системи освіти; прояви корупції; наявність старих і системних проблем території (інфраструктури території, стану доріг, шкільних автобусів, ресурсного забезпечення й енергозберігаючих технологій закладів); відсутність комплексного підходу до формування ефективної моделі місцевої системи освіти (від дошкілля, позашкілля та середньої освіти); прагнення мати миттєвий результат за будь-яку ціну та ресурси; тощо.

Звичайно, у контексті досвіду діяльності країн-членів ЄС із децентралізації влади та сфер суспільної діяльності публічна влада України на регіональному рівні проводить заходи з оптимізації мережі адміністративно-територіальних одиниць. За результатами попереднього етапу децентралізації у Дніпропетровській області був адміністративно-територіальний поділ, сформований на початку 60-х рр. минулого століття: 22 сільські райони та 13 міст обласного підпорядкування. Сьогодні вже створено 7 районів, до складу яких входять 86 громад (міських, селищних і сільських) [14; 15].

Одночасно із трансформаціями у системі державного та самоврядного управління територіями проходять процеси оптимізації в освітній сфері громад: створення опорних закладів і їхніх філій; утворення закладів освіти з поглибленим вивченням окремих навчальних дисциплін (ліцеїв, гімназій, спеціалізованих шкіл); реорганізація закладів освіти шляхом створення навчально-виховних комплексів, до складу яких входять дошкільні, позашкільні та загальноосвітні заклади. У Дніпропетровському регіоні вже створено: 50 опорних закладів, із них в ОТГ – 36; при них функціонують 97 філій, із них в ОТГ – 63. Окремі нові території регіону розглядають можливості приєднання закладів професійно-технічної освіти до загальноосвітніх установ.

Окреслене визначає можливості покращити систему освіти, регулювати її зміст і якість до

потреб ринку праці громади, задовольнити освітні потреби особистості та професійної освіти, адже сучасні європейські стандарти в галузі середньої освіти передбачають: тривалість навчання у середній школі не менше 12 років; 3 роки і більше має проходити профільне (поглиблене) навчання з окремих допрофесійних навчальних дисциплін; обов'язковість державних іспитів за результатами навчання; уніфікацію змісту освіти між державами ЄС і визнання документа про середню освіту; можливості навчання у закладах вищої освіти за межами країни. Покка Арі відзначає, що «успіхи частково пояснюються культивуванням довіри та практичною відсутністю ієрархії <...>, вона бере початок від гармонії між освітньою політикою й тісною співпрацею між школами» [16, с. 15–16]. Освіта та її моделі управління мають постійно змінюватися та трансформуватися для інноваційного розвитку освітнього середовища і задоволення освітніх потреб людини.

Кабінет Міністрів України відповідно до власних повноважень і на виконання вказаної Угоди вже затвердив нові Державні стандарти початкової загальної та базової середньої освіти [17; 18]. Державні стандарти визначають вимоги до обов'язкових результатів навчання та формування компетентностей здобувача загальної середньої освіти відповідного рівня. Для органів управління освітою громад і регіонів окреслюються нові важелі демократичного впливу з дотриманням принципів автономії закладів освіти й адаптивного коригування змісту освіти та навчання. Демократичні основи публічної влади й управління освітою мають будуватися на регіональних принципах ефективності діяльності, розвитку місцевого врядування, співробітництва і добросусідства, системного патронату освітнього середовища, розвитку змістових ліній і досягнення очікуваних результатів навчання, ефективного формування у здобувачів освіти прагнення до самовдосконалення, навчання впродовж життя, готовності до самостійності, відповідальності та громадянської активності [19; 20].

**Висновки.** Таким чином, за результатами дослідження як теоретичної, так і практичної

Таблиця 1

**Адміністративний поділ Дніпропетровської області (станом на 2015 і 2021 рр.)**

Адміністративна одиниця	Райони (було / стало)	ОТГ (було / стало)	Старостинські округи
Україна	490 / 136	10 279 / 1 469	0 / 2 565
Дніпропетровська	22 / 7	288 / 86	0 / 122



управлінської діяльності регіональної влади з децентралізації у євроінтеграційних процесах публічного управління й управління освітою ми дійшли таких висновків: 1) визначено пріоритетні стратегії з розвитку співпраці, забезпечення державної політики у сприянні розвитку регіональної демократії, формування відповідального місцевого самоврядування, об'єднання в рамках єврорегіонального співробітництва для підвищення довіри до місцевої влади і вирішення проблем розвитку громади, поліпшення ресурсного забезпечення відповідно до нових повноважень; 2) окреслено загальні стратегії та пріоритетні механізми євроінтеграційних процесів в освітній сфері за зразками ЄС, вибудовування місцевої моделі демократії в освітній

сфері, автономії закладів освіти; 3) проходять процеси розвитку комунікативних та організаційних механізмів задоволення освітніх потреб людини та громади, спрямовані на сталий соціально-економічний розвиток регіону; 4) формується гнучке, змістовне освітнє середовище, яке має ефективне ресурсне забезпечення; 5) розпочато становлення нової інноваційно орієнтованої моделі управління освітньою системою, що функціонально не контролює, а розвиває комфортне середовище для формування нового типу освіченої людини для успішного розвитку протягом життя. За результатами дослідження окреслилися проблеми співпраці державного управління, ОМС і шкільного менеджменту в інноваційному розвитку освітньої системи.

### Список літератури:

1. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь. 2017. URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity>.
2. Безена І.М. Механізми антикризового управління у сфері освіти в умовах реформування: регіональний аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Т. 31 (70). № 4. 2020. С. 28–34.
3. Курілов Ю.Ю. Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 11–12. С. 72–84.
4. Ин, Пак Ті. Переймаючи досвід Сінгапуру. Сила парадоксів / пер. з англ. О. Назарової. Харків : Вид. «Ранок», 2019. 208 с.
5. Безена І.М. Сучасні аспекти інтегрування механізмів державного управління інноваційним розвитком освітньої системи регіону. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 19. 2020. С. 27–31.
6. Салберг, Пасі. Фінські уроки 2.0: Чого може навчитися світ з освітніх змін у Фінляндії / пер. з англ. А. Шиян ; наук. ред. Р. Шиян. Харків : «Ранок», 2017. 240 с.
7. Гонціяз В. Державне управління в контексті європейської інтеграції. Київ, 2015. 28 с.
8. Akimova L., Khomiuk N., Bezena I., Lytvynchuk I., Petrove O.. Planning of Socio-Economic Development of the Territories (Experience of European Union). *International Journal of Management (IJM)*. Vol. 11. Issue 4, April 2020. P. 638–646.
9. Інтеграція в європейський освітній простір: здобутки, проблеми, перспективи : монографія / за заг. ред. Ф.Г. Ващука. Вип. 16. Ужгород : ЗакДУ, 2011. 560 с.
10. Kryshtanovych M., Petrovskyi P., Khomyshyn I., Bezena I., Serdechna I. Peculiarities of Implementing Governance in the System of Social Security. *Business, Management and Education*. № 18 (1). S. 142–156. Litva. <https://doi.org/10.3846/bme.2020.12177>.
11. Юрчук Л. Тенденції децентралізації управління освітою в Україні. *Вісник національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. Вип. 4. С. 276–282.
12. Сторонянська І.З., Беновська Л.Я. Фінансова спроможність регіонів у контексті бюджетно-податкової децентралізації. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 44–37.
13. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС). *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 83.
14. Перспективний план формування територій громад Дніпропетровської області. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 601-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
15. Децентралізація дає можливості – Дніпропетровська область: формула успіху. Сайт Дніпропетровського ЦРМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
16. Покка, Арі. Вищий клас. Шкільне управління по-фінськи / пер. з англ. О. Назарової. Харків : Вид. «Ранок», 2019. 160 с.
17. Державний стандарт початкової освіти. Постанова КМУ від 21 лютого 2018 р. № 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018-%D0%BF#Text>.

18. Державний стандарт базової середньої освіти. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-2020-%D0%BF#Text>.

19. Безена І.М. Сучасні механізми регулювання освітньої системи регіону: стратегії планування та реалізації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Т. 31 (70) № 5. 2020. С. 7–11.

20. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін. Ухвалена 17 листопада 2009 р. 16-ою сесією конференції Європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text).

### **Bezena I.M. PUBLIC GOVERNANCE IN THE EDUCATIONAL SPHERE IN THE CONTEXTS OF EUROPEAN INTEGRATION: REGIONAL ASPECTS**

*Our study analyzes the European integration processes in modern regional practice and the first initial results of joint activities of local authorities, civil society institutions and citizens regarding the reform of the education sector; the the education quality improvement and meeting educational needs. The key issues of national regional practices in the organizational activities of public administration are constructive and have effective cooperation with local governments, public institutions and residents of villages and towns. Joint efforts are being made to improve the resource provision of the educational environment and modern developmental and interactive space for comprehensive human educational development. Particular emphasis is placed on the problem of a flexible system, network and content of education, which is focused on the educational environment for human development within the territory and the accessibility of its content without restrictions on social factors. The level of joint organizational work depends on the strategic efficiency of the educational system, the prospects for the development of social infrastructure of the territory and the deepening of profitable assets on the budget, the growth of quality of life, expanding the investment attractiveness of infrastructure.*

*According to the results of the study the European integration processes in the formation of an effective level of cooperation between public administration, local government and public assets of the territory are possible under the condition of strategic partnership aimed at organizational development of mutual trust and responsibility for the success of the territory and educational community, effective solution of critical socio-economic problems and sustainable progress in the development of the region. Modern national regional practices confirm the relevance of new strategies for territorial development, the presence of active, professional and system-forming subjects of public organizational activities for the consistent implementation of successful infrastructural and organizational processes such as strategic analysis of the infrastructure network and situation, regional planning strategies, public discussion of the situation and examination of the problem, democratization of the procedure of consideration and public decision-making, internal and external budgeting of infrastructure projects, effective implementation of the strategy of development of the educational system and social success of the region.*

**Key words:** *European integration of education, regional development strategy, sustainable community development, partnership, interaction, educational system, quality of education.*

**Лещенко О.В.**

Донецький державний університет управління

## СТВОРЕННЯ КРЕАТИВНИХ ГРОМАДСЬКИХ ПРОСТОРІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВІДРОДЖЕННЯ РЕГРЕСИВНИХ МІСТ І РЕГІОНІВ

*У статті проаналізовано історичний поступ досліджень із урбаністики від початку XIX ст. дотепер. Визначено, що сучасні дослідники з урбаністики зосереджують коло своїх наукових інтересів на новому явищі в розвитку цивілізації – «гіпермістах». На підставі теорії функціонування гіперміст у вигляді багатьох щільно розташованих «центрів тяжіння» науковці вказують на пришвидшення зміни вигляду міст із чітко вираженим історичним центром, житловими та діловими районами. Активно досліджується вплив на зміну центрів тяжіння, що формують нові мапи міст так званих «креативних просторів». У статті розглянута категорія креативних громадських просторів як фактору, що визначає конкурентоздатність міст і громад у боротьбі за розвиток територій. Проаналізовано і визначено змістову частину поняття «креативний простір». Було змінено традиційний підхід до визначення цього поняття, відповідно до якого креативний простір визначено як мікросередовище, котре відповідає вимогам і запитам активної частини суспільства, здатної до генерування креативного мислення. Встановлено, що креативний простір фактично є формою (архітектурною, інфраструктурною), здатною дати можливість креативним людям наповнити себе змістом, у якому продукуються креативні ідеї, стартапи, продукти. Описано основні типи креативних просторів відповідно до часу їх виникнення та призначення. Встановлено зв'язок між розвитком територій, трудовою та освітньою міграцією та містобудівною стратегією муніципалітетів і громад. Визначено чинники, що є системними та ключовими у прийнятті рішення про трудову й освітню міграцію активної частини населення громад. Доведено, що три основні питання «Чому саме тут?», «Чому саме зараз?», «Чому саме цей простір?» дозволяють громаді та муніципалітету прийняти правильні управлінські рішення щодо розбудови креативних просторів на своїй території в рамках стратегій розвитку. Окреслено краєці практики «великої п'ятірки» українських міст у політиці стримування від'ємної трудової й освітньої міграції.*

**Ключові слова:** креативний простір, трудові ресурси, трудова міграція, освітня міграція, розвиток громад, містобудівна стратегія.

**Постановка проблеми.** Проблема управління регресивними містами та регіонами та їхнього розвитку гостро постає перед державним управлінням, місцевим самоврядуванням і громадами по всьому світу. Складно знайти таку державу, в якій би не поставало таких питань, як розвиток креативної індустрії, підвищення рівня життя населення, зростання валового внутрішнього продукту на душу населення, регулювання міграції робочої сили, санітарні умови в місцях компактного проживання населення, боротьба з безробіттям тощо.

Деякі з перелічених вище питань притаманні тим чи іншим громадам і суспільствам. Наприклад, бідні квартали «барріос» у Каракасі (Венесуела), або бразильські «фавели» та кенійські нетрі «Кіберія», де на тлі жахливих санітарних умов і катастрофічного рівня насильства (більше

ніж 85–100 вбивств на кожні 100 000 населення) місцеві громади намагаються спільно вирішувати побутові проблеми та навіть проблеми екології [1–3]. Інші виклики мають загальносвітовий рівень – боротьба з безробіттям, трудова міграція. Окремі регіони та міста страждають від перенаселення (згадані вище проблеми нетрів), інші – від нестачі трудових ресурсів і населення. Новим викликом за умов глобалізації та відкритих кордонів стало питання трудової й освітньої міграції, коли цілі регіони залишаються спустошеними та занедбанними через масовий виїзд населення [4]. Звичайно, набір «болючих питань» у кожній громаді свій, і навіть однакові проблеми мають «місцеве» забарвлення, проте є й деякі універсальні підходи та інструменти, що дозволяють, якщо не вирішити повністю, то значно знизити ступінь соціально-побутової та економічної напруженості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам урбаністики, вирішення питань складних соціоекономічних систем і конструкцій приділено чимало уваги сучасними дослідниками. Перші наукові роботи на тему проблем розвитку міст і громад, якщо не розглядати «Утопії» Томаса Мора, «Міста сонця» Томазо Кампанелли [5; 6] та роботи інших романтиків-утопістів, стали праці початку XIX ст. Практично століття основним питанням розвитку міст і громад, окрім питань архітектурної забудови та інфраструктури, стало питання розбудови гетто та відносин окремих груп населення всередині цієї системи. У Європі актуальнішими були питання утворення та існування єврейських гетто, а у Сполучених Штатах Америки основна увага приділялася питанням сегрегації населення та функціонуванню афроамериканських гетто [7]. З часом акцент в урбаністичних дослідженнях із національно-расового питання змінився у бік розвитку інфраструктури, рішення соціально-побутових проблем, архітектури, розвитку можливостей [8].

