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 31 (70) № 5 2020

Видавничий дім
«Гельветика»
2020

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:

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

Дєгтяр 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.

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 3 від 28.10.2020 року).

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

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

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

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

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

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Дутчак Г.О., Воронько Л.О.
ПЕРЕДУМОВИ ЗАРОДЖЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНИХ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ І ФРАНЦІЄЮ: ПОГЛЯД У МИНУЛЕ КРІЗЬ ПРИЗМУ СУЧАСНОСТІ……1

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Безена І.М.
СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНУ: СТРАТЕГІЇ ПЛАНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ……7

Дикий А.П., Наумчук К.М.
МІСЦЕ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ У ВИЯВЛЕННІ КОРУПЦІЙНИХ ЯВИЩ В УКРАЇНІ……12

Духневич О.В.
ОСНОВНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ……17

Кива І.В.
ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ……23

Кіслов Д.В., Дабіжа В.В.
КОМУНІКАТИВНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МЕХАНІЗМІВ ПРОФСПІЛКОВОГО КОНТРОЛЮ ІЗ ЗАСОБАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ……29

Слободенюк Т.О.
СУТНІСТЬ І ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ……37

Солоха Д.В.
ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ ЗАКУПІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕКОНОМІКО-ГОСПОДАРЧОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ……44

Станішевський В.Ю.
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК БАЗОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВИ……51

Чорний В.І.
ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ……58

Чорний О.В.
УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ВНАСЛІДОК ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ЧИННИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я……63

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Фостікова В.В.
КАДРОВА ПОЛІТИКА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ США: АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ РЕФОРМ……68

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Кукін І.В.
РЕЛІГІЯ ТА ВІРА ЯК ФАКТОРИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ……76

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Покатаєв П.С., Литвиновська П.С.
ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ……82

Корольчук О.Л.
УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ЯК ФАКТОР РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ……88

Сопіна О.А.
ЗМІСТ І СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ» В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ……93

Hrabovenko N.V.
MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE-PUBLIC MODEL OF EDUCATION MANAGEMENT IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES……98

Автомєєнко А.І.
АНАЛІЗ СФЕРИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ……103

Євдокимов В.В.
РОЗВИТОК СКЛАДОВИХ МЕТОДОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ……109

Мотайло О.В.
РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ……116

Слюсарев І.О.
УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ……122

Ганущин С.Н.
РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ У ПУБЛІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ……127

Кононенко І.А.
УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ……133

Крутік Ю.В., Столяр Ю.А.
ЗМІСТ ПОНЯТЬ «ЕКСПОРТ» ТА «ІМПОРТ» ЯК ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ……138

Малишев К.В., Хробуст О.О.
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ……143

Черненко Б.Г.
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЛІКВІДАЦІЄЮ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНИХ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ……150

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ……156

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dutchak H.O., Voronko L.O.
PREREQUISITES FOR THE EMERGENCE OF DIPLOMATIC RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND FRANCE: A LOOK INTO THE PAST THROUGH THE PRISM OF THE PRESENT 1

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bezena I.M.
MODERN MECHANISMS OF THE EDUCATIONAL SYSTEM REGULATION IN THE REGION: PLANNING AND IMPLEMENTATION STRATEGIES 7

Dikiy A.P., Naumchuk K.M.
THE PLACE OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS IN THE DETECTION OF CORRUPTION PHENOMENA IN UKRAINE 12

Dukhnevych O.V.
THE GENERAL FUNDAMENTALS OF FUNCTIONING OF THE PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE 17

Kyva I.V.
HISTORICAL FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF INFLUENCE OF A CIVIL SOCIETY ON THE STATE REGULATION OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY 23

Kislov D.V., Dabizha V.V.
COMMUNICATIVE BASES OF INTERACTION OF MECHANISMS OF TRADE UNION CONTROL WITH MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION 29

Slobodeniuk T.O.
ESSENCE AND CONCEPT OF PUBLIC SERVICE ACTIVITY STATES 37

Solokha D.V.
ORGANIZATIONAL BASIS FOR MONITORING PROCUREMENT ACTIVITIES IN THE ECONOMIC AND ECONOMIC SPACE OF UKRAINE 44

Stanishevskyi V.Yu.
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A BASIC TOOL FOR THE FORMATION OF A MARKET ECONOMY OF THE STATE 51

Chornyi V.I.
EVOLUTION OF THE FORMATION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE 58

Chornyi O.V.
MANAGEMENT APPROACHES TO THE FORMATION OF PUBLIC WELL-BEING AS A RESULT OF THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE: SOCIO-PSYCHOLOGICAL FACTORS OF HEALTHCARE 63

PUBLIC SERVICE

Fostikova V.V.
PERSONNEL POLICY IN U.S. CIVIL SERVICE: ANALYSIS OF KEY REFORMS 68

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

Kukin I.V.
RELIGION AND FAITH AS FACTORS OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN THE FIELD OF THE STATE NATIONAL SECURITY 76

TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Pokataiev P.S., Litvinovska P.S.
PROSPECTS FOR THE INTRODUCTION OF FOREIGN REGULATORY EXPERIENCE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE 82

Korolchuk O.L.
CHANGE MANAGEMENT AS A FACTOR IN THE DEVELOPMENT OF THE NATIONAL RESILIENCE IN THE CONTEMPORARY CONDITIONS OF GLOBALIZATION CHALLENGES 88

Sopina O.A.
CONTENT AND ESSENCE OF THE CONCEPT OF “PUBLIC RELATIONS” IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION 93

Hrabovenko N.V.
MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE-PUBLIC MODEL OF EDUCATION MANAGEMENT IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES 98

Avtomeenko A.I.
ANALYSIS OF PUBLIC HEALTH IN THE CONDITIONS OF EPIDEMIOLOGICAL THREATS 103

Ievdokymov V.V.
DEVELOPMENT OF COMPONENT METHODOLOGY OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT 109

Motailo O.V.
RISKS AND THREATS TO NATIONAL SECURITY 116

Sliusarev I.O.
SOCIAL CONFLICT MANAGEMENT IN THE PUBLIC SPHERE 122

Hanushchyn S.N.
DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE ON THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC PRINCIPLES IN PUBLIC ACTIVITY 127

Kononenko I.A.
MANAGING CHANGES IN THE CONTEXT OF REFORM IN UKRAINE 133

Krutik Y.V., Stoliar Yu.A.
TABLE OF CONTENTS THE CONCEPTS OF «EXPORT» AND «IMPORT» AS OBJECTS OF GOVERNMENT 138

Malyshev K.V., Hrobust O.O.
PECULIARITIES OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY IN FOREIGN COUNTRIES 143

Chernenko B.G.
FOREIGN EXPERIENCE OF MEDICAL AND BIOLOGICAL CONSEQUENCES OF EMERGENCY MANAGEMENT LIQUIDATION MANAGEMENT 150

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS 156

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 327(477:44)(091)
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/01

Дутчак Г.О.
Національна академія державного управління при Президентові України

Воронько Л.О.
Національна академія державного управління при Президентові України

ПЕРЕДУМОВИ ЗАРОДЖЕННЯ ДИПЛОМАТИЧНИХ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ І ФРАНЦІЄЮ: ПОГЛЯД У МИНУЛЕ КРІЗЬ ПРИЗМУ СУЧАСНОСТІ

У статті зазначено, що історія українсько-французьких взаємин бере початок з 1051 р., однак ваговим у зародженні відносин між Україною і Францією є період 1917–1920 рр. Автори роблять спробу розглянути передумови зародження дипломатичних відносин між Україною і Францією в контексті розбудови української державності, спираючись на погляди М. Грушевського, Д. Донцова, Д. Дорошенка і водночас проводячи паралелі із сучасністю. Зауважено, що з огляду на причини та фактори передумови зародження дипломатичних відносин між Францією та Україною були складними. Насамперед далося взнаки те, що коли Франція вже мала свій державний устрій, то в Україні тільки зароджувалися основи держави. Великі труднощі щодо співробітництва двох держав викликали проблеми внутрішнього характеру в контексті розбудови української державності, й французькій стороні доводилося докладати зусиль для налагодження двосторонніх відносин. Зокрема, згадується роль прем'єр-міністра Французької Республіки Р. Пуанкаре у справі Київського центру дій.

Наголошено, що уроки історії змушують не тільки замислитися над ситуацією, що нині склалася в Україні, а й рішуче діяти. Сьогодні, як це не парадоксально звучить, Україні необхідно дивитися в минуле, щоб будувати майбутнє, узявши до уваги, зокрема, приклад європейських держав – Франції й Німеччини, які розпочали діалог і запровадили регулярні зустрічі протягом 1948–1959 рр. для розроблення методики, яка дає змогу позбавитися в корені думки про ототожнення сусіда з ворогом. Акцентовано увагу на тому, що необхідно розпочати інноваційні переговори у форматі «Україна – Франція – Росія» щодо мирного врегулювання ситуації на Донбасі та повернення Криму до України. Водночас Українській державі слід виробити нову державну політику в період війни і визначити шляхи виходу з неї, використовуючи у тому числі й напрацювання Франції, зокрема Закон «Про організацію управління державою у період війни», необхідність розроблення та прийняття якого виходила з досвіду Першої світової війни.

Ключові слова: *Українська Народна Республіка, українська державність, Україна, розвиток, Французька Республіка, переговори, співробітництво.*

Постановка проблеми. Установлення дипломатичних відносин між Україною і Французькою Республікою датується 24 січня 1992 р., коли було підписано міжурядовий протокол про встановлення дипломатичних відносин між цими двома країнами. Українсько-французькі відносини з роками розвивалися, хоча подекуди мали обмежений характер. Особливої ваги зв'язки з Францією набули після анексії Криму і початку війни на Донбасі, коли Франція вкотре підтвердила свою підтримку Україні.

Франція натепер вважається справедливим посередником конфліктів на пострадянському просторі. Досвід Французької Республіки у багатьох сферах, зокрема зовнішньої політики, є цінним для України. «Франція спроможна стати

важливим для України партнером у Європі, передусім у політичному плані. Цьому могли б сприяти традиційна французька дистанційованість від США, своєрідність культури і близькість історико-психологічних стереотипів» [2]. Франція завжди прагнула і прагне стабільності на європейському континенті. У цьому зв'язку варто згадати один історичний факт – Верденську битву[1]. Безжальний характер боїв залишив глибокий відбиток по обидва боки Рейну. Починаючи з 1916 р. у Франції та Німеччині виробляється націоналістичний погляд на ці події, але кілька десятиріч потому контекст франко-німецького зближення відкриває шлях новій інтерпретації цього минулого. Більше не йдеться про засудження і заклики до реваншу, а подається сигнал до примирення. Солдатів обох сторін об'єднують в єдиному акті вшанування. «Війна залишила нашим народам руїни, лихо і жалобу. Франція і Республіка Німеччина винесли уроки з історії. Європа – наш спільний осередок цивілізації, і ми – спадкоємці великої європейської традиції» [3]. Європа винесла «урок смиренності» з минулих трагедій. Жак Ширак вважав, що Європа, яка тривалий час була школою війни, стала школою миру. Цей урок історії змушує замислитися над ситуацією, що нині склалася в Україні.

Нині спостерігається активізація співробітництва між Україною і Францією, що викликає інтерес до зародження українсько-французьких відносин, що, як відомо, розпочались у 1051 р., коли король Франції Генріх I одружився з донькою київського князя Ярослава Мудрого – Анною, відомою в історії як Анна Київська, королева Франції[2]. Показовим є той факт, що 27 вересня 2013 р. єпархія Святого Володимира Великого у Парижі придбала стареньку каплицю Милості, розташовану в самому центрі Санліса, щоб перетворити її на місце служіння та вшанування пам'яті королеви. Борис Гудзяк, єпископ Української греко-католицької церкви, підкреслював, що це місто має стати єднальною ланкою між нашими народами, які мають тисячолітні історії. Отже, історія українсько-французьких взаємин бере початок із сивої давнини. Однак ваговим у зародженні відносин між Україною і Францією є період 1917–1920 рр., що й актуалізує дослідження цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз джерел свідчить про те, що наявні наукові праці із зазначеної тематики мають фрагментарний характер і лише окремі питання, що стосуються передумов зародження дипломатичних відносин між Україною і Францією в контексті розбудови української державності, частково розкриті в наукових публікаціях, авторами яких є Сесіль Вессьє (Cecile Vaissie), М. Грушевський, Ф. Делорм, О. Пріцак, В. Безовський, М. Полієнко та ін. Окреслені питання тією чи іншою мірою порушені в працях Анн де Тангі (Anne de Tanguy), В. Трощинського, Р. Пирога, Я. Йосипишин та ін. Серед останніх публікацій варто виділити дослідження І. Мягкого, де на основі широкого спектра архівних джерел розглянуто комплекс дипломатичних, економічних та культурних відносин між Францією й Україною в складний період 1917–1920 рр. [5].

Поза увагою наукової спільноти залишаються питання про концептуальні засади державного співробітництва України і Франції, передумови встановлення дипломатичних відносин між цими державами. Необхідним також є вивчення як ефективних, так і не дуже вдалих етапів співробітництва між Україною і Францією.

Отже, **мета статті** полягає у дослідженні передумов установлення дипломатичних відносин між Україною і Францією для подальшого розроблення практичних рекомендацій органам державної влади щодо застосування історичного державно-управлінського досвіду в поліпшенні сучасного державного співробітництва між Україною і Французькою Республікою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед слід зауважити, що коли Франція вже мала свій державний устрій, займалася творенням державної служби, то в Україні тільки зароджувалися основи держави. За словами О. Пріцака, одного з найвідоміших дослідників історичної спадщини М. Грушевського, «він (М. Грушевський) мав на загал дуже негативне відношення до держави», вважаючи, що «політична державна влада є сама по собі швидше кончим злом, ніж позитивним фактором для формування громадського, суспільного життя, де в центрі уваги повинні бути права одиниці, складової частини маси». Використовуючи історичну термінологію М. Грушевського, О. Пріцак зазначає: «Народ» у М. Грушевського – це поняття

[1] Верденська битва – найтриваліша та найзапекліша битва Першої світової війни, яка тривала з 21 лютого по 18 грудня 1916 р. біля м. Верден-сюр-Мез, що в Північно-Східній Франції, і увійшла в історію як «Верденська м'ясорубка».

[2] Анна Київська залишилася королевою Франції і після смерті чоловіка, попри вдівство, вона зберегла свій священний титул. Так, у грамоті, датованій 25 листопада 1060 р. і складеній в Етампі Агорберт, єпископ Шартрський писав, що діяв «за порадою і волею володарів наших благочестивих королів – Філіппа і матері його Анни». Отже, королева-регентка була другою особою у державі, як і за життя Генріха I. За період до 1075 р. збереглося двадцять шість документів, де бодай якось засвідчено присутність чи згоду дружини Генріха I, а згодом – матері Філіппа I. У семи документах її названо «королевою» або «матінкою» без уточнення імені. У двох – позначено першою літерою імені (A). У трьох документах вона фігурує як Agneta, і ще в чотирнадцяти – як Anna [4, с. 168, 157].

метафізики романтичного періоду, тоді коли його «держава» – це анархічно-соціалістичний термін Прудова–Драгоманова» [6, с. 17–28].

Отже, коли у Франції вже був досвід побудови держави, то на українських землях на державному рівні ще не велася розмова про її побудову взагалі.

Із розпадом імперії Романових (1917 р.), розвалом австро-угорської монархії (1918 р.) та відродженням Польщі вибухає збройний конфлікт між Польщею і Західноукраїнською Народною Республікою як однією з двох новоутворених держав. Поляки не воювали з другою державою, яка постала на території колишньої Росії, – Українською Народною Республікою. Війна, що завершилася в 1919 р. перемогою поляків, була відносно короткою. Але союз Польщі зі «східною» Україною проти більшовицької Росії (угода Пілсудського й Петлюри, квітень – листопад 1920 р.), як вважає Анджей Пачковський [7, с. 143], виявився скороминущим: він не був досить послідовним і не підтримувався з потрібною рішучістю українцями, щоб привести до закріплення незалежної держави. Згідно з Ризьким договором 1921 р. між Польщею й Радянським Союзом західну частину територій, населених українцями, приєднала до себе Друга Республіка, решта залишилася за Радянським Союзом під назвою Українська Радянська Соціалістична Республіка.

Після проголошення IV Універсалом незалежності України М. Грушевський сподівався, що Українська Народна Республіка буде позбавлена недоліків, притаманних іншим державам. Його модель держави, суспільно-політичного устрою для сучасного західного світу скоріше нагадувала характер демократичної правової держави, що існує в межах взаємодії з вільним громадянським суспільством, надійно захищаючи інтереси і права своїх громадян. «Ми відкидаємо поліцейсько-бюрократичний устрій і хочемо оперти нашу увагу на широких основах самоврядування, залишаючи адміністрації тільки функції загального контролю, координування й заповнення тих прогалин, які можуть виявитися в діяльності органів самоврядування, – наголошував М. Грушевський. – Впливи бюрократії таким чином будуть дуже обмежені» [8, с. 102–103]. Він мріяв про створення «народної держави», яка б забезпечила «громадські вільності і демократичний устрій».

Не ставлячи собі за мету докладно розглянути історичний контекст державно-правової розбудови України, спинимо увагу лише на окремих епізодах і поглядах, що характеризували той період української історії, який пов'язаний з передумовами зародження дипломатичних відносин України і Франції.

Д. Дорошенко вважав, що на певному етапі, коли геополітична ситуація на Сході змінилася на користь антибільшовицьких сил, зросла загроза відновлення Великої Росії – військово-політичного союзника Англії і Франції. Позиція сильної України як потенційного ворога більшовицької Москви не влаштовувала Центральні держави. Отже, робив висновок Д. Дорошенко, безпосередній і активний учасник тих подій: німецький уряд у «справі переговорів починає не стільки допомагати українському правительству, скільки гальмувати» [9, с. 120].

Австрійський посол Й. Форгач на запит МЗС Австрії 20 серпня 1918 р. навіть спробував змоделювати ситуацію, яка складеться в Україні після виводу військ союзників. Це становище він порівнював із вибухом порохової бочки, дуже сильним і кривавим, оскільки переможуть елементи, яких ледь стримують наші війська. Дипломат вважав, що нинішній уряд, який не має серйозної військової сили, буде скинутий, а українська державна ідея на певний час зникне з політичної арени. Як зазначає Р. Пиріг [10, с. 105], прогноз цей згодом справдився.

Передбачаючи свого часу чим може завершитися втрата Криму для України, Д. Донцов наводив факти з історії: Паризький мир 1856 р. змусив Росію відмовитися від права мати воєнно-морський флот на Чорному морі та арсенали на його узбережжі. Він писав: «Такі втрати і подібні обмеження суверенності Української Держави чекають… по втраті Криму, взглядно на його перехід в інші руки… Належність Криму до України є condicio sine qua non української незалежності» [11, с. 142].

Паралель із сучасністю очевидна. Нині конче необхідно засвоїти уроки історії, щоб розбудовувати українську державність, і належність Криму до України є обов'язковою умовою української незалежності.

Для розуміння прагнення українців до незалежності та самостійності необхідно розглянути так званий зміновіхівський рух, який був своєрідним явищем в українській історії початку 1920-х рр.

Виникнення Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. як чітко окресленого політичного, економічного й культурного утворення в поєднанні з успіхами національно-культурного будівництва 1920-х рр. справило потужний вплив на українців, які перебували поза її межами. Наслідком цього стало повернення частини

українських емігрантів на батьківщину впродовж 1920-х рр., що дістало назву «поворотництва», або «українського зміновіхівства» – за аналогією з російськими емігрантами [12].

Сама назва «зміновіхівство» походить від збірки філософсько-політологічних статей «Смена вех», що вийшла у Празі в 1921 р. Авторами цієї збірки були представники кадетської інтелігенції в Росії Ю. Ключников, М. Устряков [13, с. 20] та ін. Вони закликали відмовитися від боротьби проти радянської влади і стати на шлях співробітництва з нею без досягнення ідеологічного консенсусу.

Зміновіхівство було неоднорідним, суперечливим, не мало єдиної програми й об'єднувало різні верстви інтелігенції, яка стала на шлях визнання радянської влади, закликала перейти до співробітництва з нею у справі розвитку нової економічної політики (НЕП), але без прийняття ідеологічних настанов більшовиків. Уведення НЕПу та проведення політики українізації, як зазначає В. Колесник та І. Каспрук, об'єктивно зумовлювалися нагальною потребою життя, без чого не могла далі утверджуватися радянська система. Однак перехід до НЕПу й курс на українізацію породили серед інтелігенції сподівання на лібералізацію економічного й політичного життя, сприяли повному перелому в поглядах старої інтелігенції, еволюції її ідейно-політичної позиції. Представники зміновіхівства керувалися патріотичними мотивами і прагнули відродження своєї країни.

Зміновіхівці вважали, що держава, проводячи політику українізації, давала можливість розвиватися українській національній культурі. Вони розглядали своє повернення в Україну як спосіб долучитися до розвитку Радянської України, сподіваючись на розширення самостійності України в СРСР [12].

У цьому контексті говорячи про розвиток як такий, вважаємо за доцільне спинитися докладніше на сутності цього поняття, що дасть можливість краще зрозуміти зазначений період в історії України.

Якщо взяти будь-яку дефініцію поняття «розвиток» (наприклад, як характеристику якісних змін об'єктів, появу нових форм буття, інновацій та нововведень, що поєднані з перетворенням їх внутрішніх і зовнішніх зв'язків), можна стверджувати, що розвиток, безумовно, пов'язаний з проблемою змін. Управління розвитком підвищує показники якості системи, ефективність процесів їх проєктування, функціонування та експлуатації. Українська дослідниця Л. Паращенко вказує, що соціальний розвиток розглядається як конкретний вид зміни [14, с. 48]. Вона стверджує, що основними класичними парадигмами соціального розвитку є еволюціонізм, теорія історичних циклів та історичний матеріалізм. У класичних теоріях розвитку засадничим методологічним принципом є ідея соціального порядку та лінійності соціального розвитку. Така позиція, звісно, аргументована.

Однак, як зазначає відомий учений М. Юрій, процес розвитку, його характер і спрямованість розглядаються через категорії «прогрес» і «регрес», які є співвідносними поняттями, що є сукупністю уявлень і слугують критеріями, мірилами розвитку. Прогресом (і розвитком у вужчому розумінні) визначається така зміна властивостей певної системи, за якої відбувається збільшення функціональних можливостей, підвищення ефективності функціонування, зростання ступеня незалежності існування від впливу зовнішніх факторів. Прогресивний розвиток характеризується тим, що відбувається збереження і накопичення потенціалу, можливостей для подальшого розвитку. Регресивні зміни – це зворотний рух. Регресивними явищами визнаються ті, за яких відбувається деградація, зниження рівня організації й ефективності функціонування, втрачається здатність до здійснення того, що було можливе раніше. Для регресу характерне наростання залежності від зовнішніх факторів середовища. Регресивну спрямованість у розвитку відзначає втрата потенціалу, можливостей для подальших змін (наприклад, еволюції) [15].

Отже, на нашу думку, для науки державного управління досить аргументованою буде позиція використовувати такі поняття, як «прогресивний державно-управлінський розвиток» і «регресивний державно-управлінський розвиток», які різняться своєю спрямованістю та різними результатами.

Повертаючись до зміновіхівського руху [13], слід нагадати, що в УРСР зі зміновіхівством було покінчено в середині 1920-х рр. Відкинувши політику загравання з українською інтелігенцією, більшовики зрештою вдалися до свого основного методу – насильства. Організація «Зміновіхівство» була місцевим осередком утвореної ще в 1921 р. у Парижі М. Чайковським, М. Вакаром та деякими іншими діячами, близькими до кадетів, організації «Центр дій». Для створення місцевого осередку в Києві М. Вакар у квітні 1922 р. нелегально прибув до міста, установив зв'язок із певними колами київської інтелігенції. Незабаром до Києва стали надходити окремі примірники журналу «Новь» та інша література. Своєю чергою кияни надсилали до редакції зазначеного видання кореспонденції,

листи, у яких інформували про становище в Україні, політичні, економічні, культурні проблеми, що постали перед радянською владою.

У липні 1923 р. організація «Київський центр дій» була викрита, під суд було віддано 18 осіб. Винесені вироки вражали своєю суворістю, що викликало численні протести в еміграційних колах. На захист підсудних став прем'єр-міністр Французької Республіки Р. Пуанкаре, який у телеграмі на ім'я наркома закордонних справ СРСР просив пом'якшити їхню долю. У зв'язку з цим справа Київського центру дій була переглянута Прокурором Верховного Суду УСРР.

Попри те, що до середини 1920-х рр. усі землі сучасної України опинилися під владою чотирьох держав, питання єдності української нації вже ніколи не підлягало сумніву. Це був вагомий і багато в чому трагічний досвід державно-правової розбудови України.

Нами поділяється точка зору дослідника І. Мягкого, що українсько-французькі відносини у 1917–1920 рр. пройшли складний, часто суперечливий шлях, який почався наприкінці 1917 р. з фактичного визнання самостійності УНР і призначення сюди генерала Табуі Комісаром Французької Республіки. На початку 1918 р. Україна готувалася надіслати до Франції свого посла – члена Центральної Ради М. Шрага, однак процес установлення відносин був перерваний приходом до влади в Україні гетьмана П. Скоропадського. Після перемоги антигетьманського повстання країни Антанти і, зокрема, Франція, деякий час помилково ототожнювали уряд Директорії з більшовиками, але згодом двосторонні відносини знов повернулися в нормальне русло. І тільки катастрофічні події на антибільшовицькому фронті в 1920 р. поклали край активній політиці Франції в Україні [5].

Висновки. Таким чином, на підставі викладеного вище можна констатувати, що передумови зародження дипломатичних відносин між Французькою Республікою й Україною були складними. Насамперед далося взнаки те, що коли Франція вже мала свій державний устрій, займалася творенням державної служби, то в Україні тільки зароджувалися основи держави. Справило свій вплив небажання держав – переможниць у Першій світовій війні, у тому числі Французької Республіки, бачити Україну самостійною, тоді як українці завжди прагнули мати самостійну, незалежну державу. Великі труднощі викликали проблеми внутрішнього характеру в контексті розбудови української державності. Ідеться про недостатню консолідацію суспільних верств, гострі ідейні суперечності в середовищі політичної еліти, недооцінку значення збройних сил у захисті державного суверенітету, прорахунки у виборі стратегічних союзників тощо. До цього необхідно додати те, що влада, проводячи політику українізації, була далека від сподівань зміновіхівців щодо розширення самостійності України в СРСР. Загалом, розглядаючи питання української державності, слід зазначити, що в цьому напрямі здебільшого спостерігається «регресивний державно-управлінський розвиток», тобто залежність від зовнішніх факторів середовища і втрата потенціалу та можливостей для подальших змін, тоді як у Франції відбувається збереження і накопичення потенціалу, можливостей для прогресивного розвитку.

Підсумовуючи все вищенаведене, варто акцентувати увагу на таких аспектах з огляду на подальше їх дослідження та розроблення практичних рекомендацій для органів державної влади.

Нині, як це не парадоксально звучить, Україні потрібно дивитися в минуле, щоб будувати майбутнє. Французькі й німецькі історики змогли в повоєнний період розпочати діалог і запровадити регулярні зустрічі для розроблення методики, яка дає можливість позбавитися в корені думки про ототожнення сусіда з ворогом. Такі зустрічі відбувалися протягом 1948–1959 рр. в атмосфері злету європейського ентузіазму і мали на меті подолати прояви національного антагонізму. Цей приклад можна розглядати як урок на тему «Яким чином слід вибудовувати державні відносини із сусідами». На наш погляд, необхідно розробити інноваційний формат переговорів «Україна – Франція – Росія» щодо мирного врегулювання ситуації на Донбасі та повернення Криму до України, ураховуючи досвід Франції, яку дослідники називають медіатором, справедливим посередником регіональних конфліктів.

Україні також слід виробити нову державну політику в період війни і визначити шляхи виходу із неї, узявши до уваги європейський приклад, зокрема Закон Французької Республіки «Про організацію управління державою у період війни» [16, с. 76], необхідність розроблення та прийняття якого виходила із досвіду Першої світової війни. Ідея розроблення цього Закону належала президентові Франції Шарлю де Голлю, який був професійним військовим і чітко розумів, що війна – процес складний, багатогранний, який не обмежується одними тільки бойовими діями на фронті, й успіх або поразка у війні залежать від багатьох факторів. Серед головних факторів – це, безумовно, єдність нації і сильне політичне керівництво.

Список літератури:

1. Літра Л., Пармантьє Ф., Брет К., Шапочкіна А. Аудит зовнішньої політики: Україна–Франція : дискус. записка. Київ, 2016. 44 с. URL: http://neweurope.org.ua/wpcontent/uploads/2017/10/Aud_Ukr_France_ukr_net_2.pdf (дата звернення: 10.09.2020)

2. Українсько-французькі відносини. URL: https://pidru4niki.com/12631113/politologiya/ukrayinsko-frantsuzki_vidnosini (дата звернення: 12.09.2020).

3. Mitterand E., Kohl H. Verdun, 22.09.1984. La politique etrangere de la France. Textes et documents, La Documentation francaise, Paris. 1984.

4. Делорм Ф. Анна Київська, дружина Генріха I. Laurus ; Київ, 2016. 206 с.

5. Мягкий І.М. Відносини України та Франції у 1917–1920 рр. у документах ЦДАВО України. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/ay_2010_3-4_13%20(1).pdf (дата звернення: 15.08.2020).

6. Пріцак О. Історіософія та історіографія Михайла Грушевського. Київ ; Кембрідж, 1991. С. 17–28.

7. Пачковський А. Польща й Україна. Важкі питання, складні відповіді. *Європа та її болісні минувшини.* Київ : Ніка-Центр, 1914.

8. Грушевський М.С. Підстави Великої України. *Грушевський М.С. Вибрані праці.* Нью-Йорк, 1960.

9. Дацків І.Б. Дипломатичні зносини між Українською Державою і Радянською Росією у 1918 р. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 рр.* Київ, 2008. Вип. 3. С. 120–206.

10. Пиріг Р.Я. Формування Гетьманського уряду: німецькі впливи. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 рр.* Київ, 2008. Вип. 3. С. 105–111.

11. Лупандін О.І. Проблема Кримської автономії у зовнішній політиці Української Держави. 1918 р. *Проблеми вивчення історії Української революції 1917–1921 рр.* Київ, 2008. Вип. 3. С. 142–150.

12. Мазипчук М. «Наши жовто-блакитные новые вехи существенно отличаются от трехцветных»: феномен «зміновіхівства» в українській політичній еміграції. URL: https://commons.com.ua/uk/fenomen-zminovihivstva-v-ukrayinskij-politichnij-emigraciyi/ (дата звернення: 02.09.2020).

13. Колесник В.Ф., Каспрук І.І. Українське «зміновіхівство» 1920-х років. *Київський університет Тараса Шевченка. Вісник. Історія.* 1999. Вип. 42. С. 20–22.

14. Паращенко Л. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні : монографія. Київ : Майстер книг, 2011. 536 с.

15. Юрій М.Ф. Людина і світ : підручник. Київ : Дакор, 2006. Розд. *Рух і розвиток.* URL: https://pidru4niki.com/15060913/sotsiologiya/ruh_rozvitok (дата звернення: 18.08.2020).

16. Ландау А. Де Голль (История Франции 1940–1969). Харків : Фоліо, 2017. 560 с.

Dutchak H.O., Voronko L.O. PREREQUISITES FOR THE EMERGENCE OF DIPLOMATIC RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND FRANCE: A LOOK INTO THE PAST THROUGH THE PRISM OF THE PRESENT

The article states that the history of the Ukrainian-French relationship dates from 1051, however weighty in its infancy relations between Ukraine and France are the period 1917–1920. The authors do attempt to consider the preconditions for the emergence of diplomatic relations between Ukraine and France in the context of building Ukrainian statehood, based on the views of M. Hrushevsky, D. Dontsov, D. Doroshenko and at the same time drawing parallels with modernity. It was noted that, given the reasons and factors, the preconditions for the birth of diplomatic relations between the French Republic and Ukraine were difficult. First of all, it became clear that when France already had its own state system, the foundations of the state were just emerging in Ukraine. The difficulties of cooperation between the two states caused internal problems in the context of the development of Ukrainian statehood, and the French side had to make efforts to establish bilateral relations. In particular, the role of the Prime Minister of the French Republic R. Poincaré in the case of the Kyiv action center is mentioned.

It is emphasized that history lessons make us not only think about the current situation in Ukraine, but also act decisively. Today, as paradoxical as it sounds, Ukraine needs to look to the past to build the future, taking into account, in particular, the example of European states – France and Germany, which began a dialogue and established regular meetings during 1948–1959 to develop a technique that allows you to get rid of the root idea of identifying a neighbour with the enemy. Emphasis is placed on the need to disseminate innovative negotiations in the format of "Ukraine – France – Russia" on the peaceful settlement of the situation in Donbass and the return of Crimea to Ukraine. At the same time, the Ukrainian state should develop a new state policy in the war and determine ways out of it, using at the same time the creation of France, as well as the Law "On the organization of government during the war", the need to develop and acceptance a way out of the First World War.

Key words: *Ukrainian People's Republic, Ukrainian statehood, Ukraine, development, French Republic, negotiations, cooperation.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 347.43
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/02

Безена І.М.
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ РЕГІОНУ: СТРАТЕГІЇ ПЛАНУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню сучасних механізмів регулювання освітньої системи регіону через дослідження практичних стратегій планування, прогнозування, реалізації та моніторингу процесів у розвитку освітньої системи. За результатами дослідження було відзначено актуальність сучасних практик управління освітою на регіональному рівні, серед яких – формування нових управлінських концептів у визначенні стратегії розвитку освітньої мережі, ресурсного забезпечення для якісної діяльності; осучаснення змісту та відповідальності освітньої сфери за задоволення освітнього запиту громадян; нові практики реалізації державної політики на регіональному та субрегіональному рівні через перерозподіл повноважень, відповідальності та формування нової мережі закладів освіти й бюджетування; вибудовування нової моделі співпраці закладів освіти за рівнями змісту та вибудовування нової стратегії розвитку освітньої системи тощо.

Національне законодавство визначає нові повноваження місцевих органів влади у створенні, ліквідації та реорганізації закладів освіти різних типів, форм та за змістом освіти. На окреслене має бути спроможність органу місцевого самоврядування на ресурсне та фінансове, кадрове й стратегічне забезпечення перспективи розвитку освітньої сфери регіону. В зазначеному векторі діяльності територіальної громади формуються інституції, які зацікавлені у дослідженні освітніх запитів громадян, що надалі впливає на формування і вибудовування регіональної освітньої стратегії розвитку громади та її освітньої сфери.

За результатами дослідження встановлено, що від спільної діяльності органів місцевої влади, громадських інституцій залежить вирішення проблеми системної діяльності публічних інститутів регіону та рівень залученості громадських інституцій до сталого розвитку освітньої галузі території, наявність суспільної довіри до місцевої влади, якість реалізації розвиваючих освітню мережу інфраструктурних проєктів, позитивні тенденції соціально-економічного розвитку та підвищення освітніх стандартів життя на різних територіях регіону.

Ключові слова: *освітнє середовище регіону, стратегії розвитку освітньої сфери громади, інфраструктурні проєкти, взаємодія громадських інституцій.*

Постановка проблеми. У нашій державі майже паралельно проходять дві ключові суспільні реформи: децентралізації/демократизації та освітньої сфери. Відповідно, вони за суттю й змістом тісно пов'язані, адже саме окреслені пріоритети визначають стратегічні перспективи сталого розвитку держави, регіонів і людини, формують новий пласт майбутнього суспільства. Публічні інститути влади від центрального до регіонального рівнів уже перебувають в активному пошуку нових стратегій у плануванні та діяльності, які спрямовано на досягнення суспільного ідеалу, – сталого розвитку регіону через законодавчі важелі регулювання, нових рівнів повноваження і відповідальності громади, сучасних соціально-економічних стратегій у розбудові самодостатньої інфраструктури регіону.

Беззаперечно, що загальноєвропейські стратегічні цінності і практичні підходи до пріоритетів публічної діяльності вже сконцентровано на забезпеченні позитивного/ефективного балансу у контексті людиноцентризму, стратегії суспільного простору регіону через розвиток повноцінного місцевого самоврядування, забезпечення суспільних умов з дотриманням прав і свобод людини, повноцінного ресурсного й людського розвитку (освіти, культури, соціальної інфраструктури, безпеки, екології тощо) та пріоритети сталого розвитку нових адміністративних територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні проблеми регіонального управління у соціальній і освітній сферах, реформи публічної влади, пошук нових напрямів організаційної діяльності та шляхи розвитку громади досліджуються у науковому середовищі. Зазначені проблеми постійно досліджують науковці: В. Філіппова, М. Звєряков, Н. Кухаревська, Н. Клевцевич, О. Шарог, Л. Юрчук, С. Шульц, І. Якайтіс, О. Лашук, С. Серьогін, Є. Бородін, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко та інші. Науковці вивчають окремі аспекти практичної діяльності громади в ході практичної реалізації реформи з демократизації і децентралізації влади на регіональному рівні та застосування досвіду європейських країн для ефективного людського розвитку й задоволення життєвих потреб громадян.

На нашу думку, проблеми дослідження стратегій і практичних тенденцій нових механізмів розвитку освітньої сфери громади в контекстах регіональної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування залишаються неповною мірою дослідженими.

Формування цілей дослідження. Автор ставить мету – дослідити сучасні практики та механізми державного регулювання освітньої системи регіону через нові стратегії планування та реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незаперечно, що органам публічної влади, суспільству та його соціальним інституціям потрібно постійно аналізувати питання ходу реформи в державі, практичної діяльності, яка спрямована на підвищення ефективності соціально-економічного середовища для сприятливого розвитку громадсько-активної особистості, утвердження нового рівня діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та сучасного й гнучкого формату у змісті і якості освіти. Водночас ми відзначаємо, що через освітній процес проходить формування людини, розвиваються її освітні і життєві потреби у пошуку нових моделей поведінки і стратегій мислення/діяльності. У окреслених контекстах представники публічної влади, інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС), суб'єктів господарювання, закладів освіти та людина вибудовують нову систему взаємин з питання регулювання освітньої системи, вибудовування стратегії планування освітньої діяльності та наступної її реалізації в життєвих практиках.

У сучасних умовах державна регіональна політика в Україні як ніколи потребує координації цілей та заходів з пріоритетами діяльності галузевих напрямів політики. Зокрема, все зазначене стосується таких ключових сфер регіону, як: транспорт та інфраструктура; економічний розвиток та інвестиції; підприємництво і регуляторне середовище; ринок праці; освіта і наука; інноваційна діяльність та інвестиційна політика. Внаслідок цього питання ефективності здійснення організаційних заходів у рамках реалізації місцевих стратегій неможливо розглядати окремо від питання проведення супутніх суспільних реформ: адміністративно-територіального устрою; фіскальної децентралізації; лібералізації економіки, розвитку і стимулювання конкурентних засад; посилення повноважень і ролі органів місцевого самоврядування; перегляд моделей стратегії бюджетування та інвестиційних проєктів тощо. У результаті основою реалізації нової регіональної політики постає мета – створення передумов для динамічного, ефективного та збалансованого розвитку території, що сприятимуть забезпеченню соціальної й економічної єдності України, підвищенню якісного рівня конкурентоздатності громади, поглибленню активності у господарській діяльності, додержанню гарантованих державою соціальних стандартів для кожного жителя/громадянина незалежно від місця проживання та суспільного статусу.

«Сутність регіональної політики в різних країнах різниться залежно від масштабів її впливу», «охоплення ширшого спектра управлінських впливів» та «стимулювання розвитку регіонів», – саме такі оцінки дають науковці й практики діяльності сучасної регіональної політики в умовах децентралізації [1, с. 6; 2, с. 13]. Всі окреслені процеси потребують постійного аналізу і державного регулювання на регіональному рівні.

Проведені останнім часом наукові дослідження та аналітичні викладки посадових осіб публічного простору окреслюють нові бачення у стратегіях регіонального розвитку через розв'язання наявних проблем соціально-економічного характеру шляхом використання внутрішніх та зовнішніх чинників регіонів. Відповідно, зазначене є результатом перспективного і стратегічного спрямування у державній регіональній політиці. Дослідники визначають такі складники мети управлінської діяльності, яка спрямована на: 1) розвиток та єдність діяльності, орієнтованої на людину та її потреби; 2) досягнення економічного і соціального зростання шляхом використання власного регіонального потенціалу, реалізації ефективної державної регіональної політики, які сформують чинники підвищення стандартів і рівня життя громадян; 3) інтеграцію регіонального та загаль-

нодержавного простору (економічного, інформаційного, освітнього, культурного), в якому людина матиме можливості для самореалізації, підвищення якості власного життя та досягнення добробуту. Таким чином, як наслідок, мають відбутися процеси розширення самостійності регіонів, запровадження різних ефективних моделей управління громади, децентралізації і субсидіарності, вибудовування ефективного функціонування партнерських відносин між суспільством, державою і суб'єктами господарювання, досягнення нової якості життя людини та освітнього середовища. Адже «без розвитку механізмів включення громадськості до управління освітою нам не досягнути виконання стратегії» [3, с. 262].

Виходячи із сучасного аналізу стану розвитку шкільної освітньої системи регіону, постає потреба у реалізації державної політики з модернізації освіти у такому: забезпечення формування системи закладів освіти для надання високоякісних освітніх послуг; створення освітніх округів та модернізація мережі закладів загальної середньої і професійно-технічної освіти; забезпечення якості та рівного доступу населення до освіти, оптимізації мережі закладів та покращення їх ресурсної і матеріальної бази; створення можливості для громадян при закладах освіти пройти короткострокові курси з певної допрофесійної тематики; розбудова мережі закладів дошкільної освіти для повного охоплення дітей відповідного віку освітою; підвищення якості та рівня конкурентоспроможності вищої освіти, забезпечення функціонування системи ступеневої освіти через науково-освітні центри для пріоритетних галузей економіки регіонів; завершення формування єдиного інформаційного і цифрового освітнього середовища; удосконалення системи позашкільної освіти та створення умов для діяльності закладів як координаційних центрів виховної й організаційно-методичної роботи в регіоні.

Із зазначеної стратегії вибудовуються такі місцеві інструменти її реалізації: плани або заходи, які деталізують за територіями та групування за рівнями розвитку й спрямовані на розв'язання проблем; формування ресурсів для динамічного соціально-економічного розвитку всієї громади; баланс умов і подолання диспропорцій в умовах для сприятливого розвитку суб'єктів господарювання на території; розширення доступу громадян до адміністративних послуг органів влади місцевого рівня. Процес реалізації має проходити моніторингові дослідження через використання різних установлених індикаторів, які визначають ефективність реалізації на регіональному рівні заходів/планів. Окреслені регіональні стратегії розробляються на визначені терміни регіональними органами влади: обласними, міськими, районними та сільськими радами спільно з місцевими державними адміністраціями, які окреслюють цілі й шляхи розв'язання проблем і якісних змін у життєвому просторі громади. Незаперечно, що новими принципами в підході органів державної влади до регулювання освітньої сфери мають стати: пріоритетність стратегій освіти, що визначають випереджаючий характер її розвитку через новеставлення суспільства до освіти, до знань та інтелекту; кардинально нові підходи до бюджетування й інвестиційної політики в освітній сфері; перехід від політики виживання до політики розвитку [4, с. 5].

Відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» між центральним органом виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України та регіональною владою укладаються угоди про стратегічні перспективи розвитку території, розв'язання депресивних проблем, посилення координації по вертикалі та горизонталі, активізації економічної ініціативи на території, досягнення вирівнювання у інноваційному розвитку соціальної й освітньої інфраструктури громади, життєвого становища населення, інвестиційних проєктів та бюджетування [5]. Ключовим питанням у вибудовуванні стратегії розвитку регіону постають проблеми збалансованого урахування особливостей економічного, соціального та екологічного становища, оцінки тенденцій через консультування та експертну оцінку ОМС й ІГС регіону. Окреслене буде результативним за умови проходження процедур підготовки експертизи та реалізації у тісній взаємодії, прозоро, демократично, відповідально і професійно з метою уникнення дублювання заходів і досягнення стратегічних цілей у ефективному розвитку громади.

Як ми вже відзначали, у суспільному регіональному просторі найчастіше зустрічаємо низку можливих місцевих проблем, які постають як докризові/кризові в різних сферах людської діяльності, в економіці, політиці, соціальній сфері (освіті, медицині, культурі), правоохоронній системі, екології тощо. Кожна галузева модель тенденцій/процесів кризи виходить на ключову фігуру суспільства – людину. Відзначаємо, що здебільшого кризові ситуації в регіоні спричинено взаєминами влади і населення, що проходять через соціально-економічні чинники та їх врегулювання [6, с. 46]. Сучасні національні дослід-

ники визначили, що відповідно до європейських практик саме ефективний «людський розвиток» відбувається через стійкі принципи і діяльність публічних інституцій, які спільно мають протидіяти кризовим явищам у соціально-економічній сфері на всіх рівнях, проявляти гнучкість, життєздатність, ціннісну стійкість, діяти нестандартно і ефективно [7, с. 16].

Сфера освіти регіону представлена такими кластерами, як: органи регіонального та місцевого/субрегіонального управління у сфері освіти; мережа закладів освіти (дошкільні, шкільні, професійні, фахової передвищої та вищої освіти); методично-консультативні інституції освіти; суб'єкти господарювання-партнери, які забезпечують життєдіяльність закладів освіти (енергопостачальні, водопостачальні, газопостачальні, транспортні служби) та ІГС у сфері освіти. До ключових пріоритетів закладів освіти та управлінської вертикалі освітньої сфери постають питання: автономії закладу освіти; відкритості, прозорості та підзвітності перед громадою; державно-громадського партнерства; громадської акредитації закладу; диверсифікації джерел фінансування та прозорості використання інвестиційних джерел (державного, місцевого, приватного); змісту і якості освіти (середньої, професійної, вищої), що спрямовані на формування життєвих компетентностей [6, с. 48]. На жаль, сфера освіти регіону перебуває в стані перманентних діяльнісних ризиків, які пов'язані з минулим періодом розвитку, з його спрощеними підходами до проблем фінансового забезпечення закладів освіти, до аналізу стану системи, стратегій розв'язання проблем й упередження негативних наслідків, старою моделлю і мережею закладів освіти, проблемами із досягненням сучасних стратегій розвитку.

Окремі шляхи подолання структурної кризи системи освіти регіонального рівня окреслюється: в баченні нових моделей мережі закладів; становленні освітніх округів (ступенів освіти: початкової, базової – гімназії, основної – ліцею з відповідним профілем навчання, допрофесійної освіти); стратегії нового ресурсного забезпечення як фактору повноцінного навчання (підвіз до закладу, сучасне ресурсне забезпечення, організація харчування, охорони здоров'я і фізичного розвитку); тощо [8, с. 30; 9]. Фактично вже на території 71 громади Дніпропетровщини вибудовувалися нові моделі мережі закладів освіти, стратегії інноваційності та їх ресурсного забезпечення для сталого розвитку території та громадян. Отже, ключовими процесами у окреслених елементах інноваційної, організаційної та ефективної спільної діяльності державних і громадських інституцій на регіональному рівні є вибудовування гнучкої моделі організаційної діяльності в управлінні освітніми процесами, прозорої та ефективної діяльнісної комунікації.

Висновки. Таким чином, отримані результати дослідження нових механізмів регулювання у сфері освіти свідчать, що актуальними є: 1) організаційне посилення аналітичного й організаційного блоку у сфері освіти, оптимізація регулюючих механізмів освітньої системи в регіоні; 2) озбудова нових механізмів державно-громадського управління освітньої системи та її впливу на стратегії розвитку освіти регіону; 3) нова модель управління життєдіяльністю інфраструктури освітньої сфери території; 4) конструктивна співпраця через колективну, індивідуальну, міжгромадівську і міжрегіональну комунікативну дію для ефективного розвитку території; 5) вибудовування нової моделі фінансового і ресурсного забезпечення освітнього середовища (мережі, структури, змісту, ресурсного забезпечення); 6) створення комфортного і розвиваючого освітнього середовища для особистості. Відповідно, окреслилися проблеми для подальших розвідок державного управління на регіональному рівні, органів управління освіти, спрямованих на інтегрування механізмів управління інноваційним розвитком освітньої системи, розвиток гнучкої моделі в об'єднаних громадах та регіоні.

Список літератури:

1. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення : монографія / наук. ред. С. Шульц. ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 205с.

2. Дунаєв І.В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації. Харків, 2017. 140 с.

3. Юрчук Л. Стратегія розвитку регіональної системи освіти. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 257–264. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_3_36.

4. Бородецька Н. Шляхи оптимізації стратегічних напрямів та механізмів державного регулювання ринку освітніх послуг у контексті створення європейського освітнього простору. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронний журнал. 2011, № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=562.

5. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». 2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text.

6. Безена І.М. Формування механізмів антикризового управління на регіональному рівні в умовах децентралізації. *Держава та регіони*. Науково-виробничий журнал. *Серія: Державне управління.* 2020 р., № 2 (70). С. 45–51.

7. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект : колективна монографія). / За ред. Е.М. Лібанової. Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.

8. Безена І.М. Механізми антикризового управління у сфері освіти в умовах реформування: регіональний аспект. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. *Серія: Державне управління.* Том 31 (70), № 2, 2020. Наукове фахове видання. С. 28–34.

9. Hornyk V., Kravchenko S., Simak S., Shevchenko O., Bezena I. Reform of the territorial organization of power in Ukraine as a mechanism of anti-crisis management. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 11, No. 4, Pp. 1153–1159, june 2020. ISSN 2068-696X.

Bezena I.M. MODERN MECHANISMS OF THE EDUCATIONAL SYSTEM REGULATION IN THE REGION: PLANNING AND IMPLEMENTATION STRATEGIES

The article is devoted to the study of modern mechanisms of the educational system regulation of the region through the study of practical strategies for planning, forecasting, implementation and monitoring of processes in the educational system development. According to the results of the study, the relevance of modern education management practices at the regional level was noted, including formation of new management concepts in determining the strategy of educational network development, resource provision for quality activities; modernization of the content and responsibility of the educational sphere for satisfying the educational demand of citizens; new practices of state policy implementation at the regional and subregional level through redistribution of powers, responsibilities and formation of a new educational and budgeting institutions network; building a new model of educational institutions cooperation according to the levels of content and building a new strategy for the educational system development, etc.

National legislation defines the new powers of local authorities in the creation, liquidation and reorganization of educational institutions of various types, forms and content of education. The capacity of the local self-government body to provide resource and financial, personnel and strategic support for the prospects of the educational sphere development in the region should be outlined. Institutions that are interested in studying the educational needs of citizens are formed in the outlined vector of the territorial community activity, which further influences the formation and development of the regional educational strategy of community development and its educational sphere.

According to the results of the study, the joint activity of local authorities and public institutions determines the solution of the problem of systemic activity of public institutions of the region and the level of involvement of public institutions in sustainable development of the educational sector, the presence of public trust in local authorities, the quality of structural projects realization which influences the educational network development, positive trends in socio-economic development and raising educational standards in various parts of the region.

Key words: *educational environment of the region, community educational development strategies, infrastructure projects, interaction of public institutions.*

УДК 351:328
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/03

Дикий А.П.
Державний університет «Житомирська політехніка»

Наумчук К.М.
Державний університет «Житомирська політехніка»

МІСЦЕ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ У ВИЯВЛЕННІ КОРУПЦІЙНИХ ЯВИЩ В УКРАЇНІ

Корупція є однією з найбільших державних проблем, що тягне за собою погіршення економічних та соціальних сфер європейських країн. Протягом останніх років світова спільнота посилила інтерес до необхідності модернізувати наявні економічні показники до європейських стандартів та гармонізувати українське законодавство до європейських стандартів, при цьому особливу увагу приділяючи саме корупційним явищам у державній сфері. Іноземні фахівці доклали чимало зусиль, аби опанувати всі можливі аспекти цього явища. Корупційним порушенням не перешкода державні кордони, своїми масштабами вона поглинає майже всі сфери нашої життєдіяльності, тим самим знищує довіру громадян до влади. Подолання такого явища вимагає комплексного вивчення та послідовного вирішення на глобальному рівні.

Так, більша частина уваги насамперед приділяється саме природі виникнення корупції та спрямовується на вироблення інструментарію, завдяки якому буде можливо мінімізувати його масштаби та зменшити вплив на суспільство в максимально короткий термін та з мінімальною кількістю шкоди.

Останнім часом досить важливо для України не лише мати тісні взаємозв'язки з ЄС, що відкрили кордони для зручного переміщення громадян, але підвищити ефективність державного сектору, зміцнити демократичні засади та верховенство права, що сприятиме зміцненню позиції країни.

Відповідно до даних Transparency International 126-е місце із 180 країн, яке посідає Україна, робить країну неконкурентоспроможною [8]. Це також впливає на реалізацію пріоритетних напрямів, а саме: енергетичного, торгівлі та інвестицій; юстиції; гармонізації українського законодавства до стандартів Євросоюзу; охорони довкілля; транспортної сфери; транскордонного співробітництва; співпраці наукової сфери, технологій та космосу.

Отже, лише завдяки сумлінному виконанню перерахованих напрямів можливо продовжити реалізацію Угоди про партнерство та співробітництво, упровадження стандартів ЄС у сфери виробництва та сприйняття України як важливого суб'єкта політичних відносин.

Ключові слова: *євроінтеграція, співпраця, корупція, антикорупційна діяльність, конкурентоспроможність, держава, публічне управління та адміністрування, державні органи влади.*

Постановка проблеми. У сучасному світі постійно змінюються підходи до виявлення основних корупційних проблем. Такі перетворення викликані зміною геополітичної ситуації в країні та світі. Одними з найбільш вагомих переваг євроінтеграційного процесу є закріплення надійних механізмів політичної стабільності та безпеки. Натепер закріплення ефективної інтеграції України до світового економічного простору є нагальним завданням, яке стосується розбудови державності завдяки виявленню та мінімізації корупційних явищ, що призведуть до розвитку економіки. Подальший євроінтеграційний процес буде супроводжуватись серйозними викликами, які пов'язані з проведенням глибоких соціально-економічних реформ та радикальних перетворень в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Протягом тривалого часу не лише зарубіжні, але й вітчизняні науковці досліджують механізм виявлення та боротьби з корупцією. Найбільшу увагу було приділено такими вченими, як: С.Д. Дубенко, М.І. Мельник, В.М. Мартиненко, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, В.В. Нонік, В.М. Олуйко.

Мета й завдання статті полягають у виявленні особливостей впливу євроінтеграційного процесу на реалізацію державної антикорупційної політики для підвищення ефективності державного управління.

Виклад основного матеріалу. У сучасному світі для України європейська інтеграція виступає ключовим пріоритетом модернізації зовнішньої політики, в якій передбачено проведення системних реформ, що стосуються всіх сфер відповідно до наявних норм та стандартів Європейського Союзу. Відомо, що головною метою євроінтеграції було набуття Україною членства в ЄС. У процесі побудови взаємозв'язку були вибрані різні напрями, одним із яких є співпраця нашої держави з ЄС та безвізовий діалог. Реалізація завдань, що визначені і затверджені в рамках діалогу, дозволили Україні досягти безвізового режиму для громадян, у т.ч. стосовно «шенгенської зони» [5].

Перші спроби переговорів, що стосувались впровадження безвізового режиму з ЄС, були розпочаті ще у 2008 р., їх характерною особливістю було те, що вони йшли окремо від переговорів, які стосувались підписання угоди про асоціацію. Так, нині ЄС посідає важливе місце у сфері міжнародних економічних відносин, йому виділено визначальну роль у світовій політичній системі. Наявність досягнень у соціально-економічній сфері свідчить про ефективність стратегій, які вибрали західноєвропейські країни, а також про ефективність механізму, який поєднаний з методами інтеграційного процесу.

Варто зазначити, що вирішальним економічним підґрунтям євроінтеграції України є низка економічних переваг, які ми отримали в результаті успішної реалізації цього процесу. Вихід на міжнародні ринки відкриває можливості стрімкого покращення економічної ситуації та розширення ринків збуту. Проте на шляху до успіху виникає явище корупції, яке стрімко розвивається в державі. Її руйнівні здібності найбільш відображаються на економічних складниках, адже вони залежать від правової та інституційної бази, якості публічного управління та чинного політичного режиму. Відсутність державної стабільності, низька якість правового підґрунтя породжують сприятливе середовище для розвитку корупційних діянь, які своєю чергою ведуть до постійних криз.

Таким чином, існування корупційного явища не дозволяє здійснити реформування життєвих сфер і призводить до зниження якості життя населення. Згідно зі статистичними даними, проявом корумпованих країн є те, що середній дохід становить третину доходу громадян країн, які мають низький рівень корупції, а рівень грамотності населення є на 25% вищий, а головне, що рівень дитячої смертності втричі нижчий. Наявність таких даних говорить про те, що корупція є руйнівною, вона несе серйозну небезпеку соціально-економічного стану держави, її вплив є системним, що також впливає на рівень економічного розвитку.

Важливим етапом євроінтеграційного процесу є заходи в 24 основних сферах суспільного життя. У межах кожної сфери було зазначено конкретні цілі та завдання сталого розвитку, які повинні виконатись до 2024 року [9].