Самі сучасні тенденції у науці про урбаністику торкаються питання розвитку «гіперміст». Гіперміста – це урбаністичні утворення з населенням від 10 млн мешканців, але є і винятки, коли місту з кількістю мешканців від 500 тис. притаманні риси «гіперміст». У межах таких конгломерацій виникають нові форми відносин у системі координат громада – влада – самоврядування – бізнес – індивід. Виникає нове поняття «сталого розвитку» так званих «міських сіл» за умов щільного розташування мікрорайонів [9; 10]. Окремо слід зупинитися на новому фундаментальному дослідженні вітчизняного вченого Андрія Павліва. У своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук під назвою «Теорія імпульсів в урбаністичному розвитку великого міста» 2019 р. автор окремо приділив увагу питанню, яке сформулював як «Мотивація населеності та їхній містоперетворювальний потенціал» [11, с. 296]. У цьому розділі своєї дисертації А. Павлів доводить, що існує явище так званої поліімпульсивності у межах окремого міста. У межах цього явища може виникнути ситуація розмиття чітких меж між історичним центром, околицями та передмістям. Зміна форм зайнятості населення, наслідки містобудівної політики, техногенні фактори змінюють центри тяжіння. Нівелюються такі чинники, як час розбудови тих чи інших районів, їхня первинна належність до «ділової», «промислової» або «спальної» частини міста.

Важко не погодитися з такими висновками, особливо коли у світі є приклади існування гіперміст із населенням більшим, ніж населення окремих країни чи навіть континентів. Так, наприклад, населення Шанхаю, за даними 2014 р., становило понад 24 млн мешканців, тоді як все населення Австралії – близько 23 млн [11, с. 293]. Тож ми бачимо, що розвиток людської цивілізації, набір викликів як локального, так і глобального характеру визначають те коло питань, над яким сьогодні працює наукова спільнота в галузі урбаністики. Дедалі частіше в поле зору дослідників потрапляють інтереси окремих громад, що існують у межах гіперміст та агломерацій [12].

**Постановка завдання.** Сучасній Україні також притаманні проблеми, пов'язані з розвитком і зміною «обличчя» та змісту міст. Серед основних чинників, що мають вирішальне значення у впливі на процеси містоперетворення, можна назвати:

- значне скорочення населення країни протягом останніх тридцяти років. Зменшення на 10 млн осіб (із 52 млн у 1992 до майже 42 млн у 2021) [13];
- внутрішню міграцію населення, спрямовану на відтік із регіонів до основних центрів тяжіння у містах Київ, Львів, Харків, Дніпро, Одеса;
- приховану трудову міграцію з вектором на виїзд із країни;
- відкрити освітню міграцію (явище, що є значно важчим за наслідками, ніж прихована трудова міграція, адже за освітньої міграції, особливо з виїздом за кордон, вірогідність повернення робочої сили на місце постійного мешкання дуже низька);
- пандемію COVID-19, спричиненого коронавірусом, і викликані нею карантинні обмеження;
- зміну форм роботи (дистанційну роботу);
- розвиток е-бізнесу;
- окупацію Російською Федерацією півострова Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей, викликану цим проблему внутрішньої міграції населення, переїзд підприємств, організацій та установ. Окремо слід зазначити існування проблеми «афганського синдрому» в осіб, які брали участь в активній фазі збройного протистояння з російськими окупаційними військами;
- інші.

Такий широкий спектр викликів значною мірою здійснив вплив як на «обличчя» міст, так і на характер внутрішніх процесів містобудування. Основним фактором, що визначає сучасний стан переважної більшості міст України, є нестача кваліфікованої робочої сили (переважно у промислових містах). І це, як не дивно, на фоні існу-



вання проблеми безробіття. На піку карантину 2020 р. рівень прихованого безробіття сягав до 17% від робочої сили! [14] Чому наші міста втрачають робочу силу такими темпами? Це надважливий виклик, адже нестача активної частини у структурі населення фактично перетворює міста та регіони на регресивні. У процесі професійної діяльності у громадській організації «Криворізька фундація майбутнього» нами було встановлено три основні категорії активних громадян, котрі залишають українські міста. Це кваліфіковані робітники працездатного віку; робітники, демобілізовані після участі в антитерористичній операції (АТО) й операції об'єднаних сил (ООС); випускники шкіл і закладів вищої освіти, котрі виїжджають для проходження навчання або на роботу в інші міста або країни.

Коли йдеться про нестачу кваліфікованої робочої сили, природно здійснювати пошук витоків проблеми в тому, а чи існує система підготовки відповідних кадрів у регіоні. За останні 50 років в Україні побудовано розгалужену мережу закладів освіти всіх рівнів, яка може повністю забезпечити потреби економіки, медицини, силових структур, управління. У чому ж полягають причини того, що кваліфіковані робітники виїжджають в інші регіони та навіть країни, а молодь залишає міста, де отримали освіту, на користь міст української «великої п'ятірки» або їде з країни? Частково це можна пояснити умовно низьким рівнем середньої заробітної плати, але останнім часом це питання не стоїть так гостро, адже такі показники, як мінімальна заробітна плата в Україні вища, ніж у Білорусі та Російській Федерації (основних напрямках трудової міграції до 2015 р.) [15]. Коли ж йдеться про оплату праці кваліфікованих робітників, то розрив розміру останньої навіть порівняно з рівнем заробітків у Польщі (країні наймасовішої трудової міграції українців) сьогодні вже не є такою, що істотно б мотивувала на виїзд.

Актуальним є вплив на поведінку й уподобання активної частини працездатного населення так званого «мобілізаційного розриву» (явище, що спостерігається з 2014–2015 рр.). Це час, на який робітник змінював свою професію на службу у збройних силах чи добровольчих утвореннях для відстоювання територіальної цілісності та незалежності України. Явище характеризується низьким відсотком повернення до професійної діяльності, якою займалися демобілізовані особи до участі у збройному протистоянні, та має переважно психологічні та фізіологічні причини.

Названі вище дві категорії робітників, котрі залишають міста, є важливими і болючими, але не вирішально критичними, адже «заробітчани» переважно повертаються у своє місто й інвестують економіку своїх міст за рахунок приватного будівництва, фінансової допомоги членів родини, що залишилися вдома, або початку власної справи на основі заробленого стартового капіталу. Виїзд молоді, навпаки, створює критичну загрозу, адже молодь швидко асимілюється на новому місці. Утворюючи сім'ї на новому місці перебування (навчання, роботи), молодь практично ніколи не повертається. Дуже часто батьки протягом кількох років фінансово допомагають своїм дітям, які виїхали, що додатково виводить гроші з економіки міст, регіонів, країни. Таким чином, міста і регіони, витрачаючи свої ресурси на відтворення і підготовку активної частини населення, втрачають її (активну частину населення) назавжди. Втрачається можливість відновити кількість населення, а також механізми повернення витрачених ресурсів.

Чому молоді українці їдуть зі своїх міст? Як говорить статистика, основною відповіддю є «кращі умови життя й освіти». Не якість освіти, а умови освіти! Ось один із визначальних чинників для 64% респондентів [16]. Умови життя, навчання, реалізації – ось основний запит молоді сьогодні. І тільки вирішивши ці питання, можна побачити перспективу у розвитку міст і регіонів. Отже, цілком логічно є актуальність питання створення креативних просторів для навчання, дозвілля, соціальної та психологічної адаптації, самореалізації та бізнесу [17], але наступним важливим питанням, навіть комплексом питань для громади є такі: Чому саме тут? Чому саме зараз? Чому саме цей простір?

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглядаючи питання створення креативних громадських просторів, насамперед треба визначитися зі змістом терміна «креативний простір». Багато знавців урбаністики по-різному визначають його зміст. Ми навмисно не наводимо ці тлумачення і не намагаємося якось систематизувати й аналізувати думки попередників. Наша позиція полягає в тому, що фактично всі автори мали рацію щодо змісту терміна «креативний простір» відповідно до часу і місця проведення своїх досліджень. На їхні висновки впливала культура регіону і громад, рівень розвитку економіки тощо.

На нашу думку, до визначення «креативного простору» необхідно підходити з точки бачення предмету кінцевими бенефіціарами такого про-

стору. Від кого є запит на креативні простори? Для кого і ким вони будуються? Логічно, що запит на креативні простори йде від сучасної активної частини молоді 18–35+ років. Це молодь, яка якісно відрізняється за своїми уподобаннями від молоді кінця ХХ – початку ХХІ ст. Звичайно, що представники такої молоді були і раніше, але у 70-ті, 80-ті рр. ХХ ст. їх були одиниці. Правда, ці одинаки були Біллами Гейтсами, Марками Цукенбергами, Стівами Джобсами, Ілонами Масками – тими, хто зараз рясно заселив Кремнієву долину. Перші представники сучасної креативної генерації досягли успіху і створили / стали своєрідними еталонами, іконами стилю. Сучасна молодь не розуміє підхід попереднього покоління, яке пропонує їм філософію успіху через формулу традиційного поступового кар'єрного зростання. Ця традиційна філософія полягає в тому, що спочатку ти 3–5 років працюєш за низьку зарплату, але тобі надається право увійти в компанію та доторкнутися до її цінностей. Потім ти сам стаєш провідником цих цінностей на рівні середнього менеджменту, а років через 15–20 ти, можливо, зможеш досягти рівня старшого менеджменту. Протягом всіх цих років еталоном винагороди будуть подяки керівництва, фото на дошці пошани «працівник місяця», уїк-енди за містом, а піком бажань стане двотижнева відпустка на березі моря за принципом «все включено». І все це помножене на правила внутрішнього розпорядку, суворий дрескод, лояльність до корпоративних цінностей.

Сучасна молодь не готова жити за такими правилами. По-перше, вони не готові до марафонів довжиною у 20 років, а тим більше до марафонів, які доводиться бігти у форматі спринту. Роботу і відпочинок вони не розділяють. Дуже часто вони не розділяють роботу, відпочинок і побут як за локацією, так і за часом. Відновлюватися після важкого тижня на «дачі», як молодший персонал, або на виїзді у п'ятизірковому готелі, як топ-менеджери, сучасна креативна молодь не готова. Їхні уподобання – це або екстремальний гірський спуск, або просто філіжанка кави в тихому кутку чи на балконі офісу за принципом «тут і зараз». Та і що таке «трудоий тиждень» для нової генерації? Понеділок може початися в суботу, як у братів Стругацьких, а сам тиждень може розтягнутися на дві декади або завершитися вже найближчого вівторка. Отже, для креативної молоді не працює традиційна система координат ні в роботі, ні в побуті, ні у відпочинку.

Тож креативний простір – це мікросередовище, яке відповідає вимогам і запитам активної частини суспільства, здатної до генерування креативного мислення. Фактично креативний простір – це форма (архітектурна, інфраструктурна), здатна дати можливість креативним людям наповнити себе змістом, у якому продукуються креативні ідеї, стартапи, продукти. Форми креативних просторів можуть бути різними: від модернізму, постмодернізму, еkleктики до деконструктивізму, хай-теку, біо-теку, екологічної архітектури. Все залежить від настроїв суспільства та запитів тієї його частини, яка тут і зараз виконує функції «креативної молоді». Відразу постає питання: чому така увага приділена саме креативній молоді, адже йшлося про брак професійної робочої сили? Тобто є нестача електриків, гірників, металургів, залізничників, а не робітників сфери кіноіндустрії, дизайну, перукарів, рекламистів. У креативній сфері працюють від 2 до 8% активного населення. Тож як через креативні простори вирішити питання відтоку професійних кадрів і населення? Справа у тому, що сьогодні швидко розмиваються межі застосування креативного підходу у будь-якій галузі діяльності людини. Креативний підхід у професійній діяльності вимагається всюди. Тож всюди потрібні носії цього креативного підходу, а де, як не у креативних просторах культивувати креативність? З іншого боку, не треба вважати, що креативні простори – це місця для «тусовки» представників креативних професій. Насправді це нові центри тяжіння територій. Це такі центри, навкруги яких відбуваються події й активності, що задовольняють потреби на умови роботи, побуту та дозвілля одночасно. Паралельно ці простори поширюють навколо себе середовище комфорту, безпеки та створюють мікроклімат для розвитку бізнесу. Тому наявність креативних просторів сьогодні визначає привабливість того чи іншого району міста / території, що є привабливим для життя, роботи, відпочинку, підприємництва, а отже, креативні простори визначають перспективу розвитку територій і громад. Це є відповідь на питання «Чому саме тут?».

Відповідь на питання «Чому саме зараз?» не є складною. Виходячи з наведеного вище, є очевидним, що громади, в яких не культивується створення креативних просторів, стають непривабливими для життя і роботи та починають втрачати активну частину населення, котра прагне до самореалізації та нових умов у роботі, навчанні, побуті та відпочинку. Процеси трудової й освітньої

міграції вже набрали обертів і в окремих регіонах сягнули критичних позначок. Тож якщо сьогодні не почати змінювати простір під запити громади, завтра це вже можна буде не робити через відсутність самої громади.

Третє питання «Чому саме цей простір?» є більш складним. Вибір тематики креативного простору часто залежить від того, на яку фокус-групу спрямований простір. Умовно кажучи, треба визначитися, хто буде основним користувачем простору – «ІТ-шники», «перукарі» або змішана аудиторія? Також важливою є зацікавленість основних стейкхолдерів-інвесторів у цілях і результатах діяльності таких центрів. Якщо інвестором є індустріальні підприємства і їхньою метою є забезпечення робочою силою, то креативні простори будуть орієнтовані на підвищення комфорту мешкання у цій місцевості, наданні можливостей для творчості та розвитку молоді, проведенню дозвілля людей, зайнятих на виробництві. Доречним є розвиток кінотеатрів, центрів раннього розвитку дітей, спортивних майданчиків, паркової зони для сімейного відпочинку, можливо, навіть створення об'єктів для туристичної сфери. Якщо інвестори тяжіють до виникнення на території центрів генерації інноваційних продуктів, акцент у змістовій частині креативних просторів буде зміщуватися до хабів і коворкінгів, тож мета визначає і зміст реалізації.

Немалого значення має і місце, в якому формується або розбудовується креативний простір. Річ у тому, що зміст креативних просторів і їхня цільове призначення суттєво залежить від історичної й архітектурної складової частин конкретної місцевості.

Окремі міста і території мають велику історичну спадщину у вигляді пам'яток архітектури, аутентичної культури, пам'ятників або унікальних природних ландшафтів. Зрозуміло, що перетворювати старовинний замок або п'ятисотрічну ратушу чи площу на палац зимових видів спорту чи технохаб є божевіллям. Та навіть центр сучасного мистецтва не завжди впишеться у мікроклімат, що утворювався сторіччями, але створення коворкінгів, освітеріїв, туристичних маршрутів є кращим варіантом. Коли йдеться про історичну забудову, то ми вже фактично маємо готові креативні простори, які потребують лише невеликої корекції, але лише у тих випадках, де це можливо і не завдає шкоди історичній спадщині. Яскравим прикладом таких «історичних креативних просторів» є замкові комплекси європейських міст.

Другою великою групою креативних просторів є простори, розгорнуті на технологічних майданчиках або у технологічних спорудах. Зазвичай це старі склади, цехи заводів, електростанцій. У таких просторах можливим є реалізація сміливих і масштабних проектів як технократичного, так і арт напрямів. Паралельно вирішується питання рекреації територій. Яскравим прикладом є перетворення на креативний простір для життя, роботи та відпочинку найбільшої цегляної споруди Європи – лондонської вугільної електростанції «Беттерсі» [18]. Ще одним чудовим прикладом зміни регресивного району міста на привабливий хаб для інвестицій є проект українського бізнесмена Василя Хмельницького «UNIT.City» в Києві. Проект замислений як створення на території колишнього Київського мотоциклетного заводу екосистеми «як однієї з найбільших платформ, яка поєднує в собі інфраструктуру та інноваційну екосистему для ІТ та технологічних компаній Центральної та Східної Європи...» [19].

Третім варіантом креативних просторів є об'єкти, що відразу створюються як креативні простори для життя, відпочинку та роботи. Протягом останніх десяти років муніципалітети та великі будівельні компанії, відчувши запит громад на новий зміст громадського і приватного простору, кардинально змінили принципи нового житлового будівництва [20; 21]. Сьогодні будуються не просто житлові багатоповерхівки або райони з таунхаусів, а відразу комплекси креативних просторів, що містять житловий фонд, інфраструктуру забезпечення (магазини, паркінги, адміністративні будівлі, дитячі садки, школи, парки, центри розвитку та дозвілля) й офісні центри. Планування й архітектура всіх елементів таких комплексів є органічно пов'язаною між собою та такою, що доповнює одна одну.

**Висновки.** Які ж міста в Україні найбільш активно впроваджують подібну містобудівну стратегію, стратегію розбудови креативних просторів? Це Київ, Львів, Харків, Дніпро, Одеса – «велика п'ятірка» українських міст, до яких активно виїжджає молодь. На них рівняються і починають активно змінюватись Маріуполь, Запоріжжя, Вінниця, Черкаси. Як наслідок, питання відтоку людського капіталу в цих містах дещо менше, ніж в інших містах і регіонах України. Тенденції є зрозумілими та прогнозованими. Сьогодні розбудова креативних просторів для міст і громад є питанням не престижу чи віддання належного моді, а виживання і розвитку, права на існування.

Список літератури:

1. Фавела. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%B0> (дата звернення: 20.01.2021).
2. Боливарианские записки – 2. URL: <http://ghetto.in.ua/article.php?ID=10&AID=140> (дата звернення: 20.01.2021).
3. Красников Г. Страшный город Каракас. URL: <https://griphon.livejournal.com/240620.html> (дата звернення: 20.01.2021).
4. Кірюхін Д.І. Відтік населення з України: втрата мізків та м'язів. URL: <http://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/199338> (дата звернення: 21.01.2021).
5. Томас Мор. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%BE%D0%B%D0%B0%D1%81%D0%9C%D0%BE%D1%80#%C2%AB%D0%A3%D1%82%D0%BE%D0%BF%D1%96%D1%8F%C2%BB> (дата звернення: 21.01.2021).
6. Томмазо Кампанелла. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%A1%D0%BE%D0%BD%D1%86%D1%8F> (дата звернення: 21.01.2021).
7. Сегрегація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D1%80%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0> (дата звернення: 21.01.2021).
8. Дронова О.Л. Новий урбанізм: у пошуках виходу з урбаністичного колапсу. *Український географічний журнал*. 2015. № 3 С. 33–41. URL: [https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ\\_2015\\_3\\_33-41.pdf](https://ukrgeojournal.org.ua/sites/default/files/UGJ_2015_3_33-41.pdf) (дата звернення: 23.01.2021).
9. Bramley G., Power S. Urban form and social sustainability: The role of density and housing type'. *Environ Plann B: Plann Design*. 2009. № 36 (1). P. 30–48.
10. Hall P. *Urban and Regional Planning*. Routledge, London and New York, 2002.
11. Павлів А.П. Теорія імпульсів в урбаністичному розвитку великого міста : дис. ... докт. архітект. : 18.00.01. Національний університет «Львівська політехніка». Міністерство освіти і науки України. Львів, 2019. С. 293, 296. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/1569/pavlivdysertaciya.pdf> (дата звернення: 24.01.2021).
12. Урбаністична Україна: в епіцентрі просторових змін : монографія / за ред. К. Мезенцева, Я. Олійника, Н. Мезенцевої. Київ : Видавництво «Фенікс», 2017. 438 с.
13. Населення України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/> (дата звернення: 22.01.2021).
14. В Україні побільшало безробітних. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/09/25/665522/> (дата звернення: 22.01.2021).
15. Мінімальна зарплата в Україні більша, ніж в Росії та Білорусі – Немцінов. Інтерфакс Україна. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/716103.html> (дата звернення: 22.01.2021).
16. Українська молодь повернеться після навчання за кордоном. Але за деяких умов. URL: <https://owl-study.com/blog/novyny-z-zhyttya-owl/opytuvannya-ukrayinciv-za-kordonom> (дата звернення: 22.01.2021).
17. Голубчак К. Особливості формування інноваційного креативного простору в структурі закладів вищої освіти. *Архітектура*. Т. 1. № 2. 2019. С. 55–62. URL: <https://doi.org/10.23939/sa2019.02.055> (дата звернення: 30.01.2021).
18. Баттерси: жить в легенде. URL: <https://angliya.com/2015/10/05/battersea-jll/> (дата звернення: 30.01.2021).
19. Інноваційний парк UNIT.City. URL: <https://ufuture.com/uk/nashi-kompaniyi/innovatsijnij-park-unit-city/> (дата звернення: 30.01.2021).
20. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування : колективна монографія / заг. ред. Чечель А.О., Хлобистов Є.В. Бельско-Бяла (Польща) : Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. 493 с. URL: <https://dsum.edu.ua/storage/documents/monographs/chechel/%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B8.pdf> (дата звернення: 20.01.2021).
21. *Public Administration for Sustainable Development: New Challenges and Perspectives : Collective Monograph* / The general ed. Chechel A.O., Khlobystov Ie.V., Śleziak M. Mariupol – Bielsko-Biala (Poland) : University of Economics and Humanities, 2020. 369 p. URL: [https://dsum.edu.ua/storage/documents/monographs/Public%20Administration%20for%20Sustainable%20Development/Monograph\\_2020.pdf](https://dsum.edu.ua/storage/documents/monographs/Public%20Administration%20for%20Sustainable%20Development/Monograph_2020.pdf) (дата звернення: 20.01.2021).



**Leshchenko O.V. CREATION OF CREATIVE PUBLIC SPACES  
AS A TOOL OF REVIVAL OF REGRESSIVE CITIES AND REGIONS**

*The historical progress of urban research from the early nineteenth century to the present is analysed in the article. It is determined that modern researchers in urban studies concentrate a circle of scientific interests on a new phenomenon in the development of civilization – «hyper-cities». Based on the theory of the functioning of hyper-cities in the form of many densely arranged «centers of gravity», modern researchers have pointed to the acceleration of the change in the records of cities with a strict historical centre, residential and business districts. Urban scientists are actively studying the impact on the change of centers of gravity, which form new maps of cities, the so-called «creative spaces». The article considers the category of creative public spaces as a factor that determines the competitiveness of cities and communities in the struggle for territorial development. The substantive part of the concept of «creative space» has been analyzed and defined. At the same time, the traditional approach to the definition of the concept had been changed. After all, the main factor influencing the formation of the content is the ultimate beneficiary - creative youth. According to this approach, the creative space is defined as a micro-environment that meets the requirements and demands of the active part of society capable of generating creative thinking. It is established that the creative space is actually a form (architectural, infrastructural) that can enable creative people to fill themselves with content in which creative ideas, startups, products are produced. The main types of creative spaces according to the time of their origin and purpose are described. The connection between territorial development, labor and educational migration and urban planning strategy of municipalities and communities has been established. The factors that are systemic and key to the decision-making on the labor and educational migration of the active part of the community are identified. It is proved that three main issues «Why here?», «Why now?», «Why this space?», allow the community and the municipality to make the right management decisions in relation to the development of creative spaces in their territory in the framework of development strategies. The best practices of the «big five» of Ukrainian cities in the policy of curbing negative labor and educational migration are outlined.*

**Key words:** *creative space, labor resources, labor migration, educational migration, community development, urban planning strategy.*

*Топузов Д.І.*

Маріупольський державний університет

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*У статті висвітлено окремі теоретичні аспекти управління публічними фінансами об'єднаних територіальних громад в Україні крізь призму реалізації процесу формування спроможних об'єднаних територіальних громад. Надане власне визначення терміна «фінанси», під яким розуміються економічні (грошові) відносини із приводу формування і використання всього різноманіття фондів грошових коштів у суб'єктів економіки (суб'єктів управління), що виникають у процесі управління відтворювальним процесом із метою виконання завдань (функцій) відповідно до їх призначення (відповідно до статутних завдань). Матеріально-речовим втіленням об'єктивної економічної категорії «фінанси» та носієм фінансових відносин є фінансові ресурси, які становлять частину грошових ресурсів, що перебувають у власності або розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання.*

*Проаналізовано процес утворення та функціонування фінансів об'єднаних територіальних громад. Визначено, що управління фінансами об'єднаної територіальної громади становить систематичну, послідовну, цілеспрямовану діяльність суб'єктів з організації й управління фінансовими відносинами, грошовими фондами та грошовими потоками на певній території, розташованій у межах одного або кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром. Запропоноване визначення окреслює такі ознаки управління фінансами об'єднаної територіальної громади, як: цілеспрямованість, систематичність, організаційна послідовність, самостійність перед виборцями за свою ефективність і державою за законність своєї діяльності.*

**Ключові слова:** об'єднанні територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація, фінанси, фінансові відносини, фінансові ресурси.

**Постановка проблеми.** «Управління фінансами ОТГ – складний процес, який становить єдність управляючої (суб'єкти) й управляємої (об'єкти) систем. Процес управління не однозначний, він включає не тільки управління об'єктами, але і вдосконалення діяльності, організації самих суб'єктів управління» [1, с. 395].

Слід зауважити, що немає такого визначення поняття «управління фінансами», яке б у широкому розумінні передбачало спроможність певної системи виконати свої функції, враховуючи зовнішні та внутрішні фактори впливу. Тому можна констатувати, що поняття «управління фінансами ОТГ» як у підходах науковців, так і в національному законодавстві є неповним, потребує уточнення та подальшого вдосконалення [1, с. 395].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері управління фінансами ОТГ в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як С.М. Клімова, В.П. Дяченко, Л.О. Дробозіна, А.Р. Грязнова, А.М. Александров, Д.С. Моляков, Е.І. Шохін та ін., але наукових публікацій, присвячених формуванню управління фінансами ОТГ в контексті

реформи з децентралізації влади в Україні, поки що обмаль.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз теоретичних засад управління фінансами ОТГ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для розуміння поняття управління фінансами ОТГ слід проаналізувати сутність поняття «фінанси».

Щодо питання сутності фінансів і складу фінансових відносин, які визначають внутрішній зміст цієї категорії, існують дві основні теорії: розподільна та відтворювальна.

Прихильники розподільної теорії (В.П. Дяченко, Л.О. Дробозіна, А.Р. Грязнова та ін.) стверджують, що фінанси виникають на другій (третій) стадії відтворювального процесу – при розподілі та перерозподілі вартості сукупного суспільного продукту [2, с. 488].

Прихильники відтворювальної теорії (А.М. Александров, Д.С. Моляков, Е.І. Шохін) розглядають фінанси як категорію відтворення, включаючи до складу фінансів усю сукупність грошових розподільних відносин, які виникають на всіх стадіях відтворювального процесу і навіть на стадії обміну [2, с. 488].

Розподільна теорія більшою мірою застосовна до державних фінансів і здійснює свою розподільчу функцію, головним чином, на другій стадії відтворювального процесу. Вона заснована на тлумаченні первинності та вторинності таких основних категорій, як гроші та фінанси. На думку прихильників цієї теорії, до первинної категорії належать гроші, до вторинної – фінанси, дія яких обмежується рамками другої стадії відтворювального процесу. Якщо гроші, будучи загальним еквівалентом, є категорією всіх стадій відтворювального процесу і можуть проявляти себе за різних умов із різних сторін (як міра вартості, як засіб обігу і т. д.), то дія похідних від грошей економічних форм – фінансів і бюджету – обмежується лише рамками однієї стадії відтворювального процесу – розподілом [3, с. 767].

Як справедливо зазначає у своєму дисертаційному дослідженні «Фінанси об'єднаних територіальних громад: концептуальні засади теорії і практики» Р.І. Щур: «Говорити про первинність і вторинність цих категорій щонайменше не цілком коректно, оскільки це супутні категорії – фінанси хоч і використовують гроші, але належать до відносин управління (організації відтворення). Застосування цих положень на практиці може негативно позначитися на ефективності впливу фінансових важелів і стимулів, використання яких сьогодні зосереджено головним чином на стадії розподілу і не зачіпає найважливіші стадії – виробництво і споживання, які мають вирішальне значення у становленні економіки країни». Такі найважливіші проблеми сучасної економіки, як подолання падіння темпів виробництва, підвищення продуктивності праці, зниження собівартості продукції не можуть бути успішно вирішені без широкого використання фінансів різних суб'єктів економіки [4, с. 83].

До того ж за умов, коли місцеве самоврядування – окрема гілка управління життям суспільства й органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, а муніципальне утворення існує лише у правовому полі держави, муніципальні фінанси, швидше за все, виходять за рамки розподільної теорії та більше відповідають відтворювальній теорії [4, с. 83].

Фінансові відносини є частиною загальної системи економічних (виробничих) відносин, але відрізняються відповідною специфікою, що дозволяє виділити фінанси із загальної системи економічних відносин [5, с. 61].

Ці особливості полягають насамперед у тому, що фінансові відносини проявляються через рух

грошей. Створювані грошові потоки виступають носіями фінансових взаємозв'язків, однак не всі економічні відносини, що виникають у процесі руху грошових потоків, можна віднести до фінансів. До них належать тільки ті з них, які пов'язані з утворенням і використанням фондів грошових коштів [5, с. 63] причому не просто з формуванням і використанням фондів грошових коштів, а з метою виконання завдань суб'єкта управління економічними відносинами. Фактично фінансові відносини є групою виробничих відносин, пов'язаних з управлінням відтворювальним процесом на підставі використання функцій і ролі грошей [6, с. 14].