Поточний прогрес виконання Угоди про асоціацію з боку Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, інших заінтересованих органів державної влади у 2019 році становив 37% від запланованого протягом року обсягу реалізації завдань. Загальний прогрес виконання угоди про асоціацію по 24 основних сферах становив: політичний діалог, нацбезпека й оборона – 86%; ЮСБ, права людини – 82%; державні закупівлі – 80%; технічні бар'єри в торгівлі – 79%; підприємництво – 76%; управління державними фінансами – 68%; гуманітарна політика – 62%; освіта, молодь, навчання – 61%; статистика та обмін інформацією – 56%; енергоефективність та ЖКГ – 54%; оподаткування – 53%; санітарні та фітосанітарні заходи – 52%; навколишнє природне середовище та цивільний захист – 46%; сільське господарство – 43%; захист прав споживачів – 42%; митні питання – 42%; наука, технології та інновації, космос – 35%; соціальна політика та трудові відносини – 35%; громадське здоров'я – 34%; енергетика – 29%; фінансове співробітництво та боротьба з шахрайством – 24%; фінансовий сектор – 22%; інтелектуальна власність – 21%; транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги – 19% [9].

Завдяки наведеним вище даним ми можемо спостерігати, що з 24 основних сфер найменш успішними у реалізації заходів є сфери, що не досягнули позначки у 30% виконання. Такі результати пов'язані з комплексністю та складністю реалізації поставлених завдань, які необхідно досліджувати секторально.

Таким чином, очевидним є те, що бажання України продовжити співпрацю з ЄС пролило світло на проблеми, які існували протягом тривалого часу, а також виявило нові, що стали відомими завдяки 24 сферам прогресу виконання Угоди. Виявило сфери, реалізація завдань яких є повільною та довготривалою, що пов'язане з проявом корупційних явищ. Головною загрозою погіршення відносин з ЄС є не лише ще більше укорінення корупції, але й:

– зменшення інвестиційного потоку в країну в результаті завищення загальновиробничих витрат на корупційну невизначеність;

– скорочення витрат на освітню сферу та сферу охорони здоров'я (це явище є найбільш поширеним, адже маніпуляції можливі різноманітні);

– збільшення державних інвестицій у проєкти, які вигідні посадовцям;

– занепад державної інфраструктури та державних інвестиційних проєктів;

– зниження % податкових надходжень через корумпованість митниць.

Таким чином, перераховані загрози відображають ситуацію, яка погіршує імідж держави для партнерів, які є членами ЄС. Водночас Україна може розглядатись не як стратегічний партнер, а як країна, багата на сировину та матеріали.

Відомо, що корупція проявляється у діяльності всіх країн, проте більша частина досягла успіху в попереджені її виникнення, а тим паче стрімкого розвитку. За допомогою рисунку 1 розглянемо, як корупційні явища впливають на економічну ситуацію держави.

Таким чином, представлений рисунок відображає, які корупційні явища проявляються під час економічного розвитку держави та які складові частини зазнають найбільшого впливу. Існування такого процесу відображено на рисунку 2, де прослідковується взаємозалежність усіх елементів економічного зростання, вплинути на які можливо лише на державному рівні.

Темпи змін корупційного явища свідчать про те, що її укорінення призведе до зниження інвестиційного потоку, що водночас вплине на всі сфери життєдіяльності, в тому числі на реалізацію завдань основних 24 сфер Угоди про асоціацію. Найбільш негативними соціально-економічними наслідками корупції є:

– зменшення економічної активності громадян;

– зміна кількості суспільних фінансів;

– зниження якісної і кількісної частки людського розвитку.

Однією з причин сповільнення євроінтеграційного процесу була затримка, яка стосувалась створення Національного агентства із запобігання корупції. Вона відтермінувала початок функціонування нової системи моніторингу фінансів державних службовців. Позасудовий механізм з нагляду сфери доступу до інформації, який передбачено Антикорупційною стратегією на 2015–2017 рр., ще не визначив центральний орган, на який буде покладено відповідальність щодо здійснення такого нагляду.

На жаль, ще досі відсутній консенсус щодо одного з важливих для ЄС питань, яке стосується зняття недоторканності із суддів та народних депутатів.

В Україні і досі функціонує формальний підхід до всього процесу боротьби з корупцією,

Рис. 1. Вплив корупційних явищ на економічний розвиток держави

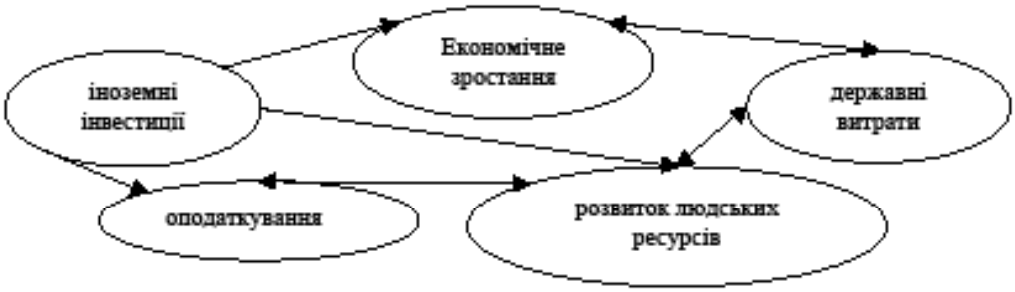

Рис. 2. Взаємозалежність елементів економічного зростання

який свідчить про те, що наявний державний апарат перебуває в розбалансованому стані, який не дозволяє ефективно втілювати всі політичні рішення й адміністративні процедури. Корупційне явище має свій ідеологічний аспект, який полягає в тому, що кожен державний службовець має свою політику, відокремлену від державної. Така політика суперечить будь-яким національним інтересам, які першочергово повинні відображати соціально-політичні інтереси всієї країни та нації.

С.А. Єрохін відзначив: «Світовий досвід показує, що ефективність економічних трансформацій цілком визначається тим, наскільки глибоко вони відображають інтереси широких верств населення і дістають їхню підтримку» [6].

Таким чином, стає очевидним, що інтерес держави може формуватися як результат взаємодії, протидії і конфлікту політичного інтересу держави і інтересів громадянського суспільства, тому продовження співпраці з ЄС є неможливим без зниження впливу корупційних явищ, боротьба з якими повинна стати державним імперативом в Україні. На жаль, більша частина корупційних проявів є ідеологічною, вона спотворює державне управління і несе загрозу національним інтересам.

Висновки та пропозиції. Виходячи з поставленої мети, виявили, що угода про асоціацію з ЄС була однією з найбільш важливих рушійних сил впливу на всі сфери життєдіяльності людини. Визначені завдання, які необхідно виконувати в процесі реалізації євроінтеграційного процесу, дозволяють інформаційно-аналітичній системі «Пульс Угоди» [10] постійно контролювати їх виконання. Проте перешкодою, яка гальмує процес успішної реалізації євроінтеграційного процесу, є наявність корупційного явища, що існує в процесі державного управління. Очевидно, що корупцію неможливо повністю викорінити, але для ефективної боротьби та попередження такого явища необхідно внести зміни в законодавство, що стосуються кримінальної відповідальності та позбавлення права обіймати керуючі посади всіх осіб, які були причетні до корупційних дій. Досить важливо для України максимально активізувати зусилля, що дадуть змогу створити аналітичну базу по боротьбі з корупцією, яку очолюватиме незалежний керівник.

Результативність дій необхідно оцінювати шляхом проведення широкомасштабних досліджень та опитувань громадськості, які дозволять спрямувати зусилля на виявлення реальних масштабів корупції, що вплине на формування тих галузей і сфер національного господарства, де її є найбільше. Втілення бажаних антикорупційних звершень можливе за рахунок активної взаємодії державної влади і громадянського суспільства, що є важливою складовою частиною ефективного державного управління. Подальше співробітництво України з ЄС, реалізація завдань основних 24 сфер прогресу наблизить нашу державу до високих європейських стандартів, сприятиме підвищенню рівня життя та добробуту населення.

Список літератури:

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О.В. Калітенко, Д.О. Калмиков, І.Б. Коліушко та ін. ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Москаленко О.М., 2019. 366 с.

2. Васильєва О.І. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 13. С. 62–65.

3. Галунько В. Державна політика України в сфері боротьби з корупцією. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. *Серія ПРАВО.* № 35. Частина ІІ. Том 2. С. 86–88.

4. Гриненко І.М., Прокоф'єва-Янчиленко Д.М., Сокрут Б.В. Ризики та загрози організованої злочинності в Україні: стан та перспективи. Київ : ВАІТЕ, 2014. 194 с.

5. Європейська інтеграція. Міжнародна Дипломатична Місія Народної Дипломатії «Європейська Україна». URL: euroukraine.com.ua.
6. Єрохін С.А. Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект) : наукова монографія. Київ : Світ Знань, 2002. 528 с.
7. Прокопів Б. Стан та шляхи вдосконалення реалізації антикорупційної політики України. *Актуальні проблеми правознавства.* 2019. № 1. С. 152–156.
8. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/
9. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/ar-aa-implementation-2019-4.pdf.
10. URL: http://www.pulse.eu-ua.org/.

Dikiy A.P., Naumchuk K.M. THE PLACE OF THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS IN THE DETECTION OF CORRUPTION PHENOMENA IN UKRAINE

Corruption is one of the biggest problems of the state, which leads to the deterioration of the economic and social spheres of European countries. In recent years, the world community has increased interest in the need to modernize existing economic indicators to European standards and to harmonize Ukrainian legislation with European standards. At the same time, paying special attention to corruption in the public sphere foreign experts make a lot of effort to master all possible aspects of this phenomenon. Corruption violations do not hinder state borders, by their scale it absorbs almost all spheres of our life, thus destroying citizens' trust in the government. Overcoming this phenomenon requires a comprehensive study and consistent solution at the global level.

Thus, most of the attention is primarily paid to the nature of corruption and focuses on the development of tools that will minimize its scale and reduce the impact on society in the shortest possible time and with minimal damage.

Recently, it is very important for Ukraine not only to have close ties with the EU, which have opened borders for easy movement of citizens, but increase the efficiency of the public sector, strengthen democratic principles and the rule of law, which will strengthen the country's position.

According to Transparency International, 126 out of 180 countries occupied by Ukraine make the country uncompetitive [8]. It also affects the implementation of priority areas, namely: energy, trade and investment; justice; harmonization of Ukrainian legislation with EU standards; environmental protection; transport sphere; cross-border cooperation; cooperation in science, technology and space.

Thus, only due to the conscientious implementation of these areas it is possible to continue to implement the Partnership and Cooperation Agreements, the implementation of EU standards in the field of production and the perception of Ukraine as an important subject of political relations.

Key words: *European integration, cooperation, corruption, anti-corruption activity, competitiveness, state, public administration, public authorities.*

УДК 351.72:336.1(477)
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/04

Духневич О.В.
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто основні засади функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. Розкрито сутність контролю та його мету в сучасних умовах розвитку української державності. Проаналізовано нормативно-правову базу, яка існує в сфері внутрішнього фінансового контролю в Україні.

Аргументовано, що процес впровадження державного внутрішнього контролю в Україні підкріплений достатньою кількістю методологічної підтримки та пояснювальної бази щодо правових норм, регламентів впровадження, проте в зазначеній сфері є низка проблем, які потребують вирішення. Обґрунтовано, що проблеми, які наявні у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, потрібно вирішувати комплексно відповідно до реалізації державної політики в бюджетній, законодавчій сфері, а також дотримуючись умов та стандартів, задекларованих у статті 347 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Проаналізовано базові принципи, на яких ґрунтується система державного внутрішнього фінансового контролю. Починаючи з «вічних» принципів, задекларованих у Лімській декларації 1977 року, таких як законність, ефективність та економія, що, по суті, є базою контролю і нашого сьогодення, а також, очевидно, майбутнього державного контролю. Як наслідок дослідження ключових засад та законодавства, що їх регламентує, зазначено, що роль керівника як основного регулятора державного внутрішнього фінансового контролю на законодавчому рівні чітко визначена. Також на основі дослідження законодавчих актів резюмовано про виключний обов'язок керівника – розпорядника бюджетних коштів усіх рівнів вживати заходи щодо контролю у ввіреній йому установі. Ключові засади контролю визначено у Положенні Кабінету Міністрів України «Про основні засади здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів», Бюджетному кодексі України та виходячи з Конституції України, що гарантує формування бюджетної системи на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Звернута увага на відсутність методології визначення безпосереднього виконавця процесу у зведенні даних, його сфери впливу та місце в установі, підприємстві, організації, міністерстві або іншому відомстві, у розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів, управлінців публічних фінансів та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *внутрішній контроль, законодавча база, внутрішній аудит, заходи контролю, управління ризиками, державне управління, бюджет, розпорядник бюджетних коштів.*

Постановка проблеми. У системі державних цілей управління державними фінансами та контроль за їх витрачанням були і є одними із пріоритетів розвитку та економічного добробуту будь-якого цивілізованого суспільства. Якість управління державними фінансами є індикатором і водночас показником рівня економічного зростання. Наслідком постійного розвитку регуляторної політики держави у сфері контролю за програмно-цільовим підходом у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм є розвиток держави, що відображається як у галузях національного господарства, так і соціально-економічних показниках суспільства загалом. Адже належний рівень контролю видатків державного бюджету на всіх рівнях впливає на рівень зростання економічного благополуччя населення та рівень продуктивності державного управління, здатного гнучко реагувати на суспільні виклики, що прямо впливають на загальні показники соціально-економічного розвитку держави. У зв'язку із цим підвищення якості та ефективності контролю, обліку та аналізу на всіх стадіях їх реалізації

та постійного удосконалення та результативності виконання бюджетних програм, а також засоби впливу на ці процеси є надзвичайно важливими в контексті розбудови сучасного суспільства, особливо на стадії кардинальних трансформаційних змін, здатних забезпечити підвищення добробуту населення української держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти, пов'язані з дослідженням проблем, які наявні у сфері державного внутрішнього фінансового контролю в Україні, віднайшли відображення у науковій літературі. Серед вітчизняних учених різні аспекти функціонування галузі розглядаються в наукових працях таких дослідників, як Н.М. Коломійчук, О.О. Чечуліна, Н.І. Сушко, І.Ю. Чумакова, М.В. Баринина-Закірова, Ю.М. Футуранська. Однак стрімкі соціально-економічні перетворення, а також зрушення у державному управлінні, активні зміни на законодавчому та виконавчому рівнях потребують подальшого теоретичного та прикладного дослідження особливостей впровадження державного внутрішнього фінансового контролю та організації розпорядниками бюджетних коштів контрольних заходів в умовах розвитку та розбудови державних інституцій.

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтування основних засад функціонування державного внутрішнього контролю в Україні та виявлення можливого впливу на них з боку держави, яка регламентує здійснення правовідносин у сфері державного внутрішнього фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Ефективний розвиток державного управління визначається багатьма чинниками, ключовими з яких є рівень та якість управлінської культури, розуміння та забезпечення принципів економічної ефективності державної установи як ланки загального механізму та особиста відповідальність керівника. Система управління в державному секторі, яка діє в тій чи іншій країні, формувалася під впливом низки особливостей історичного, національно-традиційного, етнічного, культурного характеру, що в комплексі визначає умови функціонування державного управління.

Основоположними принципами ефективного та якісного функціонування державного сектору є забезпечення прозорості управлінської діяльності, відкрите та раціональне використання бюджетних коштів. Розпорядник провадить свою діяльність, забезпечуючи дотримання при цьому програмно-цільових методів використання асигнувань у межах бюджету, короткострокового та довгострокового планування видатків, системної оцінки ризиків та постійного аналізу процесів, що відбуваються, та управлінських рішень, що приймаються.

Дотримання таких принципів здійснюється шляхом забезпечення наявності ефективного фінансового контролю та державного аудиту за діяльністю розпорядників бюджетних коштів на всіх рівнях.

Чималу роль у забезпеченні результативності роботи органів фінансового контролю і аудиту відіграє створення ефективної системи внутрішнього фінансового контролю у органах державного, муніципального управління розпорядниками бюджетних коштів різних рівнів. Розвиток системи фінансового контролю в українській державі ґрунтується на багаторічному досвіді держав-партнерів, що своєю чергою бере свої витоки з часу підписання у 1977 році Лімської декларації. Лімська декларація – декларація керівних принципів контролю (прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів INTOSAI у 1977 році та підписана державами-учасниками). Ціль контролю викладена у першому пункті Лімської декл арації: «Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от понятийных стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причинённый ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем» [7]. Отже, принципи організації державного фінансового контролю це – законність, ефективність та економія. Ці принципи, по суті, є вічними і становлять основні цінності – базу – для забезпечення здійснення загального контролю як елементу управління. І внутрішній контроль не є винятком.

У ст. 95 Конституції України зазначено, що «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами» [2]. Основний Закон держави чітко вказує на принципи дотримання справедливості і неупередженості у бюджетному процесі, а

також верховенства права (стаття 8 Конституції України). Отже, ці принципи прослідковуються на всіх стадіях бюджетного процесу та контролю за його виконанням.

Упродовж усього існування держави Україна питання спочатку впровадження, а останнім часом удосконалення системи фінансового контролю завжди стояло особливо гостро. Розпорядники бюджетних коштів усіх рівнів у державних та муніципальних органах управління повинні провадити свою діяльність, дотримуючись основних принципів контролю як ключового індикатора у заходах боротьби з корупцією. Оскільки контроль не є самоціллю, тому не можна забувати і про постійне удосконалення та аналіз усіх його складників та невідступно дотримуватись його принципів. У тому числі і основних принципів та засад державного внутрішнього фінансового контролю.

Увага до такої проблеми зумовлена кількома чинниками. Насамперед це необхідність розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування; удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі, а також постійний аналіз ефективності та результативності та продуктивності виконання бюджетних програм, імплементація стандартів та методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), орієнтованих на підвищення стабільності фінансового управління державою шляхом контролю доцільності, законності, економічної ефективності та результативності видатків державного бюджету, що здійснюються розпорядниками усіх рівнів; боротьба з корупцією.

Натепер ключовими законодавчими актами, що визначають функціонування системи внутрішнього контролю в Україні, є «Основні засади здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів», затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 зі змінами від 12.12.2018 № 1062; та «Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах», затверджені Наказом Міністерства фінансів від 14.09.2012 № 995.

Вектор розвитку української держави, у тому числі у сфері регулювання державних фінансів, також задекларовано в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ст. 346): «Співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності» [2].

Мета якісного управління державними фінансами полягає в тому, щоб забезпечити ефективність та прозорість витрачання бюджетних коштів, збагачення обсягу та накопичення грошових коштів до державного бюджету, розкриття можливостей кваліфікованого управлінського потенціалу, збагачення інтелектуального управлінського ресурсу, формування високих моральних якостей, боротьба з корупцією і, як наслідок, підвищення загального рівня добробуту нації, створення привабливого іміджу для сприятливого інвестиційного клімату та високого рейтингу держави у європейському співтоваристві як інституції з розвиненою та прозорою економікою, здатної забезпечити належний рівень соціально-економічного зростання.

Як зазначено у «Основних засадах здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів»: «Внутрішній контроль ґрунтується на принципах: безперервності, об'єктивності, делегування повноважень, відповідальності, превентивності, розмежування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, відкритості» [4]. Розглянемо глибше зазначені принципи, на яких ґрунтується внутрішній контроль:

– безперервності – політики, правила та заходи, спрямовані на досягнення визначеної мети (місії), стратегічних цілей, завдань та планів і вимог щодо діяльності установи, мінімізацію впливу ризиків, застосовуються постійно для своєчасного реагування на зміни, які стосуються діяльності установи;

– об'єктивності – прийняття управлінських рішень на підставі повної та достовірної інформації, що ґрунтується на документальних фактичних даних і виключає вплив суб'єктивних факторів;

– делегування повноважень – розподіл повноважень та чітке визначення обов'язків керівництва та працівників установи, надання їм відповідних прав та ресурсів, необхідних для виконання посадових обов'язків;

– відповідальності – керівництво та працівники установи несуть відповідальність за свої рішення, дії та виконання завдань у рамках посадових обов'язків;

– превентивності – своєчасне здійснення заходів контролю для запобігання виникненню відхилень від установлених норм;

– розмежування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту – внутрішній аудит здійснюється для оцінки функціонування внутрішнього контролю в установі, надання рекомендацій щодо її поліпшення без безпосереднього здійснення заходів з організації внутрішнього контролю, управління ризиками і прийняття управлінських рішень про управління фінансами та іншими ресурсами;

– відкритості – запровадження механізмів зворотного зв'язку та забезпечення необхідного ступеня прозорості під час проведення оцінки системи внутрішнього контролю [4].

Отже, зазначені принципи дають підставу стверджувати, що в Україні на законодавчому рівні всебічно підтримується можливість забезпечення саме керівниками установ умов для прозорого, відкритого та демократичного дотримання норм бюджетного, господарського, трудового законодавства, протидії корупції, забезпечення режиму секретності та інформаційної безпеки, захисту інформації у різних напрямах, організації та забезпечення правового поля різного виду документообігу, взаємодії з громадськістю, комунікації і забезпечення якісного та повноцінного внутрішнього контролю у цих сферах. Це також свідчить про те, що впровадження внутрішнього контролю в українській державі засновується на загальнозрозумілих принципах і цінностях та враховує ті завдання і виклики, які потрібно вирішувати Україні на сучасному етапі розвитку.

Законом визначено основні елементи, з яких складається система внутрішнього контролю (пункт 5):

– внутрішнє середовище – процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами, що спрямовані на забезпечення виконання установою завдань і функцій та досягнення встановлених мети (місії), стратегічних та інших цілей, планів і вимог щодо діяльності установи;

– управління ризиками – діяльність керівництва та працівників установи з ідентифікації ризиків, проведення їх оцінки, визначення способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики, здійснення перегляду та оцінки ризиків для виявлення нових та таких, що зазнали змін;

– заходи контролю – сукупність запроваджених в установі управлінських дій, які здійснюються керівництвом та працівниками установи для впливу на ризики з метою досягнення установою визначених мети (місії), стратегічних та інших цілей, завдань, планів та вимог щодо діяльності установи;

– інформація та комунікація (інформаційний та комунікаційний обмін) – створення інформації, здійснення її збору, документування, проведення аналізу, передача інформації та користування нею керівництвом і працівниками установи для виконання й оцінювання результатів виконання завдань та функцій;

– моніторинг – відстеження стану організації та функціонування системи внутрішнього контролю загалом та/або окремих його елементів [4].

Такі засади функціонування становлять значну відповідальність керівника за впровадження та забезпечення процесу внутрішнього контролю та ніяк не персоналізують відповідальність працівників установи. Оскільки трудове законодавство, Закон «Про державну службу» не містять норм, що регулюють або інтегровані до впровадження «Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядником бюджетних коштів», очевидно, що це питання потребує значного доопрацювання. Адже лише індивідуальний підхід до прецеденту відповідальності кожної категорії посад працівників дає підстави говорити про ефективність та якість функціонування системи контролю. Водночас законодавство визначає відповідальність, надає повноваження працівника та керівництва «у рамках посадових обов'язків».

Чи матимуть такі загальні визначення економічний ефект? Чи не носитиме номінальний характер таке впровадження через відсутність конкретного виконавця зведення даних з внутрішнього контролю в установі? Скоріш за все, відповідь на це питання потребує подальшого аналізу та отримання відповідей.

Висновки. Отже, основні засади функціонування державного внутрішнього фінансового контролю в Україні базується на принципах відкритості, прозорості, публічності та «вихованні» глибокого розуміння керівниками всіх рівнів персональної відповідальності за організацію функціонування внутрішнього контролю у ввіреній йому установі. Так, основні законодавчі та регуляторні акти, а також постійна роз'яснювальна та методологічна підтримка Міністерства фінансів визначають обов'язок кожного керівника у державному секторі (розпорядника бюджетних коштів) на впровадження внутрішнього контролю та його вдосконалення. Суворе дотримання правил та тлумачень, зазначених у Бюджетному кодексі України, є законодавчою основою правових засад функціонування бюджетного процесу, а

частина третя ст. 26 цього Кодексу – основою для функціонування та визначення основних засад «Державного внутрішнього фінансового контролю». Стосовно спеціалізованого законодавчого акта, то Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011р. № 1001» встановлює ті правові норми та надає зрозумілі визначення, які дають можливість неупередженого впровадження та забезпечення правового поля у сфері внутрішнього контролю в установі.

Незважаючи на те, що процес впровадження внутрішнього контролю досить забезпечений нормативно-правовою базою та методологічною підтримкою від партнерських програм, в умовах євроінтеграції все ж у цій сфері є чимало проблем. Правові норми не персоналізують процес відповідальності за окремими особами, процедуру звітування за впровадження внутрішнього контролю. Також потребує удосконалення законодавство, яке стосується забезпечення неупередженості внутрішнього контролю.

Перспективою подальших наукових досліджень у зазначеній сфері є вивчення особливостей забезпечення неупередженості дотримання засад функціонування внутрішнього контролю та продуктивності економії у бюджетному процесі.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon4.rada. gov.ua/laws/show/254-вр.

2. Основні засади здійснення внутрішнього фінансового контролю розпорядниками бюджетних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 зі змінами від 12.12.2018 № 1062. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018.

3. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : Наказ Міністерства фінансів від 14.09.2012 № 995. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0995201-12.

4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984-011.

5. Експерти проєкту «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих Logica: Внутрішній контроль : посібник для розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів. *Офіційний сайт «Децентралізація дає можливості»*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12034.

6. Бюджетний кодекс України. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: zakon.rada.gov.ua/lows/show/ 2456-17.

7. Лімська декларація керівних принципів контролю : Закон України. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України.* URL: zakon.rada.gov.ua/ lows/show/604-001.

8. Методичні посібники щодо ДВФК. / Міністерство фінансів України. URL: http://mof.gov.ua/uk/rozvitok-derzhavnogo-vnutrishnogo-finansovogo-kontrolju.

Dukhnevych O.V. THE GENERAL FUNDAMENTALS OF FUNCTIONING OF THE PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

The article considers basic principles of the state internal financial control in Ukraine functioning. The essence of the control and its purpose in modern conditions of the Ukrainian state development has been revealed. The legal framework existing in the sphere of internal financial control in Ukraine has been analyzed.

It has been argued that the process of state internal control in Ukraine implementation is supported by sufficient methodological support and explanatory framework for legal norms, regulations of implementation, but in this sphere there is a number of problems that need solving. It is substantiated that the problems existing in the sphere of public internal financial control need solving comprehensively in accordance with the implementation of public policy in the budget, legislative sphere; and in accordance with the conditions and standards declared in the Article 347 of the Association Agreement between Ukraine, from one side, and European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, from the other side.

The basic principles on which the system of state internal financial control is based were analyzed. Starting with the "eternal" principles declared in the 1977 "Lima Declaration", mainly, legality, efficiency and economy, which are essentially the basis for control of our present, as well as obviously, future state control. As a result of the study of key principles and the legislation governing them, it is determined that the role of the head as the main regulator of state internal financial control is clearly defined at the

legislative level. In addition, based on a study of legislative acts, it is summarized about the exclusive duty of the head of the budget manager of all levels to carry out control measures in the institution entrusted to them. The key principles of control are defined in the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Basic Principles of Internal Financial Control by Budget Managers", in the Budget Code of Ukraine, and based on the Constitution of Ukraine, which guarantees the formation of a budget system based on fair and impartial distribution of public wealth between citizens and local communities. Attention is drawn to the lack of methodology for determining the direct executor of the process in the consolidated data, their scope and place in the institution, enterprise, organization, ministry or other agency, budget managers at all levels, public finance managers and local governments.

Key words: *internal control, legislative base, internal audit, control measures, risk management, public administration, budget, budget manager.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/05

Кива І.В.
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті визначено, що одним із напрямів модернізації процесів функціонування громадянського суспільства є налагодження стабільних відносин на основі взаємної поваги та довіри між представниками правоохоронних органів та громадянами, адже взаємодія громадського сектору з такими структурами – досить часте, майже постійне явище. Проаналізовано історичні особливості формування та розвитку публічного адміністрування у напрямі взаємодії громадянського суспільства та правоохоронних структур держави. Відзначено, що історія участі громадського сектору у правозахисній та правоохоронній діяльності сягає своїм корінням у глибоку давнину та підкріплена віковими традиціями з конкретними особливостями для кожної нації. Безпосередня участь громадян країни у здійсненні охорони громадського порядку та боротьбі з правопорушеннями мають власну багатолітню історію.

Зазначено, що в епоху Середньовіччя у Київській Русі мало місце скликання загальних зборів громадян міст для розгляду громадських справ (так зване «віче»). Такі збори стали одним із перших прототипів сучасних інститутів контролю громадськості за діяльністю правоохоронних органів, тобто однією з перших форм впливу громадськості на розвиток української держави та права. З незапам'ятних часів у слов'ян віче виступало елементом реалізації громадянами публічної влади та контрольної діяльності і вважалось вищим органом народного самоврядування та суду. Така форма впливу громадськості на розвиток правоохоронних органів несла в собі ідею єднання громадського та державного секторів, а не їх боротьби.

Відзначено, що новий історичний період взаємодії інститутів громадськості з правоохоронними органами розпочався із затвердження у 1837 році Миколою I (тогочасним імператором Російської імперії) низки законодавчих документів цього напряму, в тому числі законодавчо-нормативних актів, що стосуються реорганізації органів місцевого самоврядування, створення державних структур земської поліції, введення конкретних посад у органах поліції (сотські, десятські) з метою забезпечення охорони громадського правопорядку та виконання наказів станового пристава.

Ключові слова: *історичні етапи, механізми впливу громадянського суспільства, державне регулювання правоохоронної діяльності, принцип демократичності, розбудова правової держави.*

Постановка проблеми. В умовах глобальних перетворень показовим проявом демократії для будь-якої країни світу є цілеспрямований процес формування ефективного громадянського суспільства. Натепер для успішного розвитку громадянського суспільства Україна має здійснити низку кардинальних трансформацій у багатьох сферах взаємин між громадянами та державою. Одним із напрямів модернізації процесів функціонування громадянського суспільства є налагодження стабільних відносин на основі взаємної поваги та довіри між представниками правоохоронних органів та громадянами, адже взаємодія громадського сектору з такими структурами –досить часте, майже постійне явище. Отже, у сучасних умовах у процесі впровадження у життя реформ в Україні увагу має бути акцентовано на формуванні партнерської моделі відносин між громадянами та представниками правоохоронних органів [1, с. 81].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Низка авторів, такі як А. Асанова, А. Клочко, Л. Мельник, В. Собина, Ю. Суміна, А. Тіньков та інші вчені, займались дослідженнями теоретичних основ взаємодії громадянського суспільства з правоохоронними органами. Проаналізувавши наукові доробки авторів, можна відзначити, що одним із ключових чинників, який становить загрозу внутрішній безпеці країни, виступає відсутність чіткого та жорсткого контролю з боку громадянського суспільства за діяльністю окремих органів публічної влади, зокрема правоохоронних структур.

Однак можна зазначити, що нині досі не отримав широкого висвітлення у державно-управлінській науці розвиток процесів формування механізмів впливу та контролю громадянського суспільства за публічним адмініструванням діяльності правоохоронних органів. Отже, важливим є визначення характерних особливостей публічного адміністрування у напрямі взаємодії громадянського суспільства та правоохоронних структур держави, а також класифікація етапів розвитку таких відносин [2, с. 154].

Мета статті – дослідити історичні особливості формування та розвитку публічного адміністрування у напрямі взаємодії громадянського суспільства та правоохоронних структур держави.

Виклад основного матеріалу. Проблемні питання відносин влади та громадянського суспільства мають пряму залежність від стабільності та облаштованості вітчизняного соціуму. Тому нагальною стає проблема розробки в Україні такої системи, яка б змогла визначати форми взаємодії представників правоохоронних органів і громадянського суспільства у перспективі з урахуванням процесів формування соціальних умов та передумов, достатніх та необхідних для вирішення такої проблеми [3, с. 121–122].

Державне реформування із застосуванням принципу демократичності, розбудова правової держави та формування ефективного громадянського суспільства передбачають створення нових інституцій та модернізації наявних органів публічної влади, які будуть захищати інтереси громадянина, держави та суспільства загалом. Маю зазначити, що правоохоронні органи у системі органів публічної влади України мають виконувати важливі функції, а це, своєю чергою, зумовлює необхідність забезпечення належної організації їх діяльності.

На жаль, наявна натепер в Україні система правоохоронних органів не в змозі повноцінно вирішувати актуальні проблеми суспільного життя та функціонування держави, у тому числі у напрямі впровадження нових принципів діяльності державного апарату у цій сфері, що можна пояснити низкою причин, а саме наявністю малоефективних та сповільнюючих розвиток держави бюрократичних механізмів, їх надмірною децентралізацією та іншими об'єктивними причинами. Для розв'язання таких проблем у державі необхідне здійснення суттєвих змін у вітчизняному законодавстві [4, с. 172].

Разом із тим становлення та розвиток громадянського суспільства в Україні потребує ефективної діяльності правоохоронних органів на основі принципу транспарентності, що базується на постійній взаємодії з громадськістю, та на відкритості публічної інформації про діяльність таких органів. Всебічні дослідження зазначеного питання та визначення конкретних заходів для поліпшення організаційно-правових основ громадського контролю за діяльністю правоохоронних структур натепер є одними із вкрай важливих завдань загальнонаціонального значення [5, с. 102].

Історія участі громадського сектору у правозахисній та правоохоронній діяльності сягає своїм корінням у глибоку давнину та підкріплена віковими традиціями з конкретними особливостями для кожної нації. Безпосередня участь громадян країни у здійсненні охорони громадського порядку та боротьбі з правопорушеннями мають власну багатолітню історію. На відміну від докласового суспільства, з появою розподілу праці, приватної власності та різноманітних соціальних класів громадян мораль та право стали основними регуляторами громадського порядку та почали охоронятись державою та суспільством.

Окремі елементи взаємодії громадського сектору та правоохоронних органів у різних формах простежуються уже за часів існування Київської Русі. У цей період повноваження правоохоронних структур щодо забезпечення охорони громадського порядку та здійснення боротьби зі злочинністю виконували дружини князівств [6, с. 58].

Період існування Київської Русі характеризувався появою першого прототипу правоохоронних структур, що виконував функцію поліції у містах, – боярської дружини. У ті часи встановлювався тільки державний контроль за діяльністю боярської дружини, а зі сторони громадського сектору був відсутній вплив на діяльність правоохоронних структур [7, с. 35].

Основним законодавчим документом тогочасної української державності була «Руська Правда», положеннями якої було передбачено певний порядок пошуку та встановлення винних осіб, а також визначення міри покарання за здійснення правопорушень та злочинів із залученням представників громадськості.

Так, для пошуків вкраденої речі використовували так званий «заклик», який передбачав залучення громадськості для прискорення виявлення злочинця. Він являв собою оповіщення про факт зникнення особистої речі людини з наданням її опису та основних характеристик. Таке оповіщення було розраховане на те, що громадяни зможуть впізнати цю річ, вказати на особу, в якої

вона була, та звести цю особу з потерпілим (так званий «свод»). Особа, яка не довела законність отримання речі, вважалась винною у крадіжці та мала сплатити штраф.

До того ж правова система Київської Русі включала використання показань свідків – «видаків», які були очевидцями здійснення правопорушень, та «послухів», які чули якусь інформацію про правопорушення або могли надати характеристику відповідача або заявника (як негативну, так і позитивну) [8, с. 31–32; 9].

У XIV столітті територія сучасної України була під гнітом Великого князівства Литовського. Такі умови призвели до трансформацій у державі та приведення до нової форми управління територіями. Зокрема, було здійснено перехід від системи удільної роздробленості князівств до створення окремих адміністративних одиниць, так званих воєводств, в яких воєводи представляли інтереси князя та користувалися найвищою владою.

Пізніше, в середині XVI століття, українські землі перебували під владою Речі Посполитої. Тоді діяльність правоохоронних структур держави регулювалась низкою різноманітних норм права: звичаєво-общинного, або традиційного права, залежно від населеного пункту, певної території або поселення; німецького або польського права. Але до створення нових форм взаємодії правоохоронних органів та громадського сектору це, на жаль, не призвело.

Маю зазначити, що в епоху Середньовіччя у Київській Русі мало місце скликання загальних зборів громадян міст, що створювались для розгляду громадських справ (так зване «віче»). Такі збори стали одним із перших прототипів сучасних інститутів контролю громадськості за діяльністю правоохоронних органів, тобто однією з перших форм впливу громадськості на розвиток української держави та права. З незапам'ятних часів у слов'ян віче виступало елементом реалізації громадянами публічної влади та контрольної діяльності і вважалось вищим органом народного самоврядування та суду. Така форма впливу громадськості на розвиток правоохоронних органів несла в собі ідею єднання громадського та державного секторів, а не їх боротьби. Віче вважалось частиною соціально-політичного механізму стародавнього східнослов'янського суспільства, а рішення, які приймались на ньому, були незаперечними та обов'язковими до виконання для всіх інституцій державної влади [7, с. 36].

На нашу думку, можна виділити три важливі етапи розвитку такого інституту колективного управління, як віче, а саме:

– етап родоплемінної організації. Після переходу до громадського життя племінні збори було трансформовано у збори старійшин з усіх громад;

– етап скликання міських зборів (IX – X століття). У процесі соціально-економічного, політико-правового та духовно-культурного розвитку суспільства, а також визначення основних напрямів здійснення завдань та реалізації цілей публічної влади така форма народовладдя могла виступати у вигляді віче та боярської думи;

– етап вічових зборів (XI – XIII століття).

На мою думку, існування віче як прототипу інституту громадського контролю мало досить велике значення у процесах забезпечення громадського порядку, адже саме тоді відбувалось поступове формування впливу громадськості на відносини у суспільстві загалом.

Період існування українського козацтва зіграв важливу роль у формуванні правосвідомості та національних ідеалів вітчизняного суспільства. Запровадження на Запорозькій Січі полкового устрою дало поштовх до здійснення отаманами та гетьманами правоохоронної діяльності.

З наукової позиції Н. Сизої, за козацької доби в ракурсі кримінально-процесуального провадження реалізовувалась правоохоронна функція держави. За таких умов джерелами доказів уже тоді виступали пояснення сторін провадження, покази свідків, присяга суду, здійснення допитів, наявність речових доказів, оформлення документів по справах тощо. Тобто фактично тогочасні уповноважені на це органи публічної влади здійснювали досудові розслідування, розшукову діяльність, забезпечення охорони громадського порядку та інші види правоохоронної діяльності [10].

У період українсько-козацької доби ще не існувало окремого органу публічної влади, який би виконував правоохоронну функцію, – полкові осавули відповідали за забезпечення охорони громадського порядку та безпеку. Однак ідея створення механізмів громадського контролю за діяльністю військових на території України тоді так і не була впроваджена у життя, адже представниками найвищих органів політичного керівництва були саме військові. У мирний час полковники військ на відповідних територіях виконували функції адміністративних та судових урядників. Території полків ділились на сотні, в яких керівники (сотники) виконували адміні-

стративну та військову функції. На нижньому рівні структури правоохоронних органів козаччини перебував отаман [11].

У період середини XVII – початку XVIII століття територія сучасної України входила до складу Російської імперії. Тоді розвиток основ громадянського суспільства в Україні гальмувався за рахунок багатьох факторів, зокрема, через специфічний менталітет українського народу, а також тоталітарну імперську політику російського царизму.

Необхідно зазначити, що в процесі об'єднання територій України та підпорядкування їх московському князю здійснювалось поступове ускладнення форм громадського контролю, а також реалізації контрольно-наглядової діяльності, зокрема, у системі общинної взаємодії та взаємодопомоги, системі зборів і мит. Водночас у загальнонаціональній системі публічного адміністрування були створені різноманітні суспільні інститути та правоохоронні органи з метою організації та здійснення функції контролю та забезпечення охорони громадського порядку. Спеціальні інституції, так звані «накази», які підпорядковувались Боярській думі, згідно з історичними даними, в середині XVI століття трансформувались у окремі автономні центрально-адміністративні правоохоронні установи. Накази були наділені спеціальними повноваженнями та виконували контролюючу функцію за діяльністю органів публічної влади. Та все ж таки першочерговим їх завданням як інституцій громадянського сектору стало здійснення контролю за правоохоронною діяльністю, що нині дещо співпадає із завданнями нинішнього Міністерства юстиції України [7, с. 38].

Здійснюючи аналіз процесів взаємодії громадського сектору з правоохоронними органами у другій половині XIX століття, можна вказати, що цей період характеризується станом активного розвитку такої взаємодії у результаті проведення низки прогресивних реформ у країні. Варто також зазначити, що особливості кожного історичного етапу розвитку взаємодії громадського сектору з органами охорониправопорядкузалежали в тому числі і від тогочасної форми правління державою, політичного режиму та спеціальних правових норм такого напряму.

Характерним для взаємодії населення та представників правоохоронних органів, як правило, було те, що громадяни надавали інформацію співробітникам правоохоронних структур про факти, обставини та події, які їх цікавлять, таким чином, надаючи дані для виконання завдань правоохоронними структурами з метою попередження здійснення злочинів або ж для їх розкриття. До того ж було проведено низку змін в організації діяльності правоохоронних органів з метою підвищення ефективності роботи таких структур, у тому числі було створено та запроваджено нові форми взаємодії з громадським сектором у боротьбі зі злочинністю.

Новий історичний період взаємодії інститутів громадськості з правоохоронними органами розпочався із затвердження у 1837 році Миколою I (тогочасним імператором Російської імперії) низки законодавчих документів цього напряму, в тому числі законодавчо-нормативних актів, що стосуються реорганізації органів місцевого самоврядування, створення державних структур земської поліції, введення конкретних посад у органах поліції (сотські, десятські) з метою забезпечення охорони громадського правопорядку та виконання наказів станового пристава [6, с. 59]. Дослідження питань взаємодії громадського сектору та правоохоронних структур у період з X по XIX століття привело до визначення основних ознак такої взаємодії у цей часовий проміжок, які представлено на рис. 1.

Рис. 1. Аналіз взаємодії громадськості з правоохоронними органами у період з X по XIX століття

Висновки. Отже, можна зазначити, що розвиток взаємин громадського сектору з правоохоронними структурами спостерігався ще в часи існування родового ладу в Україні. Пізніше було здійснено ґрунтовні трансформації у правоохоронній системі та створено окремий орган, який було наділено владними повноваженнями і який мав власну структуру, конкретні функції та певний штат працівників. Ішов час і у відповідності до потреб сьогодення та наявної на той період форми публічного адміністрування змінювались, перебудовувались та перетворювались правоохоронні органи, а також створювались нові форми їх взаємодії з громадським сектором.

Список літератури:

1. Наливайко Л. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та Національної поліції України: теоретико-правовий аспект / Л. Наливайко, А. Орєшкова. *Evropsky politicky a pravni diskurz.* 2016. Vol. 3, Iss. 6. С. 81–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2016_3_6_13.

2. Коропатнік І.М. Ґенеза правового регулювання взаємодії воєнної організації та громадянського суспільства. *Форум права*. 2016. № 3. С. 154–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_3_29.

3. Гарасимів Т.З. Правові засади взаємодії органів внутрішніх справ та інститутів громадянського суспільства / Т.З. Гарасимів, Т.Ю. Дашо. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 825. С. 121–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_825_21.

4. Кобринський В.Ю. Проблеми реформи правоохоронної системи у контексті розбудови громадянського суспільства / В.Ю. Кобринський, А.І. Камінський. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 171–175. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2012_1_40.

5. Філіпенко Т.В. Організаційно-правові засади громадського контролю за діяльністю Національної поліції. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2018. Вип. 16. С. 102–109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2018_16_17.

6. Калашник М.В. Взаємодія правоохоронних органів з громадськістю в дореволюційний період: уроки для сьогодення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2012. № 2. С. 56–62. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2012_2_10.

7. Терещук О.Д. Адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні: теорія і практика : монографія. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 460 с. Бібліогр.: С. 425–459.

8. Медведенко С.В. Адміністративно-правові основи взаємодії Національної поліції України з громадськістю в правоохоронній діяльності : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Одеський державний університет внутрішніх справ, Одеса, 2020, 283 с.

9. Romanenko E., Chaplai I. Theoretical and methodological foundations subsystem brand management at the enterprise. *Науковий вісник Полісся.* 2017. № 2 (2017). Pp. 156–163.

10. *Віче* → Журнал → НАУКОВА БІБЛІОТЕКА. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект. № 4, лютий 2015. URL: http://veche.kiev.ua/journal/4594/.

11. *Мего-Інфо.* Юридичний портал № 1. Основні етапи становлення і розвитку громадського контролю за діяльністю міліції. URL: http://mego.info/матеріал/13-основні-етапи-становлення-і-розвитку-громадського-контролю-за-діяльністю-міліції?page=1.

Kyva I.V. HISTORICAL FEATURES OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF MECHANISMS OF INFLUENCE OF A CIVIL SOCIETY ON THE STATE REGULATION OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

The article identifies that one of the ways to modernize the functioning of civil society is to establish stable relations based on mutual respect and trust between law enforcement officials and citizens, because the interaction of the public sector with such structures is quite common, almost constant. The historical features of the formation and development of public administration in the direction of interaction between civil society and law enforcement agencies of the state are analyzed. It is noted that the history of public sector participation in human rights and law enforcement activities goes back to ancient times and is supported by age-old traditions with specific features for each nation. The direct participation of the country's citizens in the protection of public order and the fight against crime has a long history.

It is noted that in the Middle Ages in Kievan Rus there was a convening of a general meeting of citizens, which was created to consider public affairs (the so-called "chamber"). Such a meeting became one of the first prototypes of modern institutions of public control over the activities of law enforcement agencies, i.e., one of the first forms of public influence on the development of the Ukrainian state and law. From time immemorial, the Slavic chamber was an element of the exercise of public power and control by citizens and was considered the highest body of people's self-government and the court. This form of public influence

on the development of law enforcement agencies carried the idea of uniting the public and public sectors, rather than their struggle.

It is noted that the new historical period of interaction of public institutions with law enforcement agencies began with the approval in 1837 by Nicholas I (then Emperor of the Russian Empire) of a number of legislative documents in this area, including legislation relating to the reorganization of local government, creation of state structures of the zemstvo police, introduction of specific positions in the police (hundredth, tenth) in order to ensure the protection of public order and the execution of orders of the bailiff.

Key words: *historical stages, mechanisms of influence of civil society, state regulation of law enforcement activity, principle of democracy, development of rule of law.*

УДК 316.77:351+331.105.44
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/06

Кіслов Д.В.
Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

Дабіжа В.В.
Міжрегіональна академія управління персоналом

КОМУНІКАТИВНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МЕХАНІЗМІВ ПРОФСПІЛКОВОГО КОНТРОЛЮ ІЗ ЗАСОБАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті розглядаються принципи та процедури комунікативної взаємодії профспілкового громадського контролю з органами публічного адміністрування в умовах соціально-економічних криз, гібридних воєн та інших викликів і загроз.

Проведено аналіз підвалин теоретичних надбань епохи Просвітництва та філософії розвитку, контролю громадського сектору, зокрема профспілкового, через наукові обґрунтування Дж. Локка, Т. Гоббса, Д. Дідро, Ж.-Ж. Руссо та Г.В.Ф. Гегеля. З огляду на аксіому, що зловживання владою, з одного боку, обмежене ієрархією та відповідальністю державної системи, має завжди зловживання, з іншого – правами громади та порушенням дизайну моделі контролю «зверху» контролем «знизу», що маємо на сьогодні як публіцистичний фразеологізм: «контролю знизу немає, контроль зверху втрачений», як відображення «кривого дзеркала» «ідеальної бюрократії» М. Вебера.

У статті авторами пропонуються засоби нейтралізації впливу цих негативних явищ для нормалізації процесу ділової та результативної праці контролюючих органів. Метою цієї публікації є розгляд комунікативної взаємодії механізмів державного управління і профспілкових організацій, яка забезпечує у визначених умовах реалізацію завдань профспілкового контролю за рішеннями органів державної влади. Наукова новизна статті полягає в тому, що комунікативна взаємодія механізмів державного управління та профспілкового контролю аналізується у комплексі та на основі методології системного підходу і заходів адаптації до кризових умов за допомогою оптимального синтезу комунікаційних і мотиваційно-стимулюючих засобів щодо професійної компетентності всіх фахівців, які беруть участь у виконанні функцій контролю. Такі процеси вдосконалюються організаційними засадами постійного підвищення кваліфікаційного рівня державних і профспілкових діячів. Показані шляхи оптимальної взаємодії нормативно-правового, інформаційно-комунікаційного та психо-мотиваційного механізмів публічного управління.

Ключові слова: *профспілковий контроль, публічне адміністрування, комунікативна взаємодія, соціально-економічні кризи, механізми управління і контролю.*

Постановка проблеми. Науковий дискурс останнього часу, що присвячений проблемам використання механізмів профспілкового контролю в органах державного управління в різних галузях економіки задля підвищення продуктивності праці та прогресивного розвитку країни, не досить приділяє увагу питанням комунікативної взаємодії в цих сферах діяльності, особливо вузькосекторального спрямування. Окрім деяких специфічних характеристик кожного сектору економіки, в умовах функціонування яких потрібен особливий інструментарій регулювання і контролю, є загальні дієві й доступні, опрацьовані в реальних умовах виробничої практики комунікаційні механізми як публічного управління, так і профспілкової діяльності, що мають універсальні характеристики для центрального, регіонального і галузевого рівнів. Це стосується цілої низки засобів, що безпосередньо впливають на процеси продуктивності праці та інтенсифікації виробництва, на розвиток держави загалом. Серед них – такі як психо-мотиваційний, нормативно-правовий та інформаційно-комунікаційний механізми, що різною мірою використовуються органами публічного адміністрування, а також організаціями і функціонерами профспілкового руху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика інформаційно-комунікаційного складника управлінських структур досліджена в працях таких учених, як Ж. Бодріяр, М. Кас-

тельс, Г. Почепцов, А. Фахрутдинова, Ю. Хабермас, Ф. Шарков, і в публікаціях багатьох інших авторів. Теорія і практика професійного психологічного відбору та соціально-психологічного забезпечення діяльності фахівців у різних сферах людської діяльності висвітлені в роботах таких авторів, як: М. Адаменко, В. Бодров, Ю. Власенко, Ю. Горго, М. Корольчук, М. Макаренко, Ю. Трофімов, В. Шадріков та інших. Вимоги до професійної компетенції державних службовців щодо комунікаційної діяльності визначені у працях Т. Федорів.

Різні напрями здійснення громадського контролю досліджували: Б. Андрусишин, В. Бабкін, Я. Буздуган, А. Комзюк, А. Крупник, В. Логачова, Т. Наливайко, В. Погорілко, Л. Рогатіна, Ю. Шемшученко. Питання суб'єктності, у тому числі профспілок як контролюючих органів, розглянуті С. Косіновим [1]. У роботах В. Соломінчук та М. Іжі розглянуті безпосередньо правові основи профспілкового контролю як елемента демократичної держави [2; 3]. Теоретико-правові чинники комунікативної взаємодії державних і громадських структур проаналізовані Є. Романенком [4].

Проблемам ефективності управлінської діяльності загалом присвячені праці таких видатних зарубіжних учених, як: Ч. Барнард, Г. Ґант, П. Друкер, А. Етціоні, Е. Мейо, Д. Сінк, Ф. Тейлор, та інших авторів. Сучасні наукові методи управління з урахуванням участі громадських організацій розглянули Р. Блейк і Д. Мутон [5]. У Західній Європі принципи, методи й механізми державного управління в XX ст. і дотепер завжди пов'язані з ім'ям М. Вебера [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проблеми, пов'язані з процесами взаємодії громадських організацій і органів публічного адміністрування в сфері виконання контрольних функцій, є складними та багатоаспектними. Роль і значення багатьох їх складників швидко змінюються у часі та просторі, особливо за умов входження в небезпечні флуктуації соціально-економічної кризи або в підступні хвилі гібридної війни. Ця гостра проблема потребує особливої уваги й додаткових наукових досліджень щодо пошуку ефективних засобів комунікаційного впливу на координацію і взаємодію суб'єктів процесів контролю та нейтралізації негативних впливів від таких загрозливих явищ, як кризові ситуації та воєнні конфлікти.

Мета статті – показ основних комунікаційних засобів взаємодії, що об'єднують механізми державного управління і профспілкових організацій, які здатні у визначених складних умовах реалізовувати функції контролю за рішеннями державної влади у разі конструктивної співпраці конкретних підрозділів органів публічної адміністрації з профспілковими функціонерами.

Методи дослідження. В основі методології дослідження цієї проблематики прийнятий системний підхід і системний аналіз у порівняльному вимірі теорії та практики комунікаційних процесів у взаєминах профспілкового контролю і публічного адміністрування в різних галузях економіки.

Наукова новизна публікації полягає в тому, що комунікативна взаємодія засобів і механізмів державного управління та профспілкового громадського контролю аналізується у комплексі та на основі методології системного підходу і заходів адаптації до кризових ситуацій та інших негативних явищ шляхом оптимального синтезу ефективних засобів комунікативної і мотиваційно-стимулюючої дії з постійним моніторингом зворотних зв'язків у структурах профспілок й органів публічного адміністрування, які вдосконалюються відповідною компетентністю та організаційними засадами підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців і профспілкових діячів, що зайняті в контрольних процедурах і процесах. При цьому комунікаційне забезпечення відповідних органів влади і профспілкового контролю має постійно вдосконалюватись.

Виклад основного матеріалу. Механізми і засоби управління, які забезпечують нормальне й надійне функціонування державної системи у продуктивному вимірі, їх зв'язок з профспілковими й громадськими організаціями, що здійснюють контрольні функції, натепер перебуває у процесі оновлення, особливо в аспекті виконання та використання теоретичних розробок і пропозицій щодо поліпшення практики взаємин. Останні, як правило, керуються гаслами політичної кон'юнктури, виходять з позицій соціально-політичного стану відповідних національних ринків і особливостей галузей економіки. Це шкодить впливовим можливостям відповідних управлінських і контрольних механізмів безпосередньо й ефективно виконувати свою роль задля позитивного розвитку суспільства. Модернізація структур органів публічного адміністрування України в умовах загального реформування багатьох секторів економіки включає цільове використання інструментарію впливу, насамперед засобів управління функціонуванням органів влади у конструктивному вимірі. Натепер такий стан у сфері діяльності контролюючих органів зумовлений багатьма факторами, зокрема: фінансовим,

ресурсним, кадровим (інтелектуальним) забезпеченням та недосконалістю ринкових відносин.

Механізми публічного управління дуже неоднорідно використовуються в різних галузях економіки країни загалом, у регіонах і місцевостях, а також часто-густо не збалансовані з дієвістю механізмів контролю громадського сектору, зокрема профспілкового. Хоча наукове обґрунтування й апробація цих проблем давно вже перебуває на достатньому рівні. З'ясування теоретичних проблем контролю за виконавчими органами управління почалося ще з трактатів мислителів: Дж. Локка, Т. Гоббса, Д. Дідро, Ж.-Ж. Руссо та інших діячів епохи Просвітництва. Підбиваючи риску під теоретичним надбанням цієї епохи та своєї довготривалої праці над проблемами філософії розвитку, Г.В.Ф. Гегель у роботі «Філософія права», яка вийшла друком у 1820 році, вказував, що в «розумній» державі (на відміну від «дурної» держави) розум «повинен бути пануючим» у разі встановлення взаємодії між правами; свободами та інтересами державних органів, індивідів, їх об'єднань; між суспільством загалом. При цьому значний ряд загальних проблем, що не здатні вирішувати представники громадянського суспільства, вирішують державні службовці, які повинні підлягати публічному контролю [7, с. 341, 386]. Г.В.Ф. Гегель також підкреслював, що зловживання владою, з одного боку, обмежене ієрархією та відповідальністю державної системи, а з іншого – правами громади, доповненням контролю «зверху» контролем «знизу» [7, с. 335].

У методичній площині ці тези Г.В.Ф. Гегеля поширив на класичну модель державного управління, що отримала назву «ідеальна бюрократія», через сторіччя (на початку XX ст.) М. Вебер у незакінченій праці «Господарство і суспільство» [8]. Але й сторіччя потому у практиці сьогодення триває дискурс навколо як правових, так і соціальних, моральних, інформаційно-комунікаційних, організаційних і техніко-технологічних принципів і процедур здійснення контрольних функцій, що проводять громадські профспілкові організації. При цьому значну роль комунікаційного складника майже сторіччя тому визначав П. Сорокін у праці «Соціологія революції», виданої ще в 1925 році [9].

Відповідна законотворча та інформаційна база як інструментарій механізмів державного управління вже створена в Україні. Вона відіграє своєрідну демпферну роль між діяльністю органів публічної адміністрації всіх рівнів, профспілками та діями окремих дискурсивних кіл громадянського суспільства, які критично спрямовані стосовно деяких аспектів соціально-економічних наслідків політики держави.

Обсяг прав профспілок як суб'єктів, що здійснюють контрольні функції, охоплює широке коло проблем життєдіяльності, а саме проведення контролю за додержанням прав у сфері праці та зайнятості; за виконанням колективних договорів, угод не тільки з боку роботодавців, але й органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Профспілки виступають однією зі сторін так званого соціального діалогу. Крім того, профспілки та їх об'єднання беруть участь у розробленні державної політики зайнятості населення, державних і територіальних програм зайнятості, проводять спільні консультації з цих проблем з роботодавцями, їх організаціями, а також з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, пропонують заходи щодо соціального захисту членів профспілок, які вивільняються в результаті реорганізації або ліквідації підприємств [1, с. 15].