Щоб не заплутатися в безлічі підходів до визначення фінансів і їх сутності, слід визначитися з цією групою суспільних відносин із позицій організації управління життям суспільства та конкретно відтворювальним процесом [6, с. 14].

Таким чином, всередині виробничих відносин існує сукупність відносин із приводу організації управління відтворювальним процесом, який має такі ознаки:

- це завжди грошові відносини;
- це грошові відносини, викликані потребою управління відтворювальним процесом;
- це відносини розподілу сукупного суспільного продукту.

Перша і третя ознаки збігаються з ознаками фінансів. Друга ознака трактується ширше, тобто не тільки як грошові відносини, викликані фактом наявності держави як органу управління, але і як грошові відносини, викликані потребою управління відтворювальним процесом із боку суспільства (з боку всіх його елементів) [7, с. 58].

Ці відносини повинні визначатися як фінансові відносини та відповідно включати в себе державні фінанси, призначені для забезпечення функцій держави як органу управління; місцеві фінанси, необхідні для територіального управління; фінанси підприємств, що забезпечують організацію відтворювального процесу на рівні господарських одиниць, і т. д. Фінанси у вищевикладеному розумінні мають ще одну сторону, яка логічно впливає з належності до відносин управління: будучи базовими відносинами, вони забезпечують відтворення надбудови. Якщо статус держави, муніципальних утворень і суб'єктів господарювання закріплюються нормами права, то фінанси – економічна форма їхнього існування [8, с. 287].

Таким чином, виходячи з аналізу розуміння поняття «фінанси», можливо надати власне визна-

чення вищезазначеному терміну, а саме: фінанси – економічні (грошові) відносини із приводу формування та використання всього різноманіття фондів грошових коштів у суб'єктів економіки (суб'єктів управління), що виникають у процесі управління відтворювальним процесом із метою виконання завдань (функцій) відповідно до їхнього призначення (відповідно до статутних завдань).

Також фінанси ОТГ – це система економічних (грошових) відносин із формування і використання фондів грошових коштів, необхідних для фінансового забезпечення функціонування та розвитку муніципальних утворень [9, с. 752].

Матеріально-речовим втіленням об'єктивної економічної категорії «фінанси» та носієм фінансових відносин є фінансові ресурси. Фінансові ресурси існують тільки у грошовій формі, однак це тільки частина грошових ресурсів, що використовуються органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами господарювання, населенням. Крім фінансових ресурсів, грошові ресурси включають кредитні ресурси, грошові доходи населення, обігові кошти підприємств тощо [10, с. 11].

Як зазначає у своєму дисертаційному дослідженні «Розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації» Є.Ю. Кузькін, фінансові ресурси завжди мають власника або особу, якій власником делеговані права ними розпоряджатися. Фінансові ресурси не можуть бути поза відносинами власності. І тільки частина грошових ресурсів, що перебуває у власності або розпорядженні органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, яка обслуговує процес суспільного відтворення (розширене відтворення, матеріальне стимулювання працюючих, соціальні потреби та інші суспільні потреби), належить до фінансових ресурсів [11, с. 209].

Тож можна узагальнити, що під фінансовими ресурсами розуміють частину грошових ресурсів, які перебувають у власності або розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і використовуються ними на цілі розширеного відтворення, задоволення соціально-культурних потреб населення та для виконання державою й органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань. У теорії та на практиці фінансові ресурси поділяються на централізовані (державний бюджет, позабюджетні фонди) та децентралізовані (грошові фонди підприємств) фонди. Виділяють також фінансові

ресурси держави, регіонів, місцевих органів самоврядування, підприємств.

Варто зазначити, що сьогодні ні в науковій доктрині, ні в чинному законодавстві не регламентоване поняття «фінанси ОТГ», оскільки всі дослідження торкаються лише питання загального визначення фінансів і їх управління [12, с. 348].

Проаналізувавши наукові підходи до розуміння сутності поняття «фінанси», можливо сформулювати власне авторське визначення «фінансів ОТГ» як сукупності економічних (грошових) відносин із приводу формування і використання всього різноманіття фондів грошових коштів ОТГ, що виникають у процесі управління відтворювальним процесом із метою виконання завдань (функцій) відповідно до їхнього призначення (відповідно до статутних завдань).

Цікавим є дослідження наукових підходів до визначення терміна «управління фінансами». На думку С.В. Ковальчук: «Управління фінансами ОТГ – складний процес, який становить єдність керованої (об'єкт) і керуючої (суб'єкт) систем. Керуюча система фінансова система – це сукупність фінансових інститутів (установ), керована система – система фінансів – сукупність грошових відносин. Процес управління фінансами неоднозначний, він включає не тільки управління об'єктами, але і вдосконалення діяльності, організації самих суб'єктів управління» [13, с. 376].

Управління фінансами є одним із найважливіших інструментів підтримки стабільності та працездатності системи. По суті, це комплекс заходів, націлених на збільшення фінансових результатів і ефективності системи господарювання [14, с. 536].

Саме тому доцільним вбачається таке визначення означеного терміна: «управління фінансами» – цілеспрямований вплив визначених органів управління на фінанси країни, регіонів, суб'єктів господарювання та на фінансові процеси, фінансову діяльність, що здійснюється з метою досягнення і підтримки збалансованості, фінансової стійкості економіки, отримання доходів, прибутку, фінансового забезпечення розв'язуваних економічних і соціальних задач [15, с. 86].

Управління фінансами – це діяльність щодо забезпечення розвитку фінансової системи держави або конкретного суб'єкта господарювання відповідно до заданих кількісних і якісних параметрів. Мета управління фінансами – досягнення фінансової стійкості та фінансової незалежності, які проявляються в макроекономічній збалансованості, профіциті бюджету, зниженні державного боргу, твердості національної валюти, у поєд-



нанні економічних інтересів держави та всіх членів суспільства [16].

**Висновки.** Отже, оскільки більшість наукових досліджень стосується переважно аналізу понять «фінанси» та їх управління, нині відсутня єдність у розумінні поняття «управління фінансами ОТГ». Можна констатувати, що сутнісне наповнення поняття «управління фінансами ОТГ» як у підходах науковців, так і в національному законодавстві є неповним, потребує уточнення та подальшого вдосконалення.

У зв'язку із цим для вирішення зазначеної проблеми з урахуванням теоретичних положень

пропонується розглядати управління фінансами ОТГ як систематичну, послідовну, цілеспрямовану діяльність суб'єктів з організації та управління фінансовими відносинами, грошовими фондами та грошовими потоками на певній території, розташованій у межах одного або кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром. Запропоноване визначення є більш ґрунтовним і має такі ознаки: цілеспрямованість, систематичність, організаційну послідовність, самостійність перед виборцями за свою ефективність і державою за законність своєї діяльності.

#### Список літератури:

1. Аннерс Э. История европейского права / пер. со швед. ; Ин-т Европы. Москва : Наука, 1996. 395 с.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : учебное пособие. Москва : ИД «ФОРУМ»; ИНФРА-М, 2000. 488 с.
3. Безобразов В.П. Государство и общество Упр., самоупр. и судеб. Москва : Книга по Требованию, 2012. 767 с.
4. Байрак С.О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Серія : Міжнародні відносини.* 2010. № 26. С. 83.
5. Батанов О.В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: основні моделі організації та діяльності. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 3. С. 61–66.
6. Ворона П.В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2013. С. 14.
7. Градовский А.Д. Государство и прогресс. Сочинения. Санкт-Петербург : Наука, 2001. С. 56–186.
8. Драго Р. Административная наука / пер. с фр. В.Л. Энтина ; под ред. и с послесл. Б.М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1982. 287 с.
9. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.
10. Козирев П. Місцеве самоврядування – найбільший здобуток незалежності України. *Віче.* 2011. № 23. С. 11.
11. Коломоець Т.О., Лютиков П.С. Органи місцевого самоврядування як особливий різновид колективних суб'єктів адміністративного права. *Право України.* 2012. № 6. С. 209–217.
12. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України.* 2013. № 3–4. С. 348–355
13. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. Львів : Літопис, 2001. 376 с.
14. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2011. 536 с.
15. Стрончина М.Л. О критериях разграничения предметов ведения и функций между органами государственной власти и местного самоуправления. *Проблемы местного самоуправления.* 2002. № 1. С. 86–87.
16. Щур Р.І. Фінанси об'єднаних територіальних громад: концептуальні засади теорії і практики. URL: <http://ir.stu.cn.ua/bitstream/handle/123456789/18386/Автореферат%20ЩурР.І.%20сайт.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (дата звернення 04 лютого 2020).

#### Topuzov D.I. THEORETICAL ASSETS OF MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES OF OTHER TERRITORIAL GROUPS

*The article highlights some theoretical aspects of public finance management of united territorial communities in Ukraine through the prism of the implementation of the process of forming capable united territorial communities. The definition of the term “finance” is given, which means economic (monetary) relations concerning the formation and use of all the variety of funds of economic entities (management entities) that arise in the process of managing the reproduction process to perform tasks (functions) in accordance with their purpose (in accordance with the statutory tasks). The material embodiment of the objective economic*

*category “finance” and the carrier of financial relations are financial resources, which are part of the monetary resources owned or disposed of by the state, local governments and economic entities.*

*The process of formation and functioning of finances of united territorial communities is analyzed. It is determined that the financial management of the united territorial community is a systematic, consistent, purposeful activity of entities for the organization and management of financial relations, funds and cash flows in a given area located within one or more settlements with a single administrative center. The proposed definition outlines such features of financial management of the united territorial community as: purposefulness, systematicity, organizational consistency, independence from voters for its effectiveness and the state for the legitimacy of its activities.*

**Key words:** *association of territorial communities, local self-government, decentralization, finance, financial relations, financial resources.*

УДК 504.06:352  
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/15>

**Чечель А.О.**

Донецький державний університет управління

**Мороз Є.О.**

Управління юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради

## **ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РОЗВИТКУ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

*У статті розглянуто основні теоретичні та методичні основи формування екологічної політики держави за умов реформи децентралізації та набуття відповідних повноважень органами місцевого самоврядування.*

*Визначено складники екологічної політики в демократичному суспільстві, а саме: належну й ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів; державний і громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни; належну інформаційну політику щодо довкілля; належний рівень екологічної експертизи екологічно небезпечних проєктів; належну систему прийняття державних рішень із питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості; належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб і громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм і положень природоохоронного законодавства; належну освітню та просвітницьку діяльність. Здійснено аналіз сучасного досвіду формування та реалізації регіональної екологічної політики, проаналізовано основні критерії до місцевих регіональних програм у взаємозв'язку із діючими державними стратегіями на прикладі Запорізької області. Запропоновано напрями удосконалення законодавства в галузі екологічної політики держави у трансформаційний період. Визначено, яким чином державою делегуються окремі повноваження органам місцевого самоврядування при виконанні екологічної стратегії держави, загальнонаціональних програм і заходів, на прикладі Запорізької області показано, як такі стратегії втілюються в регіональних програмах. Проаналізовано, якими повноваженнями у сфері екологічної безпеки та природокористування мають бути наділені органи місцевого самоврядування, виконано аналіз окремих повноважень обласних рад у сфері екології, якими такі ради були наділені до децентралізації та яких позбавлені у процесі реалізації реформи, надано пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері публічного управління й адміністрування з метою забезпечення оптимальної роботи місцевих органів влади у сфері забезпечення екологічної політики. Окреслено пропозиції для органів місцевого самоврядування України в частині звернення уваги державних органів для вирішення проблем і спрямування пропозицій щодо покращення екологічної безпеки у регіонах задля стимулювання місцевої влади ефективно забезпечувати захист і реалізацію конституційних прав громадян на безпечне довкілля.*

**Ключові слова:** регіональна екологічна політика, децентралізація, органи місцевого самоврядування, сталий розвиток, стратегічне планування, екологічні проблеми довкілля.

**Постановка проблеми.** У процесі науково-технічної революції різко зріс антропогенний вплив на навколишнє середовище. Через інтенсивну індустріалізацію й урбанізацію господарські навантаження стали перевищувати здатність екологічних систем до самоочищення та відновлення. Справжня перспектива виходу з екологічної кризи

полягає у зміні виробничої діяльності людини, її способу життя, її свідомості. Науково-технічний прогрес створює не тільки «перевантаження» для природи: найбільш прогресивні технології зараз обов'язково містять засоби запобігання негативним впливам, створюють можливості екологічно чистого виробництва. Екологічні проблеми зачі-

пають життєві інтереси кожного громадянина, але лише спільними зусиллями органів державної влади, місцевого самоврядування та населення можливо вирішити низку питань, пов'язаних із раціональним використанням, охороною та відтворенням природних ресурсів рідного краю.

Запорізька область входить у першу десятку регіонів України, які становлять основу її індустріального й аграрного потенціалу. Область входить до числа промислових лідерів країни, посідаючи шосте місце серед регіонів за обсягом промислового виробництва у розрахунку на одну особу.

Основою стабільного розвитку та зростання економіки Запорізької області є її потужний промисловий комплекс, який, за даними Державного комітету статистики, забезпечує:

- майже 8% загальнодержавного обсягу реалізованої промислової продукції (195,1 млрд грн у 2019 р.) – це 4 місце серед регіонів;
- майже 12% загальнодержавного обсягу реалізації машинобудівної галузі – 2 місце серед регіонів;
- 31,0% загального обсягу виробництва електроенергії в Україні, 39,5% – сталі, 21,7% – чавуну.

Водночас у 2019 р. не вдалося утримати дворічну стійку позитивну динаміку промислового виробництва. Індекс промислової продукції становив 95,5% (19 місце, по Україні – 99,5%) [1].

Графік на рис. 1 наочно засвідчує стійку динаміку падіння промислової продукції області у 2017–2019 рр.

Падіння виробництва пояснюється дією окремих факторів, зокрема: несприятливою зовнішньою кон'юктурою (зниженням цін на світових

товарних ринках на базові метали), дією заборони на ввезення окремих видів продукції українського походження з боку РФ (передусім машинобудування), логістичними проблемами на залізничному транспорті (труднощами у відвантаженні продукції гірничо-металургійного комплексу), нестабільними замовленнями як на внутрішньому, так і зовнішньому ринках.

Негативними тенденціями, які також впливають на розвиток промислового комплексу, є відсутність програм фінансування під державні гарантії, високі ставки кредитних ресурсів і тривалість процедури їх залучення, що стримують реалізацію заходів із інноваційного оновлення виробничих фондів, освоєння нових видів продукції, енергозбереження.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У цьому контексті актуалізуються питання екологічної політики, яка серед іншого передбачає запровадження безвідходних і маловідходних, екологічно чистих технологій для виробництва, а в регіональному аспекті – необхідність вибудови оптимальної організаційно-управлінської моделі, за якою при об'єднанні та координації державних органів і органів місцевого самоврядування одночасно забезпечується екологічна безпека та зростання економічних показників регіону.