У 1999 р. в Україні були закріплені загальні правові, соціальні та інформаційні умови для творчої та організаційної діяльності профспілок на шляху впровадження їх інтересів, у тому числі засобами виконання контрольних функцій. Юридичною основою здійснення професійними спілками громадського контролю стали положення Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», згідно з якими профспілки, їх об'єднання організовують і здійснюють громадський контроль за реалізацією прав громадян у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги згідно з виконанням законодавства про працю та її охорону [10]. Важливу роль у регулюванні діяльності профспілок на території держави відіграють нормативно-правові акти, такі як: «Про колективні договори і угоди», «Про охорону праці», «Про зайнятість населення», «Про оплату праці», у яких також закріплено право професійних спілок на здійснення громадського контролю за дотриманням трудових прав [2, с. 125]. Також були встановлені принципи державного регулювання в сфері дотримання інших гарантій громадян на захист, наприклад, творчої, інвестиційно-інноваційної, винахідницької діяльності тощо. Надалі було прийнято низку законів, що поширювали і поглиблювали правове забезпечення активності профспілкової діяльності.

Профспілки у ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» визначені суб'єктами громадського контролю у сфері вищої освіти і науки. Їм надане право

отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у цій галузі, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень. Окрім того, цим Законом передбачено, що керівники виборних органів первинних профспілкових організацій працівників і первинних профспілкових організацій студентів та аспірантів вищих навчальних закладів входять до складу вчених рад цих організацій [11].

Повноваження щодо здійснення прав контролю надано всім об'єднанням громадян Законом України «Про громадські об'єднання». Згідно зі ст. 21 цього Закону вони можуть: звертатися до органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із заявами та скаргами; одержувати публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень; проводити мирні зібрання та здійснювати інші права, які не заборонені законом [12].

Слід зазначити, що нормативно-правовий механізм публічного управління дає змогу професійним спілкам здійснювати контроль за виконанням державою і роботодавцями різних форм власності обов'язків, що були ними взяті на себе у соціально-трудовій сфері. Таким чином, професійні спілки мають повноваження не лише контролю за дотриманням трудового законодавства, а й можуть ефективно користуватись правами у більш широкому діапазоні інтересів. Це стимулює більш активну комунікативну діяльність профспілок щодо координації й організації різних напрямів інформаційно-контролюючої роботи з органами публічної адміністрації.

Законодавча база України, на яку спираються всі засоби управління, станом натепер хоча й потребує вдосконалення та доповнення, але є досить розвинутою, щоб повноцінно забезпечувати основи контрольної діяльності як у всіх сферах господарства, так і в органах влади. У подальшій розбудові правового забезпечення діяльності контролюючих органів доцільно враховувати можливості інструментарію засобів зворотного впливу, зворотних зв'язків і маркетингових комунікацій. Наприклад, ведеться дискусія про необхідність законодавства про лобіювання і піар [13, с. 232, 233]. Така цілеспрямована робота повинна відповідати вимогам «стратегічно важливого елемента життєзабезпечення» суспільства та «ефективної реалізації державної політики» [4, с. 198]. Це дасть змогу подолати вади неефективності наявної системи управління, на яку дорікали деякі вітчизняні фахівці, які й пропонували у зв'язку з цим звернути увагу на концепцію Нового публічного менеджменту, попри всі критичні зауваження до неї у частині ролі та місця громадських організацій в управлінських процесах сучасності [14, с. 39].

Вплив політичної кон'юнктури, що інколи шкодить управлінським структурам безпосередньо виконувати свою роль, може бути компенсований успішним виконанням контрольних функцій громадськими профспілковими організаціями. Це дасть змогу також механізмам публічного управління подолати вади неоднорідності їх використання в різних галузях економіки країни, а також збалансувати процеси адміністрування з дієвістю контрольних механізмів громадського сектору, зокрема профспілкового.

Ринкові трансформації економіки України зумовлюють необхідність формування складної багаторівневої й багатоструктурної господарської системи, здатної підлаштовуватися під перманентні зміни глобалізаційної кон'юнктури та ефективно інтегруватися з нею. Вона об'єктивно й постійно видозмінюється та впливає як на кожну з галузей народного господарства, так і на всю соціально-економічну систему країни взагалі. Тому для України необхідно послідовно вирішувати завдання комплексного, взаємопов'язаного і взаємозумовленого системного підходу до налагодження дієвості сучасного державного управління і його розвитку. Формування і впровадження інноваційних форм та удосконалених механізмів публічного управління та профспілкового контролю повинно забезпечити розвиток економіки країни, фінансування виробничої і соціальної інфраструктури, покращення господарської діяльності, впорядкування відносин між громадськими й урядовими органами.

Інформаційно-комунікаційний складник механізмів державного управління теж має бути спрямований на внутрішній баланс інтересів влади та суспільства через поєднання із засадами психомотиваційного стимулювання. На етапі становлення і затвердження в практиці управління інноваційного розмаїття різновидів інформаційно-комунікаційних технологій вищезгадані інтереси контролю за діяльністю органів влади з боку профспілок трансформуються через професійний та культурологічний рівень усіх відповідних адміністративних і громадських структур. Особливо це стосується діяльності в умовах кризових ситуацій.

Дослідження загальних і специфічних рис комунікацій в умовах жорстких політичних і соціальних криз дає змогу знайти шляхи подальших заходів підготовки та нейтралізації аналогічних

явищ у сучасному цивілізаційному розвитку нації. Під час зародження та стрімкого розвитку непередбачених політичних і соціальних криз виникають не тільки бурхливі зміни всіх соціально-політичних процесів і насамперед їх інформаційно-комунікаційного складника, але й деформація інформаційного простору та комунікаційних каналів, особливо в контексті спілкування громадських і державних структур з питань контролю реалізації вже ухвалених рішень.

Конфігурації та тенденції змін різних типів комунікацій, які перебувають під впливом активних політичних сил, соціальних груп, населення загалом і засобів масової інформації, що діють під егідою зовнішніх і внутрішніх гравців, можуть вступати в жорстке протиборство або фактично у стан максимального загострення інформаційно-психологічного протиборства. Боротьба за увагу громадських аудиторій, у тому числі профспілкових організацій, з метою максимального впливу на свідомість людей, які їх становлять, стає умовою подолання кризи в інтересах тих, хто буде здатний отримати перемогу в гібридних операціях цієї конфліктної ситуації. В умовах кризових явищ, що охоплюють соціальні та політичні сфери діяльності різних організацій і публічної адміністрації, завжди присутні загальні закономірності, які у сукупності основних ознак характеризують конкретну кризу такої держави, у тому числі сучасної України.

Світовий науково-історичний досвід державного управління має яскраві приклади як успішних позитивних, так і невдалих або негативних соціально-економічних рішень в умовах аналогічних кризових ситуацій. Приклади ефективних рішень, практичний і теоретичний досвід у знаходженні та реалізації способів виходу з економічних і соціально-політичних кризових ситуацій відомі з історії економіки багатьох країн. Досвід вдалих і успішних заходів організаційного, економічного, фінансового та господарського характеру, що здійснювали свого часу К. Аденауер, Л. Бальцерович, С. Вітте, Ден Сяопін, Л. Ерхард, А. Звєрєв, Лі Куан Ю, Наполеон Бонапарт, Г. Сокольников (Г. Брилліант), П. Столипін та деякі інші відомі політичні діячі минулого, добре відомий, але не завжди вчасно переосмислюється та застосовується в умовах сьогодення новими псевдореформаторами [15, с. 22].

Незважаючи на теоретичну складність моделювання й прогнозування кризових явищ, їх принципова системність і неминучість не викликає заперечень, є фактором безумовним. Науковий дискурс розгортається навколо методологічних та онтологічних питань природи, характеру, ролі та значення кризових явищ, їх зв'язку з можливим революційним або еволюційним посткризовим характером подій.

У транзитології, яка безпосередньо досліджує трансформаційні процеси і кризові ситуації, значне місце посідають теоретико-методологічні розробки природи складних нестабільних процесів (економічних, соціальних, політичних тощо). В наш час є значна кількість трактувань кризових явищ, які притаманні будь-яким трансформаційним системам. Останніми роками для визначення категорій «криза», «трансформація соціально-економічних систем» та споріднених з ними опубліковано багато досліджень, впроваджено спеціалізовані навчальні дисципліни тощо [16, с. 7]. Ці теоретичні наробки стануть у нагоді для вироблення дієвих заходів щодо поліпшення умов проведення профспілкового контролю навіть під час загальних кризових явищ.

Спостерігаючи будь-які наявні національні кризові явища доцільно звернутись до класичного надбання. П. Сорокін, даючи характеристику історичним ситуаціям між кризовими та передреволюційними подіями, писав: «Передреволюційні епохи просто вражають дослідника бездарністю влади та виродженням привілейовано-командних верств, які нездатні успішно виконувати функції влади, протиставляти силі силу, роз'єднувати та ослаблювати опозицію, зменшувати утиск, каналізувати його у формах, відмінних від революції» [9, с. 454].

Кризові явища системи комунікацій є відображенням загальної системної кризи світової цивілізації, що розпочалася з кризових проявів у банківській, фінансовій та економічній сферах, останнім часом поширились і на соціальну сферу, безпосередньо на характер взаємодії громадянського суспільства з органами державної влади. Криза – стан системи, коли наявні методи управління нею стають недієвими безпосередньо, неефективними і практично гальмують розвиток, коли виникає загроза деградації, виродження взаємин і самої конкретної соціально-економічної системи. Але це також умова й імператив вироблення, прийняття та впровадження нових альтернативних рішень у системах управління, які дають змогу вибирати нові ціннісні орієнтири позитивного та прогресивного розвитку суспільства. Загальносвітова системна криза характеризувалась П. Сорокіним на основі історії всіх відомих на його час світових криз тринадцятьма

основними пророцькими ознаками, які майже всі здійснилися до сьогодення. Після чого, за його передбаченням, наступає період, коли «на зміну розпаду прийдуть універсалізація та абсолютизація цінностей» і «катарсис», тобто очищення [17, с. 270]. Але технологія цього процесу ще не осмислена людством і потребує нових теоретичних і практичних зусиль щодо засвоєння його сутності, можливостей та наслідків.

Кризи управлінських комунікацій є проміжними між ними і наступними соціально-економічними та політичними кризами взагалі та мають такі характерні риси, як:

– полярність принципових позицій влади, опозиції та інших протестних структур щодо внутрішніх і зовнішніх проблем розвитку;

– протилежність загальних ціннісних орієнтирів у самих системах управління;

– невиразність, нечіткість, обмеженість або застарілість, архаїчність механізмів управління за строкатості нормативно-правової бази, що веде до гострих протиріч і законодавчої вакханалії.

У сучасних умовах поширюється критика організаційного детермінізму в публічному управлінні, яка почалася ще з середини 80-х років минулого сторіччя. Її апологети висувають на перший план вивчення комунікацій, зв'язків між менеджерами державних, приватних та громадських організацій тому, що саме в цій сфері приймаються реальні рішення і здійснюється їх реалізація. Безумовний пріоритет у такому разі надається громадському (недержавному) сектору. Наприклад, якісь контрольні функції здатні виконувати недержавні органи, і тоді не повинно бути адміністративного опору, тиску й втручання в ці процеси.

У системі «людина – суспільство – держава» комунікації, які її охоплюють, будуть раціонально й збалансовано забезпечувати всі рівні взаємодії та взаємозв'язку елементів, що її становлять. Це стосується всіх видів комунікацій як державних, так і громадських, які мають на меті підтримку і вдосконалення соціальних інституцій, а також впливають на встановлення довіри до влади.

Актуальною залишається своєчасна і постійна робота з питань підвищення кваліфікації та компетентності всіх, хто бере участь у сучасних заходах щодо контролю органів публічного адміністрування. Компетентність державного службовця, за Т. Федорів, – це «інтегральна характеристика його особистості», яка полягає у здатності розв'язувати типові завдання, які виникають у реальних ситуаціях, включно зі способом бачення державним службовцем ситуації, володінні сукупністю знань та вмінь, спрямованих на конструктивний обмін інформацією, судженнями, ідеями, цінностями [18, с. 354]. Необхідне набуття, зокрема, профспілковими функціонерами та представниками громадських організацій навичок володіння: усталеними у певному соціокультурному середовищі тактиками сприйняття діяльності контролюючих органів; представницькими комунікативними прийомами; умінням гнучкого реагування на зміну ситуації. Рівень професійної адаптації та компетенції державних службовців залежить також від культурологічного виміру їх внутрішньої комунікації. Задля поліпшення цієї діяльності доцільна підготовка та видання збірників актуальних нормативних, інструктивних і методичних документів з наведених вище питань.

Вимоги до компетентності спеціалістів у органах влади ще більш ускладнюються під час довготривалих кризових ситуацій, що потребує врахування як практичного сучасного досвіду, так і професійної орієнтації серед наявних теоретичних наробок для оптимального й швидкого прийняття рішень, спрямованих на подолання негативних наслідків від викликів і загроз цих кризових явищ. Навички, отримані в ході спеціального навчання, можуть бути у нагоді державним службовцям якраз у разі виникнення конфліктних ситуацій та інших непорозумінь.

Натепер оцінювальні, стимулюючі та психомотиваційні засоби управління щодо підвищення і підтвердження компетенції й кваліфікації чиновників і функціонерів якраз і є «слабким місцем» сучасної кадрової політики як в адміністративних, так і в профспілкових структурах країни. Тому доцільно було б розробити окремий нормативно-правовий акт, що деталізує процедури, форми та обсяги профспілкового контролю. Реальна практика свідчить, що, на жаль, нині спостерігається тенденція до звуження прав профспілок у здійсненні громадського контролю, виникають гострі конфлікти між Федерацією профспілок і Комітетом ВРУ із соціальних питань. Наприклад, точаться дискусії навколо положень генеральної угоди, яка стосується прав та інтересів мільйонів громадян і є основою для укладення галузевих та регіональних угод, колективних договорів. Тому механізм управління, що детально охоплює всі процедури здійснення контролю, згідно із законодавством України, має бути теж додатково й докладно прописаний у Законі України «Про колективні договори і угоди», як це пропонується вітчизняними фахівцями [2, с. 126].

Тільки інтеграційне, комплексне об'єднання психологічних, соціокультурних, комунікативних

та управлінських методів на шляху вдосконалення рівня спеціальної підготовки державних службовців і співробітників профспілок дасть змогу їм вчасно, адекватно й ефективно реагувати на всі виклики сучасності та досягати успішних результатів у взаємній діяльності. Потрібна комплексна систематична праця, щоб забезпечити досягнення комунікативного балансу між державою і громадянським суспільством [4, с. 199]. У тому числі це стосується процесів, які відбуваються під час здійснення як державного нагляду, так і профспілкового контролю. Деякі французькі фахівці з когнітивної та мотиваційної психології вважають, що ця проблематика повинна розглядатися в межах таких напрямів, як експериментальна когнітивна психологія техніко-технологічної діяльності [19]. Відповідний нормативно-правовий, інформаційно-комунікаційний та психо-мотиваційний інструментарій механізмів державного і профспілкового управління в комплексно-когнітивному використанні має забезпечити реалізацію завдань, що визначені умовами контролю.

Висновки. Налагоджена система комунікативної взаємодії суб'єктів і об'єктів громадських і адміністративних органів дасть змогу здійснювати профспілками контроль за дотриманням трудових і соціально-економічних прав громадян у діловому й продуктивному режимі. Це буде сприяти зростанню довіри населення до держави та органів державної влади, зменшувати рівень соціальної напруги у суспільстві, підвищувати рівень соціально-правової активності громадян.

Основну увагу у разі використання вищеназваних рекомендацій з урахуванням теорії змін під час розробки новітніх методологій контролю структур публічного управління в умовах будь-яких кризових явищ і негативних загроз треба звернути на засоби і методи гальмування та прискорення процесів розвитку, на заміну та оновлення різних елементів технологій і управління ними. Це дасть змогу з'ясувати результативність впливу механізмів управління на соціокультурну систему суспільства та його наслідки, які можуть перетворюватися в бік деструктивних і регресивних напрямів і навіть призводити до суцільної деградації соціуму. Відчуття, аналіз і своєчасна профілактика негативного розвитку мають спиратися на визначення критеріїв, які свідчать про рівень і глибину впливу криз на динаміку розвитку соціуму.

Відповідні органи державної влади, управлінські структури різного рівня й підпорядкування повинні вчасно реагувати на зміни (коливання, флуктуації) через механізми зворотного зв'язку та осцилятори (порівняльні системи коливань), що задають, корегують і відновлюють нормальний рух соціальних і політичних трансформацій у стратегічно встановленому напрямі. Такими осциляторами можуть бути науково-методологічні розробки на основі прогнозного моделювання характеру і спрямованості дій на зміни внутрішнього і зовнішнього векторів розвитку, які зберігають і посилюють визначену стратегічну цілеспрямованість руху держави. Нейтралізацію наслідків соціально-політичної кризи в країні, особливо привнесеної ззовні, треба починати з чітких і швидких змін в органах управління центрального державного, а згодом і регіональних апаратів, спираючись при цьому на рішучу підтримку таких дій консолідованою частиною справді патріотичних сил національного соціуму. Контрольна діяльність і особливо врахування результатів здійснених перевірок, вчасне й безкомпромісне їх усунення будуть, безумовно, сприяти цим завданням. Це можливо здійснити за умов розуміння масами конкретних цілей економічного розвитку, соціальних відносин та цивілізаційних орієнтирів.

На сучасному етапі української дійсності було б доцільно розробити детальні рекомендації щодо здійснення професійними спілками контролю за дотриманням державою та роботодавцями законодавства України й інших нормативно-правових актів, що містять положення і норми соціального і трудового права, умови колективних угод та договорів. Профспілковий контроль повинен стати справді незалежним від влади і впливу політичних сил активним інструментарієм підвищення рівня і якості життя населення країни.

Список літератури:

1. Косінов С.А. Суб'єкти громадського контролю. *Проблеми законності.* Харків, 2015. Вип. 129. С. 10–19.

2. Соломінчук В.В. Профспілковий громадський контроль як невід'ємний елемент демократичної, правової держави. *Науковий часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова. Економіка і право*. Київ, 2014. Вип. 26. С. 123–129.

3. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль у системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика.* 2012. № 4 (12). С. 74–79.

4. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2 (21). С. 190–201.

5. Блэйк Р.Р., Мутон Д.С. Научные методы управления. Киев : Высшая школа, 2013. 274 с.

6. Вебер М. Избранное. Образ общества. Москва : Юрист, 1994. 702 с.

7. Гегель Г.В.Ф. Философия права. Москва : Мысль, 1990. 524 с.

8. Вебер М. Господарство і суспільство. Нариси із соціології розуміння. Київ : Вид. дім «Всесвіт», 2012. 1112 с.

9. Сорокин П.А. Социология революции. Москва : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 552 с.

10. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09. 1999 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

11. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.

12. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.

13. Кіслов Д.В. Система державних маркетингових комунікацій: теорія і практика : монографія. Київ : МП Леся, 2015. 408 с.

14. Kislov D. The role of public administration mechanisms in the progressive development of the country. *Science and Global Studies*: Abstracts of scientific papers of International Scientific Conference (Bratislava, 30 December 2019). Bratislava, 2019. P. 37–40.

15. Кіслов Д.В. Боротьба за новий світовий порядок та гібридні кризи. *Проблеми міжнародних відносин. Політичні науки*. Київ, 2019. Вип. 15. С. 15–37.

16. Жиляєв І.Б. Кризові явища в трансформаційних соціально-економічних системах. Київ : Парламентське видавництво, 2007. 374 с.

17. Сорокин П.А. Кризис … катарсис … харизма … воскрешение. *Вестник Российской академии наук*. 1999. Т. 69, № 3. С. 268–272.

18. Федорів Т.В. Теоретичні та методологічні засади управління репутацією органів державної влади : монографія. Київ : Альтерпрес, 2013. 467 с.

19. Rey A. Psychologie cognitive expérimentale. Paris : PUF, 2012. 256 p.

Kislov D.V., Dabizha V.V. COMMUNICATIVE BASES OF INTERACTION OF MECHANISMS OF TRADE UNION CONTROL WITH MEANS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article presents the principles and procedures of the communicative interaction of Trade Union public control with public administration bodies in the context of socio-economic crises, hybrid wars and other challenges and threats.

The analysis of the theoretical achievements foundations of the Enlightenment and philosophy of development is conducted, the public sector control, in particular the Trade Union through the scientific justification of J. Locke, T. Hobbes, D. Diderot, J.-J. Rousseau and V.F. Hegel, taking into account the axiom where the abuse of power, on the one hand, limited by the hierarchy and responsibility of the state system, is always abused on the other – the rights of the community and the violation of the design of the control model "from above" control "from below", which we have today as publicistic the phraseological unit "there is no control from below, control from above is lost", as a reflection of the "distorting mirror" of the "ideal bureaucracy" M. Weber.

In the article, the authors propose means of neutralizing the influence of these negative phenomena to normalize the process of business and effective work of regulatory bodies. The purpose of this publication is to consider the communicative interaction of government mechanisms and Trade Union organizations, which ensures, in certain conditions, the implementation of the tasks of Trade Union control over the decisions of government bodies. The scientific novelty of the article lies in the fact that the communicative interaction of public administration mechanisms and Trade Union control is analyzed in a complex and based on the methodology of a systematic approach and measures of adaptation to crisis conditions through the optimal synthesis of communication and motivational-stimulating means according to the professional competence of all specialists involved in the implementation of control functions. Such processes are being improved by the organizational principles of continuous improvement of the qualifications of state and Trade Union officials. The ways of optimal interaction of normative-legal, information-communication and psycho-motivational mechanisms of public administration are shown.

Key words: *Trade Union control, public administration, communicative interaction, socio-economic crises, management and control mechanisms.*

УДК 338.242
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/07

Слободенюк Т.О.
Національна академія державного управління при Президентові України

СУТНІСТЬ І ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті визначаються відмінності публічного і приватного секторів суспільного життя, розкривається сутність сервісно-орієнтованої держави та механізмів її функціонування, а також аналізується тлумачення понятійного апарату регулювання суспільних відносин у моделі сервісно-орієнтованої держави. Аналізується синонімічний ряд з поняттями «публічне управління», «публічна політика», «публічна держава», «приватний і суспільний інтерес».

Поряд із цим автор приділяє увагу відмінності і співвідношенням між державною і публічною владою та державною і публічною політикою. Розкривається сутність сервісно-орієнтованої держави та механізмів її функціонування, а також аналізуються поняття «сервіс» у тлумаченні вітчизняної державно-управлінської науки, різноманітні трактування поняття «сервісно-орієнтована держава» та «соціально-орієнтована держава» та відмінність їх сутнісного змісту. Автор критично розглядає тлумачення різними науковцями поняття «послуга» в аспекті публічного управління. Він торкається питання горизонтальної складової частини формування державної політики, що дозволяє перетворювати на публічну політику. Критично характеризується термін «публічне управління» в контексті сервісно-орієнтованої моделі реалізації державою своїх функцій. Критикується ідея демонополізації функцій держави, особливо в аспекті надання нею послуг усім членам суспільства.

Вагома увага приділяється протиріччю в питанні розвитку конкуренції між державою та приватними і громадськими організаціями щодо надання фізичним та юридичним особам різного виду публічних послуг, яке полягає у відмінності соціальних і прибуткових цілей їх надання. Квінтесенцією статті є визначення сутності та призначення сервісно- і соціально-орієнтованої держави як соціально-економічного та політичного механізму регулювання суспільних відносин, основною стратегічною метою якого має бути благополуччя і добробут громадян, що передбачає не управління суспільством, а формування суспільних відносин, які б дозволяли всім членам суспільства «зручно та комфортно» займатись будь-яким продуктивним видом діяльності і задовольняти всі свої соціальні потреби.

Ключові слова: *сервісно-орієнтована держава, публічне управління, публічна політика, публічна держава, приватний і суспільний інтерес, послуги, публічні послуги, сервіс.*

Постановка проблеми. Методи управління, властиві командно-адміністративному укладу роботи з населенням, нині є малоефективними. Практика їх застосування органами державного управління і місцевого самоврядування набуває загрозливих чинників, адже викликає недовіру і незадоволення владою в середовищі різних прошарків громадськості, що є ознакою консерватизму публічної системи управління і відсутності реформування та модернізації державного устрою за кращими світовими та європейськими зразками. У більшості країн світу послуги, що надаються населенню органами центральної влади і місцевого самоврядування, є наріжним каменем формування відносин людини і держави. Інститут надання публічних послуг у розвинених країнах Європи і світу є чітко відлагодженим механізмом, який віддзеркалює демократизм системи публічного управління, покликаної якісно, ефективно і раціонально вирішувати проблеми громадян, підвищуючи тим самим якість їх життя. Саме тому нині надзвичайно актуальним для України є зміст та функціональна сутність сервісно-орієнтовної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед робіт, присвячених формуванню механізмів розвитку сервісно-орієнтованої держави та основних підходів до визначення поняття «сервісно-орієнтована держава», необхідно відзначити низку наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: О. Карпенко, Р. Войтович, А. Попок, Ю. Ковбасюк, А. Чемерис, Ю. Шаров, О. Євсюта, О. Алімова, О. Євсюкова, М. Барбер, В. Багдасарян, М. Буткевич, О. Васильєва, Б. Гаврилишина, О. Ігнатенко, О. Козлова, В. Рубцов, М. Дзевелюк, Ю. Тихомиров, А. Соколов, В. Плющ та ін.

Мета статті – розкрити сутність і основні характеристики публічно-сервісної діяльності держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Активний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та їх широке впровадження у всі сфери людської діяльності породило цифрове суспільство. Поступове його становлення поставило перед державою нові завдання та орієнтири розвитку. Останні роки в Україні зумовили створення нових органів влади для вдосконалення державного управління, а саме Державного агентства з питань електронного урядування, Державної служби фінансового моніторингу. Поряд із цим розвиваються громадські інститути, які активно долучаються до управління державою. Такі тенденції є досить позитивними і свідчать про ефективний розвиток нашої держави.

Тенденції розвитку українського суспільства потребують кардинального здвигу у науковій діяльності, яка за певних умов стане локомотивом усього вітчизняного інформаційного виробництва, могутнім поштовхом до розвитку сервісно-орієнтованої держави в Україні саме в суспільно вагомому сенсі.

Видатний український правознавець XIX ст. Б. Кістяковський зазначав, що базовим складником системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави [1, с. 84]. Саме тому спрямування курсом на всеосяжне забезпечення прав і законних інтересів громадян та подальшої соціалізації української держави нерозривно пов'язані з переосмисленням функцій органів виконавчої влади відповідно до тенденцій суспільного розвитку, що надає актуальності питанню вироблення ефективної державної політики в Україні.

У зв'язку із цим є потреба у чіткому визначенні понятійного апарату в цій відносно новій суспільній проблематиці, яка стосується публічно сервісної діяльності.

Для початку з'ясуємо зміст і значення поняття «публічний», яке перебуває у синонімічному ряду з поняттями «публічне управління», «публічна політика», «публічна держава».

Ідея публічної політики передбачала існування сфери життя, що не належить до *приватного* або *індивідуального*. Поняття «публічний» визначає аспекти людської діяльності, які вимагають урядового чи соціального регулювання або їх спільних дій.

Сучасне розуміння понять «приватний» і «публічний» ми успадкували від римлян. Саме вони виокремлювали два «світи»: «світ» публічний – res publica і «світ» приватний – res priva [2, с. 23]. У працях Аристотеля зроблені спроби віднайти шляхи вирішення конфлікту між публічним і приватним. Їх пошук пронизав усю історію політичної думки.

Дж. Габермас писав, що на початку XIX ст. «публічна сфера» набула розвитку у Великобританії з дуже чітким розмежуванням між публічною владою і світом «приватного» [3]. За допомогою ринкових сил приватні інтереси могли б найкраще підтримати «суспільний інтерес». Вільне функціонування індивідуального вибору і свободи могло б задовольнити інтереси окремих осіб нарівні із суспільним благом та соціальним захистом [2, с. 24]. Отже, діяльність держави і спрямованість політики повинні максимально націлюватись на задоволення суспільного інтересу.

Демаркаційною лінією між «приватним» і «публічним» є економічна свобода та масштаб інтересів. Задоволення суспільного інтересу відбувалось би тоді, коли інтерес економічної свободи і ринку підсилювався б державою, а не обмежувався чи регулювався нею. Однак постулат ліберальної ідеї щодо чіткого розмежування публічного і приватного почав згасати наприкінці XIX ст. Проникнення публічної політики у ту сферу, яку політичні економісти називають приватною, відбувалось майже в усіх сферах суспільного життя: освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, житло, міське планування тощо [4].

М. Вебер зазначав, що державне управління розвинулось як засіб задоволення суспільного інтересу за допомогою нейтрального класу «суспільних службовців». У зв'язку із цим твердженням В. Парсонс робить висновок, що публічна бюрократія відрізняється від тієї, що існувала в приватному секторі тим, що вона була вмотивована на захист «національних інтересів», а не приватних [2, с. 26]. Поняття «публічне управління» розквітло тоді, коли державних службовців почали сприймати як функціонерів, які залучені до раціонального задоволення суспільних інтересів.

А. Массей визначає показники відмінності публічного сектору від приватного:

– публічний сектор спрямований на розв'язання більш складних і неоднозначних завдань;

– перед приватним сектором виникає більше проблем під час впровадження соціально-економічних та політичних рішень;

– у публічний сектор залучено більше людей із широким діапазоном мотивацій;

– публічний сектор переважно має справу із забезпеченням можливостей чи здатностей;

– до функцій публічного сектору належить компенсація ринкових невдач;

– публічний сектор переважно бере участь у заходах символічного значення;

– публічний сектор пов'язаний із більш чіткими стандартами зобов'язань та легальності;

– публічний сектор має більше можливостей реагувати на проблеми справедливості;

– публічний сектор повинен діяти чи намагатись діяти в інтересах суспільства;

– публічний сектор повинен забезпечувати мінімальний рівень державної підтримки, вищий за той, який вимагається в приватному виробництві [5, с. 15].

Порівняння публічного сектору з приватним слід сприймати із застереженням. У приватному секторі є прямий зв'язок між комерційним успіхом і стандартом обслуговування споживачів. Становище публічного сектору складніше і в багатьох аспектах суттєво відмінне, адже природа послуг та спосіб їх надання не диктується ринком. Баланс між публічними очікуваннями і рівнем послуг визначається на основі політичних суджень стосовно економічних та соціальних пріоритетів. Все це свідчить про те, що у виконавців функцій суспільної служби є професійні обов'язки робити це на рівні найвищих можливих стандартів, маючи певний рівень ресурсів, і саме цього повинні досягати державні службовці.

Є відмінність і співвідношення між державною і публічною владою та державною і публічною політикою.

В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства досить високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам місцевого самоуправління, і в цьому разі має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання державної влади і громадського самоврядування. У такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, оскільки воно охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють або можуть здійснювати недержавні організації, об'єднання державних органів і громадських організацій або приватні структури чи агенції.

На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє суттєву роль у ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації загалом, що характеризує його публічність. Тому вживання терміна «публічна політика» є більш узагальнюючим порівняно з терміном «державна політика» [6].

Наявність і розвиненість горизонтального складника перетворює державну політику на публічну політику. Тобто таку політику, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через урахування всіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації суспільного діалогу і безпосередньої взаємодії влади та суспільства. Вироблена таким чином політика потребує і якісного нового підходу для її реалізації та впровадження, що зумовлює пошук і використання сучасних технологій управління.

У посткомуністичних країнах про розвинене громадянське суспільство говорити не доводиться, і фактично публічна політика ототожнюється з політикою державною. Але незалежно від різниці у термінології метою цієї політики має бути задоволення інтересів суспільства загалом, розв'язання нагальних і перспективних проблем, забезпечення розвитку складників суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо).

Термін «публічне управління» (public management), що змінив термін «публічне адміністрування» (public administration), уперше був використаний у 1972 р. Д. Кілінгом (Великобританія) у науковій праці "Management in Government", в якій визначалося, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [7, с. 53].

Є низка визначень публічного управління, які, не претендуючи на універсальність, фокусують увагу на його певних особливостях, доречних у конкретних контекстах.

Публічне управління (в широкому сенсі) – це владний вплив на життєздатність людей з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій шляхом застосування сукупності методів (економічних, адміністративних, інформаційно-психологічних та ін.) з метою досягнення цілей суспільного розвитку; це пошук найкращого способу використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку, спільно організований урядом, представницькою владою та громадянським суспільством [8, с. 10].

Доречно навести низку авторських визначень публічного управління, що розкривають різні його риси.

Публічне управління (ціннісний підхід О. Оболенського) – це здійснення сукупності раціональних (запрограмованих і виокремлених за певними ціннісними ознаками і можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління і інформації про

поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення і розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей [8, с. 12].

Публічне управління (етатистський підхід С. Чернова) – це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [9, с. 7].

Публічне управління (владний підхід В. Авер'янова) [10, с. 243] – це владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності.

Публічне управління (діяльнісно-інтегративний підхід М. Пасальського) [11, с. 18] – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя.

Публічне управління (ідеальний підхід А. Волкова, РФ) – це влада, відкрита народу та його інтересам, публічна за характером, що здатна залучати до управління широкі верстви населення [12, с. 15]. Дискусійний момент цього визначення полягає в необґрунтованій заяві про готовність «широких верств населення» до управлінської діяльності без відсутності необхідних знань і навичок.

Публічне управління (підхід Дж. Шавріца, викладений у «Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування» [20]) – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності.

Виходячи із множинності визначень, можна констатувати: публічне управління як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що випливає із тісного взаємозв'язку політики та права, управління і влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи [8, с. 13].

Сутність публічного управління (підхід Крістофера Поллітта) [11, с. 18] може визначатися трояко. Це може бути: діяльність державних службовців і політиків; структури та процедури органів державної влади; системне вивчення діяльності, структур і процедур, що об'єднуються терміном «публічне управління».

Отже, поняття «публічне» визначає якісну характеристику таких суспільних явищ, як управління та політика, і таких суспільних феноменів, як влада і держава. Їх якість виражається мірою відображення, відстоювання суспільних інтересів. Чим більше відображає і відстоює держава у своїй політиці й управлінні суспільний інтерес, тим більш вона публічна, чим менше – тим менше вона публічна. Інакше кажучи, в разі, коли державна влада у своїй політиці та управлінні відображає і відстоює інтереси більшості верств населення, тим більш її політика та управління публічні, чим значно вужчих соціальних прошарків, тим менш публічні.

Для переосмислення взаємин держави та суспільства у напрямі забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, визначення основних ознак сервісно-орієнтованої держави потрібно чітко визначитись з термінами «сервісно-орієнтована держава» та «механізми сервісно-орієнтованої держави». Нині у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення термінів «сервісно-орієнтована держава» та «механізми сервісно-орієнтованої держави».

Розуміння поняття сервісу та його дослідження у вітчизняній державно-управлінській науці донедавна пов'язувалося лише зі сферою послуг у секторі економіки. Вітчизняний вчений О. Карпенко вважає, що побудова сервісно-орієнтованої держави є основним пріоритетом України в євроінтеграційному процесі, але специфіка європейських принципів свободи та рівності взаємин між державою і громадянином (коли державні інституції слугують людині, яка є її клієнтом) протиставляються жорстко структурованому білорусько-російському адмініструванню, корені якого беруть свій початок із радянського патерналізму [14; 15].

Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній взаємодії: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів та потреб [13, с. 356].

Для реалізації сервісно-орієнтованої державної політики застосовуються всі класичні функції державного управління, адже їх ототожнюють із функціями управлінських послуг органів влади [16].

Є декілька тлумачень поняття «сервісно-орієнтована держава» у вітчизняній науці. Зокрема, О. Євтушенко вважає, що сервісна держава – особлива політична форма організації публічної влади, яка володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод [15]. У його тлумаченні не зрозуміло, у чому полягає особливість політичної форми організації публічної влади в сервісній державі?; також викликає питання, що це за спеціальний апарат управління, відмінний від органів влади, які опікуються соціальними питаннями в державах, які не кваліфікуються як органи «соціально-орієнтованої держави».

Т. Сиволапенко у своїй статті теж формулює це поняття, погоджуючись із тлумаченням О. Карпенка, що «сервісно-орієнтована держава – це суспільні відносини, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно-орієнтовану державну політику), як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів» [13, с. 356]. Не можна цілковито погодитись з таким визначенням, адже до нього є декілька зауважень. По-перше, держава – це не суспільні відносини, а механізм їх регулювання. По-друге, суспільні відносини не стільки спрямовані на державну політику, а формують її для того, щоб вона забезпечувала комфортні умови функціонування цих відносин. По-третє, не можна погодитись із тавтологією в цьому визначенні стосовно того, що сервісно-орієнтована держава – це цілеспрямований курс органів влади «для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави», тобто сервісно-орієнтована держава призначена для формування умов функціонування сервісної держави.

Потрібно погодитись з Т. Коршуном, що соціально-орієнтована держава – це концепція, яка зазначає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективного результату її діяльності має бути зручність користування послугами, які вона надає своїм громадянам [17, с. 55].

У цьому ж річищі визначає це поняття юрист А. Бондаренко, яка зазначає, що публічно-сервісна концепція держави і державного управління – це сучасне розуміння соціального призначення держави, відповідно до якого пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. У межах сервісної концепції державного управління державна влада розуміється як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання таких державних (публічних) послуг, а громадяни – їх замовники і споживачі. За цією концепцією відбувається новий розподіл прав, обов'язків та відповідальності між громадянським суспільством і державою [18, с. 10].

М. Дзевелюк зазначає, що ідея сервісної держави не нова, а починається зі становленням у XVI ст. європейської політико-правової доктрини, зумовленої Реформацією, яка визначала мету і завдання держави – служіння суспільству. Він вважає, що функціональна модель держави не може розглядатися як сервісна, адже державна монополія надання послуг, з точки зору теорії ринку, не може розглядатись як послуга. Не можна погодитись з цією думкою, адже послуга залишається нею незалежно від суб'єкта її надання. Складно погодитись і з іншою думкою М. Дзевелюка, що у сучасних умовах відбувається демонополізація держави за всіма її функціональними призначеннями, внаслідок якої формується публічна конкуренція «між державою та іншими соціальними структурами», які можуть здійснювати ті ж функції, але більш ефективно і раціонально в економічному та організаційному аспекті. Він відзначає, що саме завдяки цій конкуренції сервісна модель держави реалізується за сучасних умов. Суперечливість цього твердження полягає у тому, що органи державної влади за своїм нормативно-статусним положенням не повинні отримувати прибуток від послуг, які надаються членам суспільства, а всі інші «соціальні структури» рано чи пізно в основу своєї діяльності (навіть соціального спрямування) поставлять питання щодо отримання прибутку [19, с. 60]. Яскравим прикладом є надання таких послуг недержавною структурою – консорціумом ЕДАПС, якому держава делегувала комплекс організаційних, нормативно-правових, технічних, математичних та інших засобів, спрямованих на інформаційне забезпечення ідентифікації та обліку громадян в Україні. Ця функція держави перетворилась на низку бізнесових проєктів і відкрила простір для широкого застосування корупційних схем. Держава – це соціально-політичний механізм регулювання суспільних відносин і захисту їх від внутрішніх та зовнішніх посягань.

Саме з цією метою суспільство створює і утримує її за свої податки. Держава як управлінський механізм ніколи не створювалася як бізнес-проєкт. Будь-яка інша господарська діяльність спрямована на отримання приватного прибутку. Саме завдяки різним цілям держави та інших соціальних структур між ними не може бути конкуренції, адже вона обов'язково перетвориться через посередництво стейкхолдерів (зацікавлених сторін) на корупційний механізм використання бюджетних коштів чи публічних ресурсів в інтересах групи зацікавлених приватних осіб. Держава – суверен у своїй функціональній діяльності. Іншої держави на теренах України немає. Саме тому держава не повинна конкурувати у наданні притаманних виключно їй публічних послуг своїм громадянам. Це аж ніяк не применшує сервісної сутності функціонування держави у взаєминах із громадянами.

Висновки. Отже, в Україні, як і в багатьох країнах світу, відбувається переосмислення сутності та призначення держави як соціально-політичного механізму регулювання суспільних відносин, основною стратегічною метою якої має бути благополуччя і добробут громадян, що передбачає не управління суспільством, а формування суспільних відносин, які б дозволяли всім членам суспільства «зручно та комфортно» займатись будь-яким продуктивним видом діяльності і задовольняти всі свої соціальні потреби. Саме для реалізації цієї мети держава має застосовувати свою сервісну функцію для якісного надання публічних послуг громадянам, які є не прохачами, а їх споживачами.

Подальше дослідження функціонування держави в аспекті її моделі як сервісно-орієнтованої держави передбачається у таких напрямах, як:

– критичний аналіз питання демонополізації державних функцій щодо надання послуг громадянам;

– критика складника цієї концепції в питанні конкурування держави з недержавними установами та організаціями;

– критика клієнто-орієнтованої діяльності держави тощо.

Список літератури:

1. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. … д-ра наук з держ. упр : 25.00.02. Київ, 2016. 466 с.

2. Парсон В. Публічна політика. Вступ до теорії й практики аналізу політики. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006.

3. Habermas J. The Structural Transformation of the Public Sphere, 1989.

4. The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan. 3rd ed. New York : St Martin's Press, 1990.

5. Massey A. Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States. Edward Elgar, Aldershot, Yants, 1993.

6. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. URL: http://www.library.ukma.kiev.ua/e-lib/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanchyk_op.pdf (дата звернення: 1.10.2020).

7. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління :* збірник наукових праць. 2015. Вип. 44. С. 53–63.

8. Теоретико-методологічні засади формування кадрової безпеки в системі публічного управління : монографія / за ред. С.О. Борисевича. Київ : НАДУ, 2018. 304 с.

9. Чернов С.І., Гайдученко С.О. Публічне адміністрування. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2014. 318 с.

10. Авер'янов В.Б. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.

11. Пасальський М. Концепція публічного управління у сучасній юридичній науці. *Юридична Україна*. 2015. № 7-8.

12. Волков А.М. Публичное управление недропользованием в России (современный период). *Правовая инициатива*. 2013. № 7. URL: http://49e.ru/ru/2013/9/13 (дата звернення: 1.10.2020).

13. Сиволапенко Т.Л. Основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно-орієнтованої держави. *Молодий вчений*. 2018. № 2(24). С. 355–357.

14. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління. 2011. 692 с.

15. Євтушенко О.Н. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки*. 2009. С. 32–37.

16. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади. Київ : АМУ, 2014. 408 с.

17. Коршун Т.С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 47–59.

18. Бондаренко А. Сутність публічно-сервісної держави в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. С. 9–12.

19. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права :* зб. наук. пр. 2017. Вип. 78. С. 60–67.

20. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary (дата звернення: 1.10.2020).

Slobodeniuk T.O. ESSENCE AND CONCEPT OF PUBLIC SERVICE ACTIVITY STATES

The article identifies the differences between public and private sectors of public life, reveals the essence of the service-oriented state and the mechanisms of its functioning, and analyzes the interpretation of the conceptual apparatus of regulation of public relations in the model of service-oriented state. A synonymous series with the concepts of "public administration", "public policy", "public state", "private and public interest" is analyzed.

Along with this, the author pays attention to the differences and the relationship between state and public power and state and public policy. The essence of the service-oriented state and mechanisms of its functioning are revealed, as well as the concepts of "service" in the interpretation of domestic public administration science, various interpretations of the concept of "service-oriented state" and "socially-oriented state" and the difference of their essential content. The author critically considers the interpretation of the concept of "service" by various scholars in the aspect of public administration. He touches on the issue of the horizontal component of public policy, which allows to turn into public policy. The term "public administration" is critically characterized in the context of a service-oriented model of state implementation of its functions. The idea of demonopolization of the functions of the state is criticized, especially in the aspect of its provision of services to all members of society.

Significant attention is paid to the contradiction in the development of competition between the state and private and public organizations in the provision of various types of public services to individuals and legal entities, which is the difference between social and profitable goals of their provision. The quintessence of the article is to define the essence and purpose of service and socio-oriented state as a socio-economic and political mechanism for regulating social relations, the main strategic goal of which should be the well-being and well-being of citizens, all members of society "convenient and comfortable" to engage in any productive activity and meet all their social needs.

Key words: *service-oriented state, public administration, public policy, public state, private and public interest, services, public services, service.*

УДК 657.631.8
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/08

Солоха Д.В.
Донецький державний університет управління

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ ЗАКУПІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕКОНОМІКО-ГОСПОДАРЧОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ

Наукове дослідження, основні матеріали якого наведені в даній статті, присвячене визначенню й дослідженню основних організаційних засад моніторингу закупівельної діяльності на теренах України. Зазначено, що згідно із чинним законодавством система закупівель досить ефективно реалізується на сучасному етапі розвитку суспільних відносин, але ще більшої прозорості й ефективності державні закупівлі набувають в умовах організації адекватного моніторингу цих процесів. Доведено, що однією з головних організаційних засад проведення моніторингу державних закупівель в Україні є розробка й прийняття нормативно-правових актів із питань проведення моніторингу публічних закупівель уповноваженими органами щодо упорядкування повноважень та встановлення процедур його проведення.

Проаналізовано закони України, які мають вагоме значення для забезпечення проведення громадського контролю та діяльності громадських організацій щодо проведення моніторингу державних закупівель. Практична реалізація цих законів забезпечує створення й впровадження інформаційних засад прозорої організації й проведення державних закупівель в Україні.

У роботі досліджено основні системоутворюючі організаційні засади формування ефективної системи моніторингу державних закупівель, зокрема систему фінансового контролю, забезпечення реалізації положень нормативно-правової бази – відповідних законів та підзаконних актів зазначеної проблематики, формування масштабного, адекватного вимогам часу й доступного інформаційного простору, потенціал реалізації досить широких можливостей й повноважень громадського контролю.

Відповідно до вимог чинного законодавства визначено головні завдання органів державного фінансового контролю щодо моніторингу закупівельної діяльності в Україні, встановлено основні процедурні потреби проведення моніторингу закупівель та деталізовано зміст підсумкових документів цього процесу.

Виокремлено й доведене значущість громадського контролю процесу державних закупівель через подальше впровадження в практику господарювання системи ProZorro.

Ключові слова: *державні закупівлі, організаційні засади, законодавство, система, контроль, інформація, громадський контроль.*

Постановка проблеми. Реформування вітчизняної економіко-господарської системи, подальша розбудова демократичних інституцій спонукала можновладців до впровадження в Україні системи прозорої закупівлі матеріальних цінностей суб'єктами господарювання, фінансування яких здійснюється за рахунок державного бюджету.

Згідно із чинним законодавством система таких закупівель досить ефективно реалізується на сучасному етапі розвитку суспільних відносин, але, як свідчить позитивний досвід [1], ще більшої прозорості й ефективності державні закупівлі набувають в умовах організації адекватного моніторингу цих процесів, отже, обрана тема дослідження, основні результати якого наведені в даній статті, є цілком своєчасною та актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто виділити ряд авторів, що приділили у своїх роботах увагу проблемам формування системи моніторингу закупівельної діяльності та її впливу на подальшу розбудову механізмів державного управління в Україні [2; 3; 6; 7; 9; 19].

Нами досліджено особливості формування системи моніторингу державних закупівель, спираючись, переважно, на досвід європейських країн [1]. Вагомий практичний інтерес із точки зору забезпечення прозорості державних закупівель, організації системи їх моніторингу становлять дослідження [3; 6; 7; 9], що нами покладено в основу теоретико-методологічної бази даного дослідження.

Але незважаючи на отримані практичні результати, достатню глибину наукової проробки, дане

питання залишаться, з одного боку, досить актуальним (про що йшлося вище), з іншого – високозначущим, оскільки стосується практично всіх прошарків суспільного розвитку.

Дослідження, матеріали якого представлені в даній статті, є складовою частиною науково-дослідної роботи, яка проводиться в Донецькому державному університеті управління.

Метою статті є визначення й дослідження організаційних засад моніторингу закупівельної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку економіко-господарських відносин на теренах України моніторинг закупівель являє собою дотримання учасниками закупівельного процесу законів України, підзаконних актів тощо у сфері публічних закупівель на всіх етапах цього процесу, який проводиться за допомогою систематичного спостереження та аналізу інформації через електронну систему публічних закупівель України ProZorro [4].

Моніторинг закупівель організує й проводить центральний орган виконавчої влади відповідного рівня, який реалізує національну політику в галузі державного фінансового контролю.

Таким органом є Державна аудиторська служба України, яка діє на підставі Положення «Про державну Аудиторську службу України», яке затверджене Постановою КМУ від 3 лютого 2016 року [10]. Згідно із чинним законодавством на неї покладені завдання державного фінансового контроля, які впроваджуються через реалізацію основних організаційних засад системи моніторингу закупівель.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [11] до головних завдань органу державного фінансового контролю можемо віднести такі, як:

− реалізація державного фінансового контролю за здійсненням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;

− правильність визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань щодо ефективного використанням коштів і майна;

− дотримання принципу цільового використання бюджетних коштів;

− контроль за станом і достовірністю бухгалтерської звітності, обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, на підприємствах, в установах та організаціях, які одержують або одержували кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (підконтрольні установи);

− дотримання бюджетного законодавства;

− дотримання законодавства про державні закупівлі;

− контроль за діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності та видів діяльності, які не віднесені чинним законодавством до підконтрольних установ;

− реалізація судових рішень, ухвалених у кримінальному провадженні.

Упровадження моніторингу публічних закупівель на законодавчому рівні набуває більшої актуальності на цей час. На сьогодні реалізується Закон України про внесення змін до закону України «Про публічні закупівлі» [12], відповідно до якого моніторинг закупівель реалізовує центральний орган виконавчої влади кожної сходинки владної вертикалі.

Моніторинг закупівель, відповідно до зазначеного закону [12], проводиться на всіх стадіях процедури закупівлі незалежно від строків проведення власне закупівель, укладення та виконання договору про закупівлю.

Дослідження літературних джерел [3; 6; 7; 8; 19] дозволило нам до основних процедурних потреб проведення моніторингу закупівель віднести такі:

− очікувана вартість товарів та послуг, які проходять закупку за процедурами відкритих торгів та конкурентного діалогу, дорівнює або перевищує 5 млн. грн., а робіт – 10 млн. грн.;

− очікувана вартість товарів, робіт і послуг, які проходять закупку за переговорною процедурою, дорівнює або перевищує 5 млн. грн.;

− товари і послуги закуповуються за рамковими угодами, очікувана вартість яких перевищує 5 млн. грн.;

− існує потреба перевірки відомостей про можливі порушення законів у сфері закупівель, які надійшли до органу державного фінансового контролю;

− інформація, яка була оголошена на веб-порталі Уповноваженого органу, присутня на авторизованих електронних майданчиках, або що міститься в єдиних державних реєстрах, не є достатньою для здійснення моніторингу процедур закупівель. Замовники зобов'язані протягом

п'яти робочих днів із дня отримання письмового запиту надати відповідну додаткову інформацію та/або завірені належним чином копії документів.

Реалізуючи контрольні функції, орган державного фінансового контролю може звернутися стосовно підтвердження (доказу) достовірності інформації, отриманої під час здійснення моніторингу відповідно до вимог Закону [11], до органів державної влади, підприємств, установ, організацій відповідно до їх компетенції.

Якщо виявлено порушення чинного законодавства під час проведення закупівель, відповідні органи державного фінансового контролю складають довідку, де відображають виявлені факти порушень, яку потрібно оприлюднити на веб-порталі Уповноваженого органу протягом двох робочих днів із дня її затвердження, та така довідка надсилається замовнику (порушнику).

Довідка надсилається також протягом двох робочих днів із дня її затвердження ініціатору звернення щодо здійснення моніторингу.

У зазначеній довідці міститься обов'язкова інформація:

− назва замовника, стосовно якого здійснювався моніторинг, його код ЄДРПОУ, місце знаходження (юридична адреса);

− характеристика предмета закупівлі та його очікувана вартість;

− унікальний реєстраційний номер оголошення про проведення процедури закупівлі, присвоєний електронною системою закупівель, та дата його оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу та/або унікальний номер повідомлення про намір укласти договір та дата його оприлюднення на веб-порталі Уповноваженого органу;

− детальне описання порушень законодавства у сфері закупівель, які були знайдено за висновками моніторингу закупівель;

− рекомендації щодо дій із припинення виявлених порушень законодавства у сфері закупівель;

− час, упродовж якого замовником має бути надана інформація про стан/повноту врахування пропозицій та рекомендацій, викладених у довідці (не менше трьох робочих днів із дня оприлюднення довідки на веб-порталі Уповноваженого органу).

Замовником має бути надане повідомлення про стан/повноту врахування пропозицій та рекомендацій, викладених у довідці, має містити пояснення причин порушення законодавства під час проведення процедури закупівлі та заходи, розрблені та здійснені замовником для їх усунення.

У разі якщо замовник не надав інформації та/або документів, які вимагалися органом державного фінансового контролю, або порушив часові обмеження, передбачені частинами четвертою та сьомою статті Закону [11], орган державного фінансового контролю приймає рішення про проведення перевірки закупівель замовником згідно з Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [11].

Таким чином, однією з головних організаційних засад проведення моніторингу державних закупівель в Україні є розробка і прийняття нормативно-правових актів із питань проведення моніторингу публічних закупівель уповноваженими органами щодо упорядкування повноважень та встановлення процедур його проведення.

Суспільство та влада мають контролювати процеси закупівель товарів, виконання робіт та надання послуг, які закуповуються (надаються) державними інституціями, органами місцевого самоврядування за рахунок відповідних (місцевих) бюджетів, та чому саме ці товари, роботи та послуги вважаються необхідними для суспільних потреб, яка є загальна вартість цих товарів. робіт та послуг, і чи законно, з дотриманням вимог чинного законодавства, зорганізуються й проводяться процедури закупівлі.

Для досягнення проведення прозорих закупівель та їх максимально ефективних результатів необхідно проведення чітко структурованого комплексного економічного аналізу та моніторингу функціонування системи публічних закупівель, задля досягнення чого потрібна реалізація основих організаційних засад впровадження «Стратегії реформування публічних закупівель в Україні» [13].

Головним завданням Стратегії реформування публічних закупівель («дорожньої карти»), яка затверджена Розпорядженням КМУ від 24 лютого 2016 року № 175-р. [13], є підвищення ефективності процесу закупівель та запобігання й подолання корупції у цій сфері за допомогою підвищення професійності працівників державних органів, служб і установ, що реалізують свої повноваження у сфері закупівель, здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, впровадження механізму електронних закупівель та масштабної (активної) участі громадськості у проведенні моніторингу системи публічних закупівель.

Статтею 9 Закону України «Про публічні закупівлі» [12] визначено, що громадський контроль виконується за допомогою вільного доступу до всієї інформації стосовно публічних закупівель, яка має бути оприлюдненою відповідно до положень цього Закону щодо аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також за допомогою інформування через електронну систему

закупівель або письмово органів, які мають право на здійснення контролю про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель.

Основним нормативно-правовим актом, який покладено в основу реалізації прав громадян щодо здійснення громадського контролю, є Конституція України [5], якою передбачено, що єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Вагоме значення у проведенні громадського контролю мають також громадські організації. Діяльність громадських організацій регулюється Законом України «Про громадські об'єднання» [14].

До того ж, відповідно до ст. 36 Конституції України [5], громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законодавством в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про об'єднання громадян» [15] громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів.

Відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про об'єднання громадян» [15] органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій із громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, у роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань, тобто не виключенням є й участь в організації та проведенні прозорих й відкритих державних закупівель.

Вагоме значення для забезпечення проведення громадського контролю та діяльності громадських організацій щодо проведення моніторингу державних закупівель мають:

– Закон України «Про інформацію» [16], який регулює відносини стосовно створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;

– Закон України «Про доступ до публічної інформації» [17], в якому зазначені порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, який міститься у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Практична реалізація цих Законів забезпечує створення й впровадження інформаційних засад прозорої організації й проведення державних закупівель в Україні.

Метою зазначених Законів є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Дослідивши положення чинної законодавчої бази, практику функціонування учасників процесу закупівель, можемо визначити головні принципи інформаційних відносин:

– гарантованість права на інформацію;
– конфіденційність інформації;
– відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;
– достовірність, об'єктивність і повнота інформації;
– свобода вираження поглядів і переконань;
– правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
– захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Кожен громадянин має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав свобод і законних інтересів [17].

Через те, що в сучасному інформатизованому світі будь-яка інформація в цілому й інформація стосовно предметів закупівлі, обрання різновидів процедур закупівлі, договорів про закупівлю зокрема, та інша інформація, яка може пов'язуватись із процедурами публічних закупівель, є загальнодоступною, можливості громадського контролю в цій сфері значно розширились.

На даному етапі розвитку економіко-господарчих відносин в Україні веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель забезпечує створення, зберігання та оприлюднення всієї інформації про закупівлі, проведення електронного аукціону, автоматичний обмін інформацією

і документами та користування сервісами з автоматичним обміном інформацією, який доступний за допомогою мережі Інтернет.

Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування істотно відрізняється від інших різновидів контролю, що здійснюється на теренах України.