Питання екологічної політики держави як із погляду охорони навколишнього природного середовища, так і через призму наділення органів місцевого самоврядування окремими повноваженнями розглядаються такими науковцями, як А. Бедрій, В. Боков, О. Власюк, В. Горбулін, В. Горлинський, В.В. Жигінас, І. Залеський, А. Качин-

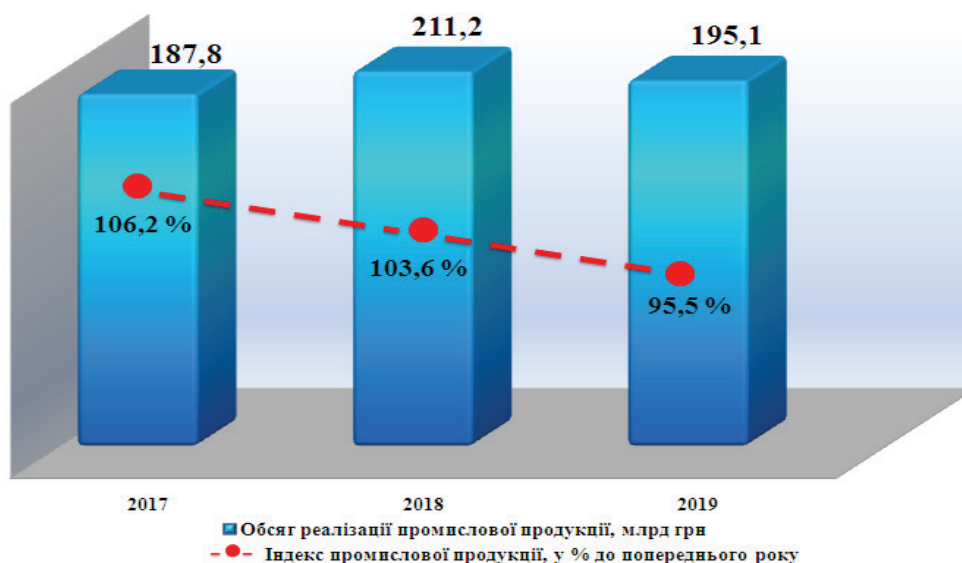


Рис 1. Динаміка виробництва промислової продукції у 2017–2019 рр. [1]



ський, М. Кисельов, М. Клименко, В. Крисаченко, Е. Лібанова, А. Лушик, В. Трегобчук, Є. Хлобистов, Г. Хміль, Л. Юрченко, А. Яцик та ін.

Зокрема, В.В. Жигінас зазначав, що в Україні відсутні передумови для здійснення структурно-технологічних зрушень на основі постіндустріальної моделі через обмежений обсяг фінансових ресурсів, що накопичені традиційними виробництвами та секторами внутрішнього ринку на цьому етапі суспільного розвитку, але, враховуючи наявний науково-технічний і промисловий потенціал нашої країни, немає необхідності повторювати шлях розвитку тих держав, які обрали наздоганяючу модель [3].

**Постановка завдання.** Дослідити теоретико-методичні основи формування екологічної політики держави за умов децентралізації, визначити, яким чином державою делегуються окремі повноваження органам місцевого самоврядування при виконанні екологічної стратегії держави, загальнонаціональних програм і заходів, сформулювати, якими повноваженнями у сфері екологічної безпеки та природокористування мають бути наділені органи місцевого самоврядування, здійснити аналіз окремих повноважень обласних рад у сфері екології, якими такі ради були наділені до децентралізації та яких позбавлені у процесі реалізації реформи, надати пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері публічного управління й адміністрування з метою забезпечення оптимальної роботи місцевих органів влади у сфері забезпечення екологічної політики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ст. 16 Конституції України «забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» [8].

Ст. 50 Конституції України гарантує кожному громадянину можливість вживати чисту питну воду, дихати чистим повітрям, а також жити у сприятливому для життя та здоров'я середовищі [8].

Екологічна політика держави передбачає комплекс заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища. На загальному рівні екологічна політика є одним із важливих напрямів як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, пов'язаним із відтворенням природних ресурсів і забезпеченням стабільності природоохоронної системи, а також динамічності її розвитку.

Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики та соціально-еконо-

мічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [4].

Складовими частинами екологічної політики в демократичному суспільстві вважають: належну й ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів; належний державний і громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни; належну інформаційну політику щодо довкілля; належний рівень екологічної експертизи екологічно небезпечних проектів; належну систему прийняття державних рішень із питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості; належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб і громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм і положень природоохоронного законодавства; належну освітню та просвітницьку діяльність [5].

Проблема екологічного стану атмосферного повітря, водних об'єктів і забруднення земель у Запорізькій області є загальнодержавною задачею, а не регіональною проблемою, а тому є сферою не тільки наукових, а і практичних інтересів як невідкладна та пріоритетна задача. Так, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами по Запорізькій області у 2019 р. становили 173,4 тис. тонн. У структурі викидів забруднюючих речовин основну частину складають діоксид та інші сполуки сірки, оксиди азоту, оксид вуглецю та речовини у вигляді суспендованих твердих частинок, недиференційованих за складом (табл. 1).

Як свідчить динаміка викидів забруднюючих речовин по м. Запоріжжю й області, найбільший внесок у забруднення атмосферного повітря Запорізької області (87%) вносять викиди забруднюючих речовин від стаціонарних джерел ПАТ «Запоріжсталь» і ВП Запорізька ТЕС АТ «ДТЕК ДНПРОЕНЕРГО».

У 2019 р. за даними Головного управління статистики у Запорізькій області про викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел звітувало 524 підприємства, що на 20 підприємств більше, ніж у 2018 р. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами за 2019 рік становлять 173,4 тис. тонн, що на 1,3 тис. тонн менше, ніж 2018 р. (у 2018 р. – 174,7 тис. тонн (табл. 2).

Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами по Запорізькій області у 2019 р.\*

Назва забруднюючої речовини	Обсяг викидів, тис. т
Метали та їхні сполуки	0,5
Стійкі органічні забруднювачі	0,06
Оксид вуглецю	53,1
Діоксид та інші сполуки сірки	76,8
Сполуки азоту	28,5
Речовини у вигляді суспендованих твердих частинок	11,6
Неметанові леткі органічні сполуки <sup>2</sup>	1,9
Всього	173,4

\* Джерело: [1]

Динаміка викидів в атмосферне повітря, тис. т.\*

Роки	Викиди в атмосферне повітря, тис. т.		Щільність викидів у розрахунку на 1 км <sup>2</sup> , тонн		Обсяги викидів у розрахунку на 1 особу, кг	
	стаціонарними джерелами	пересувними джерелами	стаціонарними джерелами	пересувними джерелами	стаціонарними джерелами	пересувними джерелами
2015	193,7	76,7	9,9	2,82	153,6	43,7
2016	167,0	76,071	6,1	2,8	95,6	43,6
2017	180,9	80,189	6,7	2,95	104,5	46,3
2018	174,7	77,345	6,4	2,85	101,9	45,1
2019	173,4	79,278	6,4	2,9	102,2	46,7

\* Джерело: [1]

Як бачимо з таблиці, у середньому по області одним підприємством від стаціонарних джерел забруднення було викинуто 330,918 т/рік (у 2018 р. – 346,692 т/рік) забруднюючих речовин, що на 5,5% менше, ніж у 2018 р. Окрім того, наведені статистичні дані свідчать про збільшення питомої ваги обсягів викидів на 1 особу, а зміна структури таких викидів зі стаціонарних джерел до пересувних джерел, тобто із промислових забруднювачів, до тих, які не пов'язані зі стаціонарними промисловими підприємствами, свідчить про необхідність додаткового регулювання суспільних відносин у цій сфері. Саме неохоплення потенційних забруднювачів впливом держави через виконання адміністративних процедур (видачу дозволів, перевірки контролюючих органів) призводить до неминучого погіршення стану природного середовища.

Основною причиною забруднення атмосферного повітря м. Запоріжжя залишаються застарілі технології й устаткування, на базі яких функціонують підприємства і які не можуть забезпечити дотримання сучасних гігієнічних нормативів.

Запоріжжя – єдине місто в області, де проводяться дослідження стану атмосферного

повітря по постах спостереження забруднення (ПСЗ). Систематичні спостереження за вмістом забруднюючих речовин в атмосферному повітрі м. Запоріжжя проводяться Запорізьким обласним центром із гідрометеорології на 5 стаціонарних постах.

Запоріжжя розташоване на обох берегах Дніпра. Розвиток міста відбувався таким чином, що великі промислові підприємства опинялися в безпосередній близькості до житлових забудов. Багато житлових будинків розташовані в межах санітарно-захисних зон промислових підприємств, тому над Запоріжжям часто спостерігається жовто-сиза димка смогу, яка формується викидами промислових підприємств, сконцентрованих на відносно невеликій території.

Аналогічна ситуація розбудови міст характерна для всього південно-східного регіону України (м. Маріуполь, Донецьк, Харцизьк, Єнакієве тощо).

Крім того, однією з характеристик забруднення атмосферного повітря є рівень радіації. Радіаційне поле у приземному шарі атмосфери та на поверхні землі формується переважно гамма-випромінюючими радіонуклідами природного походження, що

утворюються у верхніх шарах атмосфери та присутні у літосфері з часу створення Землі [6].

Вирішення означених проблем, розробка відповідних загальнодержавних і регіональних програм, які передбачають спільне вирішення питань покращення екологічної безпеки, забезпечення сталого розвитку територій, є пріоритетним для всієї держави.

Водночас чинні загальнодержавні Програми жодним чином не кореспондують з місцевими, регіональними проблемами й особливостями, притаманними територіям (регіонам) України.

Погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища в регіонах України безпосередньо зумовлене насамперед неефективним державним регулюванням екологічної безпеки, яке породжує складності в розподілі повноважень, відповідальності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, призводить до дублювання окремих функцій, ускладнює координацію й погодженість дій суб'єктів забезпечення екологічної безпеки на рівні представницьких органів місцевого самоврядування та не забезпечує необхідний рівень інтеграції управління економікою з регулюванням екологічної безпеки на окремій території, в т. ч. за умов процесів децентралізації [14].

З 01 січня 2020 р. набрав чинності Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р.» [5], яким удосконалено і розвинено окремі положення попередньої Стратегії державної екологічної політики країни. Так, у новому законодавчому акті передбачені, наприклад, кроки для стимуляції та впровадження економічних і фінансових механізмів, зокрема екологічної модернізації промислових підприємств шляхом зниження ставки екологічного податку, проте досі не прийнято жодної законодавчої норми, яка б дала змогу з 2020 р. «запустити» в дію цей механізм стимулювання із залученням промислових підприємств до процесів встановлення у країні стійкої екологічної безпеки.

З 01 січня 2021 р. введено в дію Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [11] (далі – Закон), який покликаний забезпечити впровадження актів законодавства ЄС у сфері довкілля, зокрема Директиви 2003/87/ЄС, а також Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2016 р. № 932-р [11], відповідно до якої забезпечення імплемента-

ції положень Угоди, пов'язаних зі зміною клімату, а також створення і забезпечення функціонування системи моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів в Україні належить до основних напрямів реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р.

На регіональному рівні Запорізькою обласною радою рішенням від 12 грудня 2019 р. № 134 затверджено «Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р.» (далі – Стратегія) та «План заходів на 2021–2023 рр. з реалізації стратегії регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р.» (далі – План заходів) [12].

Фактично положення прийнятих на регіональному рівні Стратегії та Плану заходів дублюють положення законів, ухвалених на виконання міжнародних угод, не містять деталізації шляхів, які мають бути вирішені на регіональному рівні, не пропонують конкретних шляхів покращення стану екологічної безпеки в регіоні.

Як свідчить аналіз рішень обласних рад, прийнятих на реалізацію перелічених законів, аналогічні Стратегії та Плани заходів приймаються в кожному регіоні, практично дублюючи одна одну.

Враховуючи, що Запорізька область входить до п'ятірки найбільш техногенно навантажених регіонів, однією з визначальних умов сталого економічного і соціального розвитку регіону є охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів і збереження екологічної безпеки життєдіяльності населення, до Стратегії включено Стратегічну ціль 4 «Екологічна безпека та збереження природних ресурсів». Стратегією та Планом заходів також передбачені проекти, спрямовані на вирішення завдань кліматичної адаптації, розвитку природно-заповідної справи та посилення екологічної безпеки територій і населення.

Водночас ухвалений на виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Закон взагалі не містить прав і повноважень органів місцевого самоврядування при здійсненні моніторингу, контролю за викидами в атмосферне повітря.

Стратегії та Програми, які ухвалюються місцевими (обласними) радами, в цій частині не створюють для підприємств, розташованих на територіях, реальних дієвих наслідків, не наділяють такі органи місцевого самоврядування повноваженнями щодо покращення стану екологічної ситуації в регіонах.

Відсутність же адекватного науково-методичного інструментарію оцінки екологічних загроз зумовлює неоднозначність екологічної оцінки впливу господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища на відповідних територіях, а не наділення органів місцевого самоврядування дієвими правовими й організаційними повноваженнями призводить до невиконання функції контролю за екологічною безпекою в регіонах країни. Зазначене змушує постійно виявляти та своєчасно оцінювати реально існуючі та потенційні загрози безпеці України з метою визначення конкретних шляхів і засобів їх відвернення [5].

У нашому науковому дослідженні приділено особливу увагу аспектам державної політики в галузі екологічної безпеки через механізм наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування за умов реформи децентралізації.

Під час децентралізації відбувається процес передачі повноважень органам місцевого самоврядування та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, що передбачає сталий розвиток території з урахуванням її економічних, екологічних та інших особливостей.

Водночас органи місцевого самоврядування, отримуючи певний ресурс, здебільшого не мають механізмів, важелів і стратегій щодо його використання. Оскільки галузь екологічної безпеки безпосередньо пов'язана із конституційними правами й інтересами громадян, адміністративні процедури в цій сфері мають бути науково обґрунтовані та законодавчо втілені.

Пріоритетними шляхами вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень і завдань. Сьогодні за умов децентралізації для державної екологічної політики на регіональному рівні ще більш гостро постає питання вдосконалення механізмів державного управління, зокрема механізмів її реалізації. Як зазначають науковці, одним із головних показників ефективності управління є своєчасна й адекватна реакція суб'єкта управління на зміни в навколишньому середовищі [9].

Однією з особливостей державної екологічної політики на регіональному рівні є розмежування повноважень державних інституцій і органів міс-

цевого самоврядування відповідних територій у галузі охорони навколишнього середовища на основі певних критеріїв, серед яких:

- джерела фінансування заходів з охорони довкілля;
- статус природних ресурсів (загальнодержавного або місцевого значення);
- масштаби впливу на довкілля (рівень, якому підлягає територія: місцевий регіональний, між-регіональний, транснаціональний).