Така відмінність проявляється насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Контрольні повноваження громадськості зазвичай не мають юридичної сили, а рішення за результатами перевірок мають рекомендаційне значення.

Громадський контроль має особливість стосовно запобігання порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

До того ж громадські організації можуть звертатись до контролюючих органів із зазначенням порушень діючого законодавства для того, щоб привернути увагу на дослідження фактів щодо використання цієї інформації в процесі реалізації ними повноважень, визначених чинним законодавством.

Громадяни мають вільний доступ до публічної інформації, яка надається декількома шляхами систематичного та оперативного оприлюднення інформації, зокрема:

− в офіційних друкованих виданнях;
− на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет;
− на єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
− на інформаційних стендах;
− будь-яким іншим способом;
− надання адресної інформації за запитами на інформацію.

Однак, виходячи з певних обставин, доступ до деяких видів інформації є обмеженим, сьогодні виділяють такі різновиди інформації:

− конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов;

− таємна інформація – інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю;

− службова інформація – інформація, передбачена для використання в межах певної організації, відомства, установи тощо.

Через те, що доступ до такої інформації передбачає певні обмеження, доволі часто це стає способом зловживання від учасників ринку публічних закупівель, особливо якщо це стосується конфіденційної інформації.

Потрібно зазначити, що громадський контроль є важливим через те, що державні органи, приватні аудитори та громадські організації можуть моніторити різні, але однаково важливі аспекти публічних закупівель.

Одним із важливих нормативно-правових актів, які регулюють питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України [5] права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів, є Закон України «Про звернення громадян» [18].

Закон України «Про звернення громадян» [18] забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Згідно із цим Законом [18] до рішень, дій або бездіяльності, які можуть бути оскаржені, у сфері управлінської діяльності, за результатами яких можуть виникнути такі наслідки:

1) порушено права і законні інтереси або свободи громадянина (групи громадян);

2) створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів або свобод;

3) незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Інструментом моніторингу публічних закупівель, який був зовсім нещодавно впроваджений в практичну діяльність та є досить важливим у виконанні функції громадського контролю, виступила система «ProZorro».

Це моніторинговий портал, де кожен учасник системи (постачальник, замовник, контролюючий орган, громадянин) може забезпечити зворотній зв'язок державному замовнику або постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів тощо.

За допомогою цього порталу громадські активісти та ЗМІ мають можливість обговорити

конкретний тендер із потенційними та наявними постачальниками, дізнатись їхню експертну думку про правильність формулювань у тендерній документації, отримати професійну експертизу й інше.

Портал «ProZorro» сьогодні активно використовується громадськими організаціями та іншими зацікавленими особами для попередження правопорушень або їх усунення та притягнення винних осіб до відповідальності.

Більшість правопорушень виявляються за допомогою роботи громадських активістів.

Через відкритість інформації з'являться можливість аналізувати помилки інших суб'єктів закупівельної діяльності та не допускати порушень законодавства інших замовників, а також це превентивний засіб учинення правопорушень.

Реалізація засад громадського контролю закупівельної діяльності в Україні реалізується за допомогою модуля BusinessIntelligence (BI).

BI – це модуль аналітики, який діє у відкритому доступі. За його допомогою всі охочі мають необмежений доступ до абсолютно всіх даних системи закупівель ProZorro.

Модуль дає змогу виконувати аналіз у будь-яких розрізах інформаційної площини, шукати та відфільтровувати, досліджувати історію функціонування й розвитку постачальника, замовника, дослідити, які групи товарів купувались, у яких обсягах та за якою ціною, які були скарги тощо.

Замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про громадські об'єднання» [14], «Про інформацію» [16].

Вказане положення забезпечує гарантію для всіх охочих громадян проводити громадський контроль й здійснювати моніторинг та аналіз проведених замовниками закупівель.

Громадяни і громадські організації та їхні спілки не мають права втручатися у процедуру закупівлі, це є важливим принципом ведення господарської діяльності. Однак вони можуть здійснювати функції моніторингу закупівель, і це є важливим фактором для запобігання вчинення порушень та подолання перешкод у веденні чесної підприємницької діяльності.

Висновки. Дослідивши сучасний стан, законодавче та інформаційне забезпечення, теоретичну складову частину організації ефективної закупівельної діяльності в Україні, можемо зробити певні узагальнення й висновки.

Організація закупівельної діяльності, з одного боку, є досить визначеним процесом – складовою частиною суспільного розвитку економічної системи, з іншого – досить складним процесом, оскільки пов'язана з певною стабільністю закупівель, достатніми обсягами як товарної маси так й грошових потоків, тому для забезпечення ефективності цього процесу слід враховувати багато факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Отже до основних організаційних засад моніторингу закупівельної діяльності в економіко-господарчому просторі України віднесемо систему фінансового контролю, забезпечення реалізації положень нормативно-правової бази – відповідних законів та підзаконних актів зазначеної проблематики, формування масштабного, адекватного вимогам часу й доступного інформаційного простору, реалізацію досить широких можливостей і повноважень громадського контролю.

Подальші дослідження даного питання важливо сконцентрувати на багатовекторному дослідженні кожної зазначеної вище складової частини, яка формує цілісну систему організаційних засад державних закупівель, що дозволить побудувати єдиний ефективний механізм організації закупівельної діяльності в Україні.

Список літератури:

1. Аналітична записка SIGMA № 26. Державні закупівлі. Організація функцій центральних органів у сфері державних закупівель. URL : http://www.sigmaweb.org/publications/Central-Functions-Public-Procurement-2013-UA.pdf.

2. Горник В.Г. Пріоритети державної стратегії забезпечення конкурентоспроможності економіки України. *Інвестиції: практика та досвід*. Чорноморський національний університет імені Петра Могили: ТОВ ДКС Центр, 2011. № 7. С. 72–75.

3. Дуброва Я.А. Моніторинг публічних закупівель. URL : https://e-tender.ua/news/monitoring-publichnih-zakupivel-77.

4. Електронна система публічних закупівель України ProZorro. URL : https://prozorro.gov.ua/.

5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254/96 // База даних «*Законодавство України*» / ВР України. URL : http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.

6. Мальчик М.В., Оплачко І.О. Ефективність функціонування системи публічних закупівель «Prozorro» в площині забезпечення сталого розвитку регіонів. *Децентралізація публічного адміністрування в умовах інтеграції України до Європейської спільноти : проблеми та перспективи*. Сєвєродонецьк : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2017. С. 159–163.

7. Мальчик М.В., Оплачко І.О. Особливості функціонування електронної системи публічних закупівель Prozorro в умовах децентралізації влади. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. *Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад: матеріали І Міжнар. наук.-метод. конф*. Рівне : Волин. обереги, 2017. С. 38–41.

8. Моніторинг публічних закупівель DoZorro. URL : http://dozorro.org/.

9. Письменна М.С. Державний аудит та аналіз публічних закупівель: теорія, методологія та практика : монографія. Київ : «Центр учбової літератури», 2017. 452 с.

10. Положення «Про державну Аудиторську службу України». URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016.

11. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.

12. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/print.

13. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту») : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016.

14. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // База даних «*Законодавство України*» / ВР України. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

15. Про об'єднання громадян : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/2460-12.

16. Про інформацію : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12.

17. Про доступ до публічної інформації : Закон України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17.

18. Про звернення громадян : Закон України. URL : https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр.

19. Шатковський О.П., Яременко С.О. Коментарі до законодавства України про публічні закупівлі. URL : http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/PPL-Commentary_2017_UKR.pdf.

Solokha D.V. ORGANIZATIONAL BASIS FOR MONITORING PROCUREMENT ACTIVITIES IN THE ECONOMIC AND ECONOMIC SPACE OF UKRAINE

Scientific research, the main materials of which are given in this article, is devoted to the definition and study of the basic organizational principles of monitoring procurement activities in Ukraine. It is noted that according to the current legislation, the procurement system is quite effectively implemented at the present stage of development of public relations, but even greater transparency and efficiency of public procurement become in terms of adequate monitoring of these processes. It is proved that one of the main organizational principles of public procurement monitoring in Ukraine is the development and adoption of regulations on public procurement monitoring by authorized bodies to streamline the powers and establish procedures for its implementation.

The laws of Ukraine, which are important for ensuring public control and the activities of public organizations to monitor public procurement, are analyzed. The practical implementation of these laws ensures the creation and implementation of the information framework for the transparent organization and conduct of public procurement in Ukraine.

The main system-forming organizational bases of formation of effective system of monitoring of public procurements, in particular, system of financial control, maintenance of realization of provisions of normative-legal base - the corresponding laws and by-laws on the specified problems, formation of large-scale, adequate time requirements and accessible information space are investigated. rather wide possibilities and powers of public control.

In accordance with the requirements of current legislation, the main tasks of public financial control bodies for monitoring procurement in Ukraine are identified, the main procedural needs for monitoring procurement are established and the content of the final documents of this process is detailed.

The importance of public control over the public procurement process through further implementation of the ProZorro system has been highlighted and proven.

Key words: *public procurement, organizational framework, legislation, system, control, information, public control.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/09

Станішевський В.Ю.
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК БАЗОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ ДЕРЖАВИ

У статті визначено, що державно-приватне партнерство вважається найбільш прогресивною системою вигідної взаємодії між державним та приватним секторами для підвищення результативності виконання державою її основних у функцій у різних сферах. Доведено, що впродовж останніх років, у вітчизняних наукових колах дослідники досить глибоко займаються дослідженням механізмів управління, але наразі не існує чіткої та виваженої наукової позиції щодо їх змісту, структури та підходів до визначення їх класифікаційних ознак. Точки зору науковців можуть принципово не збігатись: спостерігається як наближення значення механізмів управління до економічного, чи господарського механізму, так і протиставлення один одному. Надано авторське визначення поняття «механізм державного управління» як складної, штучно створеної системи, яка має організаційну структуру, комплекс правових норм, сукупність методів, функцій, важелів, інструментів, засобів впливу органів публічної влади на об'єкт управління з метою виконання поставлених цілей та завдань.

Відмічено, що зміст поняття «механізм державного регулювання економіки» можна визначити як відносини та зв'язки суб'єктів, які в сукупності формують цілісну систему органів публічної влади, учасників господарської діяльності та елементів зовнішнього середовища (цілей, інтересів та потреб суб'єктів економічної діяльності). Обґрунтовано, що партнерство – це своєрідний механізм, який забезпечує одночасне задоволення інтересів державного сектору, приватних компаній та населення. Разом із тим партнерство представляє собою інструмент перерозподілу правомочностей власності.

Виокремлено, що державно-приватне партнерство можна розглядати як фінансові відносини між органами публічної влади та представниками приватного сектору на взаємовигідних умовах, які включають інвестування коштів представників бізнесового товариства в розвиток об'єктів державної власності та передбачають спільне управління ними.

Ключові слова: *механізми державно-приватного партнерства, сфера економіки, інтереси державного сектору, інструмент перерозподілу правомочностей власності, надання публічних послуг.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні без високого рівня ефективності здійснення публічного адміністрування та динамічного використання усіх наявних у країні ресурсів неможливе збільшення інтенсивності розвитку економіки країни та добробуту її громадян, а також зміцнення позицій України на міжнародній арені.

Саме державно-приватне партнерство вважається найбільш прогресивною системою вигідної взаємодії між державним та приватним секторами для підвищення результативності виконання державою її основних у функцій у різних сферах. Воно передбачає передачу від держави до представників приватного бізнесу частини функцій (управлінських, організаційних та економічних) у процесі виробництва суспільних благ, надання адміністративних послуг для населення, а також управління власністю держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вітчизняні дослідники внесли вагомий внесок у теоретичні та практичні аспекти розвитку партнерської взаємодії державного та приватного секторів. Низка наукових праць таких авторів, як Н. Безбах, М. Бєлкін, М. Масик, А. Ніжнік, Н. Рудь, Д. Турчак, П. Шилепницький та інші, була спрямована на вивчення та обґрунтування проблематики формування термінології державно-приватного партнерства, визначення сутності даного поняття, його основного змісту, а також виявлення його суттєвих ознак.

Мета статті – здійснити аналіз понятійно-категоріального апарату механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки для підвищення результативності виконання державою її основних у функцій у різних сферах суспільного життя.

Виклад основного матеріалу дослідження. Державно-приватне партнерство можна розглядати як базовий інструмент для становлення ринкової економіки держави, що дає поштовх для реалізації нового рівня взаємин між органами публічної влади та приватними компаніями [1, с. 11].

Тому доцільним вважаю провести ґрунтовний аналіз понятійно-категоріального ряду механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки, починаючи з розгляду головних теоретичних концепцій цього напряму.

Сьогодні у вітчизняній науковій літературі не існує визначення терміна «механізм державно-приватного партнерства у сфері економіки», тому пропоную провести дослідження його змісту через аналіз основних, пов'язаних з ним категорій, таких як: «механізм», «механізм державного управління», «механізм державного управління економікою», «партнерство», «державно-приватне партнерство».

У багатьох суспільствознавчих науках використовується поняття «механізм». Тлумачні словники трактують його як систему, або внутрішню будову будь-яких предметів або явищ [2, с. 58].

У наукових працях О. Маєвської окреслено розуміння дефініції «механізм» в економічному контексті: комплекс заходів, що поєднані між собою з метою збільшення рівня ефективності певної діяльності [3, с. 76].

Можна частково погодитись із даним твердженням, однак, на мій погляд, механізм доцільно розглядати саме як послідовність процесів або дій, що складаються з певних етапів, або фаз, які, у свою чергу, передбачають використання конкретних засобів та інструментів для реалізації визначених процесів.

С. Джерелейко та Р. Квасницька розкривають зміст механізму як певної системи, яка визначає послідовність здійснення необхідних процесів, а, також порядок виконання певних дій.

Такий підхід, на мій погляд, визначає здатність будь-якого механізму адаптуватись до змін у навколишньому середовищі та розвиватись під впливом таких змін. Вважаю, що логічніше розглядати механізм як інструмент, що забезпечує послідовний розвиток об'єкту, на який направлені рушійні сили факторів зовнішнього та внутрішнього середовищ.

У науковому доробку Г. Лелікова, С. Мосова та Н. Нижник термін «механізм» трактується як комплекс дій, що включає виконання послідовних етапів. Можна частково погодитись з авторами та лише додати, що доцільно розглядати поняття механізму як комплекс методів управління, правових норм за допомогою яких, за певних умов, впроваджуються в життя законодавчі документи.

Упродовж останніх років у вітчизняних наукових колах дослідники досить глибоко займаються дослідженням механізмів управління, але наразі на існує чіткої та виваженої наукової позиції щодо їх змісту, структури та підходів до визначення їх класифікаційних ознак. Точки зору науковців можуть принципово не збігатись: спостерігається як наближення значення механізмів управління до економічного, чи господарського механізму, так і протиставлення один одному [4].

Механізм державного управління, на думку О. Радченка, виступає як продукт організованої діяльності людей у вигляді сукупності структур, інституцій, форм, процесів, станів та послідовних дій із метою захисту інтересів, реалізації потреб населення та вирішення, наявних на сьогодні, суспільно-політичних проблем за допомогою впливу держави та регулювання життєдіяльності суспільства на основі усталених моральних норм, правил і цінностей. Також механізм державного управління, з наукової точки зору автора, розкривається як форма реалізації державних функцій, суб'єктами яких виступають органи публічної влади [2, с. 58].

Можна частково погодитись з автором та додати, що механізм державного управління, в контексті даної роботи, доцільно розглядати як сукупність органів публічної влади з метою виконання поставлених завдань та цілей публічного адміністрування у відповідності до їхнього правового статусу. Також пропоную використовувати дефініцію даного терміна у значенні комплексу правових норм, за допомогою яких здійснюється регламентування процесів реалізації свого функціонального призначення органами публічної влади.

Із точки зору В. Малиновського, дефініція поняття «механізм державного управління» розглядається таким чином: сукупність способів впливу на розвиток керованих об'єктів та засобів організації управлінських процесів із використанням конкретних методів управління з метою реалізації цілей публічного адміністрування [5, с. 153].

Можна частково погодитись із даним твердженням, та, на мою думку, дане визначення доцільно доповнити. Механізм державного управління виступає як діяльність органів публічної влади, місцевих органів самоврядування та представників бізнес-спільнот, а також громадських організацій, здійснювана в межах повноважень та обов'язків, що визначені законодавством, з метою вироблення, реалізації управлінських рішень

загальнодержавного та місцевого рівнів та здійснення політики для розвитку країни в цілому.

Механізм державного управління в розумінні О. Машкова, Н. Нижник виступає як компонент системи управління, який здійснює вплив на чинники, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта управління.

Спорідненим до наведеного є визначення, в якому механізми державного управління розкриваються як сукупність способів впливу на розвиток керованих об'єктів та засобів організації управлінських процесів.

Механізм державного управління у тлумаченні Ю. Тихомирова розкритий як державна організація управлінського впливу на всі процеси у суспільстві, діюча на основі принципів демократичного розвитку, які відображають взаємодію різноманітних складових частин процесу управління, які взаємозалежні між собою та мають ознаки причинно-наслідкових зв'язків [6, с. 988].

На мою думку, таке визначення дозволяє розглядати механізм управління як дієвий інструмент пізнання дійсності, а також розуміти вплив на явища та процеси, які відбуваються.

О. Оболенський характеризує механізм державного управління як системну сукупність органів публічної влади, місцевих органів самоврядування, які дотримуються законодавчо-закріплених норм. Функціонування даного механізму, на думку автора, базується на розподілі влади та наявності необхідних ресурсів. Також дане поняття визначається як система, призначена для виконання державних завдань та функцій.

Підтримую автора та визначу механізм державного управління як системну сукупність органів публічної влади та правових норм, які регламентують формування організаційної структури, процеси функціонування та розвитку системи органів виконавчої влади.

Узагальнюючи вищевикладені визначення поняття «механізм державного управління», можна зробити висновок, що воно визначається як складна, штучно створена система, яка має організаційну структуру, комплекс правових норм, сукупність методів, функцій, важелів, інструментів, засобів впливу органів публічної влади на об'єкт управління з метою виконання поставлених цілей та завдань.

У контексті даної статті заслуговує на увагу дефініція терміна «механізми державного регулювання економіки». У процесі розкриття змісту поняття «механізм державного регулювання економіки» науковцями застосовувались різноманітні методи досліджень.

Зокрема, А. Мішина використовувала синтез структурного та функціонального підходів. У результаті вона розкрила його структурну та функціональну сутність, саме тому в ракурсі наукових поглядів автора механізм державного регулювання економікою виступає у вигляді системи дій та рухів, що мають взаємозалежну та взаємообумовлену природу. Структурний зміст даного поняття розуміється як сукупність методів, інструментів та форм, які здійснюють реалізацію регулюючої функції держави [7].

На мій погляд, механізм державного регулювання економіки можна визначити як спосіб організації взаємовідносин економічного напряму між органами публічної влади та приватними компаніями, громадськістю, міжнародними організаціями та урядами інших країн для забезпечення стабільності у соціально-економічній ситуації держави та для формування передумов її ефективного економічного зростання.

З наукової точки зору В. Орешина, механізм державного регулювання економіки виступає як діяльність органів публічної влади, або ж їх безпосередній вплив на процес суспільного відтворення, для досягнення результатів, які приносять користь для суспільства [8]. Проте, на мою думку, це визначення є досить загальним і не відображає характерної специфіки власне державної діяльності.

У своїх наукових працях Л. Ходов розкриває дефініцію терміна «механізм державного регулювання економіки» як систему типових заходів законодавчого, контролюючого та виконавчого напрямів, що здійснюються повноважними державними інституціями та організаціями громадського сектору для забезпечення стабільності та адаптивності наявної соціально-економічної системи до мінливих умов зовнішнього середовища. Таке трактування дещо дублює визначення поняття, наданого автором А. Булатовим.

Щодо вищезазначеної дефініції поняття, то єдиним зауваженням є незрозумілість та неактуальність вживання вислову «система типових заходів». На мою думку, економічні відносини між суб'єктами господарської діяльності у сучасному світі стануть набагато ефективнішими із застосуванням нових, дієвих заходів та методів державного регулювання економіки, а не їх типових форм.

На мою думку, імплементація традиційних методів публічного адміністрування є одним із ключових недоліків роботи державного апарату України у динамічно змінюваних умовах зовнішнього середовища. Маю також констатувати той факт, що інституційна складова частина держав-

ної влади знаходиться на досить низькому рівні. Можна сказати, що сьогодні в Україні відчувається низька результативність використання інструментів впливу держави, які застосовувались раніше, тому недоцільно характеризувати державне регулювання саме як систему типових заходів.

Д. Зухба, Е. Зухба, Н. Каптуренко визначають механізм державного регулювання економіки як комплекс економічних заходів, які застосовують органи публічної влади з метою регулювання економічних процесів держави для підтримки оптимальних співвідношень та гармонізації процесів суспільного виробництва, а також попередження появи кризових ситуацій [9, с. 92].

У даному формулюванні, на мій погляд, не береться до уваги динамічна складова частина, адже увага має бути акцентована не тільки на дотриманні стійкого рівноважного стану, а й на стимулюванні державою динамічного розвитку суб'єктів ринку.

Підсумовуючи вищезазначене, дійдемо висновку, що зміст поняття «механізм державного регулювання економіки» можна визначити як відносини та зв'язки суб'єктів, які, в сукупності, формують цілісну систему органів публічної влади, учасників господарської діяльності та елементів зовнішнього середовища (цілей, інтересів та потреб суб'єктів економічної діяльності).

Отже, зміст державного регулювання економіки як загальної категорії розкривається як відносини між органами публічної влади та господарюючими суб'єктами із приводу ведення господарської діяльності. Водночас, на мою думку, сутність даного поняття визначається як комплекс економічних методів, форм, способів та правових норм, через використання яких органи публічної влади здійснюють вплив на різноманітні економічні процеси, забезпечують розв'язання суперечливих питань, що виникають у соціально-економічних системах.

Щодо тлумачення поняття партнерства, то, з наукової точки зору А. Михненка, воно виступає як спільна діяльність громадян та організацій будь-яких форм власності, яка базується на рівності прав і обов'язків та направлена на досягнення загальної мети.

З моєї точки зору, партнерство – це своєрідний механізм, який забезпечує одночасне задоволення інтересів державного сектору, приватних компаній та населення. Разом із тим партнерство представляє собою інструмент перерозподілу правомочностей власності. Особливістю партнерства є те, що воно, за своїм змістом, не є ні приватизацією, ні націоналізацією. Партнерство, у контексті розуміння саме державно-приватного партнерства, представляє собою засіб для реалізації політики держави, вирішення наявних соціально-значущих проблем, для підвищення рівня якості послуг, що держава надає громадянам країни.

На мій погляд, партнерство має базуватись на основі взаємовигідного співробітництва, спільності інтересів та їх симбіозу з метою «згладження» протиріч та суперечностей, що виникають через значні відмінності в інтересах між представниками влади та бізнесу.

О. Устенком партнерство розкривається як форма організації підприємства, коли двоє, або більше, приватних осіб об'єднують власне майно та наявні ресурси з метою створення підприємства на принципі співвласництва, управляють виробництвом даного підприємства спільно, справедливо розподіляють прибуток, несуть спільну відповідальність за власними зобов'язаннями [10, с. 94].

Я частково поділяю точку зору автора та маю зазначити, що, на мою думку, партнерство представляє собою об'єднання спільних зусиль, наявних фінансових та матеріальних ресурсів приватних підприємців із метою створення спільного підприємства для отримання прибутку. З моєї точки зору, управлінські рішення, у даному випадку, приймаються спільно, витрати відносяться до кожного з партнерів, а винагорода − пропорційно розподіляється між ними.

Прослідкувавши за ходом думки М. Дерябіної, можна вважати, що партнерство, будучи самостійною економічною категорією, представляє собою формалізовану кооперацію структур приватного та державного секторів, яка функціонує з метою досягнення поставлених цілей та базується на домовленостях сторін.

Можна погодитись із даним твердженням, додавши тільки те, що сторони мають вкладати у дане підприємство власні, або залучені, матеріальні (фінансові) ресурси, а також зусилля для досягнення конкретних фінансових результатів.

Маю констатувати той факт, що на даному етапі досліджень не існує єдиної та чіткої думки щодо дефініції терміна «державно-приватне партнерство», адже воно у наукових колах вважається неоднозначною та досить складною категорією. Через такі значимі відмінності в наукових позиціях вчених вважаю необхідним систематизувати та узагальнити ключові підходи до визначення поняття «державно-приватне партнерство».

Існує дві основні наукові точки зору щодо розуміння концепції державно-приватного партнер-

ства. Розрізняються вони відведенням особливої ролі держави в кожному з випадків, серед яких:

– у першому – партнерство представляє собою створений державою механізм, що відповідає загальнонаціональним інтересам країни;

– у другому – партнерство виступає системою, що відображає інтереси соціальних груп населення, в тому числі приватного сектора економіки.

Взаємовідносини державного сектору та приватних компаній в Україні мають тенденцію до поглиблення, що дає поштовх до інвестування коштів у стратегічно важливі галузі економіки та до підвищення рівня добробуту населення держави. Тому визначенню змісту терміна «державно-приватне партнерство» присвячено низку досліджень у вітчизняних наукових колах.

Аналізуючи наукові праці вітчизняних вчених, можна зазначити, що співпраця приватного та державного секторів здійснюється з метою підвищення рівня матеріальних та фінансових результатів діяльності їх представників, а також для отримання максимально вигідних соціально-економічних умов для учасників партнерства.

І. Запатріна й Т. Лебеда зазначають, що потрібно розглядати таку співпрацю як взаємодію органів публічної влади та приватних компаній, яка здійснюється для розв'язання суспільно-важливих питань в інтересах держави в цілому або окремої адміністративно-територіальної одиниці [11, с. 118].

Підтримую таку позицію і зауважу, що співробітництво приватного та державного секторів виникає у таких ситуаціях, коли існує можливість отримання матеріальної, або фінансової, вигоди для кожного з партнерів. Акцентуючи увагу на підтримці балансу інтересів бізнесу та держави, беруся стверджувати, що, в даному випадку, представники державного та приватного секторів мають можливість отримувати позитивні результати діяльності, яких просто неможливо досягти у разі самостійного інвестування коштів. У разі неможливості отримання таких економічних вигод партнерів співпраця просто припиняється.

Закон України «Про державно-приватне партнерство» [12], який діє на сьогоднішній день, визначає поняття «державно-приватне партнерство» як «співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом».

У загальному значенні вищевказана дефініція терміна відповідає основному змісту державно-приватного партнерства, але термінологічно виникають суперечності. Наприклад, місцеві органи самоврядування у ньому відносяться до партнерської сторони держави. На нашу думку, доречним було б введення поняття «публічно-приватне партнерство», адже воно визначає коло суб'єктів більш широко, активно використовується в міжнародній та зарубіжній управлінській практиці.

Існують різноманітні підходи до дефінції терміна «державно-приватне партнерство», які розкривають його у широкому та вузькому розуміннях.

Так, розкриваючи зміст державно-приватного партнерства у вузькому розумінні, В. Варнавський окреслює його як проєкти загальнонаціонального, або місцевого, значення, які спільно реалізовуються на об'єктах державної та муніципальної власності органами публічної влади та представниками приватного бізнесу [13, с. 142].

На мою думку, у вузькому аспекті державно-приватне партнерство можна розглядати як фінансові відносини між органами публічної влади та представниками приватного сектору на взаємовигідних умовах, які включають інвестування коштів представників бізнесового товариства у розвиток об'єктів державної власності та передбачають спільне управління ними.

З наукової точки зору К. Павлюк, С. Павлюк, у вузькому значенні державно-приватне партнерство розкривають як довгострокову співпрацю між представниками влади та приватного сектору, що регулюється умовами договору з метою реалізації суспільно-значимих завдань. Така співпраця охоплює всі етапи та фази життєвого циклу конкретного проєкту: від планування до здачі в експлуатацію, в тому числі, здіснення їх технічного обслуговування [14, с. 10; 15].

Підтримую авторів та вважаю логічним доповнити дане визначення. Можна розглядати державно-приватне партнерство як рівноправну взаємовигідну співпрацю між державним та приватним сектором у процесі надання публічних

послуг за умови рівноправного розподілу відповідальності за можливі ризики.

Б. Шулюк наголошує, що державно-приватне партнерство у широкому розумінні необхідно трактувати як довгострокову взаємовигідну співпрацю між органами публічної влади та представниками бізнес-спільнот, яка регулюється законодавством та передбачає консолідацію фінансово-інвестиційних, управлінських, інтелектуальних, управлінських ресурсів держави та приватного сектору, розподіл ризиків та відповідальності між партнерами задля максимізації отриманого економічного та соціального ефектів.

Висновки. У підсумку можна констатувати, що державно-приватне партнерство зможе забезпечити вирішення важливих соціально-економічних проблем, створить сприятливі умови для ведення господарської діяльності. Даний вид співробітництва між бізнесом та владою сприятиме розвитку відносин між ними, дасть змогу залучати наявні ресурси приватних партнерів у галузях економіки, що знаходяться у власності держави та органів місцевого самоврядування, дасть змогу застосовувати приватну підприємницьку ініціативу з метою підвищення рівня ефективності витрачання коштів державного бюджету.

Список літератури:

1. Заскалкін А.С. Механізми розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2017. 226 с.

2. Древаль Ю.Д. До питання про сутніть та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління.* 2014. Вип. 1. С. 57–63. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_1_10 (дата звернення: 28.09.2020).

3. Коноваленко А.С. Концептуальні підходи до визначення сутності поняття «маркетинговий механізм». *Вісник КНУТД. Серія: Економічні науки.* 2019. № 4(137). С. 73–82.

4. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2009. Вип. 2. С. 105–112. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_14 (дата звернення: 28.09.2020).

5. Омельченко М.Е. Механізм державного управління дошкільною освітою: теоретичні аспекти. *Теорія та практика державного управління.* 2020. № 2(69). С. 151–158.

6. Сизоненко О.В. Теоретичні підходи до формування механізмів державного управління сталим розвитком територій. *Молодий вчений.* 2018. № 11(63). С. 987–992.

7. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Демократичне врядування.* 2014. Вип. 13. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_8 (дата звернення: 28.09.2020).

8. Адамовська В.С. Механізм державного регулювання економіки та вибір напряму економічної політики в сучасних умовах господарювання. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2017. № 4. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1063 (дата звернення: 28.09.2020).

9. Миргородський Д.Ю. Теоретичні підходи до дефініції поняття «державне регулювання економіки». *Вісник НТУ «ХПІ».* 2013. № 49(1022). С. 90–98.

10. Залознова Ю.С., Петрова І.П., Трушкіна Н.В. Визначення змісту поняття «державно-приватне партнерство»: теоретичні засади. *Економіка та суспільство*. 2016. № 5. URL : http://www.economyandsociety.in.ua/journal/5_ukr/16.pdf (дата звернення: 28.09.2020).

11. Шулюк Б.С. Концептуальні засади фінансового механізму державно-приватного партнерства. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економіка, управління та адміністрування.* 2018. № 4. С. 117–123. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2018_4_23 (дата звернення: 28.09.2020).

12. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 20.10.2019 / *Верховна Рада України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text (дата звернення: 28.09.2020).

13. Дубок І.П. Сутність та особливості державно-приватного партнерства. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2014. Вип. 2. С. 139–149. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2014_2_14 (дата звернення: 28.09.2020).

14. Павлюк К.В., Павлюк С.М. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету.* Економічні науки. 2010. Вип. 17. С. 10–19. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2010_17_4 (дата звернення: 28.09.2020).

15. Romanenko E., Chaplai I. Public administration by the modern information technologies in construction of Ukraine. *Публічне урядування.* 2017. № 2(7). С. 172–180.

Stanishevskyi V.Yu. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A BASIC TOOL FOR THE FORMATION OF A MARKET ECONOMY OF THE STATE

The article defines that public-private partnership is considered to be the most progressive system of beneficial interaction between the public and private sectors to increase the effectiveness of the state's performance of its main functions in various fields. It has been proved that in recent years, researchers in domestic scientific circles have been deeply involved in the study of management mechanisms, but currently there is no clear and balanced scientific position on their content, structure and approaches to determining their classification features. The points of view of scientists may not coincide in principle: there is an approximation of the importance of management mechanisms to the economic or economic mechanism, and opposition to each other. The author's definition of the concept of "mechanism of public administration" as a complex, artificially created system that has an organizational structure, a set of legal norms, a set of methods, functions, levers, tools, means of influencing public authorities on the object of government to achieve goals and tasks.

It is noted that the meaning of the term "mechanism of state regulation of the economy" can be defined as the relations and connections of entities that, together, form a holistic system of public authorities, economic actors and elements of the external environment (goals, interests and needs objects of economic activity). It is substantiated that partnership is a kind of mechanism that ensures the simultaneous satisfaction of the interests of the public sector, private companies and the public. However, partnership is a tool for redistribution of property rights.

It is emphasized that public-private partnership can be considered as a financial relationship between public authorities and the private sector on mutually beneficial terms, which includes investing funds of business representatives in the development of state-owned objects and provide for their joint management.

Key words: *mechanisms of public-private partnership, sphere of economy, interests of the public sector, tool of redistribution of property rights, provision of public services.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/10

Чорний В.І.
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена вивченню еволюції становлення механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні. Виокремлено, що першою документальною згадкою про прояв корупції як незаконної винагороди у формі «обіцянки» у Стародавній Русі стала Двінська статутна грамота XIV століття, а визначення хабара як корупційного злочину було відтворено у Псковській суднійській грамоті XV століття. Однак на той час ніякої відповідальності або покарання за хабар також не передбачалось.

Обгрунтовано, що Україна, будучи під могутнім впливом Російської імперії, також набула власного «досвіду» щодо розповсюдження корупції. І. Мазепа підкупив князя В. Кочубея для того, щоб стати гетьманом. За відповідну неправдиву інформацію, що була вкрай вигідна І. Мазепі для отримання гетьманської булави, В. Кочубей отримав частину території Полтавської губернії, а згодом – посаду генерального судді, а потім – стольника. Таким був один з яскравих прикладів корупційних схем на Гетьманщині.

Зазначено, що XX століття стало періодом розвитку в багатьох державах капіталізму, тому факти корупції були гарно приховані для збільшення переваг такої економічної системи. На той час дослідження явища корупції стали просто неактуальними. Для Радянського Союзу характерним було дуже широке розповсюдження корупції у всій країні, яку не стримувало навіть існування тоталітарного режиму. Корупція, з точки зору представників наукових та політичних кіл, вважалась продуктом буржуазної системи.

Доведено, що попередні результати перевірок діяльності фінансової агентури Української Народної Республіки чітко показують факти здійснення фінансових махінацій, крадіжок бюджетних коштів та використання масштабних корупційних схем. Характерною особливістю цих протизаконних порушень було те, що діяльність членів та голови Фінансової агентури Української Народної Республіки була пов'язана з тісною співпрацею з верхівкою політичних кіл та державними організаціями Української Народної Республіки. Отже, можна зробити припущення, що ліквідація міністром фінансів Української Народної Республіки Х. Барановським Ревізійної комісії була пов'язана не тільки зі змінами військово-політичної ситуації у країні.

Ключові слова: *еволюційні етапи, механізми державного управління, сфера боротьби з корупцією, Україна, Кримінальний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки, система контролю за діяльністю органів публічної влади.*

Постановка проблеми. Досліджуючи етапи розвитку дискурсного поля проблематики формування механізмів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією в різні історичні епохи, можна сказати, що процес формування корупції співпадає з моментом зародження людської цивілізації. На жаль, не існує імунітету від такого негативного явища у жодній з економічних та соціально-політичних систем, тож у процесі життєдіяльності людства можуть лише змінюватись обсяги та прояви корупції. У ракурсі даного дослідження вважаю доцільним розглянути досвід України з питань проблематики формування механізмів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією у різні часові проміжки розвитку її державності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аспекти, що висвітлюють передумови, особливості та напрями розвитку механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні, перебувають у центрі уваги вітчизняних та зарубіжних науковців, а також набувають особливої актуальності в контексті впливу тенденцій глобального середовища. Зокрема, розвиток механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в розвинених країнах світу висвітлюють: Базір С., Поплавський А., Чишко К., Гріненко А., Гудков Д., Асєєв Р., Чопик Н., Сопілко І. та ін. Однак на сучасному етапі додаткової уваги потребує вивчення еволюційних підходів щодо формування і дотримання нормативних та пра-

вових засад здійснення державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні.

Мета статті – дослідити еволюцію становлення механізмів державного управління у сфері боротьби з корупцією в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Із виникненням Київської Русі пов'язано формування законодавчого підґрунтя щодо питань протидії корупційним проявам, хабарництву та отриманню вигоди в діяльності суддів. Першою документальною згадкою про заходи боротьби з корупцією у прадавній історії України був збірник стародавнього права «Руська правда».

Під час панування Великого князя Литовського на українських землях (XIV століття), а згодом – входження українських земель до складу Речі Посполитої (середина XVI століття), основними законодавчими документами української держави стали Литовські Статути. Згідно з відповідними положеннями цього законодавчого документа існувала норма про необхідність справедливого суддівства та заборона на отримання винагороди задля вирішення справ [1, с. 224].

Першою документальною згадкою про прояв корупції як незаконної винагороди у формі «обіцянки» у Стародавній Русі стала Двінська статутна грамота XIV століття, а визначення хабара як корупційного злочину було відтворено у Псковській суднійській грамоті XV століття. Однак на той час ніякої відповідальності або покарання за хабар також не передбачалось [2, с. 139].

Характерною рисою Стародавньої Русі було те, що державні посадові особи офіційно не отримували заробітної плати та жили за рахунок «поборів» з простого люду. Саме тому процвітало чиновницьке свавілля, факти хабарництва та службових зловживань [3, с. 74].

Для попередження таких ситуацій чиновників призначали на короткий строк: один, або два роки. Цар Іван I вперше увів законодавчий документ, який обмежував корупційні правопорушення, а цар Іван IV (Грозний) впровадив смертну кару за чиновницьке хабарництво та відмінив можливість державних посадових осіб жити за рахунок місцевого населення [4]. За часів його правління хабарництво мало статус кримінального злочину [5, с. 6].

Наприкінці XVII століття за передачу під відомство Московського патріархату Української церкви Констатинопольський патріарх Діонісій отримав чималий хабар від державного посла Російської імперії («120 чорно-лискучих соболів та 200 золотих червінців»). За такий вчинок патріарх був позбавлений престолу, але, на жаль, автономію українській церкві так і не вдалось поновити [6].

Для Російської імперії XI – XVI століть характерною була система місництва, яка полягала в утриманні державних чиновників за рахунок жителів міст, тобто була відсутня виплата заробітних плат для таких посадових осіб.

Вибір кандидата на посаду державного урядовця здійснювався із числа бояр, не враховуючи особистих якостей майбутніх претендентів, і такий принцип вибору передавався з покоління в покоління. Звичайно, така ситуація призводила до широкого поширення корупції.

Україна, будучи під могутнім впливом Російської імперії, також набула власного «досвіду» щодо розповсюдження корупції. І. Мазепа підкупив князя В. Кочубея для того, щоб стати гетьманом. За відповідну неправдиву інформацію, що була вкрай вигідна І. Мазепі для отримання гетьманської булави, В. Кочубей отримував частину території Полтавської губернії, а згодом – посаду генерального судді, а потім – стольника. Таким був один із яскравих прикладів корупційних схем на Гетьманщині [7, с. 51].

Ставлення до корупції козаків Запорізької Січі було досить жорстким: винні у крадіжці позбувались посади, а залежно від обставин скоєного та загальної думки громадськості можна було лишитись життя [8, с. 147].

У положеннях щодо діяльності Великої екстрадинаційної Ради Запорізької Січі 1764 року та згідно з військовим уставом було визначено покарання смертною карою в разі порушення отаманами, чи старшинами, заборони використання коштів військової казни на особисті потреби. До того ж у випадку будь-яких інших порушень, пов'язаних із службовими зловживаннями отаманом, його очікувало жорстоке покарання та неможливість бути обраним на ту ж посаду [9, с. 48].

Прояви корупції в добу Руїни та Гетьманщини завдали неймовірної шкоди народу України. Український полковник Бурляй під час боїв між військом запорізьким на чолі з І. Мазепою проти війська Російської імперії на чолі з Петром Першим за чималий хабар здав фортецю «Біла Церква» противнику. Згідно з одним із історичних джерел населення Гетьманщини не підтримало гетьмана Мазепу та не повірило в щирість його намірів через те, що свій статус гетьмана він отримав нечесно. Йшлося про надання ним хабара московському воєводі Голіцину.

За період правління царя Петра І були посилені заходи щодо протидії корупційним проявам, а також на законодавчому рівні були визначені напрями антикорупційної діяльності держави. Зокрема, підписаний закон «Про заборону хабарів і обіцянок», закон «Про покарання за хабарі і хабарництво», закон «Про покарання хижаків за хабарі позбавленням маєтку і живота».

Згідно з науковими дослідженнями М. Мельника, у деяких країнах у певний часовий проміжок корупція поширювалась у великих масштабах. Зокрема, діяльність князя О. Меншикова стала яскравим прикладом корупційного розпаду державного апарату. Його службові зловживання: вимагання хабарів та їх одержання, розкрадання державного майна та інші злочини, вкорінювали ідею у громадян Російської Імперії про те, що політична влада – це інструмент незаконного збагачення посадових осіб [10, с. 112].

Під час усього періоду правління династії Романових саме корупційні злочини були джерелом прибутку як державних урядовців вищого рівня, так і дрібних чиновників. Після Революції 1917 року змінилась форма правління і державний лад Російської Імперії, але навіть така подія не стала приводом до знищення корупції, а лише сприяла її укоріненню у суспільстві [11, с. 19].

XX століття стало періодом розвитку у багатьох державах капіталізму, тому факти корупції були гарно приховані для збільшення переваг такої економічної системи. На той час дослідження явища корупції стали просто неактуальними. Для Радянського Союзу характерним було дуже широке розповсюдження корупції у всій країні, яку не стримувало навіть існування тоталітарного режиму. Корупція, з точки зору представників наукових та політичних кіл, вважалась продуктом буржуазної системи.

У період проведення національно-визвольної боротьби на українських землях (1917–1921 роки) у сфері протидії корупції також виникало багато проблемних питань. Яскравим прикладом такого негативного явища стала діяльність державних службовців та представників вищих ешелонів влади Української народної республіки на етапі розвитку Директорії. Тоді вищевказаними посадовими особами було здійснено ряд службових злочинів та зловживань, корупційних правопорушень та фактів моральної деградації саме в той час, коли український народ боровся за право мати власну державу.

Зокрема, під час візиту комісії Міністерства фінансів Української Народної Республіки до Берліну голову Фінансової агентури Української Народної Республіки та усіх співробітників було звільнено наказом міністра. Сам голова Г. Супрун не визнав свого звільнення, але довести розслідування до завершення та винести Ревізійній комісії судове рішення не вдалось. У 1920 році в Німеччині фінансову агентуру за наказом нового міністра Х. Барановського було ліквідовано через брак коштів. Через короткий час Ревізійну комісію також було закрито.

Така ситуація показала, наскільки глибоко корупція укорінилась в органах державної влади та продемонструвала наявний рівень моральної деградації працівників Фінансової агентури Української Народної Республіки. Адже органи влади мали надзвичайні повноваження в питаннях розподілу за кордоном державних коштів України, здійснювали злочинну співпрацю, вчиняли саботаж та не мали відповідальності за свої дії, відчуваючи безкарність.

Маю загострити увагу на тому, що попередні результати перевірок діяльності фінансової агентури Української Народної Республіки чітко показують факти здійснення фінансових махінацій, крадіжок бюджетних коштів та використання масштабних корупційних схем. Характерною особливістю цих протизаконних порушень було те, що діяльність членів та голови Фінансової агентури Української Народної Республіки була пов’язана з тісною співпрацею з верхівкою політичних кіл та державними організаціями Української Народної Республіки. Отже, можна зробити припущення, що ліквідація міністром фінансів Української Народної Республіки Х. Барановським Ревізійної комісії була пов'язана не тільки зі змінами військово-політичної ситуації у країні [12, с. 43].

1922 рік для Української Радянської Соціалістичної Республіки став знаковим у процесі боротьби з корупцією: було прийнято перший кодифікаційний нормативно-правовий акт, що систематизував норми вітчизняного кримінального права. Таким документом став Кримінальний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки, в якому була визначена відповідальність посадової особи за отримання хабара, що згодом перейшло до кодексу 1927 року.

Положення 117 статті Кримінального кодексу визначили відповідальність посадової особи за отримання особисто, або через посередників, хабара у будь-якому вигляді за здійснення дій, або бездіяння, в інтересах іншої особи. Тобто такої

дії, яку посадова особа повинна вчинити внаслідок свого службового становища.

Поступове збільшення розвитку заходів щодо запобігання та протидії корупції та поява кримінальних репресій до відповідальних посадових осіб дали змогу поступово знизити рівень корупційних правопорушень, хоч і повністю не усунули їх.

На жаль, широкий спектр корупційних правопорушень був присутній у радянські часи: кумівство, партійна «кругова порука» та звичайне бажання власної наживи давали неймовірний поштовх до здійснення масштабних корупційних злочинів на державній службі. Практика показує, що корупція наявна у всіх державних структурах, і не тільки чиновники, а й система правоохоронних органів стає задіяною у корупційних схемах: суди, прокуратура, міліція [13, с. 91; 14].

Маю також загострити увагу на тому, що положення Кримінального кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки 1927 року визначають застосування розстрілу як виключної міри соціального захисту у випадку одержання хабара відповідальною посадовою особою. Такий спосіб покарання вважався найрадикальнішим, але дієвим із точки зору радянської влади.

У середині XX століття відбулася гучна справа з розкриття правоохоронними органами Української Радянської Соціалістичної Республіки злочинної групи, яка здійснювала в Києві розкрадання палива в дуже великих масштабах.

М. Хрущов, будучи на той момент першим секретарем Центрального комітету Комуністичної партії України, наполягав на тому, щоб дії винних осіб – представників злочинної групи, суд кваліфікував як «економічну контрреволюцію» замість покарання згідно з Указом Президії Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1947 року «Про кримінальну відповідальність за розкрадання державного й громадського майна».

Отже, суд одержав політичну установку на засудження посадових осіб до вищої міри покарання. Саме за правління М. Хрущова було вперше за довгий час застосовано смертну кару за серйозні злочини в тому числі за розкрадання власності держави. Трохи пізніше за отримання хабара було повернуто смертну кару до положень Кримінального кодексу.

У результаті фактів прояву корумпованості чиновників і службовців всіх рівнів наприкінці 90-х років XX століття саме поширення корупції стало однією з основних причин розвалу Союзу Радянських Соціалістичних Республік.

Після проголошення у 1991 році незалежності країнами-республіками колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік корупційні злочини набули неймовірних масштабів. Проте владні структури, прикриваючись реалізацією завдань антикорупційного напряму, також, застосовували корупційні схеми, що, у свою чергу, спричинило загибель людей та активізацію громадянських конфліктів.

Висновки. Становлення корупції як соціально-негативного та правового явища спричинило поштовх до формування наявного на сьогодні антикорупційного законодавства в Україні. Разом із тим роблю висновок, що оцінка сучасного стану законодавчої бази України з питань боротьби з корупцією крізь призму історичних передумов її формування вказує на нагальну необхідність її подальшого вдосконалення для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Список літератури:

1. Базір С. Становлення та розвиток законодавства щодо протидії хабарництву, корупції та одержанню неправомірної вигоди суддями. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 223–228. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_1_43.

2. Поплавський А.А. Державно-управлінська діяльність у сфері боротьби з корупцією та організованою злочинністю. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 11. С. 138–143. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/11_2018/27.pdf.

3. Чишко К.О. Історичні передумови формування антикорупційного законодавства України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 2. С 73–78. URL : http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2019/15.pdf.

4. Мего-Інфо – Юридичний портал № 1 Історичні прояви корупції та особливості боротьби з нею. URL : http://mego.info/матеріал/11-історичні-прояви-корупції-та-особливості-боротьби-з-нею.

5. Калич О.А. Семінар до Всеукраїнського тижня права / Головне управління статистики в Закарпатський області / Запобігання проявам корупці.ї С. 7. URL : http://www.uz.ukrstat.gov.ua/activity/seminar.pdf.

6. TYZHDEN.UA Юрій Мицик 1 серпня, 2008 / Царгород-Київ-Москва. URL : https://tyzhden.ua/Publication/3185.

7. Гріненко А.Ю. Корупція – основна загроза економічної безпеки України при вступі до Європейського Союзу. *Інтелект* XXI. 2018. № 1. С. 49–53. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/int_XXI_2018_1_12.

8. Кісіль З.Р. Сучасний стан адміністративно-правового розуміння корупції, її соціальної сутності як об'єкта впливу правоохоронної системи. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. URL : http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/01_2012/12kzrvps.pdf.

9. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; (081 – право) ; Сумський державний університет. Суми, 2018. С. 249.

10. Асєєв Р.О. Історичні прояви корупції та особливості боротьби з нею. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 110–116. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2017_27_20.

11. Наталя Голота. Оприлюднення інформації про осіб, які вчинили корупційне діяння, як механізм протидії корупції: історико-правовий аспект. *Актуальні проблеми правознавства.* Випуск 2(14). 2018 р. С. 17–22. URL : http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/31225/1/Голота.pdf.

12. Чопик Н.В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право ; Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2017. С. 219.

13. Сопілко І.М. Корупція в Україні як спадщина радянського державного управління. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 2. С. 89–94. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_2_14.

14. Romanenko E., Zhukova I.V. Peculiarities of cooperation of the European Union in the framework of partnership civil society development programs *Public management*. 2020. № 2(22). March 2020. P. 191–201.

Chornyi V.I. EVOLUTION OF THE FORMATION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION IN THE FIELD OF COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

The article is devoted to the study of the evolution of the formation of mechanisms of public administration in the field of combating corruption in Ukraine. It is pointed out that the first documentary mention of corruption as an illegal reward in the form of a "promise" in ancient Russia was the Dvina charter of the XIV century, and the definition of bribery as a corruption crime was reproduced in the Pskov court charter of the XV century. However, at that time, no responsibility, or punishment, for bribery was also forgiven.

It is substantiated that Ukraine, being under the powerful influence of the Russian Empire, also gained its own "experience" in spreading corruption. I. Mazepa bribed Prince V. Kochubey in order to become hetman. For the relevant false information, which was extremely beneficial for I. Mazepa to receive the hetman's mace, V. Kochubey received a part of the territory of Poltava province, and later – the position of general judge, and then – the mayor. This was one of the brightest examples of corruption schemes in the Hetmanate.

It is noted that the twentieth century was a period of development in many states of capitalism, so the facts of corruption were well hidden to increase the benefits of such an economic system. At that time, research on the phenomenon of corruption became simply irrelevant. The Soviet Union was characterized by a very widespread corruption throughout the country, which was not restrained even by the existence of a totalitarian regime. Corruption, from the point of view of representatives of scientific and political circles, was considered a product of the bourgeois system.

It is proved that the preliminary results of inspections of the financial agency of the Ukrainian People's Republic clearly show the facts of financial fraud, theft of budget funds and the use of large-scale corruption schemes. A characteristic feature of these illegal violations was that the activities of the members and head of the Financial Agency of the Ukrainian People's Republic were associated with close cooperation with the top political circles and state organizations of the Ukrainian People's Republic. Thus, it can be assumed that the liquidation of the Audit Commission by the Minister of Finance of the Ukrainian People's Republic H. Baranovsky was associated not only with changes in the military-political situation in the country.

Key words: *evolutionary stages, mechanisms of public administration, sphere of fight against corruption, Ukraine, Criminal code of the Ukrainian Soviet Socialist Republic, system of control over activity of public authorities.*

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/11

Чорний О.В.
Міжрегіональна Академія управління персоналом

УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ ВНАСЛІДОК ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ЧИННИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Органи державної влади повинні своєчасно надавати громадськості точну, засновану на фактичних даних медичну інформацію про епідемію через традиційні та нові медіа-платформи, щоб мінімізувати згубний вплив фальшивих новин, що поширюються в соціальних мережах. Важливо також захистити моральне і психічне здоров'я у суспільстві та виявити тих, хто відчуває психологічні розлади, щоб забезпечити своєчасну допомогу. Тільки зміцнюючи психологічний захист, можна досягнути суспільного благополуччя і домогтися успіху в майбутньому.

Поряд із симптомами вірусної інфекції та фізичним ураженням організму має бути визнано психологічний вплив пандемії COVID-19. Практичні поради про те, як громадськість повинна реагувати під час епідемії і як емоційно подолати страх і невпевненістю щодо вірусу, повинні бути поширені в суспільстві через засоби масової інформації. Встановлено, що більш високий ступінь задоволеності отриманої медичної інформації корелює з більш низьким психологічним стресом. Підтримка психічного здоров'я, ймовірно, допоможе пацієнтам легше подолати наслідки хвороби.

Людська гідність кожної людини має поважатися, не ставлячи під сумнів фундаментальну рівність життя кожної людини. Необхідні цілеспрямовані зусилля для збереження психічного здоров'я в суспільстві під час кризи і забезпечення безперервності і безпеки лікування. Позитивні заходи повинні застосовуватися для зниження ризику пандемії для здоров'я груп осіб, особливо вразливих або схильних до впливу коронавіруса. Такі заходи повинні бути ефективними і пропорційними і мають включати посилення соціальної підтримки, доступ до тестування на коронавірус, надання додаткових коштів на спілкування і доступність інформації.

У довгостроковій перспективі мають бути створені стійкі системи охорони здоров'я, які задовільнять потреби всього населення і забезпечать надійні заходи реагування на надзвичайні ситуації в галузі охорони здоров'я. Медичні працівники та їхні родини повинні мати право на заходи з догляду за дітьми та заходи соціального захисту для покриття ризиків, пов'язаних з їхньою роботою. Будь-які надзвичайні обов'язки з догляду за працівниками охорони здоров'я, що не перебувають на активній службі, повинні бути необхідними і супроводжуватися заходами для забезпечення їхньої безпеки і благополуччя.

Досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, в тому числі щодо психічного здоров'я, має вирішальне значення для цих зусиль, адже ніхто не повинен бути позбавлений права на медичне обслуговування. Зростаюча нерівність у стані здоров'я має вирішуватися за допомогою більш широкого підходу до соціальних прав. Оскільки здоров'я і благополуччя людей тісно пов'язані із соціальними детермінантами здоров'я, необхідно зміцнювати здоров'я за допомогою комплексних підходів, які поєднують загальне охоплення захисту від злиднів, ліквідацію бездомності, інклюзивну освіту і доступ до зайнятості.

Ключові слова: *суспільне благополуччя, охорона здоров'я, пандемія, соціально-психологічні фактори, формування, управлінські підходи, реформи.*

Постановка проблеми. Соціально-психологічні відхилення у населення, пов'язані з COVID-19, вже спостерігаються повсюдно, а саме панічні закупівлі, викликані тривогою, і безлад при відвідуванні громадських заходів. Передбачається, що в людей, які працюють, заборона доступу до робочих місць (у туристів – заборона користуватися готелями) спровокує психологічні симптоми через стрес, а також через проблеми з доходом, роботою, безпекою. Хоча ізоляція цілком може досягти своєї мети, вона веде до відчуття почуття самотності, а також підвищує ризик виникнення тривоги і депресивних симптомів.

Ці психологічні симптоми можуть мати довгострокові наслідки для здоров'я хворих і вимагати лікування, що збільшує витрати охорони

здоров'я. Медичний персонал також схильний до ризику психологічних розладів, тому що він розуміє, що при довготривалій роботі має високий ризик зараження, що також може привести до стресу, тривоги, виснаження, депресивних симптомів і необхідності відпустки через хворобу або стрес, що негативно позначиться на здатності системи охорони здоров'я надавати послуги під час критичної ситуації.

Аналіз останніх досліджень. Аналіз показує, що психологічний страх, можливо, сильніший, ніж у 2002–2004 роках під час спалаху атипової пневмонії завдяки збільшенню числа повітряних подорожей та розвитку процесів глобалізації, що сприяє поширенню інфекції. Широке висвітлення в ЗМІ епідемії COVID-19 впливає на фізичний і психологічний стан населення. У даний час не існує авторитетної організації, яка б планувала і координувала психологічну допомогу хворим, населенню, медичним працівникам під час епідемії COVID-19.

Навчання персоналу громадської охорони здоров'я може допомогти їм краще виявляти і лікувати психологічні розлади пацієнтів. З урахуванням важкості конкретних випадків захворювання частину роботи з психологічної допомоги можна передати громадським службам. Пацієнтам із важким перебігом хвороби або з важкими психічними розладами на фоні інфекції допомогу повинні надавати в лікарнях, за хворими з легкою формою хвороби і видужуючими можуть спостерігати громадські служби. Однак вкрай важливо не ігнорувати психологічний вплив спалаху на окремих людей і суспільство, що часто служить обмежуючим фактором для країни з подолання кризи.

Постановка завдання. Метою статті є обгрунтування актуальності застосування управлінських підходів у реформуванні системи охорони здоров'я для досягнення суспільного благополуччя через врахування соціально психологічних факторів впливу пандемії та карантинних обмежень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Епідеміологічні заходи можна визначати і як конструктивну можливість реагування, і як деструктивну, що пов'язують із варіантами розвитку адаптивної тривоги людини із приводу здоров'я, адже вкрай обмежена інформація про взаємозв'язок психологічних реакцій населення із заходами захисту на початкових етапах погіршення епідеміологічної обстановки і оголошення карантинних заходів [2]. Деякі сюжети тривожних переживань із приводу COVID-19, ймовірно, не вимагають екстреної корекції, оскільки пов'язані з формуванням адаптивного типу реагування населення на пандемію, самоізоляцію і застосування соціального дистанціювання.