З метою формування нового правового й економічного регулювання взаємодії державних органів різних рівнів і природокористувачів необхідно виділити у складі регіональної політики місцевий (базовий) рівень екологічної політики та здійснити необхідні інституційні перетворення.

Діяльність законодавчих і виконавчих органів влади має бути сконцентрована на вирішенні таких проблем, як:

- ефективне використання природно-ресурсного потенціалу країни;
- перехід до сталого розвитку України з урахуванням екологічних і природно-рекреаційних умов конкретних територій;
- підтримка необхідного рівня екологічної безпеки на різних рівнях;
- активна участь різних верств населення і соціальних груп у реалізації екологічної політики, в т. ч. на регіональному рівні.

Ще однією особливістю державної екологічної політики на регіональному рівні є те, що вона реалізується як у формі виконання спеціально розроблених екологічних планів дій або програм, так і через інтегрування екологічної складової частини у загальні програми розвитку або регіональні плани дій. Екологічні програми є різновидом державних цільових програм, правові засади розроблення, затвердження та виконання яких закріплені Законом України «Про державні цільові програми», цільовою спрямованістю якого є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків.

Водночас у кожному регіоні на виконання різних державних цільових програм існують цільові регіональні програми природоохоронного спрямування. Типова структура програми включає: характеристику проблеми, основні цілі та завдання, систему заходів, ресурсне забезпечення, механізм реалізації, організаційний аспект, способи управління та контролю за ходом її реалізації, а також оцінку ефективності та соціально-економічних наслідків від реалізації програми.



Фахівці наголошують на необхідності зміни підходів до стратегічного планування, виходячи з таких принципів: відповідальність за стан довкілля несе усе суспільство, а не лише держава; розробляється не фіксований план, а система, яка може постійно удосконалюватися; цілі визначаються інтегровано та комплексно; рішення ухвалюються прозоро; постійний аналіз результатів для поліпшення екологічного управління.

Розробка регіональних програм – це цілеспрямований процес мобілізації всіх можливостей регіонів різних рівнів. Важливе значення має проведення SWOT-аналізу, що передбачає оцінку: сильних внутрішніх сторін – особливостей регіону; слабких внутрішніх сторін (проблем), які ускладнюють вирішення проблеми; зовнішніх сприятливих можливостей і зовнішніх потенційних загроз – несприятливих ситуацій, що можуть виникнути в майбутньому. Важливою умовою розробки зазначених програм є необхідність врахування міжнародних норм, виконання вимог міжнародних угод, договорів, конвенцій, учасником яких є Україна [15].

Відносини суспільства та природи регулюються певним набором правил поведінки людини стосовно довкілля. Найбільш суттєві правила такої поведінки закріплюються законодавством і стають загальнообов'язковими нормами права для виконання та дотримання, що забезпечується державним примусом у разі їх невиконання. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є стержневим у цій сфері, він проголошує та запроваджує систему управління в галузі природокористування.

Децентралізація процесу ухвалення рішень дає змогу пристосувати екологічні заходи до конкретних потреб відповідного регіону. До категорії регіону збалансованого розвитку належать ті регіони, в яких ефективно використовуються наявні ресурси та здійснюється активний пошук збереження природних ресурсів. Діяльність регіонів ґрунтується на екологічних пріоритетах, які реалізуються через місцеві екологічні програми. Регіон має дбайливо використовувати свої ресурси для задоволення повсякденних потреб, водночас дбаючи про збереження достатніх резервів для майбутніх поколінь, прагнути поліпшувати якість життя й охорони здоров'я своїх мешканців, обмежуючи обсяги відходів, запобігаючи забрудненню довкілля та сприяючи розумному використанню та розвитку місцевих ресурсів [10, с. 298].

Юридичне закріплення провідних норм взаємодії людини та природи у системі екологіч-

ного права є основою їх легітимації та утворює правовий механізм екологічної безпеки. Основний Закон України передбачає право кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, закріплює за державою обов'язок у забезпеченні екологічної безпеки та підтриманні екологічної рівноваги на території України, подоланні наслідків Чорнобильської катастрофи, збереженні генофонду Українського народу, санітарно-епідемічному благополуччю громадян.

Утворення державної системи екологічного нормування має стати наріжним каменем екологічної безпеки України.

На державному рівні мусять бути встановлені сталі нормативи гранично допустимих концентрацій шкідливих сполук, що забруднюють повітря, воду, ґрунти, за якими можна було б оцінити стан навколишнього природного середовища. Екологічне нормування як одна зі складових частин загальнодержавної системи екологічної безпеки має бути спрямоване на формування принципово нового типу відношень, які би спонукали до прогресивного саморозвитку, до справжньої гармонії суспільства та природи.

Головною складовою частиною економічного механізму природоохоронної діяльності є платність за спеціальне використання природних ресурсів і за шкідливий вплив на довкілля, що стимулює природокористувачів до зменшення шкідливого впливу на довкілля, раціонального й ощадливого використання природних ресурсів і зменшення енерго- і ресурсомісткості одиниці продукції шляхом впровадження еколого-економічних інструментів.

Розміри плати за природні ресурси визначають за допомогою економічної оцінки, в основу якої покладено диференційну ренту. Розрізняють шість видів платежів за ресурси:

- платежі за право користування природними ресурсами;
- плата за відтворення й охорону природних ресурсів;
- рентні платежі за експлуатацію природних ресурсів, що мають певні переваги на ринку;
- штрафні платежі за понаднормативне використання природних ресурсів;
- компенсаційні платежі за виведення природних ресурсів із цільового використання або погіршення їхньої якості, спричинені їх використанням;
- плата підприємств за використання середовища для розміщення відходів виробництва [6].

Податковий кодекс України спрямований на реалізацію важливого природоохоронного принципу «забруднювач платить», тобто забруднювач має відшкодувати витрати, пов'язані з попередженням забруднення навколишнього природного середовища та проведенням заходів ліквідації забруднення. Екологічний податок належить до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) і є одним із найбільш важливих еколого-економічних інструментів природоохоронної діяльності та справляється за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти та за розміщення відходів.

Величина збору залежить від кількості, виду забруднюючої речовини, що надходить у навколишнє природне середовище, її шкідливості, класу небезпеки відходів і їх кількості, а також окремих коригувальних коефіцієнтів залежно від чисельності жителів населеного пункту та його господарського значення, басейнів рік, у які скидаються забруднюючі речовини, місця (зони) розміщення відходів.

На виконання вимог ст. 250.3 Податкового кодексу України до Головного управління Державної фіскальної служби у Запорізькій області щоквартально надається перелік підприємств, установ, організацій, фізичних осіб – підприємців, яким в установленому порядку видано дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» основним джерелом фінансування природоохоронної діяльності з бюджету є екологічний податок, який відповідно до Бюджетного кодексу України у 2019 р. розподілявся таким чином:

- до загального фонду Державного бюджету – 45% (крім екологічного податку, що справляється за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення, який зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі; екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та / або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їхніми виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк);

- до спеціального фонду місцевих бюджетів – фондів охорони навколишнього природного середовища (далі – фонди ОНПС) місцевого рівня (обласного, місцевих на рівні села, селища, міста) – 55%, у т. ч. до обласного фонду ОНПС – 30%, до фондів на рівні села, селища, міста – 25%.

Незважаючи на те, що екологічна ситуація в Запорізькому регіоні є загрозливою, відсутність чітких регіональних програм і їх співмірність із державними екологічними стратегіями призводить до неефективного освоєння бюджетних коштів, які спрямовуються на галузь. Так, у 2019 р. з місцевих фондів ОНПС на природоохоронні заходи використано 328,178 млн грн, у т. ч. з обласного фонду – 122,203 млн грн, із місцевих фондів сіл, селищ, міст і районів – 205,975 млн грн. Залишок коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища станом на 01 січня 2020 р. становив 95,4 млн грн, у т. ч. обласного фонду – 19,11 млн грн, місцевих фондів сіл, селищ, міст і районів – 76,29 млн грн. (табл. 3–4).

Наведена статистична інформація ілюструє, що, незважаючи на проголошену реформу децентралізації у країні, надходження коштів до обласного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у Запорізькій області зменшується (порівняння 2016 р. із 2019 р. у табл. 3), а процент коштів фондів охорони навколишнього природного середовища громадами (село, селище, місто, район) є нижчим, ніж процент використання аналогічних фондів обласною владою (табл. 4).

Логічним і більш обґрунтованим та ефективним з огляду на передачу повноважень на місця має бути протилежний показник.

У світлі децентралізації органам місцевого самоврядування відповідного рівня (обласним радам, міським, сільським, селищним радам) необхідно надати повноваження щодо установлення нормативів екологічної безпеки та механізми виконання ними екологічної функції, що зумовлюються:

- організацією, управлінням і контролем за дотриманням вимог екологічної безпеки;
- плануванням і координацією комплексних програм охорони довкілля й раціонального природокористування;
- контролем за дотриманням єдиної державної політики, що гарантує надійність і стійке функціонування народногосподарських об'єктів безпеки;
- запобіганням і ліквідацією екологічних наслідків промислових аварій, природних катастроф і стихійних лих;

Загалом же розв'язання економічної проблеми екологічної безпеки України залежить передусім від покращання економічної ситуації в державі, і першочерговими завданнями тут є:

Таблиця 3

**Надходження та використання коштів обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, тис. грн**

№ з/п	Обіг коштів	Рік			
		2016	2017	2018	2019
1	Залишок коштів на початок звітнього періоду	12 246,317	163 953,408	167 473,621	19 013,916
2	Надійшло коштів у звітному періоді – всього	220 419,765	200 354,817	113 948,074	122 298,764
3	Залишок коштів на кінець звітнього періоду	163 953,408	167 473,621	19 013,916	19 109,604
4	Використано коштів – всього фактично касове виконання	68 712,674	196 834,604	262 407,779	122 203,076
5	% використання коштів (дані п. 4 / (дані п. 1 + дані п. 2) x 100)	29,53	54,03	93,24	86,48

\* Джерело: [9]

Таблиця 4

**Надходження та використання коштів місцевих (село, селище, місто, район) фондів охорони навколишнього природного середовища, тис. грн.\***

№ з/п	Обіг коштів	Рік			
		2016	2017	2018	2019
1	Залишок коштів на початок звітнього періоду	129 770,328	197 728,493	257 192,920	178 881,178
2	Надійшло коштів у звітному періоді – всього	102 987,575	95 739,217	97 815,856	103 384,620
3	Залишок коштів на кінець звітнього періоду	197 728,493	257 192,920	178 881,178	76 290,454
4	Використано коштів – всього фактично касове виконання	35 029,41	36 274,790	176 127,598	205 975,344
5	% використання коштів (п. 4 / (п. 1 + п.2) x 100)	15,0	12,37	49,61	72,97

\* Джерело: [9]

– розробка ефективних економічних механізмів відповідальності та стимулювання підвищення рівня промислової безпеки;

– створення цілісної системи методик і нормативних документів, що мають регламентувати економічні наслідки аварій;

– розробка методів визначення економічних наслідків аварій.

Нині в Україні основним джерелом фінансування природоохоронних заходів є державний бюджет, кошти з якого виділяються у вигляді лімітів капітальних вкладень, а також місцевий бюджет.

Органи місцевого самоврядування, котрі фактично є «одержувачами» та «замовниками» природоохоронних заходів, які реалізуються на територіях, позбавлені повноважень реально впливати на формування державних екологічних програм

та стратегій, і, відповідно, бюджетного їх фінансування, а також дієвих важелів контролю та нормування.

Наприклад, із 25 лютого 2020 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 124 «Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» обласні ради позбавлені повноважень на погодження питань надання у користування ділянок надр, що містять корисні копалини місцевого значення.

Водночас саме обласні ради є тими органами місцевого самоврядування, уповноваженими на розподілення сум екологічного податку на територіях, формування та затвердження заходів програм екологічного фонду, розподілення державного фінансування для реалізації та виконання відповідних екологічних програм на територіях.

У Запорізькій області Перелік заходів, спрямованих на охорону та раціональне використання природних ресурсів, які фінансуються за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища місцевих бюджетів у 2020 р., затверджено рішенням обласної ради від 12 грудня 2019 р. № 131, передбачає, серед іншого, виконання як місцевих, так і державних заходів (за напрямками охорони та раціонального використання водних ресурсів, охорони і раціонального використання земель, збереження природно-заповідного фонду тощо) за рахунок коштів місцевого бюджету.

**Висновки.** Відсутність дієвих повноважень і механізмів контролю, делегованих місцевому самоврядуванню повноважень нівелює вимоги до ефективного урядування, перешкоджає реалізації процесів децентралізації влади на територіях. Нині в Україні формується національна правова база, що регулює ставлення людини до природного середовища, проте відсутність нормативного регулювання набуття органами місцевого самоврядування повноважень у галузі екологічної безпеки сповільнює реалізацію реформи децентралізації, розвиток територій, виконання державою міжнародних правових конвенцій, угод і норм.

Враховуючи реформи, що впроваджуються на всій території України, необхідно не тільки на законодавчому рівні надати конкретні, дієві повноваження органам місцевого самоврядування, нормативно їх закріпити й упорядкувати, але й забезпечити економічний та організаційний стимул для кожного органу місцевого самоврядування ефективно забезпечувати захист і реалізацію конституційних прав громадян на безпечне довкілля. На законодавчому рівні органам місцевого самоврядування мають бути повернені ті повноваження, якими вони були наділені та які внаслідок децентралізації були передані на рівень центральних органів виконавчої влади.

Стратегії розвитку регіонів у галузі екологічної безпеки та плани заходів із реалізації таких стратегій, що приймаються обласними радами на виконання Законів України, якими імплементовано міжнародні угоди та Директиви (Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2008 р. про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 р. про промислове забруднення), мають бути персоніфіковані та містити реальні, конкретні шляхи вирішення проблем, характерних для кожної з територій, врахо-

увати особливості таких територій, насамперед економічні й екологічні.