До них відносяться переживання про доступність засобів захисту, небезпечність вірусу, а також недоступність ліків для щоденного прийому. Заходи для забезпечення гігієни рук широко представлені в питаннях зараження коронавірусом, та їх потенційна ефективність найбільш очевидна при недотриманні населенням самоізоляції і дистанціювання. Широке застосування гігієни рук зумовлено різними факторами. Вторинний характер цього заходу підкреслюється єдиними психологічними передумовами з ірраціональною поведінкою, виявленим носінням масок за відсутності вираженого хвилювання за власне життя або недоступності специфічного лікування COVID-19. Залежний ефект проявляється в наростанні дезадаптивності поведінки під час перевищення середніх рівнів тривоги у населення.

Було б доцільно, щоб психіатри і психологи брали участь у роботі цільових груп з епідемії COVID-19, надавали консультації відповідним структурам із питань вжиття додаткових заходів для збереження психічного здоров'я в період епідемії і згладжування її наслідків. На даний момент лікарні, поліклініки та служби працюють так, щоб обмежити контакти одного з одним, а також зовнішні контакти. Для лікарень та соціальних служб важливо взаємодіяти між собою для навчання і обговорення конкретних питань, для узгодження дій та зусиль, психологічні наслідки можуть бути тривалими навіть після закінчення епідемії.

Дана епідемія підкреслила крихкість психічної стійкості та необхідність надання скоординованої психологічної допомоги нації. У сучасну технологічну епоху в період спалаху хвороби багато лікарень перейшли до надання психотерапевтичної допомоги хворим у режимі онлайн для мінімізації шансу інфікування [5]. Поведінкова терапія може навчити методами релаксації боротися із тривогою і планувати дії, щоб запобігти депресії. Онлайнова платформа може також надати мережу взаємної підтримки для людей, щоб вони могли поділитися своїми проблемами, сприяючи розвитку дружніх відносин і психологічної стійкості.

Протоколи лікування людей з COVID-19 повинні враховувати як фізіологічні, так і психологічні потреби пацієнтів і постачальників медичних послуг. Надання психологічної допомоги та

підтримки може знизити тягар супутніх психічних розладів. Так, переживання про доступність засобів захисту у вільному продажу були специфічно пов'язані з дотриманням заходів самоізоляції, а поєднання хвилювань із приводу заразності вірусу і недоступності ліків для щоденного прийому було пов'язано із принципами соціального дистанціювання. Крім того, наявність хвилювань про відсутність специфічного лікування COVID-19 і небезпеки для власного життя, а також заразність вірусу і дефіцит засобів захисту були асоційовані з формуванням захисної поведінки.

Найбільш поширений тип переживань – страх за близьких – не був специфічно пов'язаний із певними типами поведінки і супроводжував кожен його варіант. При цьому підвищений рівень психологічного стресу був асоційований із дотриманням самоізоляції, використанням соціального дистанціювання і застосуванням антисептиків. Крім того, рівень психологічного стресу був вищим у тих осіб, хто звертався за новинами про коронавірус частіше одного або двох разів на день. Таким чином, основні заходи самоізоляції і соціального дистанціювання, які в ситуації, що склалася, є необхідними, були самостійним стресовим чинником.

Це цілком узгоджується з тим, що люди, які навіть не зіткнулися особисто з інфекцією, можуть переживати критичні наслідки соціальних обмежень аж до зменшення тривалості життя. Відзначається взаємозв'язок рівнів тривожності і стресу з інформацією, що розповсюджується через засоби масової інформації та Інтернет [1]. Однак при цьому індикатором стресу в популяції є незадоволеність наданої інформацією, а не збільшення частоти звернень до неї. Показово, що побоювання за власне життя не асоціюється з формуванням першочергових заходів захисної поведінки і нелінійно наростає залежно від частоти пошуку новин про COVID-19.

Вважається, що краще розуміння загрози вірусної інфекції та дотримання превентивних заходів населенням пов'язані з високим рівнем довіри до інформації, поширюваної засобами масової інформації та владою. Істотна роль тут може належати не тільки психосоціальній підтримці, рівень компетенції фахівців психіатричної служби може забезпечити авторитетну інформаційну підтримку населенню в період другої хвилі поширення тривожної інформації або дезінформації. Найважливіше значення можуть мати попередження про можливі загальнопсихологічні наслідки пандемії, навчання представників населення захисній поведінці для збереження здоров'я, надання психолого-психіатричної допомоги медичним працівникам, залученим у боротьбу з пандемією.

Як будь-яка надзвичайна ситуація, пандемія, викликана COVID-19, породила хвилю психологічної напруги серед населення, а психологічна допомога стала однією з головних складових частин допомоги населенню, що зіткнулося з надзвичайними ситуаціями та стихійними лихами. Зростанню пригніченості і тривоги сприяє дезінформація і численні містифікації на тему походження коронавіруса або тяжкості відповідних наслідків. Нарівні з турботою про фізичне здоров'я населення органам державної влади необхідно потурбуватися також і про здоров'я психічне, вводячи програми моніторингу психічних розладів [3].

Стрімке зростання випадків зараження і смертей від COVID-19 спровокувало тривогу, безсоння і депресивні стани як серед медиків, так і серед решти населення. Майже відразу влада ввела гарячі лінії і інші способи віддаленої підтримки, щоб пом'якшити психологічні наслідки епідемії, і навіть підключили штучний інтелект, щоб відстежувати в соцмережах повідомлення людей, потенційно схильних до самогубства, і зв'язуватися з ними. Карантин часто є неприємним досвідом для тих, хто проходить через нього. Це і розлука з близькими, втрата свободи, і невпевненість щодо стану хвороби, і нудьга, що можуть іноді викликати драматичні наслідки.

До основних факторів, здатних спровокувати негативні наслідки самоізоляції для психіки, відноситься тривалість карантину, боязнь інфекції, нудьга, брак ресурсів, утруднений доступ до медичних і побутових послуг, поширення неадекватної інформації. На переживаннях людей найбільше позначається системне обговорення теми пандемії в соцмережах і засобах масової інформації. Сучасні технології дозволяють багатьом отримати психологічну допомогу віддалено через телефон і через інтернет. Зараз, в період епідемії, люди охоче ними користуються для вирішення своїх внутрішніх проблем, і далеко не завжди їх переживання пов'язані безпосередньо з COVID-19.

Кількість звернень за психологічною допомогою помітно зросла з початком карантину, в основному йдеться про проблеми, які загострилися під час самоізоляції. Більшість всіх звернень пов'язані із тривожними станами, причому тими, які вже були до початку пандемії, вони стали відчутнішими: занадто багато тривожних новин, що оточують людину, а в умовах ізоляції відволіктися

не виходить. Ще частина людей звертається з проблемами в особистих стосунках, які загострилися через спільну ізоляцію. Вимушений перепочинок може дати можливість переглянути наслідки багатьох рішень, які прийняті за своє життя.

На фоні пандемії зросла кількість розлучень. Провівши наодинці більше часу, ніж зазвичай, багато людей зрозуміли, що не підходять один одному, і тепер можуть знайти тих, з ким їм буде краще. Будь-яка ситуація психологічної кризи служить добрим ґрунтом для корисних новоутворень: вироблення бажаних звичок, перебудови робочого часу на більш зручний, а також рішення багатьох інших особистісних проблем [4]. Під час пандемії головне – впоратися з першою хвилею тривоги.

Самоізоляція помітно позначається на сім'ях. Опинившись наодинці вперше за довгий час, люди не завжди можуть звикнути до нового способу життя, що допомагає розкривати проблеми в стосунках і вирішувати їх. Розкриваються емоції, почуття, переживання. Якщо пара не має гарних комунікацій, не має підтримки, не вміє говорити про свої почуття й емоції, то, швидше за все ,такі відносини будуть розвиватися не кращим чином.

Фахівці в галузі психічного здоров'я відзначають, що нинішня пандемія призводить до паралельної епідемії, пов'язаної зі страхом, тривогою і депресією. Високий рівень стресу і заходи щодо стримування поширення вірусу, що приймаються в разі потреби, накладають значний тягар на психічне здоров'я населення. Наявний стан психічного здоров'я може ще погіршитися, тоді як можливості для регулярних амбулаторних досліджень звужуються. Люди, що проходять лікування у психіатричних закладах, знаходяться в особливо вразливому становищі, оскільки доступ до медичної допомоги зменшується, а ризик зараження підвищується.

Особи, що перебувають в установах або в місцях позбавлення волі, стикаються з високим ризиком зараження, їм повинні бути надані захисні заходи. У відповідь на пандемію COVID-19 всі групи населення повинні мати доступ до медичної допомоги, включаючи ліки та вакцини, без будь-якої дискримінації. Будь-яка абсолютна необхідність в розстановці пріоритетів з точки зору обмеження ресурсів повинна ґрунтуватися на переконливих медичних даних і індивідуальної терміновості необхідного лікування.

Хоча зараз багатьом доводиться пережити важкі часи, результати переосмислення своїх внутрішніх установок і способу життя, як самостійно, так і за допомогою фахівців, дадуть свої плоди і дозволять зробити життя кращим, коли пандемія закінчиться. Пандемія COVID-19 сконцентрувала увагу на стійкості наших систем охорони здоров'я, ставлячи під сумнів ефективність проведеної політики в галузі охорони здоров'я. Крім того, лікарі та медичний персонал знаходяться під безпрецедентним тиском, а ширші заходи соціального захисту необхідні для усунення вкоріненої нерівності в області здоров'я.

Висновки. Однозначні висновки про те, в чому пандемія коронавіруса нашкодила психіці людей, а в чому принесла користь, робити ще рано. Поки що попит на психотерапію не реалізований до кінця. Таким чином, пандемія COVID-19 підштовхнула людей до вирішення внутрішніх і сімейних проблем, потрібний більш широкий підхід до повної реалізації соціальних прав. Люди похилого віку виявляються в групі високого ризику, солідарність між поколіннями в даний час є вкрай важливою.

У своїй повсякденній діяльності багато людей з обмеженими можливостями потребують підтримки інших, а безперервність і безпека такої підтримки повинні бути гарантовані під час кризи. Пандемія становить небезпеку для нас усіх, але є багато груп людей, які знаходяться в особливо вразливому становищі або піддаються сильному впливу. Влада розраховує стримати поширення нового спалаху коронавіруса внаслідок того, що населення буде залишатися вдома, але часто в умовах переповненості або за відсутності доступу до води та санітарії це робить людей особливо вразливими для вірусу.

Список літератури:

1. Безперервний професійний розвиток лікарів. URL : https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-opriljudnilo-dlja-gromadskogoobgovorennja-nakaz-pro-bezpererervnij-profesijnij-rozvitok-likariv (дата звернення: 17.09. 2020).

2. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

3. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.

4. Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів : Наказ МОЗ України від

22.02.2019 № 446. URL : https://moz.gov.ua/article/ministrymandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22022019--446-dejaki-pitannjabezpererv nogo-profesijnogo-rozvitku-likariv (дата звернення: 19.05. 2020).

5. Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності : кол. моногр. / за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2017. 368 с. URL : https://www.idss.org.ua/monografii/2017_lud_rozvytok_kolektyvna.pdf (дата звернення: 22.09.2020).

Chornyi O.V. MANAGEMENT APPROACHES TO THE FORMATION OF PUBLIC WELL-BEING AS A RESULT OF THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE: SOCIO-PSYCHOLOGICAL FACTORS OF HEALTHCARE

Public authorities must promptly provide the public with accurate, evidence-based medical information about the epidemic through traditional and new media platforms to minimize the detrimental effects of fake news spread on social media. It is also important to protect moral and mental health in society and to identify those who experience psychological disorders in order to provide timely assistance. Only by strengthening psychological protection, it is possible to achieve social well-being and succeed in the future.

Along with the symptoms of viral infection and physical damage to the body, the psychological impact of the COVID-19 pandemic must be recognized. Practical advice on how the public should react during an epidemic and how to emotionally overcome fear and uncertainty about the virus should be disseminated to the public through the media. It is established that a higher degree of satisfaction with the received medical information correlates with lower psychological stress. Maintaining mental health is likely to help patients overcome the effects of the disease more easily.

The human dignity of every human being must be respected, without calling into question the fundamental equality of every human being. Focused efforts are needed to maintain mental health in society during the crisis and to ensure the continuity and safety of treatment. Positive measures should be taken to reduce the risk of a pandemic to the health of groups of individuals, especially those vulnerable or exposed to the coronavirus. Such measures should be effective and proportionate and should include, enhancing social support, access to coronavirus testing, the provision of additional communication tools and the availability of information.

In the long run, sustainable health systems need to be put in place to meet the needs of the entire population and provide robust health responses. Healthcare workers and their families should be entitled to childcare and social protection measures to cover the risks associated with their work. Any emergency care responsibilities for non-active health workers should be necessary and accompanied by measures to ensure their safety and well-being.

Achieving universal coverage of health services, including mental health, is crucial to these efforts, as no one should be deprived of the right to health care. Growing inequalities in health must be addressed through a broader approach to social rights. As people's health and well-being are closely linked to the social determinants of health, health needs to be promoted through integrated approaches that combine universal coverage of poverty protection, homelessness, inclusive education and access to employment.

Key words: *public welfare, health care, pandemic, socio-psychological factors, formation, management approaches, reforms.*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.082.3
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/12

Фостікова В.В.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

КАДРОВА ПОЛІТИКА В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ США: АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ РЕФОРМ

У статті проаналізовано досвід сучасних реформ кадрової політики в державній службі США, досліджено провідні стимули відповідних реформ (ідеологічні, політичні, технологічні, модернізаційні) та їхній взаємозв'язок. Виявлено, що ключові вектори реформ державної служби в контексті управління персоналом – це децентралізація та оплата праці за результатами виконання. Розкрито зміст цих двох напрямів реформування, виявлено їхні переваги у порівнянні з традиційною (бюрократичною) системою управління персоналом на державній службі. Окрім цього, ідентифіковано низку їх негативних проявів, підкріплену доказовим фактажем. Так, система формування виплат за заслугами часто стикається з суб'єктивністю супервайзерів, які у власних оцінках можуть звертатися до непринципових та непершорядних критеріїв. Децентралізація, зі свого боку, може зіткнутися з проблемою перекласифікації посад. Стверджується, що реформи кадрової політики в США, які розпочалися у 1980-ті роки і тривали до закінчення першого десятиліття XXI століття, відбувалися під ідейним впливом нового публічного менеджменту, підходу покликаного подолати неефективність, негнучкість та ієрархічність бюрократичної системи державної служби за рахунок імплементації у публічну царину низки управлінських технік, запозичених з приватного сектору (аутсорсинг, делегування, маркетизація і т. д.). Загалом дослідження спирається на широку науково-дослідну базу, зокрема роботи таких учених, як Р. Батальйо, Дж. Келу, С. Кондрі, Л. Нігро, Дж. Сова, С. Хейс тощо, у результаті чого досягається об'єктивність та комплексність авторської позиції. Резюмовано, що реформи системи управління персоналом у державному секторі повинні базуватися на даних та знаннях, розроблених шляхом застосування систематичного та позапартійного аналізу, а не ґрунтуватися виключно на диктаті ідеології або вимозі посилення політичного контролю над бюрократією.

Ключові слова: *система управління персоналом, державний сектор, децентралізація, бюрократія, ефективність.*

Постановка проблеми. Реформи державної служби, впроваджені упродовж останніх 30 років у багатьох країнах світу, суттєво послабили традиційні правила системи заслуг, децентралізували кадрову функцію тощо. Піонерами у проведенні подібних реформ можна назвати США. Однією з цілей запроваджених ними реформ було підвищення урядової продуктивності та ефективності основних функцій управління персоналом, таких як найм та звільнення працівників, але ці реформи також могли слугувати політичним або ідеологічним цілям. Відповідно, постає потреба комплексного оцінювання мотивів реформ та широкого розуміння їх наслідків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід реформування кадрової системи в державному управлінні США, насамперед, досліджується науковцями цієї країни. Є низка робіт, присвячених теоретичному обґрунтуванню відповідних реорганізаційних заходів (М. Барзелей, М. Хаммер, К. Худ, Дж. Чемпі тощо), а також велика кількість наукових досліджень, покликаних дослідити окремі прикладні аспекти реформ та їхні наслідки (Р. Батальйо, Дж. Келу, С. Кондрі, Л. Нігро, Дж. Сова, С. Хейс тощо). Однак, бракує системних розвідок, які б запропонували комплексний підхід до аналізу цих реформ.

Саме тому **завдання** статті полягає у ґрунтовному та всебічному дослідженні сучасних реформ кадрової системи в державному управлінні США з метою виявлення їх реальних мотивів, змісту й наслідків для системи державного управління загалом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інтерес до такого виду реформ почав проявлятися

наприкінці 1970-тих років як реакція на негнучкість традиційних структур державної служби та обмеження, які ці системи накладали на працевлаштування, компенсації та дисципліну. Реформаторські зусилля тривали протягом 1990-тих років і включали перше десятиліття XXI століття [27]. Теми були постійними і передбачали зменшення норм державної служби, зусилля щодо збільшення свободи дій керівників та запровадження стимулів на основі результатів. На міжнародному рівні ці дії були відомі у якості нового публічного менеджмента, який включав, серед іншого, бюджетні реформи та реформи закупівель, передачу державних функцій підрядникам з приватного сектору [1; 11; 16; 18].

У США адміністрація Дж. Картера досягла значної реформи державної служби в 1978 році, а адміністрація Б. Клінтона та її Національний огляд результатів виступали за та проводили додаткові реформи в 1990-тих роках. Президент Дж. Буш, після терактів 11 вересня 2001 року, здійснив основні зміни в управлінні персоналом у новому Департаменті національної безпеки та Міністерстві оборони [5; 22], але аспекти реформ Дж. Буша стикалися зі значними юридичними проблемами, і вони були істотно розмиті до моменту приходу до влади адміністрації Б. Обами [15]. Навпаки, більш стійкі реформи проводились з 1990-тих років на державному рівні [4; 9; 10].

Серед спостерігачів за реформами широко визнано, що політичні лідери часто розглядають реорганізацію державної служби як засіб посилення своїх політичних та ідеологічних програм, і реформи, як правило, проводяться без особливого систематичного емпіричного дослідження їх потенційного впливу на виконання основних завдань управління персоналом [5; 12; 30].

Поштовх до реформи державної служби іде від багатьох суб'єктів, що діють з різних мотивів, але оскільки бажані реформи, як правило, вимагають змін у законодавстві про державну службу, політичні лідери, включаючи обраних законодавців та посадових осіб виконавчої влади, майже завжди беруть безпосередню участь. Наприклад, у штатах США губернатори часто докладають зусиль до реформ, як це було, приміром, із З. Міллером у Джорджії, Дж. Бушем у Флориді, М. Санфордом у Південній Кароліні, С. Вокером у Вісконсині. Дуже часто політичні лідери, які виступають за реформу державної служби, діють з ідеологічної точки зору, заснованої на консервативних принципах щодо уряду та державної політики. Ці лідери, як правило, віддають перевагу ринковому вирішенню соціальних проблем і переважно вважають, що процвітання найкраще сприяє суспільству «як результат свободи індивідуальних ініціатив, а не як результат колективних дій» [8, с. 122]. Відповідно, державне регулювання та обмеження слід по можливості зменшувати, щоб забезпечити економію коштів та ефективність. Реформи ж, спрямовані на децентралізацію повноважень щодо кадрової політики та зменшення тим самим затримок, які може спричинити надмірний централізований нагляд, розглядаються як ключові шляхи до підвищення ефективності. Відповідні реформи у США також були зосереджені на запровадженні стимулів на основі результатів, таких як оплата за результати [4; 21] та розширення концепції працевлаштування за бажанням [2; 3; 17].

Хоча ідеологічна мотивація реформ може бути досить потужною, як правило, на практиці також присутній і прагматичний політичний інтерес. Звичайно, думка, що політики можуть бути зацікавлені в бюрократії, не є новиною. У Сполучених Штатах Америки політичне протегування було по суті безперечним як основа для призначення на посади державної служби протягом першого століття Республіки. Патронаж формує підзвітність перед політичною владою, відповідно, політичні лідери на виборних посадах, зазвичай, бажають державної бюрократії, яка відповідає їхнім політичним уподобанням. Бюрократична реакція на порядок денний політиків допомагає забезпечити сумлінну реалізацію політики та програм, що відповідають цим порядкам. Відповідальність перед політичним керівництвом посилюється по мірі зміцнення контролю за бюрократією. Але традиційні системи заслуг на державній службі за своїм задумом обмежують політичний контроль працівників. Тією мірою, якою політики, як правило, хотіли б мати більший політичний контроль над державними службовцями, обмеження політичного впливу, що накладаються традиційними правилами державної служби, повинні бути усунені або зменшені. Як наслідок, існує політичний інтерес до реформ державної служби, таких як ті, що мають на меті встановити індивідуальні стандарти та заохочення, зменшити нагляд двопартійних комісій державної служби та зменшити права працівників на робочому місці [6].

В емпіричному дослідженні цієї теми Р. Макграт виявив, що політики державного рівня в США готові діяти відповідно до своїх уподобань щодо «радикальної» реформи державної служби (що характеризується децентралізацією системи управління персоналом) лише тоді, коли

політична партія займала більшість місць у законодавчому органі штату. Крім того, він виявив, що ймовірність їхнього успіху в просуванні реформи залежала від розміру їх більшості [20]. Коли більшість була невеликою, члени більшості були більш обережними, оскільки розуміли, що зміна контролю над більшістю може означати, що їх опоненти можуть скасувати будь-яку прийняту реформу або навіть отримати користь від реформи, якщо вони стануть більшістю.

Що важливо, Р. Макграт також виявив, що схильність до реформ пом'якшується силою профспілок державних службовців та часткою місць у законодавчому органі, що займають демократи. Період часу, охоплений дослідженням Р. Макграта, – з 1996 року по 2005 рік. Реформи в цей період частіше відбувались у штатах, де республіканці контролювали політично, де їх більшість у законодавчому органі штату була значною і де профспілки державних службовців були слабкими. Той факт, що реформи були більш вірогідними, коли республіканці контролювали, не дивно, оскільки порядок денний добре поєднується з консервативною політичною ідеологією, і консерватори можуть бути зацікавлені у стримуванні в державних бюрократіях, які сприймаються як прихильні до ліберально-демократичних цілей.

Цікаво, що хоча ідеологічні та політичні мотиви для реформування державної служби є важливою основою для дій, пакети реформ, як правило, не пропонуються населенню з використанням цих аргументів. Найчастіше політики говорять про необхідність «модернізувати» державну службу та зробити її більш ефективною. Вони скаржаться на летаргічні громадські організації, які потребують активізації.

Звичайно, існує багато неідеологічних та неполітичних причин реформ. Практичні проблеми часто виникають і вимагають коригування технології управління державними кадрами. Наприклад, може спостерігатися поширення класів класифікації робочих місць або окремих систем оплати праці. Платні класи призначені відображати значущо різні рівні роботи, що заслуговують на різний рівень компенсації. Однак зі збільшенням кількості класів оплати праці дублювання оплати праці між сусідніми класами збільшується, враховуючи розумний діапазон заробітних плат у кожному класі та той факт, що система не може виплачувати зарплату значно більше, ніж дозволяє ринок праці. Перекриття між класами руйнує відмінність і значення кожного окремого класу. Примітно, що до реформ у Джорджії в державній системі компенсацій було приблизно 58 окремих класів оплати праці – надмірна кількість за будь-якими стандартами. Ця кількість зменшилася приблизно на половину в ході реформи, яку пропагував губернатор З. Міллер. Подібним чином велика кількість різних систем оплати праці може надмірно обмежити можливість керівництва перепризначати або переводити працівників.

У 1980-тих роках адміністрація Р. Рейгана зіткнулася із цією проблемою і успішно скоротила кількість федеральних систем оплати праці зі 132 до 53 [27]. Також вірно, що посадові інструкції можуть застаріти, що навчання працівників може бути неефективно розроблено або здійснено, а процеси найму можуть характеризуватися тривалими затримками, в результаті яких багато найкращих претендентів приймають роботу в іншому місці або відмовляються від цього процесу. Такі проблеми є реальними, і для їх вирішення слід вживати заходів щодо реформування.

Тим не менше, під час обговорення реформ корисно пам'ятати, що адміністративні механізми ніколи не є ціннісно нейтральними [28]. Як свідчить практика, більшість реформ пропонуються саме тому, що вони відстоюють або пропагують певні цінності, однак, тут закладається парадокс. Коли адміністративні реформи просувають один набір цінностей, вони часто нехтують або придушують альтернативні цінності. Перевага однієї цінності над іншою часто затьмарюється головними цілями реформ, які останнім часом зосереджуються на скороченні витрат та підвищенні ефективності державної служби. Крім того, реформи, як правило, подаються з відчуттям терміновості, а прихильники реформ, зазвичай, зображують статус-кво як цілком незадовільний. Відповідно, зусилля, спрямовані на зміну будь-якого набору адміністративних структур або процесів, можуть часом вирішувати одні проблеми, створюючи інші.

Заклики до кадрової реформи, яку називають реінжинірингом, переосмисленням чи активізацією, наголошують на ринкових ініціативах та посиленні управлінської влади. Як ми вже відзначали, реформи часто є реакцією на традиційні системи державної служби, що базуються на заслугах, і покликані усунути партійність, фаворитизм та протекцію державної служби. Традиційні системи ґрунтуються на певних принципах, включаючи відбір на основі відкритих та конкурсних іспитів, політичний нейтралітет та відносну безпеку перебування на посаді. Ці принципи реалізуються шляхом оприлюднення правил,

розроблених спеціально для обмеження свободи дій наглядачів, управлінців та керівників державних установ. Встановлення та виконання таких правил обов'язково вимагає присутності центрального органу влади.

У Сполучених Штатах початковою організацією, яка отримала такі повноваження на федеральному рівні, була Комісія з державної служби США, яка була замінена Управлінням персоналу США після впровадження Закону про реформування державної служби 1978 року. Центральні установи з кадрової політики встановлюють положення про державну службу та переглядають практику діяльності агентств для забезпечення дотримання вимог. Їх ключова мета – обмежити дії політичних керівників та лінійних управлінців.

Але правила та обмеження системи державної служби можуть бути надмірними. Накладені структури часто постають бюрократичними, повільними та громіздкими. Обмеження на розсуд керівників та додаткові шари тяганини кадрової системи можуть призвести до затримок у часі та неефективності важливих процесів державного управління персоналом, що включають найм, відбір, управління та утримання працівників. Політичні лідери, які прагнуть реформ, зацікавлені знайти шляхи виправлення того, що вони вважають надмірностями традиційних централізованих кадрових систем, одночасно «дозволяючи керівникам управляти» та посилюючи політичний контроль над бюрократією. Що ще важливіше, ці реформи часто змінюють «хто що, коли і як отримує» в уряді відповідно до ідеологічних уподобань реформаторів [19].

Багато реформ, запропонованих в рамках нового публічного менеджменту, запозичили ідеї з концепції «реінжинірингу», яка раніше була популярною у приватному секторі [7; 26]. Основна передумова полягала в тому, що організаційну ефективність та результативність можна значно покращити, впорядкувавши організаційні процедури, надавши керівникам можливість приймати більше рішень на своїх рівнях в ієрархії та зосереджуючись на результатах, а не на процесі.

Логіка оплати праці є переконливою. Як правило, вона просто вимагає, щоб збільшення заробітної плати було пов'язане з вимірюваними показниками. Коли результати роботи високі, слід передбачати більш високе підвищення заробітної плати; коли результати роботи нижчі, підвищення заробітної плати повинно бути меншим, або, можливо, якщо результати роботи незадовільні, збільшення оплати праці не повинно бути взагалі. По суті, аргумент цього підходу полягає в тому, що він буде служити для мотивації маргінальних виконавців підвищити свою продуктивність, тоді як хороші виконавці отримують задоволення від знання про те, що їх зусилля визнаються та винагороджуються.

У Сполучених Штатах федеральний уряд розпочав експеримент із оплатою за заслуги після прийняття Закону про реформу державної служби 1978 року. Програма була націлена на федеральних менеджерів середнього рівня (тобто на керівників загального плану та еквівалентних класів (13-15). Дослідження впливу цих зусиль виявили, на жаль, що працівники, охоплені планом, як правило, не бачили достовірного зв'язку між оплатою праці та результатами роботи [21; 23]. Оскільки система повинна була бути нейтральною до бюджету в кожному агентстві (тобто загальні бюджетні асигнування на федеральні зарплати не дозволялося збільшуватись просто через програму), будь-яке велике збільшення для вибраних працівників повинно було компенсуватися меншим або відсутнім збільшенням для інші. Цей аспект програми, в поєднанні з тим, що керівники часто борються з оцінкою роботи та їм важко проводити різкі відмінності між працівниками, означав, що збільшення оплати праці за системою, зазвичай, не суттєво відрізнялося від того, що відбувалося раніше. Як наслідок, мотиваційний потенціал програми був підірваний [24]. Дослідження сприйняття працівників програми показали, що багато з них вважали, що фактори, не пов'язані з результатами, впливали на рейтинг та подальші рішення щодо оплати праці [21].

Іншим прикладом виплат за заслуги була програма, реалізована в штаті Джорджія після реформ 1996 року. Ця система була ретельно спланована і включала новий процес оцінки ефективності, заснований на стандартах ефективності, пов'язаних з роботою, разом із прописаними цілями та очікуваннями та новими посадовими інструкціями [14]. Проте опитування співробітників, проведене через 5 років після впровадження системи, показало, що державні службовці мали низький рівень довіри до програми та мало впевненості у її справедливості. Працівники та їх керівники повідомляли, що це не найкращий спосіб мотивувати державних службовців [14].

Неспокійно спостерігати значні зусилля, спрямовані на розробку та впровадження цих систем заохочення, коли вони дають такі знеохочувальні результати. Слід зазначити, що критика працівників щодо виплат за заслуги часто зосереджується

на проблемах, що пов'язані з процесами оцінки роботи. Звичайно, оцінка результатів роботи є основою оплати праці, і якщо система заохочення повинна бути ефективною, працівники мають оцінювати процес оцінки як розумний та справедливий. Однак цієї мети набагато важче досягти, ніж можна було б очікувати [13].

Якщо результати роботи неможливо легко визначити, частіше відбувається оцінка поведінки співробітників або навіть судження про риси працівників, які вважаються пов'язаними з виконанням роботи. Співробітники можуть оцінюватися, наприклад, за своєчасністю подання звітів або якістю їх взаємодії з громадськістю. Можна судити про такі риси, як чесність, ініціативність чи старанність. Процес незмінно містить великі елементи суб'єктивності. Звичайно, немає нічого поганого в тому, щоб просити керівників здійснювати судження, але той факт, що процес не може будуватися на об'єктивних критеріях, означає, що з працівниками, які не задоволені результатом та підвищенням заробітної плати, можуть легко виникнути розбіжності. Невдоволення суб'єктивною оцінкою роботи може обмежити або знизити мотиваційний потенціал оплати праці та підірвати моральний дух на робочому місці. Таким чином, сприйняття постає важливішим за реальність.

Додаткова проблема може виникнути внаслідок того, що можна назвати динамікою процесу оцінювання. Акт присвоєння підлеглому незадовільного або слабкого рейтингу роботи може бути неприємним для багатьох керівників, і, очевидно, необхідна документація для обґрунтування нижчих рейтингів. Як наслідок, керівникам може бути простіше завищити рейтинги ефективності. Спостерігачі, які вважають, що вже зробили на своїй роботі більше ніж достатньо, можуть уникати зайвої роботи та можливих конфронтацій із нещасними працівниками, які отримують погані рейтинги, просто коригуючи свої рейтинги вгору. Дослідження продемонстрували, що в деяких федеральних відомствах майже кожен працівник був оцінений як «повністю успішний» або вище [25]. Як наслідок, незначні розбіжності в оцінках результативності службовців перетворюються на незначні розбіжності у підвищенні заробітної плати. Більшість співробітників, швидше за все, отримають суми, близькі до тих, які вони отримали б, якби відсотки підвищення розподілили однаково по всій дошці.

Другою темою, популярною серед прихильників ініціатив щодо реформування державної служби в останні роки, є ідея про те, що повноваження щодо політики державного управління персоналом мають бути максимально децентралізовані. Як зазначалося раніше, в традиційних системах державної служби основна відповідальність за кадрову політику покладається на центральне кадрове агентство. Це відомство несе відповідальність за вивчення кваліфікації претендентів, аналіз та класифікацію робочих місць, структурування процесу оцінювання результатів роботи та визначення оплати праці та виплат. Головною метою централізації цих функцій є забезпечення рівного ставлення до всіх заявників та працівників у процесі працевлаштування. Проте централізація влади може позбавити керівників необхідної гнучкості у вирішенні проблем.

За останні 30 років відбулися значні експерименти з децентралізації практично всіх функцій державного управління персоналом для посилення управлінської гнучкості та надання можливості керівникам лінійних служб проявляти більшу свободу дій [4; 12; 16]. Прихильники цієї реформи стверджують, що це покращить здатність уряду наймати, обирати, керувати та утримувати працівників. Але під час децентралізації існує потенційний компроміс між ефективністю, яку вона може забезпечити, та ерозією ширших гарантій, що сприяють послідовності та рівності у ставленні до заявників та працівників в різних підрозділах влади.

У 2002 році Дж. Вест попередив про підпорядкування «традиційних цінностей державного сектору прав працівників, справедливості та рівності» в результаті різких реформ державної служби [29, с. 80]. Загалом, із збільшенням розсуду агентства та керівництва та відсутності централізованого нагляду, можливості для несуперечливих або різких кадрових рішень також збільшуються. Оскільки фактори, що не заслуговують на увагу, все більше впливають на процес прийняття на роботу, звільнення, підвищення та оплату праці, традиційні цінності державної служби нейтральної компетенції можуть бути суброговані.

Можливі труднощі, пов'язані з більшою децентралізацією та дерегуляцією, можна проілюструвати, розглянувши пропозиції щодо реформування систем та процедур класифікації посад. Дійсно, класифікація посад (тобто система розміщення робочих місць за категоріями оплати праці) була одним із процесів управління персоналом, який найчастіше опинявся об'єктом реформування. Класифікація посад включає оцінку посад (або робочих місць) на основі аналізу змісту роботи та вимог, а також подальше розміщення робочих

місць (та працівників) у класи або ранги, які, в свою чергу, визначають рівень їх компенсації. Стандартна критика цих систем полягає в тому, що вони занадто жорсткі та ієрархічні. Стверджується, що менеджерам потрібно більше свободи дій для класифікації робочих місць, як вони вважають за потрібне, і для швидкої рекласифікації робочих місць, коли це необхідно.

Часто необхідність у перекласифікації виникає, коли керівник визнає, що робота працівника суттєво змінилася. Можливо, були додані посадові обов'язки або змінилася технологія, пов'язана з виконанням роботи. В інший час тиск на перекласифікацію виникає, коли працівник досягає вищої категорії заробітної плати, і суттєве підвищення заробітної плати неможливе, якщо посада не віднесена до вищого класу або рівня оплати праці. В обох випадках стверджується, що менеджери, які хотіли б перекваліфікувати посаду, часто розчаровані кадровими аналітиками, які можуть не погодитися з тим, що посада змінилася в достатній мірі, щоб забезпечити перекваліфікацію. Безумовно, кадрові аналітики, які прагнуть захистити цілісність класифікаційної системи, не сприятимуть перекваліфікації посади просто для того, щоб допомогти керівнику збільшити оплату праці працівника.

Відповідна реформа традиційних класифікаційних систем, спрямована на надання лінійним керівникам більшої гнучкості, відома як «широкосмуговий діапазон». Це підхід, за якого кілька класів оплати об'єднуються в меншу кількість ширших класів або груп оплати праці. Як результат, встановлюється менший набір широких класів оплати праці, що містить відповідно ширший діапазон робочих місць і зарплат. Тоді керівники можуть здійснювати більший розсуд при визначенні рівнів компенсацій за посади в кожному діапазоні оплати праці, за умови, звичайно, якщо загальний рівень заробітної плати залишатиметься в межах загальних бюджетних обмежень. Ця реформа, по суті, витісняє традиційні підходи до класифікації, згідно з якими ранг визначається посадою із модифікованою схемою ранжування в різних групах оплати праці.

У США децентралізація кадрових повноважень викликає важливі правові питання. Конституційна гарантія рівного захисту закону обмежує урядові повноваження проводити різницю між людьми, включаючи державних службовців. Існує велика кількість нормативно-правової документації з цього питання, яка еволюціонувала до такої міри, що відмінності, для яких існує «раціональна основа», як правило, не ставляться під сумнів. Звичайно, визначення того, що є «раціональним», врешті-решт, потрапляє до судів, але цілком може бути, що деякі відмінності, проведені між державними службовцями (наприклад, різний рівень оплати праці людей, які виконують, по суті, однакову роботу в різних відомствах), не мають раціонального виправдання.

Коли окремі установи або бюро отримують повноваження визначати рівень оплати праці робітників, може виникнути значна розбіжність в оплаті праці між подібними робочими місцями в різних відомствах. Такі проблеми можуть виникнути у ситуаціях, пов'язаних з дисциплінарними стягненнями, які різняться між різними відомствами, коли передбачувані правопорушення подібні. Крім того, якщо подібні розбіжності трапляються за расовою чи етнічною ознакою, уряд зіткнеться з необхідністю продемонструвати, що розбіжності слугують переконливим державним інтересам і мають вузький вибір для задоволення цих інтересів, коли такі розбіжності оскаржуються на однакових засадах захисту. Позови про дискримінацію відповідно до Розділу VII Закону про громадянські права 1964 року можуть також виникати, якщо моделі різного поводження дотримуються расових, етнічних чи гендерних відмінностей. Незалежно від того, чи задовольняються такі позови в судах чи ні, процес захисту від них може бути дорогим та вичерпним. Усвідомлення наслідків положень про рівний захист та недискримінацію цілком може вказувати на необхідність застосування послідовних стандартів у всіх відомствах, а отже, на певний помітний ступінь централізованої влади над кадровою політикою.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що реформи кадрової політики державної служби потребують більш ретельного та всебічного розгляду. Складність полягає у пошуку способу досягнення цієї мети. Державне управління наповнене політикою, а реформа державної служби є по суті політичним процесом. Тим не менше, відповідні реформи не повинні ґрунтуватися виключно на диктаті ідеології або вимозі посилення політичного контролю над бюрократією. Ці реформи повинні базуватися на даних та знаннях, розроблених шляхом застосування систематичного та позапартійного аналізу. Дослідникам слід продовжувати вивчати як передбачувані, так і ненавмисні наслідки реформ та повідомляти про більш широкі наслідки своїх висновків. Такі висновки сприятимуть розширенню бази знань з державного управління та надаватимуть подальший поштовх для реформ, що базуються на фактичних даних. Реформаторам

слід уникати примхливих, гарячкових реформ і вибрати більш ретельно продумані. У плюралістичній політичній системі всі політичні суб'єкти повинні невтомно працювати над забезпеченням чесності та доброчесності всіх інших. У цьому відношенні реформатори державної служби повинні відповідати високим стандартам. Звичайно, ця зміна призведе до менш радикального, але зрештою, більш ефективного порядку денного реформи державної служби. Такий підхід найкраще задовольнить довгострокові інтереси політиків, державних службовців та громадян.

Список літератури:

1. Barzelay M. The new public management: Improving research and policy dialogue. Berkeley : University of California Press, 2001.
2. Battaglio R. Public service reform and motivation: Evidence from an employment at-will environment. *Review of Public Personnel Administration*, 2010. Vol. 30. P. 341–363.
3. Battaglio R., Condrey S. Reforming public management: Analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 2009. Vol. 19. P. 689–707.
4. Brewer G., Selden S., Facer R. Individual conceptions of public service motivation. *Public Administration Review,* 2000. Vol. 60. P. 204–214.
5. Brook D., King C. Civil service reform as national security: The Homeland Security Act of 2002. *Public Administration Review,* 2007. Vol. 67. P. 399–407.
6. Carroll J. The rhetoric of reform and political reality in the National Performance *Review. Public Administration Review,* 1995. Vol. 55. P. 302–312.
7. Champy J., Hammer M. Reengineering the corporation. London, England: Nicholas Brealey, 1993.
8. de Montricher N. Public sector values and administrative reforms. Taking stock: Assessing public sector reforms Montreal, Québec, Canada: McGill-Queen's University Press, 1998. P. 108–136.
9. Hays S., Kearney R. Riding the crest of a wave: The National Performance Review and public management reform. *International Journal of Public Administration,* 1997. Vol. 20. P. 11–40.
10. Hays S., Sowa J. A broader look at the "accountability" movement: Some grim realities in state civil service systems. *Review of Public Personnel Administration,* 2006. Vol. 26. P. 102–117.
11. Hood C. A public management for all seasons? *Public Administration,* 1991. Vol. 69. P. 3–20.
12. Jordan T., Battaglio R. Are we there yet? The state of public human resource management research. *Public Personnel Management,* 2014. Vol. 43. P. 25–57.
13. Kellough J. Managing human resources to improve organizational productivity: The role of performance evaluation. Public personnel management: Current concerns, future challenges. New York, NY: Longman, 2012. P. 173–185.
14. Kellough J., Nigro L. Pay for performance in Georgia state government: Employee perspectives on GeorgiaGain after 5 years. *Review of Public Personnel Administration,* 2002. Vol. 22. P. 146–166.
15. Kellough J., Nigro L., Brewer G. Civil service reform under George W. Bush: Ideology, politics, and public personnel administration. *Review of Public Personnel Administration,* 2010. Vol. 30. P. 404–422.
16. Kettl D. The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management,* 1997. Vol. 16. P. 446–462.
17. Kim J., Kellough J. At-will employment in the states: Examining the perceptions of agency personnel directors. *Review of Public Personnel Administration,* 2014. Vol. 34. P. 218–236.
18. Lane J. New public management. London, England : Routledge, 2000.
19. Lasswell H. Politics: Who gets what, when, how. New York, NY : Whittlesey House, 1936.
20. McGrath R. The rise and fall of radical civil service reform in the U.S. states. *Public Administration Review,* 2013. Vol. 73. P. 638–649.
21. Milkovich G., Wigdor A. Pay for performance: Evaluating performance appraisal and merit pay. Washington, DC: National Academies Press, 1991.
22. Naff K., Newman M. Federal civil service reform: Another legacy of 9/11? *Review of Public Personnel Administration,* 2004. Vol. 24. P. 191–201.
23. Pearce J. Rewarding successful performance. Handbook of public administration San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1989. P. 401–441.
24. Perry J. Merit pay in the public sector: The case for a failure of theory. *Review of Public Personnel Administration,* 1986. Vol. 7. P. 57–69.
25. Perry J., Petrakis B., Miller T. Federal merit pay, round II: An analysis of the performance management and recognition system. *Public Administration Review,* 1989. Vol. 49. P. 29–37.

26. Peters T., Waterman R. In search of excellence: Lessons from America's bestrun companies. New York, NY : Harper & Row, 1984.
27. Pollitt C., Bouckaert, G. Public management reform: A comparative analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.
28. Waldo D. The administrative state. New York, NY: Ronald Press, 1948.
29. West J. Georgia on the mind of radical civil service reformers. *Review of Public Personnel Administration,* 2002. Vol 22. P. 79–93.
30. West J., Bowman J. Stakeholder analysis of civil service reform in Florida: A descriptive, instrumental, normative human resource management perspective. *State and Local Government Review,* 2004. Vol. 36. P. 20–34.

Fostikova V.V. PERSONNEL POLICY IN U.S. CIVIL SERVICE: ANALYSIS OF KEY REFORMS

The article analyzes the experience of modern personnel policy reforms in the US civil service, examines the leading incentives for such reforms (ideological, political, technological, modernizational) and their relationship. It was found that the key vectors of civil service reforms in the context of personnel management are decentralization and merit pay. The esense of these two directions of reforms is revealed, their advantages in comparison with the traditional (bureaucratic) system of personnel management in the civil service are identified. In addition, a number of their negative manifestations were identified, supported by evidence. Thus, the system of forming merit payments is often faced with the subjectivity of supervisors, who in their own assessments may refer to unprincipled and non-primary criteria. Decentralization, for its part, may face the problem of positions reclassifying. It is argued that personnel policy reforms in the United States, which began in the 1980s and lasted until the end of the first decade of the XXI century, were ideologically influenced by the new public management, an approach designed to overcome the inefficiency, inflexibility and hierarchy of the bureaucratic civil service by means of of a number of management techniques borrowed from the private sector (outsourcing, delegation, marketization, etc.). In general, the study is based on a broad research base, in particular the works of such scientists as R. Battaglio, S. Condrey, S. Hays, J. Kellough, L. Nigro, J. Sowa, etc., resulting in objectivity and complexity author's position. It is concluded that reforms of the personnel management system in the public sector should be based on data and knowledge developed through the application of systematic and non-partisan analysis, and not based solely on the dictates of ideology or the requirement to strengthen political control over the bureaucracy.

Key words: *personnel management system, public sector, decentralization, bureaucracy, efficiency.*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/13

Кукін І.В.
Державна прикордонна служба України

РЕЛІГІЯ ТА ВІРА ЯК ФАКТОРИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті розглянуті основні фактори впливу релігії та віри на стан інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки держави. Розглянуто їх вплив на формування моделей державно-конфесійних відносин залежно від способу організації в державі верховної влади.

Зазначено, що демократії та теократії мають певні відмінності щодо використання механізмів публічного управління. У демократичних країнах їх перелік обмежений мотиваційним, правовим та механізмом двобічного симетричного діалогу із громадянським суспільством.

Наведені основні структурні елементи релігійного життя у суспільстві, найбільш суттєві для галузі публічного управління ознаки релігійних норм, поширені тлумачення та визначення термінів «релігія» та «віра».

Акцентовано увагу на наявних у галузі публічного управління проблемах інформаційно-аналітичного забезпечення та недоліках методологічного характеру. Зазначено, що вони можуть впливати на прийняття управлінських рішень через суб'єктивно-залежні уявлення людини про майбутні результати управлінської діяльності. З іншого боку, вони зумовлюють необхідність поєднання у суспільстві наукових знань, віри, науки і релігії.

Наведені актуальні для сучасного суспільства релігійні уявлення про добро і зло. На фоні демократичних цінностей сучасного суспільства показані наявні протиріччя у низці релігійних догм.

Підкреслено, що віра у сучасному суспільстві може проявлятися як невід'ємний елемент релігії, так і окремий суб'єктивно залежний фактор процесу прийняття управлінських рішень. Вона може істотно впливати на ставлення людини до певних об'єктивно існуючих фактів.

Зазначено, що на сучасному етапі розвитку публічного управління органам державної влади та місцевого самоврядування неможливо відмовитись від співпраці з релігійними організаціями. Зважаючи на зв'язок релігії та віри зі станом інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки держави, необхідна конкретизація видів відповідальності за порушення законодавства України про свободу совісті та релігійні організації.

Ключові слова: *інформаційна безпека особистості, релігія, віра, механізм забезпечення національної безпеки, функції релігії, механізми публічного управління.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Релігійні організації в Україні залишаються поза межами державного і політичного впливу. Разом із тим вони становлять частину громадянського суспільства та продовжують впливати на забезпечення стабільності та правопорядку в державі. У складних умовах обстановки багато людей, особливо коли вони перебувають у складних життєвих ситуаціях або на грані виживання, звертаються за допомогою до Бога. Не випадково в Україні починаючи з 2014 року розпочато створення інституту капеланів у військових частинах.

Крім цього, вплив нових політичних, економічних, соціальних та інших факторів може суттєво обмежувати практичну придатність раніше опрацьованих та апробованих методик оцінки та вибору кращих альтернатив. Суттєві зміни достовірності критеріїв оптимальності або ефективності в умовах істотної зміни внутрішнього та зовнішнього середовища органів державного управління, обмеження наявної інформації, брак часу на її обробку призводять до прийняття управлінських рішень на основі віри посадових осіб суб'єктів публічного управ-

ління у можливість досягнення вибраним шляхом необхідних результатів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інтегрованого управління кордонами досліджувались А. Арістовою, О. Бортніковою, О. Борділовською, Е. Гаузером, О. Грінером, М. Кіном, П. Ковалівим, О. Корнієвським, В. Луценком, С. Оніщуком, П. Петровським, Ю. Решетниковим, Д. Саттєром, О. Степановим, Г. Щокіним та іншими дослідниками. Разом із тим вплив релігії та віри на стан забезпечення національної безпеки залишається не досить дослідженим.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розгляд релігії та віри як факторів інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Сучасними дослідниками механізм забезпечення національної безпеки розглядається, по-перше, як сукупність нормативного (матеріального і процесуального) й інституційного (державного і недержавного) елементів; по-друге, як процес спільної діяльності державних інститутів та структур громадянського суспільства [1, с. 418].

Моделі державно-конфесійних відносин поділяються на: ідентифікаційну; коопераційну; сепараційну [2, с. 24]. Відповідно до чинного законодавства релігійні організації в Україні не можуть: виконувати функції держави, брати участь у діяльності політичних партій; висувати кандидатів до органів державної влади. Разом із тим вони можуть брати участь у громадському житті, використанні засобів масової інформації тощо [3].

Залежно від способу організації верховної влади релігійна організація може бути недержавною громадянською організацією (наприклад, у демократичних державах) або державним органом (в умовах теократії). Зазначені особливості впливають на можливості держави використовувати відповідні механізми публічного управління у сфері релігійного життя. Зокрема, теократичні держави майже не обмежені вибором механізмів публічного управління. У демократичних країнах їх перелік обмежений мотиваційним, правовим та механізмом двобічного симетричного діалогу із громадянським суспільством.

Особливості ставлення держави, її громадян та міжнародної спільноти до релігійних конфесій можуть створювати загрози та ризики національній безпеці. Тому не випадково Російська Федерація перешкоджала створенню Православної церкви України та наданню їй Вселенським Патріархом Варфоломієм Томосу про автокефалію.

Структурними елементами феномена релігійного життя вважаються: забезпечення солідарності у суспільстві; формування колективного світогляду; впровадження певної символічної системи (єдності обрядів); релігійні інститути (сукупність засобів та способів задоволення певних потреб, надання допомоги людині у безнадійних ситуаціях); спільна людська діяльність під впливом релігійних, моральних, апріорних та інших факторів; вплив на суспільне життя; інтеграція певних соціальних груп [4, с. 91].

Найбільш суттєвими ознаками релігійних норм А. Арістова називає: домінуючий характер; претензію на уніфікацію різноманітних сфер людського життя; встановлення системи заборон; обмеження потреб людини та систематичне утримання від їх задоволення; виключне поширення норм на віруючих певної конфесії; встановлення специфічних засобів контролю і санкцій у разі порушення встановлених вимог; суперечність окремих норм з життєвим досвідом та здоровим глуздом [5, с. 37].

У загальному розумінні релігія – це «форма суспільної свідомості, що ґрунтується на вірі у Бога та надприродні сили» [6, с. 472]. В Енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза та І. Єфрона під терміном «релігія» розуміється організоване поклоніння вищим силам, що передбачає віру в існування вищих сил, встановлення до них особливих відносин, що закріплюються відповідним культом. Розвиток релігії пов'язаний з удосконаленням у суспільних стосунках звичаїв, норм права, моральності. Разом із тим вона може руйнуватися втратою віри та свого внутрішнього благочестя [7, с. 540].

На думку Г. Щокіна, трансформації релігійних уявлень полягали у визначенні одного творця Всесвіту, пари, яка ототожнює Небо і Землю, вищого жіночого (Мати Земля) й згодом чоловічого божества (з настанням патріархату), божеств Сонця і Місяця (як правило, діти Неба і Землі), ієрархії богів (наслідок розподілу праці), зміна одних вищих істот на інші (поділ народів на кочівників, рибалок, землеробів тощо) [8, с. 374]. Вважається, що перші уявлення про необхідність поваги до будь-якої віри були сформульовані імператором Ашокою (близько 273–232 рр. до н.е.). На його думку, зневага до чужої віри спричиняє шкоду власній [9, с. 32].

Релігія як сфера суспільного життя включає: різновид суспільної свідомості; задоволення потреб та інтересів людей здійсненням духовної діяльності; релігійні відносини; суспільні інститути, які створюють люди для задоволення своїх релігійних потреб [10, с. 100].

На думку О. Грінера, термін «релігія» ототожнюється із: формою суспільної свідомості; частиною духовної культури суспільства; вірою в існування надприродних сил; засобом існування людини; компонентом структури суспільства. Місце релігії у суспільному житті, ставлення до неї виробляється кожною державою окремо. Як приклад, у демократичних суспільствах впроваджується плюралізм релігійних конфесій, рівність перед законом релігійних організацій та їх членів, свобода сповідання будь-яких релігій [1, с. 617].

Релігії становлять основу духовних, політичних і виробничих цінностей, залишаються регуляторами людської діяльності та розвитку суспільства. Так, із стародавніх письмових джерел відомо про існування суперництва між жерцями та правителями шумерів. Унаслідок повстання в Єгипті знаті проти жерців приблизно з 2400 року до н. е. відбувся розпад держави на декілька ворогуючих країн [8, с. 227].

В історії людства також мали місце чисельні спроби підтримання релігії терором та релігійними війнами. Разом із тим у довгостроковій перспективі релігійна експансія майже не дозволяла агресору розширювати свою територію [7, с. 542].

На рубежі XVIII – XIX століть під час перебування в іспанських колоніях (острові Тенеріфе та Східній Венесуелі) О. Гумбольдт зробив висновок, що: наближення людини до осередків культури збагачує її духовне життя; корінне населення зазначених територій ставить культ природи та її сили вище за поширену вихідцями з Європи релігію; ізоляція та суворий клімат знищують ознаки цивілізації; культурна людина суттєво відрізняється за своїм сприйняттям добра і зла [11, с. 328].

Невід'ємним складником релігії вважається віра. В енциклопедичному словнику Ф. Брокгауза та І. Єфрона зазначений термін тлумачиться як визнання істини без використання формально логічних доказів, емпіричних та логічних підстав. Віра відображає ставлення людини до: Бога; інших людей; світу; предмета діяльності. Вона стає необхідною у ході конкретної діяльності людини [7, с. 540; 12, с. 641]. Слово «віра» також може тлумачитись як: упевненість; почуття правоти; визнання існування Бога; релігійне вчення [6, с. 110].

У суспільно корисній діяльності під терміном «віра» розуміється сприйняття фактів або тверджень достовірними без будь-якого логічного обґрунтовування, що суттєво впливає на поведінку і діяльність людини. Сучасні дослідники поділяють віру на: релігійну (певні догми, що не потребують доказів); світську (переконання, що ґрунтуються на об'єктивних законах). Її сила перевищує аргументацію логічних доказів і підтверджень об'єктивними фактами [13, с. 70].

Знання і віра, наука і релігія можуть вважатися відокремленими різновидами діяльності людини, які не виключають та взаємно доповнюють одна одну. Зазначене П. Ковалів пояснює тим, що для доказу існування електрону дослідник має з початку повірити в таку можливість [14, с. 7].

Також цікавою є думка Е. Гаузера про те, що, на відміну від віри, наука не спроможна зробити людину щасливою. Це він пов'язує з принципово різними результатами впливу віри та науки на моральні якості людини [14, с. 20].

Разом із тим в умовах обмеження необхідної інформації, часу для її аналізу, недосконалості наукових знань людина обмежено придатна сформувати свої переконання відповідно до об'єктивно існуючих законів розвитку соціальних систем. Це зумовлює необхідність відокремлення суб'єктивно залежного різновиду віри, що впливає на стан інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки. На ранніх етапах розвитку суспільства фактор віри як можливість досягнення поставленої мети та результати попередньо накопиченого досвіду управлінської діяльності могли слугувати основними критеріями вибору кращого альтернативного рішення, але зазначений підхід без прогнозування логічними та іншими методами ймовірності виникнення небажаних негативних наслідків не гарантує досягнення поставлених цілей.

На думку С. Оніщука та П. Петровського, релігія виконує: світоглядну (пояснення світу та місця людини в ньому); компенсаторну (зняття суперечностей та стресів в уявному соціальному житті); комунікативну (засіб спілкування віруючих з Богом та між собою); регулятивну (вплив релігійних ідей на поведінку, думки та дії віруючих); легітимізаційну (можливість використання певними соціальними або політичними групами релігійних цінностей, норм та зразків поведінки для досягнення своїх цілей); інтегративну (забезпечення стабільності суспільства) функції, що показані на рис. 1. Це зумовлене притаманними їй усталеними протягом тривалого часу правилами поведінки, мораллю, звичаями, обрядами та певними правовими імперативами [15, с. 2].