Крім того, з огляду на наукові та практичні дослідження у галузі екологічної безпеки, на обраний стратегічний напрям держави за умов децентралізації вважається необхідним на державному рівні:

1) встановити процедуру перегляду рішень щодо видачі дозволів на викиди, призупинення дії дозволів на викиди промисловими підприємствами 1 групи у разі недотримання стандартів якості повітря у населеному пункті та невиконання заходів з охорони атмосферного повітря, передбачених дозволом на викиди;

2) терміново імплементувати Директиву 2010/75/ЄС про промислове забруднення і розробити порядок отримання інтегрованого екологічного дозволу та врегулювання формулювання умов інтегрованого екологічного дозволу відповідно до Директиви 2008/1/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 січня 2008 р. про комплексне запобігання і контроль забруднення;

3) забезпечити технічну спроможність імплементувати вимог Директиви 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи щодо проведення моніторингу якості атмосферного повітря;

4) внести зміни в нормативну базу щодо відновлення повноважень екологічної інспекції у сфері позапланових перевірок підприємств-забруднювачів;

5) привести у відповідність норми викидів у навколишнє середовище згідно з чинними стандартами Директиви 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи;

6) для обов'язкової рекультивативної та повної екологічної реабілітації територій, порушених внаслідок провадження виробничої діяльності підприємствами металургійної, хімічної, гірничодобувної, нафтопереробної промисловості, запровадити пільгове стимулювання суб'єктів господарювання;

7) згідно із заходами, передбаченими планом імплементувати Директиви 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, запровадити автоматизовану систему обліку і контролю основних забруднюючих речовин на всіх джерелах викидів промислових підприємств і забезпечити публічний доступ до показників через онлайн-системи;

8) внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо зарахування 100% екологічного податку до спеціального фонду місцевого бюджету та Податкового кодексу України у час-



тині збільшення норм оподаткування за забруднення довкілля;

9) привести у відповідність до чинного законодавства Методику розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря з метою посилення відповідальності за забруднення навколишнього середовища згідно з рекомендаціями Шостого апеляційного адміністративного суду;

10) посилити відповідальність за порушення термінів реалізації природоохоронних заходів підприємствами шляхом призупинення дії дозволів на викиди;

11) привести у відповідність до Висновків НДТМ (найкращих доступних технологій і методів управління) поточні технологічні норма-

тиви викидів гірничо-металургійного комплексу (ГМК) України.

Реалізація вищезазначених пропозицій дозволить наблизитися до ототожнення в нашій країні понять «сталий розвиток» і «врівноваження інтересів економіки, екології та суспільства». Саме йдучи таким шляхом, можна прискорити час, коли буде досягнута мета стати Україною державою із сильною економікою та передовими інноваціями. Саме тому на регіональному рівні місцевим (обласним) радам вважається за доцільне звертати увагу Верховної Ради України, центральних органів влади на актуальні проблеми територій і пропонувані механізми їх вирішення шляхом прийняття відповідних звернень на сесіях таких органів місцевого самоврядування.

### Список літератури:

1. Стан довкілля в Запорізькій області. *Офіційний сайт Запорізької державної обласної адміністрації*. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/20522/stan-dovkillya-v-zaporizkiy-oblasti.html> (дата звернення: 04.01.2021).
2. Zharova L., Chechel A. Historical Aspects of Sustainable Development and Economic Evolution Interconnection. *Інформаційно-аналітичний журнал «Схід»*. № 2 (166). 2020. *Historical sciences* URL: <http://skhid.kubg.edu.ua/article/view/201399>.
3. Жигінас В.В. Структурна перебудова трансформаційної економіки в контексті сучасних тенденцій екологізації : автореф. дис. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2008. 20 с.
4. Шершун М.Х. Розвиток екологічного законодавства України в контексті правової системи Європейського Союзу. *Сталий розвиток Карпат та інших гірських регіонів Європи* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Ужгород, 2010.
5. Бондар О.І., Барановська В.С., Березіна С.В. Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів. *Екологічні науки*. 2012. № 2.
6. Чечель А.А., Тибекін Я.А. Экологические выплаты как составляющая местных бюджетов промышленных регионов. *Вестник университета «Туран»*. 2013. № 3 (59). С. 28–31.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Голос України*. 2019. № 62.
8. Матеріали Національного екологічного центру. *Нац. еколог.центр. Екополітика*. URL: <http://www.nescu.org.ua/ekopol/> (дата звернення: 08.01.2021).
9. Регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища у Запорізькій області у 2019 р. URL: <https://www.zoda.gov.ua> (дата звернення: 11.01.2021).
10. Конституція України. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.01.2021).
11. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Закон України від 12 грудня 2019 р. № 377-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text> (дата звернення: 12.01.2021).
12. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 р. : Розпорядження КМУ від 07 грудня 2016 р. № 932-р. *Урядовий портал gov.ua*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/249573705> (дата звернення: 12.01.2021).
13. Стратегія регіонального розвитку Запорізької області на період до 2027 р. та План заходів на 2021–2023 рр. з її реалізації. Офіційний сайт Міністерство розвитку громад та територій України. 24 грудня 2019 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/materiali-vseukrayinskoyi-naradi-z-aktualnih-pitan-formuvannya-ta-realiztsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki-19-20-grudnya-2019-roku-m-lviv/strategiya-regionalnogo-rozvitku-zaporizkoyi-oblasti-na-period-do-2027-roku-ta-plan-zahodiv-na-2021-2023-roki-z-yiyi-realizatsiyi/> (дата звернення: 17.01.2021).

14. Public Administration for Sustainable Development: New Challenges and Perspectives : Collective Monograph / The general ed. Chechel A.O., Khlobystov Ie.V., Śleziak M. Mariupol – Bielsko-Biala (Poland): University of Economics and Humanities, 2020. 369 p. URL: [https://dsum.edu.ua/storage/documents/monographs/Public%20Administration%20for%20Sustainable%20Development/Monograph\\_2020.pdf](https://dsum.edu.ua/storage/documents/monographs/Public%20Administration%20for%20Sustainable%20Development/Monograph_2020.pdf).

15. Orlova N., Chechel A. The Determinants of Ukraine's Sustainable Development. *Scientific Journal "MIND"*. Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (University of Economics and Humanities). № 8. 2019. URL: [https://mindjournal.wseh.pl/sites/default/files/article/03-20/the\\_determinants\\_of\\_ukraines\\_sustainable\\_development.pdf](https://mindjournal.wseh.pl/sites/default/files/article/03-20/the_determinants_of_ukraines_sustainable_development.pdf).

**Chechel A.O., Moroz E.O. ECOLOGICAL POLICY OF THE STATE AS A STRATEGIC DIRECTION OF DEVELOPMENT AND ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION (ON THE EXAMPLE OF ZAPORIZHZHA REGION)**

*The article considers the main theoretical and methodological foundations of the formation of environmental policy of the state in terms of decentralization reform and the acquisition of appropriate powers by local governments.*

*The components of environmental policy in a democratic society are identified, namely: proper and effective system of public administration in the field of protection, inexhaustible use and reproduction of natural resources; proper, state and public supervision over the observance of the current environmental legislation and international environmental obligations of the country; appropriate environmental information policy; appropriate level of ecological expertise of ecologically dangerous projects; an appropriate system of state decision-making on environmental issues, which would provide for mandatory public involvement; proper system of responsibility of the authorities, specific officials and citizens for violation of the principles of balanced development, norms and provisions of environmental legislation; proper educational and educational activities. The article provides an analysis of the current experience in the formation and implementation of regional environmental policy, and also the main criteria for local regional programs in conjunction with existing state strategies on the example of Zaporozhye region. The directions of improvement of the legislation in the field of ecological policy of the state in the transformation period are offered. It is determined how the state delegates certain powers to local governments in the implementation of the state environmental strategy, national programs and activities, on the example of Zaporozhye region, it is described how such strategies are implemented in regional programs.*

*The authors analyzed the powers of local self-government bodies in the field of ecological safety and nature management and provided the analysis of separate powers of regional councils in the field of ecology, which such councils were endowed with before decentralization, and deprived in the process of reform implementation, management and administration in order to ensure the optimal work of local authorities in the field of environmental policy. The proposals were made for local self-government bodies of Ukraine in terms of drawing the attention of state bodies to solve problems as well as direct proposals to improve environmental safety in the regions to encourage local authorities to effectively ensure the protection and implementation of constitutional rights of citizens to a safe environment.*

**Key words:** regional ecological policy, decentralization, local self-government bodies, sustainable development, strategic planning, ecological problems of the environment.

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 355.318.:355

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.1/16>

*Чепель М.О.*

Національна академія Національної гвардії України

### ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ СТУПЕНЯ РИЗИКУ ВИНИКНЕННЯ ПСИХОЛОГІЧНИХ ВТРАТ СЕРЕД ОСОБОВОГО СКЛАДУ ФОРМУВАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ПРИ ВИКОНАННІ ЗАВДАНЬ ІЗ ПРИПИНЕННЯ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ

*Аналіз суспільних процесів у сучасній Україні дає змогу стверджувати, що існує велика ймовірність виникнення соціальних конфліктів, які можуть перетворюватися на масові заворушення і нести загрозу громадській і державній безпеці країни. Прикладами таких конфліктів в країні були:*

- кампанія протестів в Україні у 2000–2001 рр.;
- кампанія протестів, мітингів, актів громадянської непокорності наприкінці 2004 – початку 2005 рр., яка мала назву «Помаранчева революція»;
- політичні та суспільні зміни в Україні у період із листопада 2013 до лютого 2014 рр., призвели до загибелі громадян, правоохоронців і мали назву «Революція гідності».

*Для виконання завдань із припинення масових заворушень будуть залучатися органи державної влади, сили безпеки, зокрема Національна гвардія України як основний суб'єкт із припинення масових заворушень, що координує діяльність сил і засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій. Під час цих дій на особовий склад формувань Національної гвардії України буде чинитися негативний інформаційно-психологічний вплив як один із найвпливовіших факторів, що може призводити до психологічних втрат серед особового складу. Своєчасне визначення ступеня ризику виникнення психологічних втрат, їх прогнозування дасть змогу органам військового управління вносити відповідні корегування в дії військовослужбовців під час виконання ними завдань із припинення масових заворушень і зменшити ймовірність невиконання поставленого завдання.*

*Запропонований у статті підхід до визначення ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень базується на отриманні якісної оцінки ступеня ризику виникнення психологічних втрат із використанням методу нечітких множин. Зазначена оцінка ґрунтується на аналізованні відповідними експертами (командирами підрозділів, заступниками командирів підрозділів, офіцерами управління тощо) факторів, які мають місце під час масових заворушень і які визначатимуть ступінь ризику виникнення психологічних втрат як мінімальний, підвищений, критичний і недопустимий.*

**Ключові слова:** *конфлікт, масові заворушення, сили безпеки, Національна гвардія України, інформаційно-психологічний вплив, фактори, психологічні втрати, метод нечітких множин.*

**Постановка проблеми.** Певні суперечності та їхні загострення у відносинах між людьми, соціальними групами, суспільства загалом можуть породжувати виникнення соціального конфлікту. Останніми прикладами соціальних конфліктів у світі є події у Франції, Бельгії, Гонконзі, Киргиз-

стані, тривають протести у Білорусі. У сучасній історії України також траплялись конфлікти, що несли загрозу громадській і державній безпеці, зокрема кампанія протестів, мітингів, актів громадянської непокорності наприкінці 2004 – початку 2005 рр., яка мала назву «Помаранчева револю-

ція», політичні та суспільні зміни в Україні у період із листопада 2013 до лютого 2014 рр., що призвели до загибелі громадян, правоохоронців і мали назву «Революція гідності».

Розв'язання конфліктів може здійснюватися різними способами, одним із яких є активні дії сторін конфлікту при проведенні масових заходів, що можуть перетворюватися на масові заворушення. Для припинення масових заворушень залучаються органи державної влади, сили безпеки, зокрема Національна гвардія України як військово формування із правоохоронними функціями [1].

Виконання завдань здійснюється зазвичай за умов потужного інформаційно-психологічного протистояння, яке супроводжується застосуванням сторонами конфлікту різних форм і способів інформаційно-психологічного впливу на сили безпеки, що призводить до зниження морально-психологічного стану правоохоронців, виникнення ризику психологічних втрат, зниження боєздатності особового складу сил безпеки загалом, а також виникнення ризику невиконання силами безпеки поставленого службового (бойового) завдання.

Так, у 2014 р. під час «Революції гідності» працівники міліції залишили будівлю Рівненської обласної державної адміністрації, охорону якої вони здійснювали, під натиском учасників акції протесту. Цього ж року під час штурму Одеського міського управління внутрішніх справ працівники міліції залишили будівлю. Одним із факторів, що змусив правоохоронців «відступити», був негативний інформаційно-психологічний вплив, який чинився на них і як наслідок дії цього фактору – наявність психологічних втрат серед особового складу.

Своєчасне визначення ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу, котрий залучається до виконання завдань із припинення масових заворушень, і наявність відповідного інструментарію для цього є нагальною потребою для прийняття обґрунтованого рішення органом управління, зокрема Національною гвардією України як основним суб'єктом із припинення масових заворушень, що координує діяльність сил і засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання прогнозування, розрахунку психологічних (психогенних) втрат серед особового складу при веденні бойових дій розглядалися у працях О.Г. Караяні, І.В. Сиромятнікова [2], В.В. Ягупова, [3], О.А. Блінова [4], С.В. Чермяніна [5], В.І. Алещенка [6], але зазначені підходи доцільно застосовувати під час збройних конфліктів і їх

використання в діяльності сил безпеки, Національної гвардії України малоймовірно.

Фахівцями Національної академії Національної гвардії України, зокрема І.І. Приходьком, О.О. Іллюком у статтях [7; 8], запропоновані підходи до визначення й оцінювання психологічної безпеки, психологічних втрат серед військовослужбовців-правоохоронців у ході виконання ними службових (бойових) завдань. Проте залишається актуальним питання щодо визначення ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень, враховуючи постійну трансформацію загроз державній безпеці в інформаційній сфері, різноманітність і особливість форм і способів інформаційно-психологічного впливу на органи державної влади, сили безпеки тощо.

**Постановка завдання.** Головною метою статті є формування підходу до визначення ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Національна гвардія України виконує завдання із захисту й охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії із правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки [1]. Виконання цих завдань, зокрема із припинення масових заворушень, здійснюється за умов складної інформаційно-психологічної обстановки, що є сукупністю факторів і умов, яка має істотний вплив на формування інформаційно-психологічного середовища, характерного для регіону (місцевості, країни загалом) у певний період часу і яка виражається через систему кількісних і якісних характеристик стану стосунків (відносин) між суб'єктами і об'єктами інформаційно-психологічних впливів [9].

Велика кількість факторів і умов, що впливають на особовий склад формувань Національної гвардії України, може призвести до виникнення психологічних втрат. У цій статті під поняттям *«психологічні втрати серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень»* слід розуміти кількість військовослужбовців, які втратили на короткий або тривалий час боєздатність (активність) внаслідок негативного інформаційно-психологічного впливу.