Історія людства та публічного управління невід'ємно пов'язана з процесами зміни релігійно-етнічних парадигм [16, с. 24]. Так, Трипільська релігійна культура, на думку Г. Лозко, включала: круговорот Всесвіту; дуалізм та єдність пози-

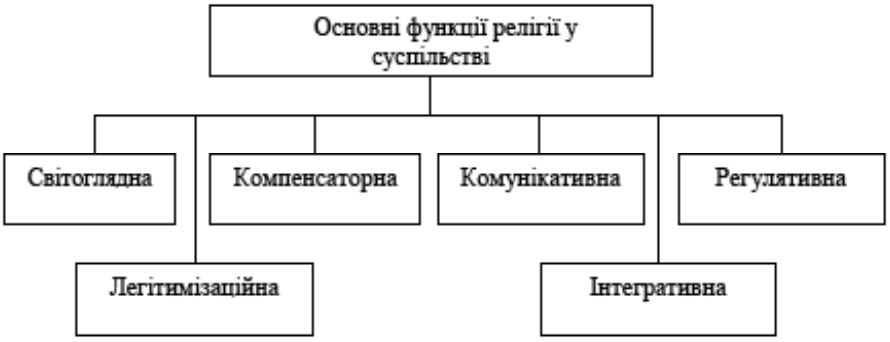

Рис. 1. Основні функції релігії у суспільстві

тивного і негативного; триєдність світу (верхній, середній і нижній світи); чотири сторони світу та різні фази Місяця. Центральне місце відводилось Богині – Матері. Це, безумовно, знаходило своє відображення у структурі суспільства [17, с. 197].

У періодизації слов'янського язичества Б. Рибаков визначив чотири основні етапи: культ упирів і берегинь; культ Роду (аналог поширеного на Близькому Сході культу Осириса); культ Перуна (заступник дружинно-князівських кіл Київської Русі); приховане існування стародавніх вірувань разом з християнством (найбільш відома традиція – свято врожаю) [17, с. 201].

У індіанців Північної Америки були поширені уявлення про чотири сторони світу, землю, вогонь, повітря, воду. Проте вони не приділяли значення ієрархії богів та їх персоніфікації [8, с. 326].

В укладеному близько 2200 року до н. е. договорі між царем Еламу та аркадським правителем перелічено 37 богів (відповідно до їх ієрархії) [8, с. 310]. Міфічні династії Богів стародавнього Єгипту впорядковані за періодами їх правління: Птах, Ра, Шу, Геб, Осирис, Сет, Гор, Тот, Маат, Анубіс-Гор (Арес) [17, с. 449].

Перша спроба введення монотеїзму приписується фараону Аменхотепу III (Ехнатон, початок XIV – друга половина XIII століття до н. е.). Єдиним Богом усього Єгипту він оголосив Атона (диск сонця). Зазначена ідея могла бути запозичена у хетів, які головним вважали Бога сонця – Естана [17, с. 461]. У давньоіндійській релігії також згадується солярне божество – Савітар [16, с. 392].

Натепер найбільш поширеними релігіями вважаються: іудаїзм; індуїзм; християнство; іслам. На відміну від інших релігійних конфесій, основні догмати індуїзму виглядають унікальними: переселення душі в нове тіло після смерті (сансара); покарання умовами майбутнього життя за скоєні в минулому негативні вчинки (карма); можливість прояву Бога в різних формах та образах [18, с. 23]). Разом із тим вважаємо, що такий підхід є певною інтерпретацією ідеї переселення душі після смерті в пекло або рай залежно від сукупності скоєних під час життя на Землі вчинків. Різноманітність форм і образів надприродної сили в іудаїзмі, християнстві та ісламі також проявляється через визнання єдиного творця Всесвіту, його сина і пророків. Наявність передумов соціальних конфліктів пояснюється недосконалістю людини, яка, на відміну від Бога, вимушена поєднувати у собі матеріальні (забезпечують існування тіла) та духовні (пов'язані з існуванням душі) властивості. Необхідність встановлення певної ієрархії у суспільстві пояснюється необхідністю попередження конфліктів у суспільстві.

Наявність спільних джерел у розвитку основних релігійних конфесій підтверджується окремими текстами. Так, Старим Заповітом у християн називається загальновизнана іудаїзмом і християнством перша за часом створення частина Біблії. Вона складається з пам'яток давньоєврейської літератури XII–II століть до н. е. Окремі сучасні дослідники також виявляють у них апозичення з більш ранньої шумеро-аккадської міфології [17, с. 43].

Окремі рекомендації стародавніх релігійних текстів досі не втрачають актуальності в галузі публічного управління. Так, у трактаті Артхашастра поряд з іншим розглядаються питання: випробування чесності напередодні призначення міністрів; встановлення правил послам та обов'язків царям і їх охороні; випробування чиновників і боротьби з корупцією; судочинства та ведення слідства; необхідності підтримання громадського порядку; засад зовнішньої політики, правил ведення війни, причин занепаду, жадібності та ворожнечі держав; пороків населення та чиновників; воєнних хитрощів та мотивації війська; таємниц ведення війни, омани супротивників тощо [16, с. 480].

До основних заповідей буддизму як течії індуїзму належать: не шкодити живим істотам; не брати нічого без згоди власника; не порушувати подружню вірність; утримуватись від брехні, алкоголю, наркотиків; відмовитись від обжерства тощо [16, с. 531].

Свідчення того, що не всі люді чесні, можна знайти і в Корані. Зокрема, в ньому містяться поради: не грати в азартні ігри (призводять до ворожнечі, розточення майна) [19, с. 47]; брати свідків під час укладання договорів [19, с. 64]; не слідувати за тим, про що немає знань [19, с. 335]; дотримуватись мір на терезах [19, с. 335]; не спокушатися на майно сироти [19, с. 335]. Також забороняється брати своїх родичів помічниками [19, с. 225].

Погані вчинки у Корані розподіляються на великі (гидливість) та малі (утиск) [19, с. 87]. Аналогічна градація протиправних вчинків притаманна сучасному законодавству України, в якому відрізняються злочини (передбачають кримінальну відповідальність) та інші правопорушення (мають наслідком адміністративну, дисциплінарну, цивільну відповідальність).

Поряд з позитивними рекомендаціями Коран містить низку атавізмів, зокрема: помста (загибель армії фараона у морі) [19, с. 196]; залякування (відсікання рук злодіям) [19, с. 137]; ґендерна дискримінація (чоловіки стоять над жінками) [19, с. 105]; звинувачення іудеїв у лихварстві та викривленні на свою користь перебігу подій щодо сходу мусульман з Єгипту [19, с. 137]; нетерпіння до прихильників іншої віри [19, с. 714].

Прояви моральної та духовної деградації суспільства, втрата уявлень людей про добро та зло негативно впливають на стан національної безпеки будь-якої держави. З огляду на це релігійні організації залишаються суб'єктами впливу на суспільство, його морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності. Релігійно-конфесійні чинники, так само як політичні, економічні та національно-мовні, можуть спричиняти соціальні конфлікти [20, с. 2].

На думку Д. Саттєра, побудова СРСР на принципах атеїзму призвела до наділення партійної еліти атрибутами Бога. Прагнення на свій розсуд творити історію перетворило життя радянських людей на маскарад, імітацію ефективності та доцільності заснованої на безумовній вірі комуністичної ідеології. Це призвело до деградації демократичних інститутів суспільства, парламенту, органів суду, профспілок, засобів масового інформування. Відмова від віри у Бога призвела до визнання ідеології смислом життя, відмови від моралі в угоду підтримання ідеї класової боротьби [21, с. 39].

Висновки. Отже, на сучасному етапі розвитку публічного управління органам державної влади та місцевого самоврядування неможливо відмовитись від співпраці з релігійними організаціями за умови їх участі у формуванні в соціумі позитивних уявлень про світ, забезпеченні гармонічного існування людини в природному та соціальному середовищах. Зважаючи на зв'язок сфери релігійного життя зі станом забезпечення національної безпеки, законодавцю доцільно встановити конкретні види відповідальності за порушення Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Також органам державної влади доцільно враховувати та сприяти позитивним трансформаціям релігійних ідей, що зумовлюються розвитком науки та перспективою заміни поняття надприродної істоти сукупністю об'єктивних та незалежних від суб'єктивних уявлень людини законів Всесвіту.

У суспільстві віра може проявлятися як невід'ємний елемент релігії, так і окремий суб'єктивно залежний фактор процесу прийняття управлінських рішень. Вона може істотно впливати на ставлення людини до фактів або тверджень, які неможливо перевірити унаслідок обмеження інформації (за кількістю та якістю), браку часу, відсутності науково обґрунтованих методик та попередньо отриманого досвіду. Віра як упевненість у позитивних результатах і мотивації діяльності людей залишається вагомим чинником інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки. В умовах суттєвої зміни зовнішнього та внутрішнього середовища потребується використання в публічному управлінні логічних, економічних та інших методів прогнозування негативних та позитивних наслідків альтернативних управлінських рішень.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення засад державної політики у сфері свободи совісті й релігії.

Список літератури:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

2. Решетніков Ю. Організаційно-інституційне забезпечення державно-конфесійних відносин: вітчизняний та закордонний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1 (20). С. 23–35.

3. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text.

4. Бортнікова О.Г. Методологічний конструкт дослідження функціонування релігії в соціумі. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2014. № 4. С. 88–98.

5. Арістова А.В. Феномен релігійної девіації: теоретичні нариси. Київ : Інтерсервіс, 2017. 182 с.

6. Яковлева А.М., Афонська Т.М. Сучасний тлумачний словник української мови. Харків : Торсінг Плюс, 2008. 672 с.

7. Энциклопедический словарь / Изд. Ф.А. Брокзауз, И.А. Ефрон. Санкт-Петербург : Типография Акционерного общества «Издательское дело», 1899. Т. 26а. С. 540–544.

8. Щокін Г. Людство і віра : навчально-методичний посібник. У 3 т. Київ : МАУП, 2002. Т. 1. 576 с.

9. Берділовська О.А. Індія і Пакистан: інтелектуальна історія розлучення. Київ : Інститут сходознавства, 2018. 292 с.

10. Луценко В.В. Сфера релігії як об'єкт державної політики: специфіка управлінського впливу держави. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2017. № 1. С. 97–103.

11. Гумбольдт А. Путешествие в равноденственные области Нового Света в 1799–1804 гг. Остров Тенерифе и Восточная Венесуэла. / Пер. с фр. Т.Л. Ровинских, В.И. Ровинских. Москва : Географгиз, 1963. 502 с.

12. Энциклопедический словарь / Изд. Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. Санкт-Петербург : Типо-Литография И.А. Ефрона, 1892. Т. 7а. С. 641.

13. Психологічна енциклопедія / Автор-упорядник О.М. Степанов. Київ : Академвидав, 2006. 424 с.

14. Ковалів П. Віра й наука. Вінніпег : The Christian Press, 1962. 32 с.

15. Оніщук С.В., Петровський П.М. Соціокультурне значення церкви для сучасних демократичних трансформацій в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 1 (52). С. 1–7.

16. Щокін Г. Людство і віра : навчально-методичний посібник. У 4 т. Київ : Персонал, 2008. Т. 3. 576 с.

17. Щокін Г. Людство і віра : навчально-методичний посібник. У 4 т. Київ : МАУП, 2005. Т. 2. 640 с.

18. Кин М. Религии мира. Харьков : б.в., 2005. 240 с.

19. Коран. Дніпропетровськ : Середняк Т.К., 2015. 760 с.

20. Корнієвський О.А. Релігійні організації у системі забезпечення національної безпеки України. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 3 (26). С. 1–8.

21. Саттер Д. Век безумия. Распад и падение Советского Союза / Пер. Б. Кипниса. Киев : Дух і літера, 2017. 560 с.

Kukin I.V. RELIGION AND FAITH AS FACTORS OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN THE FIELD OF THE STATE NATIONAL SECURITY

The article considers the main factors of religion influence and faith on the individual information security in the field of national security. Their influences on the state-confessional relations models' formation are depending on the way of the supreme power organization in the state.

It is noted that democracies and theocracies have some differences in the use of public administration mechanisms. In democracies, their list is limited by the motivational, legal and mechanism of bilateral symmetrical dialogue with civil society.

It included the main structural religious life elements in society, the most essential for the field of public administration signs of religious norms, common interpretations and the terms definitions such as "religion" and "faith".

Emphasis is placed on the existing in the field of public administration problems of information and analytical support and shortcomings of a methodological nature. It is noted that they can influence management decisions through subjectively dependent ideas about the future results of management. On the other hand, they necessitate a combination of scientific knowledge, faith, science and religion in society.

Religious ideas about good and evil relevant to modern society are given. Against the background of modern society democratic values, the existing contradictions in a number of religious dogmas are shown.

It is emphasized that faith in modern society can be manifested as an integral element of religion, as well as a separate subjectively dependent factor in the decision-making process. It can significantly affect a person's attitude to certain objectively existing facts.

It is noted that at the present stage of public administration development it is impossible to refuse from public authorities and local government's cooperation with religious organizations. Given the connection between religion and faith with the individual information security in the field of national security of the state, it is necessary to specify the types of liability for violations of Ukrainian legislation on conscience freedom and religious organizations.

Key words: *individual information security, religion, faith, mechanism of national security, religion functions, mechanisms of public administration.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/14

Покатаєв П.С.
доктор наук з державного управління, професор,
Класичний приватний університет

Литвиновська П.С.
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті висвітлено основні напрями розвитку державно-приватного партнерства в зарубіжних державах та окреслити перспективи використання такого досвіду для України. Обґрунтовано необхідність використання для України зарубіжного досвіду регулювання державно-приватного партнерства, що сприятиме: 1) прискоренню темпів соціально-економічного розвитку за рахунок додаткових інвестицій з позабюджетних джерел в об'єкти інфраструктури та за рахунок підвищення якості послуг публічного сектора; 2) економії бюджетних коштів в короткостроковому періоді за рахунок розподілу фінансування на триваліший у часі період; 2) підвищенню ефективності використання бюджетних коштів за рахунок залучення приватного сектора тощо. Окреслено досвід державно-приватного партнерства у Великобританії, Ірландії, США, Франції, Італії, Нідерландах, Німеччині. Підкреслюється, що адаптування державно-приватного партнерства до українських реалій і впровадження позитивного зарубіжного досвіду в цьому контексті з метою розвитку вітчизняної економіки є одним із напрямів державного регулювання розвитку досліджуваного явища в сучасних умовах. Управлінський аспект застосування державно-приватного партнерства полягає в регулюванні його в процесі модернізації регіональної політики України, в контролі за навантаженням на видаткову частину державного та регіональних бюджетів і за дотриманням відповідальності сторін за результативність реалізації інвестиційних проєктів на місцевому рівні.

Акцентується на тому, що для ефективного управління цим процесом необхідно: вдосконалити нормативно-правову базу щодо державно-приватного партнерства в Україні; ввести механізм компенсації державі та приватному сектору збитків, завданих унаслідок одностороннього розірвання контракту, передбачити заміну приватним партнера (без проведення нового конкурсу) через невиконання ним зобов'язань, узятих на себе; забезпечити можливість надання бізнесу пільг (у разі укладання стратегічно важливого договору) та зробити жорсткішими санкції за невиконання зобов'язань; довести до мінімуму число погоджувальних процедур на стадії укладання договорів тощо.

Ключові слова: *бізнес, держава, державно-приватного партнерство, зарубіжний досвід, інвестиційні проєкти, регіональний бюджет, регулювання, управлінські механізми.*

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство в сучасних умовах набуває дедалі більшої актуальності в усьому світі, у тому числі й Україні. В реаліях ситуації, що склалася в нашій державі, доцільно спиратися на зарубіжний досвід у сфері регулювання державного-приватного партнерства, вивчати й адаптувати його до української дійсності, впроваджувати кращі приклади у вітчизняну практику державного управління, розробляти новий інструментарій щодо розвитку цього перспективного явища.

Як свідчить аналіз теоретичних джерел та практичних напрацювань, найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства наразі виступають: житлово-комунальна сфера (водопостачання, виробництво і транспортування

електроенергії, благоустрій); будівництво й утримання автошляхів; експлуатація будівель бюджетного сектору економіки; телекомунікації; енергозбереження тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню різних аспектів проблеми державно-приватного партнерства присвятили свої наукові праці багато дослідників, зокрема: Р. Бачо (інституційні аспекти впровадження державно-приватного партнерства на ринках небанківських фінансових послуг України), А. Білоус (світовий досвід впровадження системи державно-приватного партнерства в Україні), І. Брайловський (зміст державно-приватних партнерств), Ю. Вдовенко (інструментарій приватно-державного партнерства в місцевому соціально-економічному розвитку), О. Вінник (проблеми правового регулювання договірних відносин державно-приватного партнерства), В. Демішкан (перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства), О. Дєгтяр (особливості застосування технологій державно- приватного партнерства в управлінні інноваційними проектами), Н. Дроздова (теоретико-методологічний аспект інституціональних проблем задоволення державних потреб в умовах ринкових взаємовідносин), І. Дубок (історичний досвід державно-приватного партнерства), О. Длугопольський (уроки зарубіжного досвіду державно-приватне партнерства для України), Т. Єфименко (державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки), А. Казанцев, Д. Рубвальтер (державно-приватне партнерство в науково-інноваційній сфері), Дж. Делмон (державно-приватне партнерство в інфраструктурі), А. Кредісов (державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні), В. Круглов (механізми державного регулювання розвитку державно-приватного партнерства в Україні), І. Мерзлов (інституціональний аспект міжнародного досвіду розвитку державно-приватного партнерства в економічно розвинутх країнах), О. Озерчук (державно-приватне партнерство та активізація інвестиційної діяльності в Україні), Н. Оленцевич (державно-приватне партнерство у розвинених країнах світу в контексті використання досвіду в Україні), О. Сиротюк (формування правових засад державно-приватного партнерства: теоретичні проблеми становлення та розвитку), К. Павлюк (сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави), О. Петрухіна (запровадження та розвиток державно-приватного партнерства, спрямоване направлене на залучення інвестицій та розвиток інвестиційної діяльності в Україні), О. Сідуняк (механізм узгодження інтересів держави, бізнесу і суспільства державно-приватного партнерства в соціальній сфері), О. Стоян (особливості, тенденції, перспективи розвитку державно-приватного партнерства у сфері відновлювальної енергетики України), Ф. Узунов (зарубіжний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства), С. Хєда (світовий досвід і перспективи розвитку державно-приватного партнерства), П. Шилепницький (особливості ефективності використання державно-приватного партнерства в регіонах), О. Шутаєва (зарубіжний досвід державно-приватного партнерства і можливість його адаптації в Україні) та ін.

Мета статті – висвітлити основні напрями розвитку державно-приватного партнерства в зарубіжних державах та окреслити перспективи використання такого досвіду для України.

Виклад основного матеріалу.

У контексті державної політики щодо економічного розвитку країн світу у другій половині XX ст. – перших двох десятиріччях XXI ст. активно розвивається державно-приватне партнерство.

Метою застосування державно-приватного партнерства на загальнодержавному рівні є: прискорення темпів соціально-економічного розвитку за рахунок додаткових інвестицій (з позабюджетних джерел) в об'єкти інфраструктури та за рахунок підвищення якості послуг публічного сектора; економія бюджетних коштів в короткостроковому періоді за рахунок розподілу фінансування на триваліший у часі період; підвищення ефективності використання бюджетних коштів за рахунок залучення приватного сектора тощо.

В умовах державно-приватного партнерства відбувається розподіл ризиків та відповідальності між суб'єктами у процесі реалізації спільних цілей.

На думку дослідників А. Ренди та Л. Шрефлера, всі країни залежно від інтенсивності впровадження механізмів державно-приватного партнерства, можна виокремити в такі групи [10]:

– *«економічно розвинуті країни»* – країни, які є лідерами за кількістю підписаних контрактів (Великобританія, Ірландія, Італія, Канада, Німеччина, Сінгапур, США, Франція, Японія), вони мають чітко сформовану нормативно-правову базу щодо використання механізмів державно-приватного партнерства в багатьох сферах;

– *«проміжні країни»* – країни зі значним поширенням державно-приватного партнерства (Іспанія,

Португалія), проте не в усіх сферах, що пояснюється недосконалістю законодавчої бази та відсутністю сталої стратегії уряду щодо дії такого явища;

– *«група країн, що запізнилися»* – країни, в яких застосування державно-приватне партнерство знаходиться на початковому етапі розвитку (Бельгія, Греція, Люксембург, Норвегія, Швеція);

– *«особлива група»* – країни, що мають різні політичні та економічні особливості (держави Центральної та Східної Європи); для впровадження державно-приватного партнерства уряди цих країн змушені долати численні проблеми: нерозвиненість ринку капіталу, відсутність кваліфікованих спеціалістів, недостатня аналітична підготовка організації проектів тощо.

Цікавим є досвід державно-приватного партнерства у Великобританії, його ознаками є такі: держава виступає як інвестор у створення власного капіталу (або придбання частки у статутному капіталі); централізація, що передбачає посилення централізованого підходу до відбору та реалізації проєктів державно-приватного партнерства; диверсифікація джерел фінансування шляхом залучення довгострокових і менш витратних джерел фінансування (коштів страхових та пенсійних фондів, довгострокових кредитних фондів) порівняно з дорогим та короткостроковим банківським фінансуванням; поліпшення механізму розподілу ризиків за допомогою зміни страхового та інших галузей права; прозорість: низку заходів спрямовано на поліпшення звітності, у тому числі введення зобов'язань щодо опублікування звітів про фінансування на ринку цінних паперів; ефективне співвідношення ціни/якості: уряд має проводити консультації щодо досягнення найкращого співвідношення ціни/якості.

Великобританія лідирує серед країн «Великої сімки» за кількістю заключних договорів із державно-приватного партнерства: щорічно тут укладається близько 80 нових угод із партнерства, які забезпечують 17% економії держав ного бюджету [4, с. 8].

Найпопулярнішою формою державно-приватного партнерства в країні є так звана «приватна фінансова ініціатива», розвиток якої пов'язаний із пошуком способів покращання послуг для населення, що робить меншим навантаження на державний бюджет.

Як зауважує Ф. Узунов, в Ірландії через механізми державно-приватного партнерства реалізується ціла низка інфраструктурних проектів в енергетиці, транспорті, сфері соціальних послуг на основі прийнятої концепції з централізованим органом у цій сфері – Центральний відділ із державноприватного партнерства [8].

У США державно-приватне партнерство набуло широкого поширення на муніципальному рівні, що пояснюється відсутністю в законодавстві США федерального закону, що встановлює єдині підходи до реалізації таких проєктів. Державно-приватне партнерство регулюється чинними нормативно-правовими документами за галузевою ознакою. Основний інститут, що відповідає за розвиток державно-приватного партнерства в країні, –Національна рада з державно-приватного партнерства (The National Council for Public-Private Partnerships), що є комерційною організацією у складі уряду та сприяє впровадженню державно-приватного партнерства на всіх рівнях державного управління і створює умови для налагодження співробітництва між державним та приватним секторами у соціально значущих для населення сферах. Також функціонує низка інших організацій, пов'язаних з розвитком державно-приватного партнерства в США: Department of State: Global Partnership Initiative (Агентство підтримки глобальних ініціатив), Federal Highway Administration (Федеральне агентство автомобільних доріг), The Millennium Challenge Corporation (Корпорація тисячоліття), а також регіональні центри державно-приватного партнерства [5, с. 72].

У США необхідним є дотримання стандартів інноваційної стратегії. На цій основі територія країни поділяється на певні частини: територію з високотехнологічним виробництвом (Каліфорнія, Массачусетс); територію з відносно стабільною промисловістю (Нью-Йорк, Північна Кароліна, Пенсильванія); територію з незначними природними ресурсами (Флорида, Міннесота, Техас) [9].

Що стосується досвіду державно-приватного партнерства у Франції, то французькі компанії входять до числа лідерів серед іноземних фірм, які успішно використовують у своїй діяльності механізми державно-приватного партнерства. Тут розвивається «французька модель», що має комплексний характером концесії, коли концесіонеру одночасно доручається і розробка концесії, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів і їхньої експлуатації [там само, с. 78].

У Франції в цьому контексті проводиться три окремих тендери – на проектування, на будівництво, на утримання об'єкта (або управління), особливістю французької моделі є те, що проводиться один тендер на увесь цикл робіт або послуг, що значно спрощує процедури державного адміні-

стрування і контролю та дозволяє реалізовувати масштабні проекти. Однак, у Франції не існує єдиного закону, який би регулюв усі форми державно-приватного партнерства.

В Італії також державно-приватне партнерство функціонує у формі концесії, що допомагає утримувати баланс між великими та малими державними проєктами. «Найрозповсюдженішими сферами використання державно-приватного партнерства є сфера надання адміністративних послуг та інфраструктура: водопостачання, спорудження автомагістралей. Подібною є співпраця держави і бізнесу у Швеції, однак особливістю є розподіл повноважень: держава є оператором проектів, а бізнес несе всі ризики» [4, с. 9].

Специфікою системи державно-приватного партнерства в Китаї є переважання ролі державного апарату, особливо в соціальній сфері та галузі бюджетного фінансування. Хоча не можна не зазначити, держава поступається останнім часом приватному капіталу та перекладає відповідальність у реалізації деяких проектів на приватний сектор економіки, наприклад водопостачання, очищення стічних вод тощо [9].

Цінним для України щодо довгострокового державно-приватного партнерства може бути досвід Нідерландів, де запроваджено програму партнерства у сфері транспорту та інфраструктури, метою якої є залучення приватного сектора до суспільних проєктів, включення яких до програми в Нідерландах має назву «процес MIRT». Він охоплює такі стадії: аналіз ринку (кон'юнктури, тенденцій, учасників тощо); аналіз витрат та вигід проекту; застосування компаратору державно-приватного партнерства, тобто його аналіз порівняно з аналогічними; оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої бюджетної моделі та до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT); застосування компаратору державного сектора; прийняття рішення щодо включення проекту до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури [1].

У Нідерландах найпоширенішою формою державно-приватного партнерства є контракт життєвого циклу, крім нього використовуються концесії, проекти комплексного освоєння територій, альянси тощо. Основними сферами застосування ДПП є: будівництво доріг, охорона здоров'я, освіта, комунальні споруди [7, с. 140].

У Німеччині реалізацію проектів на основі державно-приватного партнерства спочатку використовували в кооперативному будівництві. На земельному рівні використовуються інститути підтримки державно-приватного партнерства, що організовані за принципом мережевої організації, моделлю робочої або оперативної групи та модель рад з підтримки державно-приватного партнерства. Приватизація підприємств розглядається як один з механізмів ДПП, тому що в договорі придбання майна чітко прописуються завдання, параметри роботи для підприємств-власників нових активів [6, с. 250–254].

Як зазначає В. Демішкан, одним із пріоритетних напрямів використання механізму державно-приватного партнерства в Україні побудова нових та реконструкція старих автомобільних доріг на умовах концесії. Згідно з даними Державної служби автомобільних доріг України, понад 90% українських доріг потребують ремонту, а для задоволення потреб української економіки найближчим часом потрібно збудувати ще понад 4,5 тис. км нових доріг (орієнтовна вартість таких робіт – понад 200 млрд грн, що значно перевищує можливості державного бюджету) [3].

Вивчення зарубіжного досвіду засвідчило характерні риси державно-приватного партнерства, а саме: збереження державної та комунальної форми власності на об'єкти з одночасним упровадженням механізмів управління інфраструктурою приватними партнерами; довготривалість відносин; відкритість і прозорість діяльності органів державної та місцевої влади щодо визначення приватних партнерів; забезпечення надання якісних і здешевлених послуг як показник результативності й ефективності державно-приватного партнерства.

З'ясовано, що загалом високої ефективності застосування державно-приватного партнерства можливо досягти за умови скоординованої діяльності урядів, органів державної та місцевої влади і бізнесу. Наприклад, на місцевому рівні дієвими механізмами державно-приватного партнерства є: скорочення бюджетних витрат на розвиток необхідних об'єктів та реконструкцію інфраструктури; впровадження інноваційних технологій; використання фінансових ресурсів приватних партнерів у процесі реалізації місцевих програм та проектів тощо. Проте, варто зазначити, що в кожній країні – свої інструменти сприяння розвитку державно-приватного партнерства, які найбільше відповідають її особливостям, соціально-економічним і політичним умовам.

Державно-приватне партнерство, як свідчить світова практика, є взаємовигідним для обох сторін. Так, держава в процесі такої взаємодії досягає глобальних цілей, в тому числі інноваційні про-

екти, спільними зусиллями, залучаючи бізнес до реалізації стратегій соціально-економічного розвитку та розбудови інфраструктури економіки й використовуючи потенціал підприємницького сектору для суспільного блага. Приватний сектор, взаємодіючи з державою, здобуває можливість: для розвитку бізнесу та захисту своїх інтересів від корупції; для отримання фінансової допомоги на реалізацію суспільно корисних завдань; для прозорості різних форм взаємодії держави з бізнесом на паритетній основі.

Доводиться констатувати, що, наприклад, згідно зі статтею 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» в нашій державі певною мірою обмежено можливості застосування проектів в різних сферах громадського сектору, що потребують інвестицій від приватних партнерів. А це потребує вивчення зарубіжного досвіду й державно-приватного партнерства й адаптації його до умов українських реалій.

Як зазначає І. Брайловський, вигоди використання такої форми економічної взаємодії як державно-приватне партнерство можуть складатися з того, що даний формат взаємин бізнесу і влади може забезпечити [2]: більшу ефективність, а також економію часу при реалізації проектів і здійсненні робіт, за рахунок використання учасниками партнерства своїх найсильніших сторін; різноманітність у підходах до розробки і подальшого здійснення проектів за рахунок використання різних методів і розширення числа можливих варіантів; вищу якість економіко-управлінських рішень при реалізації спільних проектів, забезпечувану кваліфікацією представників бізнесу і найповніше врахування суспільних потреб і соціальної значимості, яку забезпечують представники органів управління; інтеграцію суб'єктів бізнесу в громадське життя за рахунок його безпосереднього залучення до реалізації соціально-значущих проектів; підвищення якості надаваних товарів і послуг за рахунок посилення державного контролю; зниження соціальної напруги і негативного відношення до бізнесу з боку населення за рахунок визнання його внеску у вирішення соціальних проблем.

Загалом, державно-приватне партнерство є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку держави на всіх рівнях: на національному, регіональному та місцевому, оскільки відбувається залучення додаткових ресурсів у проєкти в контексті тривалої взаємодії між владними структурами та інвесторами. Таке співробітництво сприяє ефективнішому використанню державних ресурсів та комунальної власності, а також підвищенню техніко-економічного рівня результатів господарювання.

Таким чином, на основі аналізу зарубіжного досвіду державно-приватного партнерства можна виокремити характерні риси державно-приватного партнерства: взаємодія між державою та приватним бізнесом, насамперед, і сфері інфраструктури; узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; реалізація масштабних суспільно значущих проектів; справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів тощо.

Висновки.

Отже, державно-приватне партнерство наразі виступає одним з найефективніших інструментів соціально-економічного розвитку країн на всіх рівнях: національному, регіональному, місцевому. Це – надійний засіб залучення коштів у проєкти, який характеризується співробітництвом державних і місцевих органів влади з інвесторами. Зарубіжний досвід свідчить, що результативність державно-приватного партнерства забезпечується: розвиненістю ринкової торгівлі та паритетністю у взаємовідносинах держави та бізнесу; використанням державно-приватного партнерства в інфраструктурній галузі, успішністю в сферах освіти (Великобританія, Німеччина), охорони здоров'я (Великобританія, Італія, Канада, Франція) водопостачання, будівництва автомобільних доріг (США) тощо.

Адаптування окреслених аспектів державно-приватного партнерства до українських реалій і впровадження позитивного зарубіжного досвіду в цьому контексті з метою розвитку вітчизняної економіки є одним із напрямів державного регулювання розвитку досліджуваного явища в сучасних умовах. Проте, для ефективного управління цим процесом необхідно: вдосконалити нормативно-правову базу щодо державно-приватного партнерства в Україні; ввести механізм компенсації державі та приватному сектору збитків, завданих унаслідок одностороннього розірвання контракту, а також передбачити заміну приватним партнера (без проведення нового конкурсу) через невиконання ним зобов'язань, узятих на себе; забезпечити можливість надання бізнесу пільг (у разі укладання стратегічно важливого договору) та зробити жорсткішими санкції за невиконання зобов'язань; довести до мінімуму число погоджувальних процедур на стадії укладання договорів тощо.

Управлінський аспект застосування державно-приватного партнерства полягає в регулюванні його в процесі модернізації регіональної політики України, в контролі за навантаженням на видаткову частину державного та регіональних бюджетів і за дотриманням відповідальності сторін за результативність реалізації інвестиційних проєктів на місцевому рівні.

Список літератури:

1. Білоус А. О. Світовий досвід впровадження системи державно-приватного партнерства в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 112(2). С. 299–306. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apmv_2013_112%282%29__38.

2. Брайловський І. А. Мета і зміст державно-приватних партнерств. *Технологический аудит и резервы производства*. 2014. № 1(5). С. 52–54.

3. Демішкан В. Перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства. URL: http://investukr.com.ua/get-news/485.

4. Кредісов А. І., Білоус А. О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та його використання в Україні. *Економіка України*. 2016. № 2(651). С. 4–15.

5. Мерзлов, И. Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект. *Вестник Пермского университета. Серия: Экономика*. Выпуск № 3/2012. С. 75–81.

6. Мущинська Н. Ю. Дослідження сучасного стану розвитку відносин державно-приватного партнерства в Німеччині та Україні. *Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету*. 2011. Випуск 8 (30). С. 246–256.

7. Оленцевич Н. В., Ковальова О. В. Державно-приватне партнерство у розвинених країнах світу: досвід для України. *Економічний аналіз*. 2014. Том 15. № 1. С. 134–143.

8. Узунов Ф. В. Зарубіжний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід.* 2013. № 14. С. 124–126. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/ipd_2013_14_31.

9. Шутаєва . О. О., Побірченко В. В., Грищенко М. О. Зарубіжний досвід державно-приватного партнерства і можливість його адаптації в Україні. *Економіка: теорія та практика*. 2015. № 1. С. 47–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ econom_2015_1_9.

10. Renda A., Schrefler L. Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union. *Briefing note v IP/A/IMCO/SC/2005-160 governed by the provisions of Framework Service Contract IP/A/IMCO/FWC/2005-33*. URL: euro2005.inform/news/11/p7273.

Pokataiev P.S., Litvinovska P.S. Prospects for the introduction of foreign regulatory experience public-private partnership in Ukraine

The article highlights the main directions of public-private partnership development in foreign countries and outlines the prospects for using such experience for Ukraine. The necessity of using for Ukraine foreign experience in the regulation of public-private partnership is substantiated, which will promote: 1) accelerating the pace of socio-economic development through additional investments from extra-budgetary sources in infrastructure and by improving the quality of public sector services; 2) budget savings in the short term due to the distribution of funding over a longer period; 2) increasing the efficiency of the use of budget funds by involving the private sector, etc. The experience of public-private partnership in Great Britain, Ireland, the USA, France, Italy, the Netherlands, and Germany is outlined. It is emphasized that the adaptation of public-private partnership to Ukrainian realities and the introduction of positive foreign experience in this context in order to develop the domestic economy is one of the areas of state regulation of the development of the phenomenon in modern conditions. The managerial aspect of the application of public-private partnership is to regulate it in the process of modernization of regional policy of Ukraine, to control the burden on the expenditure side of state and regional budgets and to respect the responsibility of the parties for the effectiveness of investment levels.

Emphasis is placed on the fact that for effective management of this process it is necessary to: improve the regulatory framework for public-private partnership in Ukraine; to introduce a mechanism of compensation to the state and the private sector for losses caused as a result of unilateral termination of the contract, to provide for the replacement of a private partner (without holding a new tender) due to non-fulfillment of obligations, obligations; ensure the possibility of providing benefits to businesses (in the case of a strategically important agreement) and toughen sanctions for non-compliance; to minimize the number of conciliation procedures at the stage of concluding agreements, etc.

Key words: *business, state, public-private partnership, foreign experience, investment projects, regional budget, regulation, management mechanisms.*

УДК 351:338 (477)
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/15

Корольчук О.Л.
к. держ. упр,
докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3336-3310

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ЯК ФАКТОР РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

У статті проаналізовано проблему управління змінами як фактору розбудови національної резильєнтності в сучасних умовах глобалізаційних викликів. Обґрунтовано, що управління змінами в сучасних соціально-економічних умовах для будь-якої країни є стратегічним завданням на сучасному етапі. Доведено, що у контексті трансформаційних процесів до важливих питань, що потребують інтенсивних пошуків нових підходів та імплементації кращих вітчизняних та міжнародних практик, варто віднести і управління змінами на національному, регіональному та локальному рівнях. З одного боку, це обтяжено умовами політичної та соціально-економічної кризи, зовнішньої агресії, анексії та окупації частин української території. З іншого, мінливість зовнішнього середовища, що підтримується й загальносвітовою динамікою глобалізації, ускладнює завдання забезпечення адекватності реагування на надзвичайні ситуації, кількість яких зростає, а характер і наслідки постійно загострюються. Закцентовано увагу, що безпрецедентність наслідків криз спонукають до розвитку та актуалізують питання національної резильєнтності як концепту, який з позиції нових наукових та практичних підходів пояснює питання національної стійкості, стабільності та безпеки загалом. Досліджено, що термін «резильєнтність» вивчається різними науками у всьому світі. Українські вчені розглядають національну резильєнтність як здатність системи протистояти або відновлюватись після значних порушень від дії стресорів, надзвичайних ситуацій, що загрожують її адаптивним функціям, життєздатності або розвитку; соціальної системи будувати нормальне, повноцінне життя за змінних обставин; суспільства – протистояти викликам та кризам суспільного життя, вносячи зміни та адаптації з підтримкою основних цінностей суспільства та інститутів; розуміється як системоутворюючий компонент та фактор, що гарантує здатність підтримувати та збільшувати життєві параметри та функції системи на всіх стадіях циклічного розвитку під зовнішніми та внутрішніми впливами. Доведено, що сучасним показником успішності діяльності влади, урядів має бути адекватне вимірювання ступеня резильєнтності країни, нації, територій або громад, що свідчитиме про здатність встояти перед кризами і продовжувати активно змінюватися та розвиватися.

Ключові слова: *публічне управління, управління змінами, національна резильєнтність, глобалізаційні виклики*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна українська держава набуває нового досвіду публічного управління в умовах соціально-економічних і політичних змін, внутрішніх та зовнішніх чинників, у т.ч. військовою агресією на сході країни та «гібридною війною», що впливають на становлення і розвиток України. Управління змінами в сучасних соціально-економічних умовах для будь-якої країни є стратегічним завданням, особливо враховуючи той факт, що наша країна на світовій арені постійно відчуває жорсткий тиск щодо прийняття управлінських рішень. Крім того, розширюються спектр і масштаби нових викликів, як-то: розвиток технологій, загострення екологічних та соціальних проблем, зміни у міжнародному русі капіталу тощо. Це потребує пошуку сучасних ефективних способів вирішення нових проблем на основі стратегій розвитку країни [1, с. 15].

Зважаючи на тенденції останніх років, у світовому розвитку почала проявлятися системна криза, на яку вплинули масштабні проблеми, зокрема світова фінансова та міграційна кризи, терористичні загрози, безпекові виклики у Східноєвропейському регіоні у зв'язку з агресією РФ тощо. Загальновідомі тенденції розвитку світу

мають беззаперечний вплив й на розвиток України, трансформуючи внутрішню і зовнішню політику, соціогуманітарну сферу, економіку та безпеку, впливаючи на динаміку її розвитку.

Гальмування інституційних процесів та неможливість подальшого поглиблення інтеграції змушує провідні держави світу шукати можливості подолання кризових явищ та розробляти нову глобальну стратегію розвитку, яка б дозволяла ефективно реагувати на виклики, що постійно виникають у глобалізованому світі [2, с. 70-71].

Сучасні загрози еволюціонують із неймовірною швидкістю. Відтак і реакція має бути відповідною. Україна має унікальний досвід, адже 5 років безперервних гібридних атак неабияк загартували вітчизняний "імунітет". Однак для того, щоб стійкість не залишалася спонтанною і реактивною, маємо створити далекоглядну систему захисту на стратегічному рівні [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти стійкості в системі публічного управління розглянуто у вітчизняних наукових доробках А.Бойко, М.Білинської, В.Голубь, О.Корольчук, О.Кондратенка, М.Орел, О.Резнікової, О.Хамініча та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У контексті трансформаційних процесів до важливих питань, що потребують інтенсивних пошуків нових підходів та імплементації кращих вітчизняних та міжнародних практик, можна віднести і управління змінами на національному, регіональному та локальному рівнях. З одного боку, це обтяжено умовами політичної та соціально-економічної кризи, зовнішньої агресії, анексії та окупації частин української території. З іншого, мінливість зовнішнього середовища, що підтримується й загальносвітовою динамікою глобалізації, ускладнює завдання забезпечення адекватності реагування на надзвичайні ситуації, кількість яких зростає, а характер і наслідки постійно загострюються.

Метою статті є здійснення аналізу проблем управління змінами в системі публічного управління у сучасних умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий розвиток глобалізації, інформатизації обтяжений сьогодні глобальними проблемами, пов'язаними з надзвичайними ситуаціями, нездатністю міжнародних організацій забезпечити глобальний мир, з природними та техногенними катастрофами – пожежами, повенями, цунамі, землетрусами, поширенням нових смертельних вірусів та бактерій. Сучасні кризи наносять безпрецедентні збитки, особливо вражаючи найпотужніший потенціал країн і націй – людей.

Водночас, невпинно зростає кількість випадків поєднаних ризиків та загроз, що формують комплексні впливи, наприклад, негативні зміни клімату та природніх ресурсів з ризиками економічної, екологічної, національної безпеки. Такі тенденції підтверджуються, опублікованими National Intelligence Council [4].

Глобальними трендами ключових впливів на розвиток людства:

1. Життя багатих стане довшим, життя бідних – коротшим. Кількість населення працездатного віку скорочується в розвинених країнах, але зростає в бідніших країнах, стимулюючи економічне зростання, зайнятість та урбанізацію, але не підвищуючи добробут населення, відтак, зумовлює посилення міграції. Тому критично важливим як для розвинених, так і для країн, що розвиваються, постане навчання протягом всього життя для соціалізації й подовженої економічної активності;

2. Прогнозується слабке економічне зростання, потужні економіки світу відчуватимуть брак робочої сили разом із зниженням показників продуктивності, але із значним борговим тягарем, зниженням попиту та невизначеностями глобалізації;

3. Технології прискорять прогрес, але породжуватимуть розриви – стимулюючи зміни і створюючі нові можливості, примусить робити вибір між перемогами, здобутками і втратами. Автоматизація і штучний інтелект змінюватимуть індустріальні потужності швидше, ніж економіка зможе до них пристосуватись, що призведе до вивільнення робочої сили та обмеження залучення у виробничий процес країн, що розвиваються. Біотехнології, такі, як модифікація генома, революціонизуватимуть медицину, але матимуть моральні наслідки;

4. Нові ідеї та ідентифікація спонукатимуть хвилі ексклюзії (уособлення), а зростання глобальних зв'язків на тлі слабкого економічного зростання призведуть до напруги всередині та між спільнотами і державами. Підвищиться рівень впливу релігій, що конкуруватиме з впливом державних інституцій. Гендерні питання залишатимуться актуальними: підвищуватиметься статус жінок і їх лідерських ролей, однак нерівність зберігатиметься і надалі;

5. публічне управління ставатиме все складнішим, що вимагатиме від урядів забезпечення індивідуальної і колективної безпеки, добробуту,

якісних публічних послуг. Разом з тим, зменшення доходів, недовіра до влади, поляризація суспільства та наростаючий перелік невідкладних проблем в навколишньому середовищі, стануть актуальними питаннями для вирішення;

6. Змінюватиметься й надалі природа політичних конфліктів. Ризик виникнення конфліктів посилиться, поширяться терористичні атаки, загрози втрати державності для слабких в політичному сенсі держав, поширяться летальні озброєння;

7. У зоні особливої уваги будуть сконцентровані й питання щодо змін клімату та виклики і загрози, які вони продукуватимуть для оточуючого середовища, для здоров'я людей. Кількість природних і техногенних катастроф та їх довготермінові комплексні наслідки потребуватимуть колективних зусиль людства. Екстремальні погодні явища, брак питної води, ерозії ґрунтів та, як наслідок, брак харчів призведуть до руйнування середовищ проживання людей, неконтрольованої міграції, насильства і воєн, спалахів інфекційних захворювань – епідемій, пандемії [4].

З іншого боку, треба відмітити, що домінантою умов сучасного розвитку країн та людей у світі є інформаційне суспільство, де динамічність, стрімкість, перманентність удосконалень та швидкість втілень інформаційно-комунікативної складової у всіх сферах життєдіяльності держав та людей потребує окремої уваги.

Досить активно розвивається віртуалізація значної частини суспільних відносин, що також прискорила пандемія COVID-19, як публічні он-лайн послуги, е-комерція, дистанційне навчання. Інтенсифікувалися транскордонні інформаційні потоки, поширились різноманітні способи і засоби інформаційного обміну, що практично не контролюються державою. За цих умов набувають поширення нові – інформаційні загрози, що вимагають від держав негайного реагування й застосування нестандартних заходів і рішень. В зв'язку з цим, пріоритетним питанням «порядку денного» на міжнародному, регіональному та національному рівнях стає й інформаційна безпека [5, с. 75].

Сучасна глобалізація є багатогранною, втручаючись як у економіки країн, так і у культурний, науковий, соціальний їх розвиток. Вона посилює вплив різних суб'єктів (міжнаціональні організації у т.ч.), перерозподіливши ролі та функцій у глобальних політичних відносинах; провокує зростання дисбалансу, неоднорідності, розривів економічного розвитку. Глобалізація на різних рівнях охоплює різні країни, вигоду приносить меншості, а більшості країн – тяжкі трансформації, відштовхуючи їх на периферію, провокуючи конфлікти, посилюючи нерівності та соціальні проблеми. Процес глобалізації, розмиваючи кордони країн з одного боку, з іншого – мотивує країни відстоювати своє право на самовизнання, створення своєї держави. Відбувається двосторонній процес: фрагментарність і глобалізація, регіоналізація та інтеграція, що вимагають від сучасних держав бути готовими та гнучкими до сучасних реалій, що щвидко змінюються.

Безпрецендентність наслідків криз спонукають до розвитку та актуалізують питання національної резильєнтності як концепту, який з позиції нових наукових та практичних підходів пояснює питання національної стійкості, стабільності та безпеки загалом. На даний час не існує єдиного трактування сутності терміну національної резильєнтності, що пов'язано з низкою причин, зокрема: 1) відносно нетривалим часом вивчення; 2) досліджується в різних галузях науки, 3) вивчається у різних векторах, відповідно, виокремлюючи різні предмети та об'єкти дослідження тощо.

Сам термін «резильєнтність» походить від англійського «resilience». Першими звернули увагу на наукове поняття фізики та психологи. Так, наприклад, у психології резильєтність визначається як інтегративна якість особистості, що формує стійкість до стресу та визначає здатність людини швидко відновлюватись після несприятливих або загрозливих подій [6, с. 161].

Загальновідомий термін резильєнтність вивчається різними науками у всьому світі. Українські вчені розглядають національну резильєнтність як:

1) здатність системи протистояти або відновлюватись після значних порушень від дії стресорів, надзвичайних ситуацій, що загрожують її адаптивним функціям, життєздатності або розвитку; соціальної системи будувати нормальне, повноцінне життя за змінних обставин; суспільства – протистояти викликам та кризам суспільного життя, вносячи зміни та адаптації з підтримкою основних цінностей суспільства та інститутів;

2) системоутворюючий компонент та фактор, що гарантує здатність підтримувати та збільшувати життєві параметри та функції системи на всіх стадіях циклічного розвитку під зовнішніми та внутрішніми впливами.

Практична цінність резильєнтності у тому, що, розуміючи відповідні принципи і правила, можна посилити здатність різних об'єктів та систем *виживати* (в широкому значенні) в складних і незвичних умовах. До того ж, її розбудова в різних

сферах дає змогу не лише протидіяти та перемагати, а й вистояти з меншими втратами у випадках, коли загрози й кризи мають довготривалий характер або є неминучими чи неподоланими повною мірою. У суспільному або безпековому вимірі йдеться про застосування спеціальних механізмів, які дозволяють абсорбувати загрози, адаптуватися до їхньої дії, зберегти основні цінності/функції, але потребують певних змін у роботі об'єкта/системи. У системі суспільних відносин, особливо на національному рівні, такі механізми є складнішими, залежать від історичних, культурних та інших особливостей розвитку країни [7].

Оскільки кризи порушують стабільність розвитку, безпеки будь-якої країни світу, їх гібридність є особливо небезпечною для держав і суспільства, зокрема щодо складності їх виявлення, профілактики та подолання, та вимагає значних витрат фінансових, технічних і людських ресурсів.

Високий рівень невизначеності актуалізують питання забезпечення резильєнтності – складного завдання, що потребує застосування нових підходів та стимулюють розвивати нові, більш адаптовані до реалій сьогодення стратегії розвитку.

Сучасна необхідність змін вписується у концепцію "лімінальності", що активно використовується в сучасних соціальних і гуманітарних наукових дослідженнях – допомагає розуміти, що будь-яка важлива подія, особливо небезпека, загроза, ефективно трансформує спосіб буття залучених до неї людей. Такий концепт підтверджує актуальність та необхідність розроблення нових методологічно обгрунтованих концептуальних підходів до проблем управління змінами.

Аналізуючи сучасні стратегії безпеки та стійкості в умовах глобалізаційних викликів, науковці спираються на теорії суспільного розвитку, що довели свою релевантність в сучасних науковому дискурсі та соціальних практиках, та виділяють найбільш значимі фактори – виклики для індивіда та суспільства:

1. сучасний світ – кризовий світ, суспільство сьогодні – суспільство ризиків і небезпек;

2. національні суспільства трансформуються в напрямі до глобальної цілісності;

3. інформаціоналізм – інформаційний вплив або нові емоційні відносини, як і війна, революція або значна економічна криза, змінюють сьогодні життя всіх тих, хто в це залучений – це новий спосіб цивілізаційного розвитку;

4. "плинна сучасність", характеристика даного періоду, – коли в суспільних процесах та сфері безпеки починає домінувати логіка розвитку мереж, втрачається стабільність ієрархічних структур, зміни стають швидкими, перманентними, непередбачуваними.

5. для забезпечення високого рівня національної безпеки треба осмислювати і приймати управлінські рішення швидко в умовах постійних конфліктів і стрімких змін – суспільство стає рефлексивним [8, с. 59].

Вагомим ризиком для України також залишається невпинне зростання вразливості найціннішого потенціалу – людей, що безумовно стимулює потребу в продуманій, виваженій, науково обґрунтованій стратегії попередження, забезпечення готовності та своєчасного адекватного реагування країни (окремих її територій) на кризи з метою ефективного відновлення та продуктивного безперервного розвитку.

Висновки. Сьогодні вже є якісні напрацювання щодо управління змінами в різних країнах світу – розроблено набори політик, практик та рішень, спеціальні дані, інформаційне забезпечення та супровід, налагодженні координація та співпраця структур, органів, організацій, територій. Враховується якісний розвиток соціального капіталу, соціальної справедливості та інформаційно-комунікаційних механізмів; продуктивного партнерства громадян, організацій, представників влади, державних інституцій тощо. Важливим вважається стабільність покращення взаємозв'язків шляхом взаємодії, співпраці та зміцнення довіри – основних блоків для побудови кращих структур соціальної підтримки, сприяння соціальної єдності та поліпшення спільного розуміння засобів захисту, що покращують благоустрій країн, націй як в повсякденній рутині, так у період настання криз.

З іншого боку, сучасним показником успішності діяльності влади, урядів має бути адекватне вимірювання ступеня резильєнтності країни, нації, територій або громад, що свідчитиме про здатність встояти перед кризами і продовжувати активно розвиватися. Успішні держави майбутнього вже сьогодні інвестують у відносини, інфраструктуру та знання для якісного управління змінами та стійкості до дії криз будь-якого характеру та у будь-якій сфері життєдіяльності.

Список літератури:

1. Sokolova L. V. Scientific and Methodical Support for Enterprise's Competitiveness Increase under Conditions of Marketing Orientation / L. V. Sokolova, G. M. Veriasova, O. Y. Sokolov. Slovak international scientific journal. Bratislava, Slovakia. 2018. № 16. VOL. 1. C. 15-17.

2. Пристайко В. В. Напрями забезпечення воєнної безпеки України в умовах глобалізаційних викликів. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. Т. 3. 124 с.

3. Розбудова системи національної стійкості: розпочалися консультації з Групою експертів НАТО. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/rozpochalisya-konsultaciyi-z-grupoyu-ekspertiv-nato-iz-rozbudovi-sistemi-nacionalnoyi-stijkosti.

4. Global trends and Key implications thorough 2035. URL : https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf

5. Актуальні питання діяльності суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19 : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 лют. 2021 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2021. 348 с.

6. Хамініч О. М. Резільєнтність: життєстійкість, життєздатність або резільєнтність. *Науковий* вісник Херсонського державного університету. Сер. "Психологічні науки". 2016. Вип. 6 (2). С. 160-165.

7. Резнікова О. Що саме ми розбудовуємо, говорячи про національну стійкість? URL: https://www.dt.ua/internal/scho-same-mi-rozbudovuyemo-govoryachi-pro-nacionalnu-stiykist-318005_.html

8. Соціально-політичні проблеми сучасності: V Всеукраїнська наукова конференція студентів і молодих вчених: тези доповідей, Дніпро, 20 березня 2020 р. Дніпро: Університет імені Альфреда Нобеля, 2020. 136 с.

Korolchuk O.L. Change management as a factor in the development of the national resilience in the contemporary conditions of globalization challenges

The article analyzes the problem of change management as a factor in building national resilience in the current context of globalization challenges. It is substantiated that change management in modern socio-economic conditions for any country is a strategic task at the present stage. It is proved that in the context of transformation processes, important issues that require intensive search for new approaches and implementation of best domestic and international practices include change management at the national, regional and local levels. On the one hand, it is burdened by the conditions of political and socio-economic crisis, external aggression, annexation and occupation of parts of Ukrainian territory. On the other hand, the variability of the external environment, supported by the global dynamics of globalization, complicates the task of ensuring the adequacy of the response to emergencies, the number of which is growing, and the nature and consequences are constantly exacerbated. It is emphasized that the unprecedented consequences of crises encourage the development and actualization of the issue of national resilience as a concept that from the standpoint of new scientific and practical approaches explains the issues of national stability, stability and security in general. It has been studied that the term "resilience" is studied by various sciences around the world. Ukrainian scientists consider national resilience as the ability of a system to resist or recover from significant disturbances from stressors, emergencies that threaten its adaptive functions, viability or development; social system to build a normal, full life under changing circumstances; society – to face the challenges and crises of public life, making changes and adaptations in support of the basic values of society and institutions; is understood as a system-forming component and a factor that guarantees the ability to maintain and increase the vital parameters and functions of the system at all stages of cyclical development under external and internal influences. It has been proven that a modern indicator of the success of government, governments should be an adequate measurement of the degree of resilience of the country, nation, territory or community, which will indicate the ability to withstand crises and continue to develop.

Key words: *public administration, change management national resilience, globalization challenges.*

УДК 351.751
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/16

Сопіна О.А.
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

ЗМІСТ І СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ» В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розкрито сутність і зміст поняття «паблік рилейшнз»; висвітлено основні управлінські аспекти державної політики щодо зв'язків держави з громадськістю; окреслено наукову дискусію навколо категорій «паблік рилейшнз», PR, «зв'язки з громадськістю». Зазначено, що наразі актуалізується проблема ефективного зворотного зв'язку на державно-управлінському рівні між представниками влади та громадськістю, важливу роль у чому відіграють PR. Вказано на необхідності конструктивного діалогу між органами державної влади та суспільством, що викликає потребу в застосуванні PR-комунікацій з метою налагодження зв'язків держави з громадськістю. Акцентується увага на тому, що в системі державного управління зв'язки з громадськістю розглядаються як цілеспрямована взаємодія структур державного апарату з громадянами та суспільними інститутами, які можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію державної влади й управління. Підкреслюється, що в умовах інформаційного суспільства паблік рилейшнз стали значущою управлінською функцією в усіх сферах діяльності суспільства. Ефективне управління системою зв'язків із громадськістю в органах державної влади сприяє: вирішенню багатьох питань, що стосуються співпраці та взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства; забезпеченню соціальної рівноваги в країні. Зазначається, що паблік рилейшнз в контексті державного управління є однією з функцій менеджменту, що спрямована на організацію та підтримку комунікації, інформаційної взаємодії та взаєморозуміння, між державою та суспільством.

Ключові слова: *громадяни, держава, державна політика, державне управління, зв'язки з громадськістю, інформаційна взаємодія, паблік рилейшнз, управлінський аспект.*

Постановка проблеми. Одним з важливих аспектів модернізації системи державного менеджменту в Україні є оновлення концепції управління внутрішніми зв'язками з громадськістю як чинника вдосконалення комунікаційного механізму державного регулювання суспільної інформації та забезпечення безперервного взаємозв'язку влади з громадянами.

Проблемі зв'язків з громадськістю, питанням паблік рилейшнз щодо їхніх принципів, функцій та завдань (у тому числі в контексті державного управління) присвячено науковці праці багатьох вітчизняні й зарубіжних учених, зокрема: І. Алешиної [1], Л. Балабанової [2], М. Бутко [6], М. Дітковської [20], Н. Драгомирецької [7], І. Ібрагімової [8], О. Ковриги [9], С. Колоска [10], В. Королько [12], О. Кривоносова [13], О. Маркова [16], О. Митяй [18], В. Мойсеєва [19], І. Олійченко [20], Г. Почепцова [22], О. Романовського [21], Л. Руіс Мендісабаль [23], К. Савельєва [2], Є. Тихомирової [25], О. Філатової [13], Ф. Шаркова [26], М. Шишкіної [13], Ю. Юрченко [20] та ін.

Мета статті – розкрити сутність і зміст поняття «паблік рилейшнз»; висвітлити основні управлінські аспекти державної політики щодо зв'язків держави з громадськістю.

Виклад основного матеріалу. У сучасних реаліях демократичних змін загострюється необхідність у рівноправному конструктивному діалозі між органами державної влади та суспільством, що викликає потребу у застосуванні PR-комунікацій з метою налагодження зв'язків держави з громадськістю.

У площині наукових досліджень виокремлюють такі складники стратегічних комунікацій: 1) публічна дипломатія як комплекс заходів, спрямованих на вивчення та інформування зарубіжної аудиторії і встановлення контактів – зв'язки з громадськістю як управління громадською думкою, формування відносин і державних органів або корпоративних структур для об'єктивного осмислення соціальних, політичних або економічних процесів; 2) інформаційно-психологічні операції як сплановані форми і методи поширення інформації для здійснення певного впливу на установки і поведінку спільноти [15, с. 321].

«Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку і демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах – тим вона більш демократична та ефективніша» (О. Коврига [9, с. 111]).

В умовах інформаційного суспільства зв'язки з громадськістю (паблік рилейшнз) стали значущою управлінською функцією в усіх сферах діяльності суспільства. Наразі актуалізується проблема ефективного зворотного зв'язку на державно-управлінському рівні між представниками влади та громадськістю, важливу роль у чому відіграють PR, що «виступає важливим системотворчим компонентом в механізмі державно-управлінської діяльності. Розвиток системи зв'язків з громадськістю в органах державної влади дасть змогу створити дієвий механізм вирішення багатьох проблем, що виникають у стосунках між інститутами держави та громадянського суспільства, і, насамперед, подолати відчуженість між громадськістю та державою» [23, с. 10].

Наразі все актуальнішою стає проблема встановлення дієвих зв'язків із громадськістю, що «передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами публічної влади та населенням. Саме із цього виникає порівняно нова функція державного управління – зв'язки з громадськістю, адже влада діє ефективно, якщо її підтримує громадськість. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані інформувати населення про напрями стратегічного розвитку (політику), програми й послуги, що надаються ними, звітувати про свою діяльність і нести перед ним відповідальність [17, с. 7].

Зв'язки з громадськістю покликані не просто вивчати й досліджувати певне явище, але й розробляти методи коригування ситуації залежно від поставлених цілей. Метою зв'язків із громадськістю є розробка та застосування на практиці різних підходів та методів, які забезпечують встановлення взаємовідносин між різними соціальними групами, заснованих на інформованості та, як результат, довірі. Тому часто зв'язки з громадськістю називають ще й мистецтвом. Адже влада буде ближчою до громадян за умови прозорості політики й відкритості діяльності органів державного управління. Відтак, інформація має доступною для громадськості через використання новітніх комунікаційних технологій – інтернету, сайтів веб-сторінок тощо. Крім того має бути зворотна взаємодія органів державної влади та суспільства (з залученням ідей та пропозицій від окремих громадян і різних соціальних груп, звернень громадян до посадових осіб).

На думку Є. Тихомирової, діяльність фахівця зі зв'язків з громадськістю завжди має творчий характер та розрахована на розробку цікавих, нестандартних методів роботи з широкою громадськістю [25, с. 21].

Як стверджує Л. Руіс Мендісабаль, «основі успішного функціонування зв'язків з громадськістю лежить зворотний зв'язок. Завдяки йому стає можливим для основних учасників комунікативних взаємодій отримувати комплексні відомості щодо реакції цільової аудиторії на сигнали, які поступають, враховуючи сукупність всіх факторів загального фону соціальної обстановки. Соціальне середовище має здатність до постійних змін, що примушує паблік рилейшнз адаптуватись до оточення, виконуючи роль своєрідної «соціальної мімікрії», щоб досягти стану динамічної рівноваги з навколишнім середовищем» [23, с. 8].

Поняття «зв'язки з громадськістю» (англ. «public relations» – «паблік рилейшнз» – PR) є багатогранним (табл. 1), але тлумачення його загалом зводиться до такого: сприяння встановленню взаєморозуміння і доброзичливості між особою, організацією та іншими людьми, групами людей або суспільством в цілому за допомогою поширення роз'яснювального матеріалу, розвитку обміну інформацією і оцінки суспільної реакції [27].

Як зазначає О. Кононовець, паблік рилейшенз – на перший погляд, це рекламна діяльність, яка припускає поєднання науки і мистецтва, проте PR і реклама пов'язані між собою лише функцією дії на широку аудиторію – переконання у взаємовигідній та гармонійній співпраці. «Відмінність полягає в тому, що основною функцією паблік рилейшнз є управлінська і пріоритет віддається двосторонній комунікації. Основною метою ПР-діяльності є організація комунікативного простору сучасного світу, когнітивних зв'язків між реальними та віртуальними подіями [11].

Звичайно, для оптимізації діяльності органів державної влади та управління потрібна «підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між державою та суспільством. У межах вирішення цього генерального завдання особливої актуальності набуває використання засобів, методів, прийомів та процедур інноваційної для України соціально-культурної технології паблік рилейшнз, що спрямовані на забезпечення діалогових відносин між державою та її громадя-

Таблиця 1

Визначення поняття «зв'язки з громадськістю» («паблік рилейшнз», PR)

Дослідники	Дефініції поняття «зв'язки з громадськістю» («паблік рилейшнз», PR)
Е. Макаревич [14, с. 139–140]	Найважливіша частина управління суспільством і будь-якою організацією, це – перш за все організація соціальної взаємодії за допомогою суспільних зв'язків і управління ними, взаємодії, націленої на досягнення взаєморозуміння і згоди; між особою, соціальною групою, владою, фірмою, організацією, громадськістю. Взаємодія повинна бути націлена на зняття суспільно-економічних і суспільно-політичних суперечностей у процесі політичної, економічної та конкурентної боротьби.
С. Блек [5, с. 17]	Наука досягнення гармонії за допомогою взаєморозуміння, заснованого на правді і повній інформованості.
І. Ібрагімова [8, с. 242–243]	Одна з комунікаційних стратегій, стратегій взаємодії, обміну інформацією. PR передбачає рух інформації від джерела до одержувача, що в контексті органів державної влади передбачає комунікацію як усередині організації, так і зовнішню, тобто взаємодію між організацією та громадськістю.
Н. Драгомирецька, К. Кандагура, А. Букач [7, с. 75]	Діяльність, орієнтована на зовнішні контакти: формування суспільної думки, регіональні зв'язки, зв'язки з підрозділами організації, зв'язки зі споживачами послуг, з лобістами, з міжнародними організаціями з метою встановлення певного відношення.
Є. Тихомирова [25, с. 21].	Комунікативна наука, яка вивчає різні соціальні грипи та їх ставлення до того чи іншого явища
І. Олійченко, М. Дітковська, Ю. Юрченко [20, с. 200]	Спеціалізована частина державного управління, що формує й підтримує взаємовигідні відносини громадянського суспільства з органами державної влади.
О. Кононовець [11, с. 3]	Управлінська діяльність, метою якої є встановлення взаємовигідних відносин між державними або приватними структурами і громадськістю, від якої багато в чому залежить успіх функціонування цих структур. Уміння впливати на суспільну думку на користь фірми для переконання споживача в тому, що діяльність фірми здійснюється заради його благополуччя, комфорту, економії часу тощо.
М. Бутко [6, с. 3]	Функція управління, що передбачає вивчення й аналіз настроїв громадськості, гармонізацію політики організації або особи з суспільними інтересами, сприяє реалізації програми дій, спрямованих на досягнення громадського розуміння та схвалення.
С. Колосок [10, с. 13–14]	Усталена комунікаційно-психологічна взаємодія організаційних структур управління з населення з метою формування іміджу органів державного управління, яка виступає складовою частиною комунікативного процесу державного управління.
Л. Руіс Мендісабаль [23, с. 12]	Зв'язки з громадськістю – це наука і мистецтво управління процесом комунікації між організацією та її цільовими групами громадськості з метою формування громадської думки в бажаному для організації напрямку за підтримки засобів масової комунікації.
С. Блек [4]	Управлінська діяльність, спрямована на встановлення взаємовигідних гармонійних відносин між організацією і громадськістю, від якої залежить функціонування цієї організації. Це – плановані, тривалі зусилля, спрямовані на створення й підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією та її громадськістю.
Р. Харлоу [5, с. 15]	Особлива функція управління, яка допомагає встановлювати і підтримувати загальні принципи спілкування, розуміння, згоди і співпраці між організацією і її громадськістю. Вона передбачає вирішення різних проблем: забезпечує адміністрацію інформацією про громадську думку і надає їй допомогу у виконанні запобіжних заходів; забезпечує діяльність керівництва в задоволенні суспільних інтересів; підтримує його в стані готовності до змін, передбачаючи ті або інші тенденції; використовує дослідження і відкрите спілкування в якості основних засобів діяльності.
І. Альошина [1, с. 7]	Функція менеджменту, яка оцінює відносини громадськості, ідентифікує політику й дії індивідууму або організації з суспільними інтересами і реалізує програму дій для отримання суспільного розуміння і ухвалення».

нами, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету та довіри до органів державної влади й управління. Актуалізація комунікативного аспекту становить важливий напрям підвищення ефективності державного управління» [23, с. 3].

У системі державного управління зв'язки з громадськістю розглядаються як «цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами та суспільними інститутами, які можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію державної влади й управління, що реалізується ними і дає змогу оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих чи інших рішень і дій» [3, с. 87].

Зв'язки з громадськістю в органах державної влади є «не лише каталізатором демократії, підвищуючи прозорість процесів державно-політичного і господарсько-економічного розвитку, але і важливим інструментом досягнення консенсусу в суспільстві. Сприяючи відкритості діяльності державних інститутів, система паблік рилейшнз надає суб'єктам громадянського суспільства нові можливості активно впливати на формування публічної політики. Виходячи з розуміння важливості паблік рилейшнз, органи державної влади все активніше вдаються до стратегії вироблення рішень в тісній взаємодії» [18, с. 160].

У сучасних умовах паблік рилейшнз – це «інструмент формування інформаційного простору. Його головну сутність можна визначити як консалтинг, тобто робота з осмислення ситуації, прогнозування та моделювання управлінських рішень через розвиток комунікації між суб'єктом ПР і громадськістю (зовнішньою та внутрішньою)» [21, с. 5].

Як зазначає О. Соснін, «взаємодія між владою та населенням є надзвичайно динамічною сферою і в жодній країні не має однозначного виміру. Забезпечення можливостей ефективної участі громадських організацій у поточних політичних, соціальних, економічних, екологічних та культурно-освітніх процесах вимагає від влади вирішення проблем цивілізованої взаємодії та співпраці з громадянським суспільством і створення сприятливих умов для його розвитку» [24, с. 121].

Застосування паблік рилейшнз сприяє поданню громадянам інформації таким чином, що відчувається соціальна значущість управлінського впливу політики держави та дій органів державної влади на суспільство, громадську думку.

Висновки. Отже, паблік рилейшнз в контексті державного управління є однією з функцій менеджменту, що спрямована на організацію та підтримку комунікації, інформаційної взаємодії та взаєморозуміння, між державою та суспільством. Це – передбачувані, плановані заходи, метою яких є сприятливі доброзичливі стосунки між органами державної влади та громадськістю в інтересах усього суспільства. Це – організація громадської думки з метою найуспішнішого функціонування держави та зростання її авторитету, налагодження взаємин між управлінськими структурами та громадянами, заснованих на принципах відкритості, повної інформованості та прозорості. Слід підкреслити, що в наш час паблік рилейшнз в системі публічного управління трансформувалися в ключову управлінську функцію в усіх сферах суспільного життя.

Зв'язки з громадськістю в сучасному суспільстві є і самостійною науковою галуззю з об'єктом і предметом дослідження; категоріями, які описують соціальну реальність; методами наукового пізнання та впливу на соціальну практику тощо.

Ефективне управління системою зв'язків із громадськістю в органах державної влади сприяє: вирішенню багатьох питань, що стосуються співпраці та взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства; забезпеченню соціальної рівноваги в країні.

Список літератури:

1. Алешина И. В. Паблик рилейшнз для менеджеров и маркетеров. Москва : Гном-Пресс, 1997. 256 с.
2. Балабанова Л. В., Савельева К. В. Паблік рилейшнз : навч. посіб. Київ : Професіонал, 2008. 528 с.
3. Білоус В. С. Зв'язки з громадськістю (паблік рилейшнз в економічній діяльності) : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2005. 275 с.
4. Блэк С. Введение в Паблик Рилейшнз: пер. с англ. Ростов на Дону: Феникс, 1998. 318 с.
5. Блэк С. Паблик рилейшнз. Что это такое? Москва : Новости, 1990. 240 с.
6. Бутко М. П., М. Ю. Дітковська. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. 244 с.
7. Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
8. Ібрагімова І. Паблік рилейшнз і державне управління. *Вісник УАДУ*. 2002. № 4. С. 242–247.

9. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. 4 Том 31 (70). С. 109–114.

10. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореферат дис. … канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Київ, 2003. 20 с.

11. Коновець О. Ф. Масова комунікація: теорії, моделі, технології : навч. посіб. Київ : Абрис, 2007. 266 с.

12. Королько В. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю. Київ, 2003. 216 с.

13. Кривоносов А. Д., Филатова О. Г., Шишкина М. А. Основы теории связей с общественностью : учебник. Санкт-Петербург, 2018. 288 с.

14. Макаревич Э. Ф., Карпухин О. И., Луков В. А. Социальный контроль масс. Москва : Дрофа, 2007. 432 с.

15. Макаренко Є. А., Рижков М. М., Піпченко Н. О. Москаленко Т. В., Кучмій О. П. та ін. Зовнішньополітичні комунікативні технології : підручник. Київ : Центр вільної преси, 2016. 415 с.

16. Марков А. А. Связи с общественностью в органах власти : учебник. Москва : Инфра-М, 2014. 102 с.

17. Мех О. Служби із зв'язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України : автореф. дис. … канд. філол. наук : 10.01.08 «Журналістика». Київ, 2004. 20 с.

18. Митяй О. Проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 160–165.

19. Мойсеєв В. А. Паблік рілейшнз : навч. посіб. Київ : Академвидав, 2007. 223 с.

20. Олійченко І. М., Дітковська М. Ю., Юрченко Ю. Д. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління як фактор публічності влади. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2015. № 1 (1). С. 198–204.

21. Основи паблік рилейшнз : навчально-методичний посібник для студентів спеціальностей 8.03010201 «Психологія» та 8.18010018 «Адміністративний менеджмент» / О. Г. Романовський, Н. В. Середа, Є. В. Воробйова. Харків : НТУ «ХПІ», 2015. 176 с.

22. Почепцов Г. Г. Паблік рилейшнз : навч. посіб. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2004. 373 с.

23. Руіс Мендісабаль Л. М. Зв'язки з громадськістю як комунікативний аспект державного управління : автореферат дис.. … канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Київ, 2001. 16 с.

24. Соснін О. В., Михненко А. М., Литвинова Л. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 220 с.

25. Тихомирова Є. Б. Зв'язки з громадськістю. Київ : НМЦВО. 2014. 96 с.

26. Шарков Ф. И. Паблик рилейшенз. Москва, 2005. 316 с.

27. Webster's International CD-ROM Encyclopedia'99. Washington : Multimedia 2000 and Webster's publishing, 1999. URL: http://elektr.opt.dysk.

Sopina O.A. Content and essence of the concept of "public relations" in the context of public administration

The article reveals the essence and content of the concept of «public relations»; highlights the main management aspects of state policy on public relations; outlines a scientific discussion around the categories of «public relations», PR, «public relations». It is noted that the problem of effective feedback at the state level between government officials and the public is currently being addressed, and PR plays an important role in this. The need for a constructive dialogue between public authorities and society is pointed out, which necessitates the use of PR-communications in order to establish public relations with the public. Emphasis is placed on the fact that in the system of public administration public relations is considered as a purposeful interaction of the state apparatus with citizens and public institutions, which can be defined as an information and communication function of state power and administration. It is emphasized that in the information society public relations have become a significant management function in all spheres of society. Effective management of the public relations system in public authorities contributes to: resolving many issues related to cooperation and interaction between public authorities and civil society; ensuring social balance in the country. It is noted that public relations in the context of public administration is one of the functions of management, aimed at organizing and maintaining communication, information interaction and mutual understanding between the state and society.

Key words: *citizens, state, public policy, public administration, public relations, information interaction, public relations, management aspect.*

УДК 35.351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/17

Hrabovenko N.V.
Candidate of Pedagogic Sciences, docent,
Professor of the Department of Public
Administration, Interregional Academy
of Personnel Management (IAPM)

MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE-PUBLIC MODEL OF EDUCATION MANAGEMENT IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

The article considers the mechanisms of introduction of the state-public model of education management in the activity of local self-government bodies. It is proved that education management needs constant improvement and modernization, and decentralization, democratization, formation of civil society as processes of the country's development put on the agenda the formation and development of state-public model of education management, mechanisms of its implementation in local government. The necessity of formation of theoretical and methodological bases of research of the role of local self-government bodies in the state-public model of education management in Ukraine, study of foreign experience of participation of local communities in solving educational problems, definition of new approaches to management of all educational activity, especially at local level conditions under which the activities of local governments in implementing a new model of education management will be effective. The concept of "state-public management of education" as a type of interaction between the state and society, the process of combining the activities of the state and community. The purpose of state-public education management is defined - satisfaction of educational needs and realization of the right to access to quality education. Foreign and domestic experience of education management at the regional level is analyzed. It was found that today local governments have some positive experience in involving the public, holding consultations, establishing collegial bodies at local councils, holding public discussions and general meetings. It is proved that education management in most foreign countries (Great Britain, Latvia, Germany, Poland, USA, Finland, France) is carried out in compliance with the principle of decentralization with the transfer of most state functions to local governments, NGOs and the private sector.

Key words: *education, state-public management of education, quality of education, local self-government. decentralization of education management.*

Formulation of the problem. Modern education plays an important role in the formation and development of the individual, so the task of any democratic state is to ensure equal access to quality education throughout life. This approach will in the future pursue the potential of the individual and ensure a decent living standard.

Management of education needs constant improvement and rapid modernization, considering social changes and reforms in the country. Decentralization, democratization, formation of civil society are the integral part of the country's development. They raise issues of the formation and development of the state-public education management model, its implementation mechanisms in the local governments' activities.

This reflects the fact, that the decentralization principles require a redistribution of powers between the state, regional and basic levels of education management. In addition, the public is another element of the management system. Today, the state-public model of education management must ensure equality of all subjects, be open and democratic. The relevance of state and public education management is determined by changes in the socio-political structure of our country, which necessitate a new educational policy aimed at building a democratic state and meeting the educational needs of citizens of independent Ukraine.

The role of local government authorities in the state-public model of education management is to provide conditions for accelerated, innovative education development and self-realization of the individual. In such circumstances, it is especially important to form convincing theoretical and methodological foundations for studying the role

of local governments in the state-public model of education management in Ukraine and to study foreign experience of local communities in solving educational problems. It is also highly significant to identify new approaches to managing all educational activities and analyze the conditions under which the local governments' activities in implementing a new education management model will be effective.

The National Strategy for Education Development in Ukraine until 2021, approved by the Decree of the President of Ukraine in June 25, 2013 № 344/2013, states the need to create a flexible and effective public administration system that will ensure intensive development and quality of education, as well as its focus on meeting the needs of the state and individual.

It is also determined that education management should be based on innovative strategies in accordance with the principles of sustainable development as well as creation of modern systems of educational projects and their monitoring. It should also be based on development of an education public administration model, in which the individual, society and the state become equal subjects and partners.

Analysis of recent research and publications. Some theoretical and practical aspects of regional and local government activities were researched in the works of Deikun D., Yelnikova G., Zaichenko O., Kalinina L., Mazak A. and others.

The issues of public administration in education were studied in the works of Bochkarev V., Goshko A., Grabovsky V., Yelnikova G., Komarnytsky M., Knyazev V., Shamova T. and others.

Pastovensky O. analyzed the experience of public administration of educational districts, communal, autonomous and private general educational institutions. He also considered the mechanism of public influence on educational institutions management through public administrative structures, which are general meetings, by councils of educational institutions and councils of educational districts [1].

Parashchenko L. studied public administration of general secondary education development in Ukraine, including the problems of public administration [2].

Akhtamzyan N., Filipova V., Lypovetska O., Boguslavskiy M., Korsak K., Alferov Yu., Demchenko O. and others studied foreign experience of education management.

L. Gaevska [3] and L. Prokopenko [4] studied the theoretical aspect of state and public education management.

Despite the big amount of research on the state-public model of education management, many aspects of this topic are insufficiently covered, such as the role of local government in implementing this model, the issue of determining the legal basis for education management by local self-government bodies in Ukraine, the matter of implementing the principles of "a good self-government" in education management and the identification of studying and development needs of local council deputies, including rural ones.

In addition, there is a big amount of topics, which need a scientific evidence and development, such as the issue of regulatory and legal support for activities of local self-government bodies in the state-public model of education management; the matter of subject and object features of the state-public model in education management; analyzing of education management peculiarities of local self-government bodies in foreign countries; the definition of the local self-government bodies' role in the state-public model of education management; substantiation of ways to introduce an effective state-public model of education management.

The purpose of the article is to determine effective mechanisms for the introduction of education public administration in Ukraine in the activities of the local self-government bodies.

Presentation of the base material. Over the last ten years, the issues of management democratization, optimal combination of centralization and decentralization in management, introduction of the state-public system of education management and public involvement in management decisions have been actively studied.

But today, there remain a number of unsolved issues, such as disclosure of the structure and powers of local self-government bodies and public associations in the state-public model of education management; implementation of a good self-government principles in education management at the local level; defining a clear structure of state and public education management bodies; development of mechanisms for financing each student from the state budget; substantiation of the autonomy of educational institutions that are within the competence of local governments; development of an electronic document management system and an electronic reporting system, etc.

Local self-government bodies, such as rural or city council, are the bodies which combine power and representative credentials. The state authorizes local governments to ensure state educational policy. The community is empowered to represent its interests and make decisions of local significance.

But the legislative framework which governs the education management issue at the local level needs

to be improved. In particular, it is necessary to more clearly define the powers of local self-government bodies, separate them from the powers of local executive bodies, as well as to define the concept of "public administration of education" and the powers of civil society / community in education management at the local level.

The public administration of education is referred to the type of activity of the relevant authorities, the branch of public administration. The concept of "state-public management of education" is considered as a kind of interaction between the state and society, as a process of combining the activities of the state and the community. The purpose of public administration of education is to meet educational needs and realize the right to access quality education.

During the years of independence, there remains a systemic problem of public administration in the field of education, such as the rigid hierarchy of education management bodies with concentration of power in the Ministry of Science and Education of Ukraine, which contradicts the announced intentions to build a state-public education management system.

There also can be seen the problem of duplication of functions of the Ministry of Science and Education of Ukraine and functions of local and regional authorities, "competence competition". We can also name such problems, as delegation of powers which contradicts the essence of local self-government (for example, providing textbooks to secondary school students) and inability of the majority of rural councils to fulfill the authority to manage education due to the lack of relevant structural subdivisions in the executive committees (in some cases even the individual fulfillment of the council executive body functions by the village head). Also, a significant problem is the inadequate funding of local governments to fulfill their powers.

In the education management system, regional departments do not deal with issues of education development, and are not the organizers of horizontal communication. As a result of these problems, there is no authority that would be responsible for the education quality.

Village and city councils are representative bodies of local self-government, who control their executive bodies. A deputy is a person who has a certain level of public trust and is authorized by the community to represent its interests. In order to make informed decisions, deputies must be competent in the relevant field, which makes it necessary to train them on the basis of the studied needs. Today, deputies of village councils have the right to advanced training, but they are still not covered by full-fledged training, which would help increase their level of competence for the exercise of deputy powers.

Local councils should assist deputies in their activities by creating appropriate conditions, such as providing documents, and reference materials necessary for the effective exercise of deputy powers and organizing of learning local council experience.

Considering the public as a subject of education management, we can see such problematic issue as fragmentation of territorial communities, which leads to the inability of the community to address issues of local importance and inconsistency of the public organizations' network development level with the criteria of advanced democracies, their insufficient level of influence in society and low level of public trust. There also can be seen such problems as unregulated interaction mechanisms of public organizations with government institutions and slow formation of civil society due to low activity of citizens, the distrust of their own ability to influence social processes.

The object of management is pre-school, secondary and non-school educational institutions. Among the main problems in the functioning of these institutions is inefficient funding. On the one hand, education is financed by residual principle, on the other hand, the presence of small schools in rural areas leads to significant budget expenditures (20.7 thousand hryvnias at a rate of 10.7 thousand hryvnias). As a result, the quality level of educational services is low, especially in rural areas.

Public self-government bodies operate in educational institutions, but their activities are more focused on local issues and they do not address long-term issues of education development.

Analysis of foreign experience shows that education in developed democracies is one of the priorities of the state and society. Approaches to governance and funding are not the same, but the tendency is that states guarantee free education and ensure equal access to quality education for their citizens.

There exist different mechanisms for education financing in each country, it can be funding of federal educational programs, full funding, educational subvention, targeted grants. The main source of funding in most countries is the state budget, as well as local budgets, EU regional funds, funds of founders of educational institutions [5].

In most foreign countries, such as the UK, Latvia, Germany, Poland, the USA, Finland and France education is managed in accordance with the principle

of decentralization. Many functions performed by the state are transferred to local governments, public organisations and the private sector. This approach helps to involve the public in the management of educational institutions.

In foreign countries, parents are also involved in the educational process management. The scope of their authority ranges from adjusting the curriculum to advising the Ministry of Education. They also have rights to control the expenditure of financial resources.

Ukraine also has positive experience of involving the public in education management. The creation of various collegial bodies with real managerial powers will contribute to the effective solution of pressing issues and strengthen school autonomy.

A good self-government is very important, as local governments are the closest link of public administration to the citizens who provide them with basic services. At this level, members of the local community can feel involved in public activities.

The most common principles of "a good self-government" found in the documents of various European institutions are participation, transparency and accountability. Ensuring citizen participation is a key element in guaranteeing the legitimacy of local government decisions. The availability and completeness of the necessary information will help to make effective decisions as well as to involve interested public representatives. Adherence to the principle of accountability provides an opportunity for the community to receive a report on the activities of local governments and to evaluate these activities, and to bring to justice, if necessary.

Today, local governments have some positive experience in involving the public. For example, holding consultations, establishing collegial bodies at local councils, holding public discussions and general meetings. In addition, some city councils are implementing "participation budget" programs aimed at involving city residents in the budget process by submitting projects to citizens and conducting open voting for such projects. It is clear that the budget in each city is different, but citizens know that they have a real opportunity to control the use of local budget funds and implement their own ideas that are useful for the city. Among the "participation budget" projects submitted by urban residents, a significant part is aimed at solving education problems at the local level.

Involving members of the local community in the implementation of joint projects contributes to the fact that the community not only participates in the decision-making process, but also actively participates in the implementation of decisions and assumes part of the responsibility for their implementation. The implementation of the basic principles of "a good self-government" in education management will contribute to the development of a state-public model of education management, in which the public will perform an advisory function. Local governments are one of the subjects of interaction between citizens and the state in the state-public model of education management.

Conclusions. Therefore, local governments and the public should become full actors in the education quality management at the local level, which in turn requires appropriate legislative changes. In addition, in order to strengthen civic activity, it is necessary to raise citizens' awareness of the civil society development, their ability to influence the government, as well as to carry out appropriate work to change the consumer attitude of citizens to the government. These measures will strengthen the relationship between local authorities and the local community, and will promote the development of a state-public model of quality management.

Список літератури:

1. Пастовенський О. В. Громадсько-державне управління загальною середньою освітою в регіоні : дис. … д-ра пед. наук : 13.00.06 / О. В. Пастовенський. К., 2015. 438 с.

2. Паращенко Л. І. Механізми державного управління розвитком загальної середньої освіти в Україні : дис. … д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Л. І. Паращенко. К., 2012. 449 с.

3. Гаєвська Л. А. Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина XIX – початок XX століття) : автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Л. А. Гаєвська. К., 2010. 39 с.

4. Прокопенко Л.Л. Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації // Public administration aspects, 2015. № 5–6. С. 11–20.

5. Прокопенко К.Г., Ладонько Л.С., Філіпова Н.В. Дослідження досвіду зарубіжнихкраїн щодо активізації інноваційної діяльності у світлі євро інтеграційних процесів України // К.Г. Прокопенко, Л.С. Ладонько, Н.В. Філіпова. Чернігів: ЧДІЕУ, 2014. URL: http://ir.stu.cn.ua/handle/123456789/12835.

6. Гусєва П.Т. Болонська декларація: завдання і реалізація основних принципів. URL: http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/5960/2/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%BD%D1

%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf.

7. Семенець-Орлова І. Проблемні аспекти державного управління освітніми змінами. *Вісник НАДУ при Президентові України*. №2. 2015. С. 85–92.

8. Майборода С.В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917-1959 рр.) [Текст] : автореф. дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.01 / Майборода Сергій Васильович ; Українська академія держ. управління при Президентові України. К., 2002. 36 с.

Reference

1. Pastovens'kyj, O. V. (2015) "Hromads'ko-derzhavne upravlinnia zahal'noiu seredn'oiu osvitoiu v rehioni". Abstract of Ph.D. dissertation Theory and methods of education management. Kyiv, Ukraine.

2. Paraschenko, L. I. (2012) "Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia rozvytkom zahal'noi seredn'oi osvity v Ukraini". Abstract of Ph.D. dissertationMechanisms of public administration, Kyiv, Ukraine.

3. Haievs'ka, L. A. (2010) "Rozvytok derzhavno-hromads'koho upravlinnia zahal'noiu seredn'oiu osvitoiu v Ukraini (druha polovyna KhIKh – pochatok KhKh stolittia)", Ph.D. Thesis, Theory and history of public administration, Kyiv, Ukraine.

4. Prokopenko, L.L. (2015) "Retrospektyva administratyvno-terytorial'nykh reform v Ukraini v konteksti suspil'noi samoorhanizatsii", *Publits administration aspetsts*, vol. 5–6, pp. 11–20.

5. Prokopenko, K.H. Ladon'ko, L.S and Filipova, N.V. (2014) "Doslidzhennia dosvidu zarubizhnykhkrain schodo aktyvizatsii innovatsijnoi diial'nosti u svitli ievro intehratsijnykh protsesiv Ukrainy", Chernihiv: ChDIEU, URL: http://ir.stu.tsn.ua/handle/123456789/12835.

6. Husieva, P.T. "Bolons'ka deklaratsiia: zavdannia i realizatsiia osnovnykh pryntsypiv". URL: http://dspatse.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/5960/2/%D0%91%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%8Ts%D0%BA%D0%B0%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf.

7. Semenets'-Orlova, I. (2015) "Problemni aspekty derzhavnoho upravlinnia osvitnimy zminamy", Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy, vol. 2, pp. 85–92.

8. Majboroda, S.V. (2002) "Derzhavne upravlinnia vyschoiu osvitoiu v Ukraini: struktura, funktsii, tendentsii rozvytku (1917–1959)", Ph.D. Thesis Public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

Грабовенко Н.В. Механізми впровадження державно-громадської моделі управління освітою в діяльність органів місцевого самоврядування

В статті розглянуто механізми впровадження державно-громадської моделі управління освітою в діяльність органів місцевого самоврядування. Доведено, що управління освітою потребує постійного удосконалення та модернізації, а децентралізація, демократизація, становлення громадянського суспільства як процеси розвитку країни, ставлять на порядок денний формування та розвиток державно-громадської моделі управління освітою, механізмів її впровадження в діяльність органів місцевого самоврядування.

Визначено необхідність формування теоретико-методологічних засад дослідження ролі органів місцевого самоврядування у державно-громадській моделі управління освітою в Україні, вивчення зарубіжного досвіду участі місцевих громад у вирішенні освітніх проблем, визначення нових підходів до управління всією освітньою діяльністю, особливо на місцевому рівні, визначення та аналіз умов, за яких діяльність органів місцевого самоврядування у запровадженні нової моделі управління освітою буде ефективною.

Уточнено поняття «державно-громадське управління освітою» як вид взаємодії держави і суспільства, процес поєднання діяльності держави і громади. Визначено мету державно-громадського управління освітою - задоволення освітніх потреб та реалізація права на доступ до якісної освіти.

Аналізується зарубіжний та вітчизняний досвід управління освітою на регіональному рівні. З'ясовано, що на сьогодні органи місцевого самоврядування мають певний позитивний досвід щодо залучення громадськості, проведення консультацій, створення колегіальних органів при місцевих радах, проведення громадських обговорень та загальних зборів.

Доведено, що управління освітою в більшості зарубіжних країн (Велика Британія, Латвія, Німеччина, Польща, США, Фінляндія, Франція) здійснюється з дотриманням принципу децентралізації з передачею більшості функцій держави на рівень місцевих органів влади, громадських організацій і приватного сектора.

Ключові слова: *освіта, державно-громадське управління освітою, якість освіти, місцеве самоврядування. децентралізація управління освітою.*

УДК 351.77
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/18

Автомєєнко А.І.
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

АНАЛІЗ СФЕРИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ

Громадське здоров'я є одним із найважливіших атрибутів суспільного життя та одним із основних показників його добробуту й розвиненості. Для успішної реалізації реформ у системі охорони здоров'я в Україні необхідна чітка, а також збалансована програма, формулювання усіх напрямів з урахуванням необхідності приведення низки законодавчих актів до потреб у даній сфері, зокрема прийняття Закону «Про систему громадського здоров'я», який є лише формі проекту. На даному етапі сфера громадського здоров'я перебуває під тиском глобальної епідеміологічної кризи, яка посилилася наприкінці XX століття. Надзвичайні ситуації в сфері охорони здоров'я знаходяться серед найсерйозніших ризиків для глобальної безпеки. Україна повинна переорієнтувати фокус системи охорони здоров'я від політики лікування до політики зміцнення здоров'я й попередження хвороб, на що й покликана розбудова системи громадського здоров'я в Україні. Окрім цього, законодавство у сфері санепідблагополуччя системно не переглядалось майже 30 років і потребує комплексної модернізації. На нашу думку, засвоєння сучасних моделей управління реформами слугує імпульсом для запровадження реформ та переходу системи охорони здоров'я на нові механізми функціонування, що є процесом запровадження нововведень з метою переходу від ідеальної моделі до моделі реальної, зважаючи на надзвичайні ситуації, глобальні виклики та епідеміологічну кризу, яка охопила всю систему громадського здоров'я у загальносвітовому масштабі у зв'язку із пандемічним поширенням COVID-19. Забезпечення сфери громадського здоров'я та реформування у сфері охорони здоров'я необхідно спрямовувати на зміцнення здоров'я всіх верств населення, збільшення тривалості активного життя, поліпшення демографічної ситуації, підвищення якості і ефективності медико-санітарної допомоги, удосконалення фінансування і управління галуззю. Адже поліпшення здоров'я населення є інтегральним показником успішності функціонування держави та всіх її інституцій. З огляду на те, що роль державного управління охороною здоров'я у формуванні громадського здоров'я та національної безпеки беззаперечна, потрібно вживати всіх необхідних заходів для управлінської ефективності та державницького підходу у вирішенні питань протидії загрозам міжнародного характеру у сфері охорони здоров'я та функціонування налагодженої системи цим загрозам в Україні.

Ключові слова: *епідемія, державна політика, епідеміологічні загрози, громадське здоров'я, сфера охорони здоров'я.*

Постановка проблеми. Пандемії, надзвичайні ситуації в сфері охорони здоров'я і слабкість систем охорони здоров'я загрожують не тільки людськими втратами, але й є серйозними викликами для світової економіки й глобальної безпеки, оскільки не детермінуються державними кордонами і національними інтересами, а вразливість однієї людини робить незахищеними усіх.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання сфери громадського здоров'я в умовах епідеміологічних загроз досліджували: Ситник Т.І., Hallingberg B., Rothkopf D., Комісаренко С. В., King Nancy M. P., Breeze R.,, Budowle B., Schutzer S., Owens M. T. Та інші.

Постановка завдання. Проаналізувати сфери громадського здоров'я в умовах епідеміологічних загроз.

Викладення основного матеріалу. Як інституційний суб'єкт щодо відтворення соціально-біологічної детермінації суспільства, громадське здоров'я дає змогу проаналізувати антропоцентричну цінність людини в конкретних історичних умовах і розкриває сутність внутрішньоіндикативного ставлення людини до цінності життя та його досконалості через призму «фізичного добробуту» [1], який гарантується лише фізичним здоров'ям. Останнє як зовнішньоатрибутивна ознака буття людини слугує «своєрідним естетичним та соці-

альним мірилом індивіда, критерієм його краси, громадянської зрілості, духовного розвитку, готовності віддати свої сили служінню державі» [2].

Громадське здоров'я характеризує певний стан суспільства, який визначає рівень його спроможності щодо реалізації біологічних та соціальних функцій, які забезпечують життєдіяльність громадян. Громадське здоров'я в такий спосіб є певною формою відображення відповідних соціально-побутових умов та стану навколишнього середовища, які в інтегрованій взаємодії забезпечують ефективність функціонування соціальних інститутів, що в остаточному підсумку є передумовою сталого розвитку суспільства. Такий контекст ідентифікації громадського здоров'я є своєрідною «вимірювальною лінійкою» для обстеження показників якості життя громадян через рівень організації охорони здоров'я [1]. Це вказує також на те, що «рівень громадського здоров'я, виступаючи головною умовою відтворення високоякісного трудового потенціалу, є адекватним показником соціально-економічної безпеки держави» [3].

Вкрай небезпечною практикою стало використання інфекційних агентів з неблагородними цілями, що є біологічними загрозами для сфери громадського здоров'я сучасності. Хоча біологічна та бактеріологічна зброя – це не винахід сучасності, адже мають трохи довшу історію, ніж свідоме вивчення людством мікроорганізмів. Наприклад, у 1300 р. татаро-монголи при облозі Каффи закидали трупи померлих від чуми за мури міста. Японці активно працювали в секторі розробки біологічної зброї в часи другої світової війни. То були ганебні сторінки в історії отримання мікробіологічних знань – із дослідженнями на людях, в яких було використано більш як 5 тисяч людей, близько 600, з яких померло. Внаслідок експериментів було заражено близько тисячі колодязів у китайських селах для вивчення розвитку спалахів холери та тифу. Японські літаки скидали на китайські міста бліх, заражених легеневою чумою. Спалахи, які виникли, тривали ще впродовж наступних років та спричинили загибель близько 30 тисяч людей [4, с. 195]. Як приклад досліджень, в США приводять експериментальне контамінування метрополітену Нью Йорку непатогенною бактерією Bacillus globigii, що моделювала потенційну атаку збудником сибірської виразки. Тому, у 1972 р. було ініційовано підписання Конвенції про біологічну зброю, яка зобов'язала всіх країн-учасників утриматися від її розробки та застосування [5]. Однак, це не стало запорукою того, що учасники таки дотримуються своїх обіцянок. Припускається, що деякі країни продовжують свої дослідження неофіційно. У той же час такі країни, як Північна Корея, Іран та Сирія цього не приховують. Порушення техніки безпеки при таких дослідженнях іноді можуть створюють прецеденти, що порушують їх «секретність». Наприклад, спалах сибірської виразки у Єкатиренбурзі в 1979 р., коли всі жертви захворіли у вузькій зоні по напрямку вітру від місцевого військового об'єкту, дало підстави стверджувати про напрацювання цього збудника. Прикладом біологічних терористичних атак є розсилання листів із спорами збудників сибірської виразки в 2001 році [6, с. 16].

До засобів масового ураження належить токсична і бактеріологічна (біологічна) зброя, де дія останньої ґрунтується на використанні хвороботворних властивостей бойових біологічних засобів – мікроорганізмів, здатних розмножуватися в організмах людей, тварин і рослин та спричиняти масові захворювання. До таких бактеріологічних засобів відносять віруси, бактерії, грибки і токсичні продукти їхньої життєдіяльності, використання яких можливе за допомогою заражених переносників (комах, гризунів) або у вигляді суспензій і порошків у боєприпасах. За відсутності ефективної системи гарантування безпеки (зокрема, біобезпеки) розширення в деяких державах мережі досліджень у галузі готовності до реагування на біологічні загрози може також становити загрозу [7]. Збільшення кількості лабораторій з високим рівнем захисту та розширення спектра досліджуваних патогенів сприяють поширенню потенційно чутливих даних і знань. Це ускладнює алгоритм поводження з біологічними та хімічними речовинами подвійного призначення та становить велику небезпеку для всієї сфери громадського здоров'я.

В останні роки міжнародна спільнота спрямувала значні зусилля на аналіз ефективності дотримання національних законодавств, кодексів поведінки та етики, спостереження за хворобами та реагування на них, біозахист і біобезпеку. Так, Управління з питань роззброєння (Office for Disarmament Affairs – ODA) ООН ще у 2007 р. започаткувало створення Бази даних про біологічні інциденти (Bio-incident Database), як того вимагає Глобальна антитерористична стратегія ООН (UN Global Counter-Terrorism Strategy) 2006 р.[8]. Управління запросило від країн-членів ООН оновлення списку лабораторій і кваліфікованих фахівців, складеного у 1989 р., з метою надання Генеральному секретарю ООН можливостей з розслідування повідомлень про використання хімічної чи БЗ [9, с. 248].

Аналіз загроз та оцінка ризиків, пов'язаних із запобіганням хімічному та біологічному тероризму, реагуванням на їх випадки та ліквідацією їх наслідків, а також оцінка ефективності здійснення заходів протидії характеризуються меншою інформативністю, ніж у разі традиційних військових загроз від звичайних озброєнь, зокрема, внаслідок браку достовірної відкритої інформації. Як наслідок – багато держав не зважають на прямі загрози хімічного та біологічного тероризму, особливо, в умовах визначення пріоритетів за обмежених ресурсів. Ще у травні 1986 р. Міністерство оборони США у доповіді комітету Палати представників Конгресу США підтвердило, що завдяки методам генної інженерії бактеріологічна війна стає ефективним варіантом бойових дій; також було зазначено, що нові досягнення в галузі біотехнологій дозволяють створювати практично необмежену кількість варіантів того, що можна назвати «речовинами із заданими властивостями». Особливо небезпечними в ході бактеріологічної війни можуть стати нові, невідомі медицині інфекційні захворювання, що є прямою масовою загрозою громадському здоров'ю. Засоби та методи захисту від них доведеться створювати в умовах ведення бойових дій [10, с. 426]. Та попри дані заходи, у 2007 році отримали широкого розголосу прорахунки в галузях біозабруднення та біобезпеки на об'єктах, де повинні були дотримуватися правила техніки безпеки при роботі з біологічним матеріалом: в Інституті здоров'я тварин (Institute of Animal Health – IAH), де живий вірус ящуру в обмеженій кількості використовують для експериментів, а також на двох приватних біотехнологічних підприємствах – «Merial Animal Health Ltd» та «Stabilitech Ltd», які виробляли у великій кількості вакцину проти ящуру та використовували в невеликій кількості живий вірус ящуру, подібний до того, який вироблявся у IAH. Штам ящуру, виявлений під час розслідування інциденту на фермах поблизу міста Пірбрайт у графстві Суррей (Велика Британія), де було зафіксовано спалах ящуру, був ідентичний штаму, отриманому під час епідемії ящуру у Великій Британії у 1967 р. Саме цей штам широко використовують у дослідних лабораторіях та фармацевтичному виробництві, зокрема, на об'єктах у Пірбрайті. Таким чином, розслідування привело на вищенаведені об'єкти у Пірбрайті [11, с. 129].

Разом із виробленими механізмами протидії та безпеки, розвитком мікробіологічних та медичних технологій справжнім викликом цивілізаційного масштабу наприкінці 2019 року стало розповсюдження вірусу COVID-19. Із найбільш серйозних викликів біобезпеці та сфері громадського здоров'я за останніх 20 років становили: пташиний H5N1, H7N9 та свинячий H1N1 (а також: H5N8, H7N3, H7N7) віруси грипу, пріони, SARS, MERS, Ебола, віспа та поліомієліт, а також резистентні до ліків мікроорганізми (зокрема туберкульозу – M(X)DRTB) тощо. Та за розрахунками ВООЗ [7] та окремих авторитетних у світі науковців на початку XXI століття вказувалося на імовірність виникнення пандемії грипу в першій половині XXI століття як надзвичайно високу. Але справжньою «чумою» II половини XX ст. став ВІЛ / СНІД. Перший клінічний звіт про СНІД з'явився 5 липня 1981 року, у якому йшлося про п'ять випадків зараження в США. На даний моментне існує ліків чи вакцини проти вірусу. Хоча розроблені методи терапії, які можуть уповільнити розвиток захворювання й дають пацієнтам змогу прожити нормальне і довше життя.

Вищенаведена таблиця чітко демонструє, що кількість людей, які живуть з ВІЛ у світі постійно зростає, але смертність навпаки зменшується. Політика боротьби з поширенням даного захворювання та фінансове забезпечення відповідних заходів у сфері громадського здоров'я призвели до позитивної динаміки, адже кількість нових випадків зменшується, а частка носіїв захворювання, що отримує антиретровірусну терапію (складова медичної допомоги хворим на ВІЛ) збільшується.

За даними 2019 року частка таких хворих (що отримує таку терапію) досягла значення 66,8 % порівняно з 2,3 % від усіх хворих за даними 2000 року.

Справжньою цивілізаційною загрозою, навіть, катастрофою став розвиток пандемії COVID-19. 1 липня 2020 р. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оголосила про пандемію COVID-19, але масового поширення дане вірусне захворюваннями країнами світу набуло від початку 2020 року. Тому, локальний спалах коронавірусу в Китаї у місті Ухань на початковому етапі не сприймався, як небезпека світового рівня. Попри це, на сьогодні, від листопада-грудня 2019 року (коли уряд Китаю офіційно оприлюднив інформацію про спалах даного вірусу, хоча у новому дослідженні Гарвардської медичної школи йдеться про те, що супутникові знімки парковок біля лікарень в китайському Ухані, а також тенденції пошукових запитів в Інтернеті вказують, що новий коронавірус міг ширитися Китаєм ще в серпні минулого року), вірус поширився на всіх континентах світу та набув загрозливих пандемічних і мутованих форм. (табл. 1)

Таблиця 1

Характеристика поширення COVID-19 в світі з початку 2020 року

Показник	Місяць (2020 року)								
	Січень (22.01)	Лютий (01.02)	Березень (01.03)	Квітень (01.04)	Травень (01.05)	Червень (01.06)	Липень (01.07)	Серпень (01.08)	Вересень (01.09)
Виявлено	555	12038	88369	933010	3345558	6229408	10537651	17673111	25580318
Померло	17	259	2996	49684	238619	373973	512673	681133	852660
Одужало	28	284	42710	192948	1052165	2672161	5394875	10372671	16879667
Хворіє	510	11495	42663	690378	2054774	3183274	4630103	6619307	7847991

Наростання темпів поширення пандемії відбувається дуже швидко, що пов'язано з формами передачі вірусу.

Усвідомлюючи всі загрози пандемії COVID-19, уряди більшості країн застосували карантинні заходи, починаючи від середини березня 2020 року, які тривають по сьогодні. Внаслідок чого, виникла складна глобальна криза економічного та соціально-гуманітарного масштабу. Вся складність «війни» людства із COVID-19 грунтується на тому, що його походження є невизначеного генезу. Адже, китайський тоталітарний уряд надалі приховує інформацію та дані про виникнення і поширення цього небезпечного вірусу, попри те, що сьогодні світова спільнота усвідомлює, що широке застосування БЗ, може спричинити загибель всього живого на планеті. Крім того, не можна відкидати можливості використання цієї зброї в локальних конфліктах, терористами тощо. За цієї умови набувають значення, як єдині адекватні заходи із запобігання поширенню бактеріологічної та токсичної зброї у країнах, які її раніше не мали, оскільки це не менш важливе завдання, ніж нерозповсюдження ядерної зброї.

Іншим аспектом даної коронавірусної кризи, на думку, академіка Михайла Тукала, відомого у світі молекулярної біології, директора Інституту молекулярної біології та генетики (ІМБіГ), в Україні почали більше дослухатися до науковців. Адже «Наука, зокрема і ті її напрямки, які завтра стануть головними для біобезпеки країни, держава майже не фінансує» [12]. Академік стверджує, «що в Україні давно треба створити центр з вивчення патогенів людей і тварин. Єдиний центр, де би працювали кращі фахівці різних інститутів – молекулярні біологи, вірусологи, генетики, імунологи. Важливо, що в країні є чимало «музеїв» – у Харкові, Одесі, Львові, Києві. «Музеями» називають зібрання зразків страшних патогенних вірусів і бактерій. Власне, це музеї згубних вірусів, деякі зразки датовані ще кінцем XIX століття, і вони стали би в нагоді для боротьби з новітніми вірусами. В нашій країні ще є золотий кадровий потенціал, який варто використовувати на повну потужність, адже виникають нові й нові біологічні загрози, порівняно з якими коронавірус видається зовсім не страшним» [12]. Академік Тукало М. констатує те, що світ стрімко змінився і стрімко змінюватиметься надалі. Адже від глобалізації людство переходить до регіоналізації й навіть до ізоляціонізму та у цьому новому світі кожна країна захищатиме свою сферу громадського здоров'я самотужки.

Тому для України стратегічно важливою є власна національна стратегія підтримки та захисту сфери громадського здоров'я. Тим більше, Розпорядженням КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1002-р схвалено Концепцію розвитку системи громадського здоров'я [13], у якій вказано, що через розгалуженість і нескоординованість системи громадського здоров'я не виконують на належному рівні ММСП, імплементація яких у систему охорони здоров'я країни є частиною зобов'язань щодо європейської інтеграції України, тому на часі прийняття закону про систему громадського здоров'я в Україні.

Законодавство у сфері санепідблагополуччя системно не переглядалось майже 30 років і потребує комплексної модернізації. За цей час відбулося багато змін: по-перше, змінилися міжнародні підходи в цій сфері та безпосередньо підходи ВООЗ до забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя у світі та Європейському регіоні ВООЗ шляхом формування законодавства про громадське здоров'я, яке базується на принципах пріоритетності збереження здоров'я людини та безпечності середовища її життєдіяльності; по-друге, Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС та взяла на себе низку міжнародних зобов'язань: у частині гармонізації положень національного законодавства, у сфері санепідблагополуччя і громадського здоров'я з

вимогами відповідних правових актів ЄС; по-третє, проведена Урядом у 2014 році оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, у ході якої було ліквідовано Державну санітарно-епідеміологічну службу, відбулася без внесення змін до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» й інших законів, що регулюють відповідні правовідносини органів влади та суб'єктів господарювання.

Висновки. З огляду на вищевикладене, можна зробити наступні висновки:

– система реагування та протидії надзвичайним ситуаціям у сфері охорони здоров'я як на міжнародному, так і на національному рівні та її ефективність – це питання національної безпеки та національних інтересів кожної держави й світу загалом;

– інфекційні хвороби є загальномедичною проблемою, яка потребує більшої уваги з боку держави й органів охорони здоров'я;

– потребують термінового вирішення питання біологічної безпеки та біологічного захисту, особливо в контексті нових ризиків, що виникають у глобалізованому світі, та в контексті оборони й безпеки;

– потребує оновлення національне законодавство з питань санітарного й епідемічного благополуччя;

– на часі законодавче закріплення засад державної політики у сфері громадського здоров'я та прийняття закону про систему громадського здоров'я, оскільки є Проект Закону «Про систему громадського здоров'я» № 4142 [14], який є актуальним для забезпечення системної, ефективної профілактики та боротьби як з інфекційними хворобами, що несуть ризик масового поширення, так і з масовими неінфекційними хворобами (отруєннями), виникнення яких зумовлено впливом біологічних, фізичних, хімічних чи соціальних факторів середовища життєдіяльності.

Список літератури:

1. Ситник Т.І. Вплив факторів соціально-економічної невизначеності в період епідеміологічних загроз на державну політику підтримки та стабілізації діяльності бізнесу. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 1. URL: www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2018/92.pdf.

2. Hallingberg B. Do stronger school smoking policies make a difference? Analysis of the health behaviour in school-aged children survey. The European Journal of Public Health. 2016. URL: http://www.shrn.org.uk/2016-publications/.

3. The Social Medicine Reader: Social and Cultural Contributions to Health, Difference and Inequality / Henderson Gail E. (Ed.). Durham, NC : Duke University Press, 2015. Vol. 2. URL: https://www.dukeupress.edu/the-socialmedicine-reader-second-edition.

4. Rothkopf D. Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making. Farrar, Straus and Giroux; 1 edition. 2009. 408 p.

5. Комісаренко С. В. Про біологічні загрози і біозахист. Українське слово: інтернет-видання. 2009. URL: http://ukrslovo.org.ua/svit/bezpeka/sergij-komisarenko-pro-biologichni-zagrozy-i-biozachyst.html

6. The Australia Group. Fighting the spread of chemical and biological weapons. 2007. 20 p. URL: http://www.australiagroup.net/en/agb_july2007.pdf.

7. World Healh Organization (2010). Pandemic (H1N1) 2009. URL: https://www.who.int/csr/don/2010_08_06/en/.

8. King Nancy M. P. Social Medicine Reader: Patients, Doctors and Illness. Durham, NC: Duke University Press, 2005. Vol. 1. URL: http://eprints.utas.edu.au/20795/1/ whole_HylandJeanetteE_thesis.pdf.

9. Institute for Economics & Peace (2015). Global Peace Index 2015: Measuring Peace, its causes and its economic value. URL: http://visionofhumanity.org/reports.

10. SIPRI Yearbook: World Armament and Disarmament. New-York: Oxford University Press, 2008. 516 p.

11. Breeze R., Budowle B., Schutzer S. Microbial Forensics. Elsevier Academic Press. San Diego, 2005. 448 p.

12. Owens M. T. In Defense of Classical Geopolitics / Naval War College Review-199. Vol. 52. No 4. URL: http://www.nwc.navy.mil/press/review/1999/autumn/art3-a99.htm.

13. Розпорядження КМУ (від 30 листопада 2016 р. № 1002-р) «Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я». URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249618799.

14. Проект Закону України «Про систему громадського здоров'я». URL: https://moz.gov.ua/uploads/1/5636-pro_20180620_1.pdf.

Avtomeenko A.I. ANALYSIS OF PUBLIC HEALTH IN THE CONDITIONS OF EPIDEMIOLOGICAL THREATS

Public health is one of the most important attributes of public life and one of the main indicators of its well-being and development. Successful implementation of reforms in the health care system in Ukraine requires a clear and balanced program, formulation of all areas, taking into account the need to bring a number of

legislative acts to the needs in this area, including the adoption of the Law «On Public Health» only in the form of a project. At this stage, the public health sector is under pressure from the global epidemiological crisis, which intensified in the late twentieth century. Health emergencies are among the most serious risks to global security. Ukraine needs to shift the focus of the health care system from treatment policy to health promotion and disease prevention policy, which is what the public health system in Ukraine is designed to do. In addition, legislation in the field of sanitation has not been systematically revised for almost 30 years and needs comprehensive modernization. In our opinion, the assimilation of modern models of reform management serves as an impetus for the implementation of reforms and the transition of the health care system to new mechanisms of functioning, which is a process of innovation to move from the ideal model to the real model, given emergencies, global challenges and epidemiological a crisis that has affected the entire public health system worldwide due to the pandemic spread of COVID-19. Public health and health care reform need to be aimed at strengthening the health of all segments of the population, increasing life expectancy, improving the demographic situation, improving the quality and efficiency of health care, and improving funding and governance. After all, improving the health of the population is an integral indicator of the success of the state and all its institutions. Given that the role of public health management in shaping public health and national security is indisputable, it is necessary to take all necessary measures for management efficiency and a state approach in addressing issues of international threats in the field of health and functioning established system for these threats in Ukraine.

Key words: *epidemic, public policy, epidemiological threats, public health, health care.*

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/19

Євдокимов В.В.
д.е.н., професор, професор кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

РОЗВИТОК СКЛАДОВИХ МЕТОДОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В науках галузі знань «державне управління» міститься вагомий теоретичний базис та методологічний інструментарій, що формує як загальне, так і спеціальне уявлення про механізми державної політики. Практична інтерпретація методології формування та реалізації державної політики відбувається через розробку та впровадження відповідних механізмів. Ідентифіковані завдання, визначені властивості об'єкту та предмету державної політики в сфері правоохоронної діяльності та обґрунтована структура принципів є складовими методології формування та реалізації державної політики. Вказані складові є основою формування методологічного інструментарію та його застосування на усіх етапах формування та реалізації державної політики. Взаємодія із стейкхолдерами, при формуванні державної політики, механізмів державного управління, прийняття державно-управлінських рішень є атрибутом демократичного суспільства. В статті нами було запропоновано наступні підходи до взаємодії правоохоронної системи із зацікавленими сторонами: 1) взаємодія із органами місцевого самоврядування, 2) взаємодія із органами державного управління, 3) взаємодія із контролюючими органами, 4) взаємодія із організаціями громадянського суспільства. Державна політика в будь-якій сфері суспільного життя, зокрема в сфері правоохоронної діяльності, не може не гармонізуватися із іншими видами державної політики. Це досить чітко прослідковується і в контексті взаємодії із зацікавленими сторонами, зокрема суб'єктами державного управління. Нами була розроблена модель взаємодії державних політик в контексті забезпечення правоохоронної функції держави та з'ясовано, що важливе значення при формуванні та розвитку взаємозв'язків набувають механізми державного формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, зокрема: фінансовий механізм, правовий механізм, освітній механізм, інституційний механізм, інформаційний механізм. Зазначенні положення розширюють наукове значення державного управління та є основою трансформації системи правоохоронної діяльності в Україні.