Ризик виникнення психологічних втрат залежатиме від великої кількості факторів, визначення яких було проведено в роботі [9] та які мали місце під час «Помаранчевої революції» та «Революції гідності». Серед таких факторів були:

- кількість засобів масової інформації, які здебільшого піддають сумнівам досягнення влади та критикують її здобутки (засоби масової інформації, що формують негативний імідж чинної влади);

- наявність інформаційних впливів із боку представників релігійних конфесій;

- відсутність підтримки з боку місцевої громади, яка не брала участі в масових заворушеннях;

- використання протестуючою стороною зовнішніх подразників (яскравого світла, гучного звуку, задимлення території тощо);

- тривалість масових заворушень;

- наявність закликів до порушень громадського порядку (захоплення приміщень органів державної влади, непокора представникам правоохоронних органів тощо);

- тривалість інформаційних впливів;

- несприятливі погодно-кліматичні умови (явища);

- кількість повідомлень у засобах масової інформації, які мають ознаки маніпулювання свідомістю особового складу формувань Національної гвардії України;

- інтенсивність інформаційних впливів;

- чисельність протестуючої сторони (натовпу);

- наявність повідомлень, у яких є погрози життю і здоров'ю військовослужбовців і членів їхніх сімей;

- агресивність протестуючої сторони (натовпу);

- наявність у військовослужбовців спеціальних засобів і засобів індивідуального захисту, які дозволили їм виконати завдання із припинення масових заворушень;

- здатність особового складу протистояти негативним інформаційно-психологічним впливам;

- кількість особового складу, котрий має досвід виконання завдань із припинення масових заворушень;

- кількість підрозділів взаємодії;

- неможливість особовому складу належним чином задовольнити особисті потреби та незадовільні побутові умови;

- неефективні дії взаємодіючих сил із припинення масових заворушень;

- підготовленість особового складу до виконання завдань із припинення масових заворушень;

- кількість військовослужбовців, які отримали травми (поранення) під час виконання завдань із припинення масових заворушень, тощо.

Ці та інші фактори були визначені методом експертного оцінювання. Як експертів було залучено слухачів магістратури Національної академії Національної гвардії України (що перебували на посадах командирів підрозділів і їхніх заступників під час подій в Україні наприкінці 2004 – початку 2005 рр. та у період зі листопада 2013 до лютого 2014 рр.) [9]. Також експертами було зазначено, що під час цих подій на особовий склад чинився потужний інформаційно-психологічний вплив із боку учасників протестних дій, окремої категорії населення, засобів масової інформації тощо, що призводив до ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу.

Визначення якісної оцінки ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень пропонується здійснювати за допомогою методу нечітких множин.

Зазначена оцінка базується на аналізованні факторів, що визначатимуть ступінь ризику виникнення психологічних втрат. Необхідно співвідносити отримані якісні оцінки факторів з якісною оцінкою аналізованого ступеня ризику. Для виконання цієї задачі доцільно залучити як експертів відповідних фахівців, а саме командирів, їхніх заступників по роботі з особовим складом, офіцерів-психологів, котрі безпосередньо беруть участь у виконанні завдань із припинення масових заворушень.

Кожний з експертів оцінює ступінь ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу за чотирирівневою градацією (авторський підхід), зокрема:

- а) мінімальний ступінь ризику виникнення психологічних втрат;

- б) підвищений ступінь ризику виникнення психологічних втрат;

- в) критичний ступінь ризику виникнення психологічних втрат;

- г) недопустимий ступінь ризику виникнення психологічних втрат.

Для цього експерт аналізує ступінь впливу факторів, зазначених вище. Одні фактори отримують оцінку, яку пов'язують із мінімальним ступенем ризику виникнення психологічних втрат серед

особового складу, інші, відповідно – із підвищеним, критичним і недопустимим. За результуючої оцінки ступеня ризику неминуче присутній елемент суб'єктивності. Для більш об'єктивної оцінки ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу може бути застосований метод, відомий із теорії нечітких множин [10].

Введемо такі позначення:

$k_i$  – фактор, що аналізується;

$n$  – кількість факторів;

$i$  – поточний номер фактора ( $i=1, \dots, n$ ).

Кожен із набору обраних факторів може відповідати певному ступеню ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу. Коефіцієнт значущості кожного фактора позначається як  $\alpha_i$ . Шляхом експертного оцінювання визначається, рівнозначні або нерівнозначні обрані фактори. Якщо фактори рівнозначні, то коефіцієнти значущості рівні та визначатимуться за формулою:

$$\alpha_i = \frac{1}{n}, \quad (1)$$

Якщо фактори нерівнозначні, то методом експертного оцінювання слід провести їх ранжування в порядку убутання їх впливу. Тоді коефіцієнти значущості факторів можуть бути визначені за формулами Фішберна [11]:

$$\alpha_i = \frac{\eta_i}{\sum_{i=1}^n \eta_i}, \quad (2)$$

де

$$\eta_i = \frac{2 \cdot (n - i + 1)}{(n + 1) \cdot n}. \quad (3)$$

Кожному фактору  $k_i$  присвоюється його поточне значення  $\beta_{ij}$ , де  $j=1, 2, 3, 4$  – номер, що відповідає градації ступеню ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу в порядку убутання, а  $i$  – поточний номер фактору. За умови, коли  $\beta_{ij}=1$ , то значення фактору відповідає обраному ступеню ризику виникнення психологічних втрат, якщо  $\beta_{ij}=0$ , то значення фактору не відповідає.

Вводиться функція належності  $\varphi$ , областю визначення якої є множина ступенів ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу, а областю значень – інтервал  $[0; 1]$ . Визначаються поточні значення  $\varphi$ , які відповідають розбиттю множини ступенів ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу на чотири підмножини – мінімальний ступінь ризику виникнення психологічних втрат, підви-

щений ступінь ризику виникнення психологічних втрат, критичний ступінь ризику виникнення психологічних втрат, недопустимий ступінь ризику виникнення психологічних втрат. Поточні значення  $\varphi$  представлені в табл. 1.

Далі визначаємо значення функції належності, виходячи з отриманих поточних значень факторів [10]:

$$\varphi = \sum_{j=1}^4 \varphi_j \cdot \sum_{i=1}^n \alpha_i \cdot \beta_{ij}, \quad (4)$$

де  $\varphi_j$  – середнє арифметичне функції належності для кожного  $j$ -го інтервалу, яке визначається з виразу:

$$\varphi_j = 0,875 - 0,25(j-1). \quad (5)$$

Отримане з виразу (4) значення функції належності  $\varphi$  вказує на певний ступінь ризику виникнення психологічних втрат (мінімальний ступінь ризику, підвищений ступінь ризику, критичний ступінь ризику, недопустимий ступінь ризику).

Як приклад, експерт виділив п'ять факторів ( $k_1, k_2, \dots, k_5$ ), які можуть, на його думку, призвести до ризику виникнення психологічних втрат, і здійснив їх ранжування в порядку убутання впливу:

$k_1$  – наявність повідомлень, у яких є погрози життю і здоров'ю військовослужбовців і членів їхніх сімей;

$k_2$  – кількість повідомлень у засобах масової інформації, що мають ознаки маніпулювання свідомістю особового складу формувань Національної гвардії України;

$k_3$  – кількість військовослужбовців, котрі отримали травми (поранення) під час виконання завдань із припинення масових заворушень;

$k_4$  – неефективні дії взаємодіючих сил із припинення масових заворушень;

$k_5$  – неможливість особовому складу належним чином задовольнити особисті потреби та незадовільні побутові умови.

Коефіцієнти значущості факторів (їх вага) ( $\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_5$ ) визначаються експертом за формулами (2) і (3).

Результати опитування експертами, спостереження за діями особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень показали, що наявність фактору  $k_1$  відповідає недопустимому ступеню ризику виникнення психологічних втрат;  $k_2$  – недопустимому;  $k_3$  – критичному;  $k_4$  – підвищеному  $k_5$  – мініальному.

Виходячи з отриманих результатів, експерт присвоїв факторам їхні поточні значення (табл. 2).

Таблиця 1

**Поточні значення  $\varphi$ , які відповідають розбиттю множини ступенів ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень**

Інтервал значень функції належності ступенів ризику виникнення психологічних втрат	Підмножина
$0 < \varphi \leq 0,25$	мінімальний ступінь ризику виникнення психологічних втрат
$0,25 < \varphi \leq 0,5$	підвищений ступінь ризику виникнення психологічних втрат
$0,5 < \varphi \leq 0,75$	критичний ступінь ризику виникнення психологічних втрат
$0,75 < \varphi \leq 1,0$	недопустимий ступінь ризику виникнення психологічних втрат

Таблиця 2

**Фактори та їхнє відповідне значення щодо ступенів ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу, які здійснив експерт**

Фактор	Значення фактору, яке відповідає ступеню ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу			
	мінімальний ступінь ризику	підвищений ступінь ризику	критичний ступінь ризику	недопустимий ступінь ризику
$k_1$	0	0	0	1
$k_2$	0	0	0	1
$k_3$	0	0	1	0
$k_4$	0	1	0	0
$k_5$	1	0	0	0

Середні значення функції належності для кожного фактору визначаються за формулою (5), після цього із застосуванням формули (4) знаходиться шукане значення функції належності та за допомогою табл. 1 визначається ступінь ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу.

**Висновки.** Таким чином, сформований підхід до визначення якісної оцінки ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень, який базується на використанні

методу нечітких множин. Якісну оцінку ступеня ризику виникнення психологічних втрат пропонується здійснювати за чотирирівневою градацією, а саме мінімальний ступінь ризику виникнення психологічних втрат, підвищений, критичний, недопустимий.

Перспективою подальших досліджень є розроблення кількісної оцінки ступеня ризику виникнення психологічних втрат серед особового складу формувань Національної гвардії України при виконанні завдань із припинення масових заворушень.

#### Список літератури:

1. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення 12.12.2020).
2. Караяни А.Г., Сыромятников И.В. Прикладная военная психология : учебное пособие. Санкт-Петербург : Питер, 2006. 480 с.
3. Ягупов В.В. Методика прогнозування й розрахунку психогенних втрат серед особового складу. *Військове виховання: історія, теорія та сучасність*: навчальний посібник. Київ, 2002. С. 447–455.
4. Блінов О.А. Бойова психічна травма : монографія. Київ : Талком, 2019. 700 с.
5. Новиков В.С., Боченков А.А., Чермянин С.В. Психофизиологическое обоснование проблемы коррекции и реабилитации участвовавших в боевых действиях военнослужащих. *Военно-медицинский журнал*. 1997. № 3. С. 53–56.
6. Алещенко В.І., Дикун В.Г., Мулява В.Д. Бойові психогенні втрати: прогнозування, діагностика, профілактика : навчальний посібник. Київ : НАОУ, 2005. 60 с

7. Приходько І.І. Визначення загальних утрат особового складу при виконанні службово-бойових завдань в особливий період. *Честь і закон*. 2007. № 2. С. 35–40.
8. Ілляк О.О. Методика оцінювання психологічних втрат та психологічної безпеки військовослужбовців на основі їх морального духу та морально-психологічного стану. *Честь і закон*. 2010. № 4. С. 82–93.
9. Бабков Ю.П., Чепель М.О., Євсєєв В.О. Результати аналізу та ранжування факторів, що впливають на складність інформаційно-психологічної обстановки у районі виконання завдань із забезпечення громадської безпеки формуваннями Національної гвардії України. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки*. 2018. № 2 (76). С. 6–19.
10. Недосекин А.О. Применение теории нечетких множеств к задачам управления финансами. *Аудит и финансовый анализ*. 2000. № 2. URL: [http://auditfin.com/fin/2000/2/fin\\_2000\\_21\\_rus\\_04\\_01.pdf](http://auditfin.com/fin/2000/2/fin_2000_21_rus_04_01.pdf) (дата звернення 18.12.2020).
11. Фишберн П. Теория полезности для принятия решений / пер. с англ. В.Н. Воробьевой, А.Я. Кируты : учебник. Москва : Наука, 1978. 352 с.

**Chepel M.O. APPROACH TO DETERMINING THE DEGREE OF RISK OF PSYCHOLOGICAL LOSSES AMONG THE PERSONNEL OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE WHEN PERFORMING TASKS TO STOP MASS RIOTS**

*The analysis of social processes in modern Ukraine allows us to state that there is a high probability of social conflicts, which can turn into mass riots and pose a threat to public and state security. Examples of such conflicts in the country were:*

- protest campaign in Ukraine in 2000–2001;
- the campaign of protests, rallies, acts of civil disobedience in late 2004–early 2005, entitled as the “Orange Revolution”;
- political and social changes in Ukraine, which took place in the period from November 2013 to February 2014, led to the death of citizens, law enforcement officers and were called the “Revolution of Dignity”.

*Public authorities, security forces, in particular the National Guard of Ukraine, will be involved to stop mass riots, as the main entity for cessation of mass riots, which coordinates the activities of law enforcement forces involved in stopping these illegal actions. During these actions, the personnel of the National Guard of Ukraine will be negatively affected by information and psychological influence as one of the most influential factors and which will lead to psychological losses among the personnel. Timely determination of the degree of risk of psychological losses, their forecasting will allow the military authorities to make appropriate adjustments in the actions of personnel during their tasks to stop the riots and reduce the likelihood of non-fulfillment of the task.*

*The approach proposed in the article to determine the degree of risk of psychological loss among the personnel of the National Guard of Ukraine in performing tasks to stop riots is based on obtaining a qualitative assessment of the risk of psychological loss using the fuzzy set method. This assessment is based on the analysis by relevant experts (unit commanders, deputy unit commanders, commanding officers, etc.) of the factors that occur during riots and which will determine the degree of risk of psychological loss as minimal, increased, critical and unacceptable.*

**Key words:** conflict, mass riots, security forces, National Guard of Ukraine, information and psychological influence, factors, psychological losses, fuzzy set method.



## Відомості про авторів

**Безена І.М.** – кандидат філософських наук, доцент, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради, докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Гнатенко В.С.** – кандидат економічних наук, науковий співробітник ДЗ «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр Міністерства охорони здоров'я України»

**Гуйда О.Г.** – старший викладач кафедри загальної інженерних дисциплін та теплоенергетики Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Дурман М.О.** – кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

**Євмешкіна О.Л.** – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та економіки Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Лещенко О.В.** – студентка Донецького державного університету управління

**Любчук О.К.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри туризму ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

**Марутян К.К.** – аспірантка кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

**Мелконян А.Г.** – аспірантка кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Мороз Є.О.** – начальник управління юридичного забезпечення діяльності ради виконавчого апарату Запорізької обласної ради

**Музика Ю.Д.** – кандидат наук державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та економіки Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Мухін В.М.** – аспірант кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України

**Парубчак І.О.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

**Радух Н.Б.** – кандидат економічних наук, старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

**Титаренко Л.М.** – кандидат політичних наук, доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Топузов Д.І.** – аспірант кафедри «Права та публічного адміністрування» Маріупольського державного університету

**Чепель М.О.** – доктор філософії, старший викладач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Національної академії Національної гвардії України

**Чечель А.О.** – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування факультету права та публічного управління Донецького державного університету управління

**Чорний О.В.** – кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

**Ярченко Ю.В.** – PhD, кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри туризму ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет»

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 32 (71) № 1 2021**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Ковальчук*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: [editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 10,17. Ум.-друк. арк. 11,86. Зам. № 0321/120.

Підписано до друку 04.02.2021. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.