Ключові слова: *держава, державна політика, правоохоронна діяльність, методологія формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, механізми формування державної політики.*

Постановка проблеми. Методологія формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності на сьогоднішній день є нерозробленою, що в більшій є причиною низької ефективності правоохоронних органів. В свою чергу, низька ефективність правоохоронних органів призводить до зниження рівня довіри до них. Це пов'язано із відсутністю методів взаємодії із зацікавленими сторонами, неузгодженістю із іншими видами державної політики та відсутністю дієвих механізмів реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Зазначене актуалізує науковий пошук нових підходів до процедурних моментів методології державної політики та обґрунтування розвитку інноваційних механізмів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання методології формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності розглядалося у працях вітчизняних вчених: Д.О. Грицишена в контексті запобігання та протидії економічній злочинності; О.В. Кравчук в частині експертно криміналістичного забезпечення державної безпеки України; В.О. Копанчук щодо державного управління процесом забезпечення громадського порядку; В.Ф. Загурська-Антонюк в частинні реалізації правоохоронної функції забезпечення національної безпеки; І.В. Шевчук щодо протидії економічній злочинності як загрози національним інтересам; Я.Ю. Швидкого в контексті запобігання та протидії корупції як виду економіч-

ного злочину; В.О. Паутова щодо протидії корупції як загрозі національній безпеці; А.Л. Бобрицького щодо формування механізмів взаємодії органів публічної влади із правоохоронними органами. Зазначенні вченні розвинули теоретичні та методологічні положення державного управління та державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Проте в сучасних умовах є потреба в трансформації зазначеної сфери з позиції викликів, що стоять перед системою державного управління та загрозами національній безпеці.

Постановка завдання. Дослідити розвиток складових методології формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Викладення основного матеріалу. «Певні кримінально-правові формації змінюють один одного разом зі зміною курсу кримінальної політики. Як зазначалося вище, в силу об'єктивних причин (соціальних, економічних та ін.) зростає особлива загроза з боку певних видів злочинності , саме на них і повинна в першу чергу реагувати держава - засобами кримінальної політики. Кримінальна політика, вибіркова політика, вона шукає і нейтралізує найбільш небезпечного «ворога суспільства», що представляє найбільшу загрозу безпеці (суспільства, правлячої еліти) … Злочинність, будучи соціальним явищем і складовою частиною суспільства мімікрує паралельно з його розвитком. Це накладає особливий відбиток на формування і реалізацію кримінальної політики, ціллю якої являється протидія злочинності і забезпечення правопорядку» [1].

Особливістю правоохоронної системи будь-якої країни є те, що вона має постійно знаходитися в умовах реформування, так державно-управлінські рішення мають бути мінливими до трансформації суспільних відносин. Це дозволить підвищити рівень довіри до правоохоронних органів

«Пошуки прийнятної моделі демократії, формування сучасної системи державного управління, спричиняють посилену увагу до досліджень та аналізу державної політики. Сучасна світова практика доводить, що забезпечення належного державного управління неможливе без налагодження процесу вироблення та здійснення державної політики. Визначальними у цьому процесі мають бути відкритість та прозорість, оскільки це забезпечує максимальне врахування переваг та уподобань громадян, широкого кола суспільних груп у державній політиці, що в кінцевому підсумку, дає змогу досягти відповідності такої політики реальним потребам суспільства. На сьогодні держава є лише одним із суб'єктів (акторів, гравців) у державно-політичному процесі і не завжди головним. У визначенні напряму дій влади щодо вирішення суспільних проблем помітну роль стало відігравати громадянське суспільство, яке є автономним стосовно державної влади, виступає зовнішнім середовищем для системи державного управління. В Україні на сьогодні спостерігається невідповідність між демократичною системою, що базується на принципах політичної конкуренції, та сучасними методами, моделями вироблення державної політики. Виникає ситуація, коли, з одного боку, робляться спроби запровадити механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, відкритості органів державної влади, а з другого боку, простежується тенденція до узурпації вироблення державної політики вузьким колом еліт. Розв'язання цього протиріччя ставить на порядок денний питання ефективної взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства (ОГС) в процесі вироблення державної політики» [2, с. 12].

Зважаючи на праці вітчизняних та зарубіжних вчених вважаємо, що важливими складовими розвитку методологічного інструментарію державної політики в сфері правоохоронної діяльності є наступні:

– по-перше, ідентифікація методів взаємодії із зацікавленими сторонами в процесах формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності;

– по-друге, обґрунтування взаємозв'язків із іншими видами державної політики, що забезпечують або вступають в конфлікт із державної політикою в сфері правоохоронної діяльності;

– по-третє, визначення складу та напрямів реалізації механізмів державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Залучення стейкхолдерів до формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Важливість взаємодії із зацікавленими сторонами полягає в тому, що лише в зазначеному процесі є можливість оцінити національний інтерес та його визнання ключовим в державному управлінні та при формуванні державної політики за різними напрямками, особливо в контексті правоохоронної діяльності як структурної складової державної безпеки.

Питання взаємодії із зацікавленими сторонами в процесі формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності полягає в двох наступних складових:

– по-перше, формування національного інтер-

есу. Нікітов І.Н. досить влучно характеризує процес формування національного інтересу: «формування національного інтересу в будь-якому суспільстві являє собою надзвичайно складний і динамічний процес, як будь-яке суспільство являє собою картину багатошарового переплетення різноманітних суперечливих інтересів. В ньому стикаються, взаємодіють, приватні специфічні інтереси різних суспільних груп. Через цю взаємодію приватних інтересів відбувається досить важка інтеграція потреб, прагнень і запитів даного суспільства в систему загальних національних інтересів. При цьому неминучі протиріччя і конфлікти, часом досить напружені» [3, с. 90]. Державна політика має забезпечити врегулювання зазначених інтересів в контексті дотримання норм державної безпеки. Важливість врегулювання інтересів при формуванні державної політики в сфері правоохоронної діяльності є основною виконання її завдань щодо громадського порядку та державної безпеки. Це пов'язано із тим, що державна політика в сфері правоохоронної діяльності має забезпечити як процеси запобігання та протидії злочинам, так і сформувати комплекс профілактичних заходів. Варто зауважити, що взаємодія із зацікавленими сторонами має відбуватися не лише на етапі формування державно-управлінського рішення, але й на етапах його реалізації та оцінки. Це обумовлено тим, що кримінальні-правові формації змінюються в умовах трансформації суспільних відносин. Такі зміни обумовлюють зміни національного інтересу та визначають нові стратегічні положення забезпечення державної безпеки;

– по-друге, формування довіри суспільства до правоохоронних органів. Рівень суспільної довіри до правоохоронних органів є одним з результуючих показників ефективності правоохоронної системи. У 2020 р. Центр Разумкова оприлюднив результати соціологів «Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду», які показали, що «25% респондентів вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі (у вересні 2019 р. так вважали 57%, у грудні 2019 р. - 44%), 53% - що події розвиваються в неправильному напрямі (у вересні - 17%, у грудні - 36%). Отже, частка тих, хто вважає, що події в Україні розвиваються у неправильному напрямі, істотно перевищила частку тих, хто дотримується протилежної точки зору. Порівняно з попередніми місяцями зменшилася частка тих, хто дотримується думки, що Україна здатна подолати існуючі проблеми та труднощі протягом найближчих кількох років (у вересні 2019 р. такі становили 41%, у грудні - 28%, а за даними останнього опитування - 21%), Частки тих, вважає, що країна здатна їх подолати у більш віддаленій перспективі, становили відповідно 40%, 50% і 49%), що не здатна їх подолати - відповідно (6%, 11% і 15%). Серед виконавчих та правоохоронних органів влади найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 69% опитаних), Державної служби з надзвичайних ситуацій (65%), Державної прикордонної служби (60%), Національної гвардії України (60%). Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (77%), судовій системі загалом (76%), місцевим судам (71%), Прокуратурі (68%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (66%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (65%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (65%), Уряду України (64,5%), Верховному Суду (64%), Антикорупційному суду (64%), Конституційному Суду України (60,5%)» [4].

Отже, національний інтерес та довіра з боку суспільства до правоохоронної системи, з одного боку можуть бути діаметрально-протилежними, проте завжди спрямованні на забезпечення як безпеки громадян так і безпеки держави на різних рівнях та сферах суспільного розвитку (економічна, військова, біологічна та інші). В контексті зазначеного пропонуємо наступні підходи до взаємодії правоохоронної системи із зацікавленими сторонами:

1) взаємодія із органами місцевого самоврядування. Вагоме значення в розробку механізму взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування на теоретичному та методологічному рівні здійснив вітчизняний вчений А.Л. Бобрицький, зокрема вченим запропоновано: 1) обґрунтування системи взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні, визначено теоретичні засади її формування через мету; базові принципи; ключові пріоритети; 2) розроблено модель взаємодії місцевих органів публічної влади та правоохоронних органів (територіальних органів поліції) на основі програмноцільового підходу, основу якої становить тристороння співпраця суб'єктів правоохоронної діяльності (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи (поліція)), кожен із учасників якої має одну чи кілька профільних функцій, однак залучений до всіх етапів визначення

взаємопов'язаних цілей (забезпечення на місцевому рівні ефективної реалізації державної політики у сфері правопорядку шляхом налагодження дієвої співпраці органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) у зазначеній сфері) та розробки програми правоохоронної (правозастосовної та правозахисної) діяльності; обґрунтовано механізми взаємодії (організаційний, представницький, ресурсний, інформаційний, інституційний) [5, с. 4].

Представлений підхід заслуговує на увагу практиків та може бути частково реалізований. Проте в умовах відсутності політичної стабільності на місцях є потреба в формуванні чіткого бачення щодо реалізації державної політики.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування та правоохоронними органами є основою як процесу формування державної політики в досліджуваній сфері, так і на етапах реалізації її механізмів. Це обумовлено тим, що місцева влада чинить найбільший вплив на розвиток громади, а отже може вплинути на стан криміногенної обстановки. Крім того, місцева влада є одним із інструментів пливу на громадськість щодо підтримки правоохоронних органів в цілому, або ж їх окремих дій.

2) взаємодія із органами державного управління. При формуванні та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності є потреба в формуванні взаємозв'язків із органами державного управління, а саме з суб'єктами, які реалізують державну політику в інших сферах суспільного життя. Пов'язуємо це з необхідністю:

– формування ресурсного потенціалу правоохоронної системи (кадри – освітня політика (Міністерство освіти і науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державна служба якості освіти); фінансові ресурси – фінансова та бюджетна політики (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України); інші види ресурсів – політика в сфері охорони здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України, Національна служба здоров'я України);

– ідентифікацією ключових напрямів впливу правоохоронної діяльності на: соціальну сферу (соціальна політика (Міністерств соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство молоді та спорту України); політика в сфері громадського здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України, Національна служба здоров'я України; Центр громадського здоров'я); навколишнє середовище (екологічна політика (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України)); економічна сфера – економічна політика (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України));

– процедурні аспекти взаємодії: зовнішня політика щодо взаємодії із міжнародними організаціями в сфері безпеки та міжнародними палійськими організаціями (Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство закордонних справ України); інформаційна політика щодо діджиталізації правоохоронної діяльності (Міністерство цифрової трансформації України); складові інших видів політики щодо окремих видів злочинів, зокрема: запобігання та протидія легалізації (відмивання) доходів отриманих злочинним шляхом та фінансуванню тероризму (Державна служба фінансового моніторингу України; Національний банк України); щодо транскордонної злочинності (Державна служба експортного контролю України; Державна міграційна служба України; Державна митна служба України; Державна податкова служба України).

3) взаємодія із контролюючими органами. Дана взаємодія пов'язана із тим, що при формуванні державної політики в сфері правоохоронної діяльності необхідно зважати на необхідність державного контролю за виконанням державноуправлінських рішень та діяльністю правоохоронних органів. Контролюючими органами в даній сфері виступатимуть: Рахункова палат України; Державна аудиторська служба; Державна служба України з питань праці; Державна податкова служба України);

4) взаємодія із організаціями громадянського суспільства. «Громадянське суспільство дає можливість у своїх межах функціонувати громадськості як активному суб'єкту цих правовідносин. Ця позиція є доволі відповідальною, тому що громадськість наділяється правами та засобами впливати на процес державотворення. Дуже важливо, щоб до цього процесу були залучені активні та правосвідомі громадяни, з високим рівнем підготовки для виконання місії напрацювання державної політики. Громадські організації як основа громадянського суспільства є потужною рушійною силою громадян і основою демократії. Громадські організації створюються з метою можливості вільно висловлювати свої думки кожним громадянином, членом цієї організації та відповідно бути причетним до громадського контролю з можливістю впливати на процес державотво-

рення. Такі організації створюються за принципом єдності інтересів та з метою досягнення спільного блага» [6].

«Важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством виступає громадський контроль. Зарубіжний досвід свідчить, що розвинуте громадянське суспільство є умовою демократичного врядування, оскільки його наявність полегшує захист індивідуальних і громадських інтересів громадян, стримує узурпацію влади, забезпечує підзвітність влади суспільству» [7].

Інститут громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів зокрема та державного управління загалом є нерозвиненим. Окремі прояви громадського контролю мають суто політичний, а іноді навіть кримінальних характер, що не має нічого спільного з громадянським суспільством. Відповідно сьогодні є потреба в трансформації контрольної функції як держави, так і суспільства, що стане основою підвищення результативності діяльності правоохоронних органів та дозволить підвищити рівень довіри.

Вважаємо за необхідне проаналізувати взаємозв'язків із іншими видами державної політики. Взаємозв'язки із державними політиками зазвичай проявляються в двох аспектах, а саме:

– по-перше, в контексті різних видів забезпечення механізмів формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Зазвичай, це проявляється в необхідності залучення відповідних ресурсів для реалізації правоохоронної функції;

– по-друге, в контексті впливу правоохоронної діяльності на різні сфери суспільного життя, що є об'єктом інших видів державних політик. Прикладом може слугувати вплив правоохоронної діяльності на соціальну, економічну, політичну та інші сфери.

В контексті зазначеного пропонуємо наступну модель взаємодії державних політик в контексті забезпечення правоохоронної функції держави (рис. 1).

Зазначенні взаємозв'язки не є вичерпними, а тому можуть в подальшому бути розвиненні як на теоретичному так і практичному рівнях. Важливе значення при їх формування та розвитку набувають механізми державного формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

Зважаючи на виявленні проблеми в реалізації правоохоронної функції вважаємо, що найбільш актуальними на сьогодні є наступні механізми:

1. Фінансовий механізм. Розвиток фінансового механізму полягає в необхідності удосконалення системи державного фінансування правоохоронної діяльності. Дана проблема є особливо актуальною в умовах створення спеціалізованих правоохоронних органів, зокрема: Державне бюро розслідувань; Бюро економічної

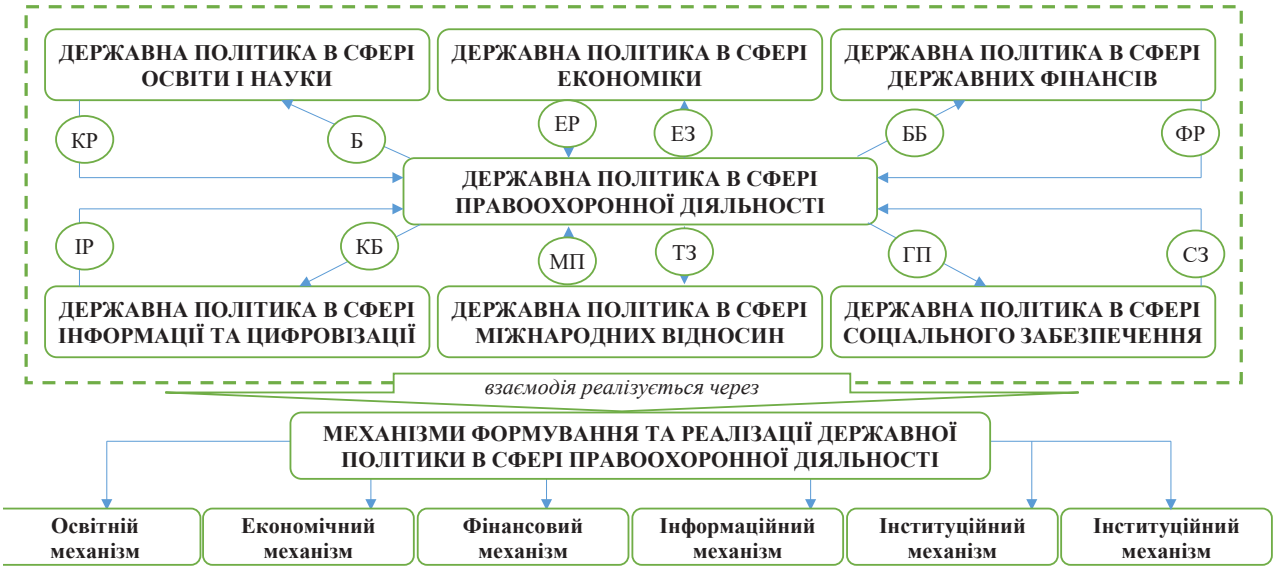

Рис. 1. Взаємодія державних політик в контексті реалізації правоохоронної функції
Умовні позначення: КР – кадрові ресурси; Б – безпека системи освіти; ЕР – економічні ресурси; ЕЗ – запобігання та протидія економічній злочинності; ББ – бюджетна безпека; ФР – фінансові ресурси; ІР – інформаційні ресурси; КБ – кібербезпека; МП – міжнародна підтримка; ТЗ – запобігання та протидія транскордонній злочинності; ГП – громадський період; СЗ – соціальне забезпечення

безпеки України; Національне антикорупційне бюро України. Так, виникає потреба в визначені напрямів фінансування та співфінансування діяльності зазначених правоохоронних органів, з метою дотримання принципу їх незалежності. Вважаємо, що важливою складовою фінансування зазначених правоохоронних органів є передбачення можливості створення резервів фінансових ресурсів для фінансування спеціальних операцій, що є понаднормовими. Крім того, зважаючи на потребу забезпечення обмеженого доступу до діяльності правоохоронних органів виникає необхідність удосконалення процедури фінансування спеціальних операцій та оперативно-розшукових дій, а в окремих випадках розслідувань злочинів, що становлять загрозу національним інтересам;

2. Правовий механізм. Правовий механізм передбачає формування правового регулювання діяльності правоохоронної системи держави. Основними напрямками розвитку правового механізму на сьогодні є встановлення чіткої процедури комунікації між правоохоронними органами щодо обміну інформацією, а також встановлення напрямів державного правового регулювання діяльності приватних правоохоронних організацій та їх комунікації із державними правоохоронними органами. Питання приватного сектору в правоохоронній діяльності є особливо актуальним для України з позиції передачі окремих функцій із забезпечення громадського порядку, особистої та громадської безпеки;

3. Освітній механізм. Роль освітнього механізму неможливо переоцінити. Це обумовлено потребою постійного поновлення кадрового потенціалу правоохоронної системи. Питання кадрового забезпечення стоїть не лише в контексті підготовки фахівців за освітньо-професійними програмами спеціальності «Правоохоронна діяльність», але й за освітніми програмами, що забезпечать фахівців в галузях економіки та фінансів, публічного управління та адміністрування, охорони здоров'я, інформаційних технологій, технічних наук, природничих наук, психології, соціології, політології та інших. Щодо власне підготовки фахівців за спеціальністю «Правоохоронна діяльність», є потреба у визначенні чітких підходів до здобуття такої освіти в цивільних закладах вищої освіти;

4. Інституційний механізм. Сутність інституційного механізму полягає в формуванні суб'єктного складу правоохоронної системи України. Зокрема, трансформація кримінального та кримінально-процесуального законодавства обумовила зміну підходів до змісту правоохоронної діяльності та правоохоронних органів. Вважаємо, що сьогодні є потреба у: по-перше, визначені ознак за якими відповідна організація буде віднесена до правоохоронного органу; по-друге, класифікацію правоохоронних органів для державного управління та налагодження комунікації; по-третє, формування чіткого переліку правоохоронних органів та напрямів створення нових; по-четверте, формування механізму міжнародного співробітництва із міжнародними поліцейськими організаціями;

5. Інформаційний механізм забезпечує формування інформаційного поля щодо формування державної політики та державного управління правоохоронними органами та етапах реалізації державної політики. Важливе значення при формуванні державної політики в сфері правоохоронної діяльності покладається на інформування населення та зацікавлених сторін. Це важливо з позиції реформування правоохоронної системи в цілому або окремих її складових, адже є необхідність зменшення рівня несприйняття реформ громадськістю. Крім того, криміналізація та декриміналізація окремих видів діянь та злочинів має також забезпечуватися інформаційної підтримкою як основою профілактичної функції правоохоронної діяльності. Однією із складових державного управління правоохоронною діяльністю є інформаційно-комунікаційна система, метою якої є формування взаємодії між правоохоронними органами, громадськістю, суб'єктами державного управління, міжнародними правоохоронними організаціями.

Висновки. Таким чином, в результаті проведеного дослідження методологічних положень формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності було обґрунтовано наступні положення: 1) обґрунтовано порядок залучення стейкхолдерів до формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності (взаємодія із органами місцевого самоврядування; взаємодія із органами державного управління; взаємодія із контролюючими органами; взаємодія із організаціями громадянського суспільства); 2) розроблено модель взаємодії державних політик в контексті реалізації правоохоронної функції; 3) обґрунтовано зміст та форми реалізації освітнього, фінансового, правового, інституційного та інформаційного механізмів як складових методології державної політики.

Список літератури:

1. Іванов С.В. Кримінальна політика Російської Федерації: політолого- кримінологічний і кримінально-правовий аспекти: автореф. дис. Єкатеринбург, 2006. – С. 18.
2. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики [Текст] : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Купрій Володимир Олександрович ; Національна академія держ. управління при Президентові України. - К., 2007. - 213 арк. КИЇВ, 2007
3. Никитов И.Н. Экономические интересы: противоречия и согласования на разных уровнях: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / И.Н. Никитов. – Кострома, 2004. – 160 с.
4. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchykh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady-otsinka-diialnosti-uriadu-liutyi-2020r
5. Бобрицький А.Л. Механізми взаємодії органів публічної влади та правоохоронних органів (поліції) на місцевому рівні: програмно-цільовий підхід : дис... канд. наук з держ. упр. Київ, 2019, 275 С.
6. Ткаченко Р. О. Стан та розвиток громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України. *Науковий* вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 4. С. 198–205. URL: http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_04_2018/23.pdf.
7. Мех Ю.В. Види та форми громадського контролю з охорони громадського порядку / Ю.В. Мех // Проблеми охорони громадського порядку : зб. наук. пр. за матеріалами регіон. круглого столу (19 червня 2014 р., м. Харків). – Харків: «Планета-прінт», 2014. – С. 52–58.

Ievdokymov V.V. DEVELOPMENT OF COMPONENT METHODOLOGY OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT

The sciences of the field of knowledge "public administration" contains an important theoretical basis and methodological tools that form both general and special ideas about the mechanisms of public policy. Practical interpretation of the methodology of formation and implementation of public policy is through the development and implementation of appropriate mechanisms. Identified tasks, identified properties of the object and subject of state policy in the field of law enforcement and a sound structure of principles are components of the methodology of formation and implementation of state policy. These components are the basis for the formation of methodological tools and its application at all stages of formation and implementation of public policy. Interaction with stakeholders in the formation of public policy, mechanisms of public administration, public administration decisions is an attribute of a democratic society. In the article we proposed the following approaches to the interaction of the law enforcement system with stakeholders: 1) interaction with local governments, 2) interaction with public administration, 3) interaction with regulatory authorities, 4) interaction with civil society organizations. Public policy in any sphere of public life, in particular in the field of law enforcement, can not be harmonized with other types of public policy. This is quite clear in the context of interaction with stakeholders, in particular public administration entities. We have developed a model of interaction of state policies in the context of ensuring the law enforcement function of the state and found that important in the formation and development of relations are mechanisms of state formation and implementation of state policy in law enforcement, in particular: financial mechanism, legal mechanism, educational mechanism, institutional mechanism, information mechanism. These provisions expand the scientific significance of public administration and are the basis for the transformation of the law enforcement system in Ukraine.

Key words: *state, state policy, law enforcement activity, methodology of formation and implementation of state policy in the field of law enforcement activity, mechanisms of state policy formation.*

УДК 351.86
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/20

Мотайло О.В.
к.мед.н., здобувач кафедри національної безпеки,
публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

РИЗИКИ ТА ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Безпека пов'язана з національним виживанням та розвитком в сучасному світі, і оскільки силові можливості держави є остаточним засобом для цього, дослідження в сфері національної безпеки концентрувалися на вивченні ролі, характеру і напрямків зміни загроз безпеки держави. Традиційно безпека була зовнішньої концепцією, проте в період глобалізаційних процесів та трансформацій загрози безпеки мають транснаціональні наслідки, що призводить до зростання уваги до нових форм співпраці в напрямі забезпечення безпеки. Пріоритетними та першочерговими залишаються захист території держави і населення, як і раніше. Однак економічні міркування при вибудовуванні і ранжируванні загроз безпеки враховуються набагато більше, ніж в минулому. Вищою формою національної безпеки виступає збалансованість як внутрішніх громадських інтересів, так і національних інтересів в міждержавних відносинах. На даний момент досягнення безпеки, є найважливішою складовою загальної стратегії розвитку України, існування і розвитку української державності. Такі основні елементи системи національної безпеки як національні інтереси і національні загрози можуть бути покладені в основу класифікації національної безпеки. У зв'язку із забезпеченням національної безпеки вона може бути розділена на види по сферах забезпечення, а саме: воєнну, політичну, міжнародну, інформаційну, економічну, соціальну і екологічну безпеки. Нагальними залишаються внутрішні виклики та загрози національній безпеці у економічній, соціальній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій та інших сферах життєдіяльності держави. Крім того не менший вплив на стан та рівень національної безпеки справляють зовнішні загрози у воєнній, міжнародній сферах. Такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, ескалація міждержавних і громадських конфліктів стають сьогодні дедалі інтенсивнішими і мають негативні наслідки для національної безпеки. В ході нашого дослідження, було встановлено основні ризики та загрози національній безпеці та встановлено, що в сучасних умовах ослаблення державного нагляду, недостатня ефективність правових і економічних механізмів упередження, запобігання та нейтралізацію загроз національній безпеці збільшують ризик у всіх сферах життєдіяльності України.

Ключові слова: *безпека, держава, державна безпека, безпека держави, національна безпека, ризики національної безпеки, загрози національної безпеки.*

Постановка проблеми. Незважаючи на значну кількість наукових напрацювань з питань національної безпеки, питання ризиків та загроз національній безпеці залишається відкритим.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема ризиків та загроз національній системі є мало досліджуваною. Дане питання підіймала незначна кількість вітчизняних авторів, серед них Дацюк А., Садовський В., Полтораков О., Марутян Р. та інші.

Постановка завдання. Проаналізувати ризики та загрози національній безпеці України.

Виклад основного матеріалу. Головним у змісті Стратегії національної безпеки України є погодження та взаємозв'язок системи протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам і викликам національним інтересам і безпеці України, які можуть негативно впливати на її соціально-економічний розвиток (рис. 1).

Глобалізація збільшила ефективність неурядових організацій, а інформаційна революція призвела до зростання чисельності та посилення впливу мережевих структур. Міжнародна злочинність на сьогодні представлена в основному мережевими структурами, в боротьбі з якими державні інститути, засновані на принципах ієрархії, найчастіше програють. Транснаціональні злочинні угруповання мають у своєму розпорядженні майже необмежені можливості для підкупу посадових осіб та вербування прибічників. Незалежно від того, що вони поки використовуються лише в незначній мірі, але при необхідності ступінь впливу на державу та її структури може різко зрости, аж до організації збройного опору владі і спроб повалення уряду.

Рис. 1. Структура загроз і компонентів забезпечення національної безпеки України

Джерело: складено автором

Енергетична залежність обертається зростанням економічних і екологічних витрат на створення інфраструктури набагато менш ефективною, ніж та, яка діяла б в умовах регіональної кооперації. Дана загроза національній безпеці є постійною, з дуже високим ступенем актуалізації, має тенденцію до зростання.

Зниження ефективності органів захисту безпеки держави (всіх видів). Як частина системи держуправління, органи держбезпеки і правопорядку відчувають на собі дію загальних для всієї системи процесів, причому в більш вираженому, концентрованому вигляді. В умовах падіння ефективності і прогресуючої самодискредитації держапарату, відбувається перекручування мотивації працівників органів безпеки, що призводить до ослаблення профвідбору і, відповідно, посилює тенденцію зниження професійної компетентності. У цих умовах об'єктивно необхідна в профілактичному плані каральна функція даних органів трансформувалася в ефективний корупційний інструмент; міжвідомчі «війни» загострилися і набули характеру боротьби за доступ до нефункціональним важелів управління в політичних і економічних інтересах внутрішньоелітних груп впливу.

Варто виділити ризики та загрози кризи державного управління, які породжуються незавершеним процесом пристосування політичних інститутів до потреб і проблем економічного і соціального розвитку. Серед основних ризиків та загроз є наступні:

– *неефективність державного апарату.* Безпосереднім зовнішнім виразом цієї неефективності є невиконання державних програм, неефективне використання бюджетних ресурсів, продовольча інфляція, зростаюча загроза підвищення тарифів, зниження рівня життя значної частини населення. Все це має місце при об'єктивно сприятливих умовах і високою міжнародною кон'юнктурі для товарів казахстанського експорту, насамперед вуглеводнів. Дані процеси розгортаються на тлі збереження вузькості національного ринку, що перешкоджає створенню високотехнологічних великих вітчизняних виробництв. Як наслідок, неконкурентоспроможна собівартість продукції при високій транспортній складовій у витратах виробництва, монополізм і відсутність реальної конкуренції, тиск зарубіжної продукції.

– *корумпованість державного апарату* породжує «корупційний податок на економіку». Являючись додатковим тягарем на величину цін, кредитів, платежів, корупція в економічному сенсі перешкоджає становленню та розвитку ринкових інститутів в їх повному розумінні, оскільки підриває конкурентоспроможність агентів ринку позаекономічними засобами. Найбільш корумпованими є правоохоронні органи, суди, митниця, і інші органи.

– *зниження рівня компетентності та політичної лояльності державних службовців.* Основною формою прояву виступає не тільки пережита криза, але й не дуже високий рівень використання управлінських можливостей та повноважень. Реальними причинами цього можуть бути: а) боротьба кланів у вищому керівництві; б) недостатня ефективність кадрової політики на рівні як керівників, так і виконавців; в) відсутність або недостатність матеріальних і кар'єрних стимулів для державних службовців на всіх рівнях влади; г) таємність процесу прийняття кадрових та управлінських рішень для альтернативних варіантів діяння.

Ризик прояви політичного екстремізму в країні пов'язаний зі зростаючими політичними амбіціями внутрішньоелітних груп і особливостями внутрішньополітичної ситуації. Передумовами для цього служать наступні обставини:

– зростання рівня розшарування населення за соціальною, етнічною та релігійною ознаками. Як свідчить світова практика, саме ці суперечності служать сприятливим підґрунтям для екстремізму.

– низька ефективність діяльності органів безпеки країни, зрощування їх з кримінальними структурами. Як показує досвід попередніх років, структури покликані забезпечувати безпеку країни, здатні діяти в інтересах певних осіб або групи, на шкоду державним інтересам.

– самоуправство і безкарність вищого чиновницького апарату. Сформована політична ситуація розв'язує руки вищим представникам влади, роблячи їх повноваження безмежними всередині країни. Дане явище є постійним джерелом внутрішньополітичної загрози, так як висока ймовірність появи прихованої опозиції «під боком».

З плином часу загроза політичного екстремізму буде збільшуватися, адже існуюча політична система не дозволяє вести легітимну боротьбу за владу.

Загрози національній безпеці та інтересам України у прикордонній сфері обумовлені:

– економічною, демографічною та культурно-релігійною експансією суміжних держав на вітчизняну територію;

– активізацією діяльності транскордонної організованої злочинності, а також зарубіжних терористичних організацій.

Варто зазначити, що реальні загрози національній безпеці країни перешкоджають просуванню реформ, провокують зростання соціального невдоволення політикою держави. До внутрішніх загроз економічній безпеці України слід віднести:

– низький технологічний рівень більшості галузей, високі витрати виробництва, низьку якість продукції і, як наслідок, низьку конкурентоспроможність національної економіки;

– втрату значної частини науково-технічного потенціалу, позицій на важливих напрямах науково-технічного прогресу;

– деформовану структуру виробництва; зруйнування системи відтворення виробничого потенціалу;

– неефективність державного управління соціально-економічними процесами та ін.

До головних зовнішніх загроз належать:

– імпортна залежність України з багатьох видів продукції, включаючи стратегічні товари, енергоносії, комплектуючі вироби для машинобудування, продовольчі товари;

– нераціональна структура експорту;

– перебування ще в зародковому стані фінансової, організаційної та інформаційної інфраструктури підтримки конкурентоспроможності всього українського експорту;

– некерований відтік за кордон інтелектуальних і трудових ресурсів;

– недостатній експортний та валютний контроль і недосконалість митної політики; слабка розвиненість транспортної інфраструктури зовнішньоекономічних стосунків [1].

В умовах фінансово-економічної кризи набула тотального характеру тінізація економіки України. Вона є найгострішою проблемою сучасності, основою для криміналізації, корупції, хабарництва в економічній, політичній, а також і соціальній сферах. Поширення тінізації економіки, зумовлює зокрема макроекономічні диспропорції, структурні деформації суспільно-економічного розвитку, що призводить до різкого зниження ефективності державної політики.

Серед загроз в економічній сфері доцільно виділити також наступні:

– *Неефективність економічних інститутів управління* – невиразність економічної стратегії є наслідком підготовки стратегічних рішень у вузькому колі, без попереднього обговорення ні на експертному рівні, ні в рамках управлінської або підприємницької еліти. Результатом стає формальна згода з цими рішеннями, супроводжуване їх фактичним саботажем.

– *Падіння бюджетної дисципліни* – основною причиною є зниження контролю з боку центральних державних органів та органів місцевого самоврядування, підживлює зростанням бюджетних можливостей. \

– *Підвищення цін і тарифів.* Необхідність підвищення тарифів диктується станом систем життєзабезпечення населення і економіки.

Кризові явища в сільському господарстві розпадаються на кілька груп, кожна з яких окремо або в сукупності може викликати негативний ефект в суспільстві, з відповідними політичними наслідками для режиму.

– *Породжені процесами природного деградації,* до яких можна віднести стан земельного фонду країни, в якому накопичуються незворотні (на нинішньому рівні господарювання) зміни: засолення грунтів в результаті монокультури бавовни і рису, нестачі вологи, стану зрошувальних і дренажних систем, агротехніки; виснаження орного шару в районах ризикованого землеробства.

– *Викликані станом соціальної сфери, середовища проживання*, серед яких виділяються наступні: різке погіршення за останні роки загальних умов проживання, занепад соціальної сфери, що супроводжується депопуляцією цілих районів. Характеризуються низькою щільністю об'єктів соціально-культурної сфери (освіта, охорона здоров'я, культура, дитячі дошкільні установи) і, навпаки, підвищеним відсотком живуть за межею бідності, самозайнятих, які отримують адресну соціальну допомогу.

Варто наголосити, що негативні тенденції в соціальній сфері та накопичені соціальні проблеми створюють загрози національній безпеці та подальшому розвитку суспільства, які можуть стати причинами порушення рівноваги та стабільності.

Загрози соціальній безпеці охоплюють дії, спрямовані проти утвердження України як соціальної держави, солідарного суспільства, проти національних соціальних інтересів, які відображають потреби українського народу у добробуті, гідних умов життєдіяльності. Особливо небезпечними є загрози, які виявляються через:

– невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;

– неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;

– наявність постійного безробіття;

– низький рівень життя та соціальної захищеності широких верств населення;

– наявність громадян працездатного віку, не зайнятих суспільно корисною діяльністю;

– кризу системи охорони здоров’я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;

– загострення демографічної кризи [2].

Негативні тенденції в економіці та накопичені соціальні проблеми створюють суттєві загрози національній безпеці та подальшому розвитку суспільства. Так, розвиток подій на Донбасі, без сумніву, за будь-яких умов здійснює потужний вплив на загальну економічну ситуацію в Україні, на спроможність бюджету фінансово забезпечити державні зобов’язання щодо соціального захисту населення, що, безперечно, у свою чергу впливає і на настрої в суспільстві. Тривалість і характер перебігу воєнного конфлікту зумовили зокрема збільшення кількості насильницьких смертей та підвищили ризики для здоров’я, головним чином серед його учасників та мирного населення в зоні проведення антитерористичної операції.

Проаналізувавши чинники, що впливають на соціальну безпеку, можемо стверджувати, що найбільшу загрозу національній безпеці складають:

– різка диференціація доходів і потреб населення;

– погіршення структури харчування;

– розширення меж бідності в результаті абсолютного і відносно постійного збільшення кількості людей, доходи котрих нижче прожиткового мінімуму;

– погіршення здоров’я населення, зростання безробіття і соціальної злочинності та ін.

Слід зазначити, що найбільшою загрозою, яка, можливо, поклала початок і всім наступним загрозам соціальній безпеці України, є саме низький рівень соціальної орієнтованості економіки, який проявляється в неусвідомленості органів державного управління соціальної складової і, як наслідок, функціонування незначного фінансування соціальних програм із застосуванням лише вторинного значення соціальних заходів поряд з економічними і політичними питаннями.

Реалізація екологічної політики в сучасних умовах має обов’язково враховувати зростаючу роль негативних факторів впливу на забезпечення екологічної безпеки країни. До загроз національним інтересам і національній безпеці в екологічній сфері доцільно віднести наступні чинники:

– антропогенне порушення і техногенна перевантаженість всієї території України;

– зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногнного та природного характерів;

– нераціональне виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як не відновлюваних, так і відновлюваних;

– погіршення стану водних басейнів;

– неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;

– неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин;

– екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;

– посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів та біотехнологій [3].

У науково-технологічній сфері до загроз національній безпеці віднесено:

– відтік наукових кадрів з України в зарубіжні держави (продовження фактичної «викачки мізків»);

– критичний рівень науково-технологічного відставання України від провідних держав світу;

– проведення непродуманих освітніх реформ, результатом яких може стати зникнення ряду наукових шкіл, зниження якості вищої освіти, падіння рівня науково-технологічного розвитку України [4].

Слід зазначити, що унаслідок кліматичних змін, природних і техногенних факторів, порушень природоохоронного законодавства Україна зазнає істотних збитків. Критичний стан основних виробничих фондів збільшує ризик надзвичайних ситуацій техногенного і природно-техногенного походження та погіршує якість основних ресурсів життєзабезпечення.

Загрози національній безпеці України в інформаційній сфері це – сукупність умов та чинників, які становлять небезпеку життєво важливим інтересам держави, суспільства і особи через можливість негативного інформаційного впливу на свідомість та поведінку громадян, а також на інформаційні ресурси та інформаційно-технічну інфраструктуру [5].

Слід зазначити, що значний вплив на етнополітичну безпеку в Україні відіграють також зовнішньополітичні чинники. До зовнішньополітичних чинників належать: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав, спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, прояви сепаратизму, нелегальна міграція, можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних та міжконфесійних відносин, під впливом зовнішньополітичного фактору радикалізація та прояв екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин і релігійних громад.

Висновки. Отже, у цих умовах ослаблення державного нагляду, недостатня ефективність правових і економічних механізмів упередження, запобігання та нейтралізацію загроз національній безпеці збільшують ризик у всіх сферах життєдіяльності України.

Список літератури:

1. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» № 392/2020. Електроний ресурс. Режим доступу: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

2. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. №964-IV (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text

3. Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

4. Аналіз державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Analiz-polityky-NB-pravl-final.pdf

5. Копанчук В.О. Інформаційна безпека як складова національної безпеки України: сучасні виклики та механізми протидії негативним інформаційно-психологічним впливам URL: 035.pdf (nuczu.edu.ua)

Motailo O.V. RISKS AND THREATS TO NATIONAL SECURITY

Security is linked to national survival and development in the modern world, and because the state's power is the ultimate means to do so, national security research has focused on studying the role, nature, and direction of changing state security threats. Security has traditionally been an external concept, but in times of globalization and transformation, security threats have transnational implications, leading to increased attention to new forms of security cooperation. The protection of the territory of the state and the population remains a priority and a priority. However, economic considerations are much more taken into account when building and ranking security threats than in the past. The highest form of national security is the balance of both internal public interests and national interests in interstate relations. At the moment, achieving security is the most important component of the overall strategy of Ukraine's development, existence and development of Ukrainian statehood. Such basic elements of the national security system as national interests and national

threats can be used as a basis for the classification of national security. In connection with national security, it can be divided into types of areas of security, namely: military, political, international, information, economic, social and environmental security. Internal challenges and threats to national security in the economic, social, energy, financial, informational, environmental, food and other spheres of state life remain urgent. In addition, external threats in the military and international spheres have no less of an impact on the state and level of national security. Threats such as the proliferation of weapons of mass destruction, international terrorism, transnational organized crime, illegal migration, and the escalation of interstate and civil conflicts are becoming more intense today and have negative consequences for national security. In the course of our study, the main risks and threats to national security were identified and found that in modern conditions of weakening state supervision, insufficient effectiveness of legal and economic mechanisms of prevention, prevention and neutralization of threats to national security increase risk in all spheres of Ukraine.

Key words: *security, state, state security, state security, national security, risks of national security, threats to national security.*

УДК 352.07:316.48
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/21

Слюсарев І.О.
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національна академія державного управління при Президентові України

УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ КОНФЛІКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

Анотація. *Досліджено теоретичні засади виникнення конфліктів у публічному секторі. Охарактеризовано значення конфліктів для системи публічного управління. Наголошено на тому, що людська життєдіяльність ускладняється, тому виникає потреба в удосконаленні наявних механізмів управління конфліктами. Актуалізовано питання побудови ефективних механізмів запобігання конфліктним ситуаціям у контексті удосконалення національної системи публічного управління. Зазначено, що ефективність системи запобігання конфліктам залежить від рівня партнерської співпраці владних структур із громадськістю, що залишається одним з актуальних засобів забезпечення суспільної стабільності в державі. Досліджено положення різних наукових шкіл щодо соціальних конфліктів. Визначено розуміння дефініції «конфлікт», що підтверджує його невід'ємність від системи публічного управління. З'ясовано, що в умовах сьогодення необхідно постійно удосконалювати механізми нейтралізації ризику виникнення конфліктів. Зауважено, що у процесі реформування системи державного управління в Україні проблема конфліктної взаємодії потребує вирішення низки надзвичайно важливих питань, оскільки стосується дедалі більшого кола учасників. Виділено конфлікт-позитив та конфлікт-негатив та охарактеризовано їхнє значення для сфери публічного управління. Описано процес виникнення конфліктів та зазначено, що узагальнений підхід щодо розв'язання конфліктних ситуацій у публічній сфері не завжди дозволяє здійснити якісний аналіз окремого конфлікту з метою його конструктивного розв'язання. Запропоновано власне бачення сукупності основних причин соціальних конфліктів, які призводять до виникнення суперечностей та впливають на динаміку та тривалість напруги. Зазначено про доцільність введення процедури посередництва (медіації) як ефективного методу швидкого та неформального реагування на конфліктні ситуації в публічному секторі.*

Ключові слова: *публічне управління, конфлікти, взаємодія.*

Постановка проблеми. Для України в умовах трансформаційних змін усіх без винятку національних систем та розширення кола взаємодії акторів публічного управління характерним стає явище зростання конфліктності, що науковці характеризують як соцієтальну кризу. Людська життєдіяльність ускладняється, тому знижується дієвість уже напрацьованих механізмів управління конфліктами в публічній сфері, що сприяє підвищенню рівня конфліктогенності в суспільстві. Оскільки проблема управління конфліктами має міждисциплінарний характер, існує широкий вибір форм роботи з конфліктами та підходів до управління ними, що активно використовуються у практичній діяльності. Однак таке широке коло одночасно ускладнює вибір найраціональнішого способу врегулювання конфлікту. Отже, актуальними завжди будуть питання побудови ефективних механізмів запобігання конфліктним ситуаціям у контексті удосконалення національної системи публічного управління. Зазначимо, що ефективність системи запобігання конфліктам залежить від рівня партнерського співробітництва між владою та громадськістю та залишається одним з актуальних засобів забезпечення суспільної стабільності нашої держави.

Аналіз останніх досліджень. Учені активно досліджують шляхи підвищення ефективності управління конфліктами у практичній сфері публічного управління. Процес управління конфліктами детально розглядали: Л. Долинська, А. Гірник, Н. Гришина, Ю. Калюжна, Л. Карамушка, Л. Ложкін, Н. Новікова, Н. Пов'якель, Б. Хасан та інші. Безпосередньо досліджували особливості конфліктів у системі публічного управління Д. Дзвінчук, Т. Карлов, Н. Нижник, М. Пірен, А. Пойченко, Н. Федчун та ін.

Мета статті. Дослідження теоретичних засад виникнення конфліктів та висвітлення значення соціальних конфліктів для сфери публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Основними елементами системи публічного управління є від-

носини між громадянським суспільством та органами публічної влади, які діють як в інтересах суспільства, так і у своїх власних інтересах. Тому в системі публічних відносин проблема конфлікту вимагає інноваційного наукового осмислення через призму удосконалення процесу взаємодії та розробки технологій запобігання конфлікту чи його розв'язання.

В умовах тісної взаємодії в системі публічного управління, а також непередбачуваної реакції суспільства на дії та рішення органів влади, неможливо уникнути соціальних суперечностей та конфліктів. Безпосередньо конфлікт визначається як відхилення від нормального стану функціонування системи, характеризується як проблема суспільства (патологія, загроза) та виступає поштовхом до радикальних змін. Дослідження положень різних наукових шкіл до аналізу соціальних конфліктів дозволяє констатувати: 1) конфлікт пов'язується з важливими змінами; 2) конфлікт трапляється у повсякденному житті кожної людини; 3) конфлікт свідчить про відхилення від нормального стану; 4) конфлікт властивий усім соціальним відносинам. У загальному розумінні конфлікт – це зіткнення протилежних цілей, позицій, поглядів суб'єктів соціальної взаємодії, які усвідомлюють суперечливість своїх інтересів. Тобто цілком справедливо можна стверджувати, що конфлікт є невіддільною складовою навіть демократичного суспільства. Тож, в умовах сьогодення важливо постійно удосконалювати механізми нейтралізації ризику виникнення конфліктів.

Оскільки наша держава перебуває на шляху глибоких перетворень, які зачіпають сферу соціального життя громадян, для системи публічного управління найбільш актуальними залишаються питання саме соціальних конфліктів, адже від них залежить ступінь напруження всередині держави та рівень розвитку громадянського суспільства. Соціальний конфлікт є цілком закономірним і логічним елементом у публічній системі, який за своїм змістом є формою поступу цивілізації. Таким чином, соціальні конфлікти відіграють важливу роль у процесі функціонування та розвитку суспільства.

Проблематичні питання управління конфліктами на сучасному етапі розвитку суспільства стали досить актуальними та охоплюють багато наукових спрямувань. Сучасні трансформаційні процеси в Україні супроводжуються великою кількістю конфліктів не лише між різними гілками влади, а й зачіпають партії, рухи, окремих політичних лідерів, місцеву владу, населення країни. У процесі реформування системи державного управління в Україні проблема конфліктної взаємодії потребує глибокого теоретичного осмислення і вирішення низки надзвичайно важливих питань, оскільки стосується дедалі більшого кола учасників.

Як вже зазначалося, дослідники розуміють природу конфлікту як соціального явища по-різному: одні вважають, що конфлікт – норма в соціальному житті, а інші, що це – небезпечна хвороба чи патологія. Отже, на нашу думку, варто чітко розділити два напрями: 1) конфлікт-негатив; 2) конфлікт-позитив, які виконують різні функції в системі публічного управління (рис. 1).

Зазвичай зміст поняття «конфлікт» розкривають через такі значення: 1) стан відкритої, часто затяжної боротьби; битва або війна; 2) стан дисгармонії у стосунках між людьми, ідеями чи інтересами; зіткнення протилежностей; 3) психічна боротьба, яка виникає як результат одночасного функціонування взаємовиключних імпульсів, бажань або тенденцій; 4) протистояння характерів або сил [1; 2]. Зазначимо і про те, що типологія конфліктів залежить від причин їх виникнення (не чинників). До чинників конфлікту належать ті передумови, дія яких веде до формування конфлікту, але не породжує його. Між конфліктом і чинниками, що його формують, немає жорсткого динамічного зв'язку. Існування таких зв'язків не

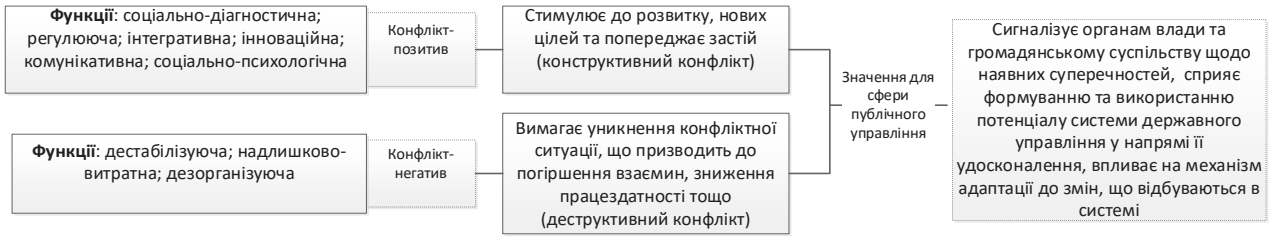

Рис. 1. Значення конфліктів для сфери публічного управління

Джерело: побудовано автором.

одразу і не завжди веде до виникнення конфлікту. Однак чим більше буде відмінностей і суперечностей, що стосуються конкретної події, тим імовірніше виникнення конфлікту. Причиною виступають не явища або матеріальні утворення, а їхні зміни. Як причина виступає якась зміна одного об'єкта, а наслідком є зміна іншого об'єкта. Водночас ці зміни можуть відбутися тільки за умови перенесення до наслідку певної частки енергії або речовини від явища, що виступає причиною. Таким чином, причиною виникнення конфлікту повинні бути певні зміни, що відбуваються в явищах, безпосередньо пов'язаних із конфліктом, а основоположною ознакою дії причини є її здатність породжувати наслідок [3]. Проте узагальнений підхід щодо розв'язання конфліктних ситуацій у публічній сфері не завжди дозволяє здійснити якісний аналіз окремого конфлікту з метою його конструктивного розв'язання.

Зазначимо, що науковці виділяють чотири етапи розвитку конфлікту: передконфліктний, конфліктний, етап вирішення, післяконфліктний. Тобто соціальний конфлікт розглядається як циклічне явище. Перехід його у циклічну форму відбувається тоді, коли всередині соціального процесу виникають невирішені проблеми. У такому разі утворюється цикл: передконфліктна ситуація, загострення відносин, трансформація цінностей, зміна інтересів, розв'язання конфлікту [4].

Отже, можемо запропонувати власне бачення сукупності основних причин соціальних конфліктів, які призводять до виникнення суперечностей та впливають на динаміку та тривалість напруги (рис. 2).

Загальновідомо, що доцільніше запобігти соціальному конфлікту, ніж витрачати сили та ресурси на його розв'язання. Важливу роль у запобіганні конфліктам відіграють соціологічні методи їх вивчення, які дозволяють вчасно діагностувати, аналізувати та прогнозувати розвиток конфліктів, формувати рекомендації управлінським органам. До таких методів науковці відносять [5; 6]: 1) метод системно-структурного аналізу (визначаються змістовні та просторово-часові параме-

Рис. 2. Причини, що породжують суперечності в соціальних відносинах та позначаються на динаміці й тривалості стану напруги

Джерело: запропоновано автором.

три конфлікту, з'ясовуються структурні елементи та характер зв'язків між ними та встановлюється їх ієрархія); 2) метод системно-функціонального аналізу (дозволяє зафіксувати екзогенні прояви конфлікту в суспільстві, його вплив на макро-, мезо- і мікросередовище); 3) методи конкретних соціологічних досліджень: а) метод вимірювання (здійснюється постійне вимірювання соціальної напруженості та її діагностика); б) методи збору та аналізу соціологічної інформації (дозволяють узагальнити та систематизувати факти щодо розвитку конфлікту та відповідну поведінку сторін, що конфліктують) та інші.

Також варто звернути увагу на недоліки нормативної бази, оскільки інколи можуть виникати проблемні питання, які ведуть до створення ворожого робочого середовища; завдають шкоди роботі державних службовців; не сприяють інтеграції державних службовців у систему публічного управління. Зазначимо і про те, що в процесі управління конфліктами доцільною є процедура посередництва (медіації) як ефективного методу швидкого та неформального реагування на конфліктні ситуації в публічному секторі. Така процедура має передбачати дослідження потенційних джерел конфліктів, які виникають у межах системи публічного управління, а послуги повинні бути адміністративно здатними долати ті спотворення, які призводять до зниження продуктивності. Ця потреба пояснюється необхідністю більш систематичного розв'язання проблеми конфліктів у публічному секторі шляхом закріплення посередництва як неформального і гнучкого процесу, в якому нейтральна сторона допомагає сторонам, що конфліктують, у спрямуванні їхніх зусиль на досягнення взаємоприйнятного врегулювання. Світовий досвід також засвідчує – у розбудові комплексних систем запобігання соціальним конфліктам беруть активну участь не лише фахівці урядових та міжурядових, а також і міжнародні та неурядові організації, що має враховуватись при побудові ефективних систем управління конфліктами в публічній сфері.

Висновки. Отже, можемо констатувати, що взаємодія виступає базовою характеристикою конфлікту. Хоча конфлікт-негатив характеризується руйнівними наслідками, існує потенційна можливість переведення його в конфлікт-позитив шляхом використання дієвих управлінських впливів. У такому випадку посилюється важливість конфлікту для системи публічного управління, який має сприяти її оновленню та адаптації до змін, що відбуваються в нашій державі.

Список літератури:

1. Долинська Л. В., Матяш-Заяц Л. П. Психологія конфлікту: навч. посіб. Київ : Каравела, 2019. 304 с.

2. Новікова Н. Управління конфліктами в організації: підходи до вирішення та профілактики. *Галицький економічний вісник.* 2013. № 2. С. 79–83.

3. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування : автореф. дис. … канд. держ. упр. ; спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування; НАДУ при Президентові України. К., 2009

4. Калюжна Ю. Попередження соціальних конфліктів: інформаційний аспект. *Гілея: науковий вісник*. 2017. Вип. 122. С. 380–383.

5. Соціологія: підручник / за ред. В. Г. Городяненка. Київ : ВЦ «Академвидав», 2008. 544 с.

6. Соціологія : підручник / за ред. В. М. Пічі. 4-те видання, виправлене. Львів : Магнолія 2006, 2009. 293 с.

Sliusarev I.O. SOCIAL CONFLICT MANAGEMENT IN THE PUBLIC SPHERE

Theoretical principles of conflicts in the public sector are studied. The significance of conflicts for the public management system is characterized. It is emphasized that human life is becoming more complicated, so there is a need to improve existing mechanisms for conflict management. The issue of building effective mechanisms for conflict prevention in the context of improving the national system of public management was raised. It is noted that the effectiveness of the conflict prevention system depends on the level of partnership between the authorities and the public, which remains one of the most important means of ensuring social stability in the country. The position of different scientific schools in the analysis of social conflicts is studied. The understanding of the definition of "conflict" is determined, which confirms its inseparability from the system of public management. However, in today's conditions it is necessary to constantly improve the mechanisms for neutralizing the risk of conflict. It was emphasized that in the process of reforming the system of public management in Ukraine, the problem of conflict interaction requires the solution of a number of extremely important issues, as it concerns an increasing number of participants. Conflict-positive and conflict-negative are highlighted and their significance for the sphere of public management is characterized. The process of conflict formation is described and it is noted that the generalized approach to the resolution of conflict

situations in the public sphere does not always allow to carry out a qualitative analysis of a particular conflict in order to resolve it constructively. The own vision of the set of the main causes of social conflicts, which lead to contradictions and affect the dynamics and duration of tension, is offered. The expediency of introducing the mediation procedure as an effective method of rapid and informal response to conflict situations in the public sector is noted.

Key words: *public administration, conflicts, interaction.*

УДК 342.241
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/22

Ганущин С.Н.
к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри психології управління
Львівський державний університет внутрішніх справ

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ У ПУБЛІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Висвітлено особливості розвитку публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність.

З'ясовано, що в економічно розвинених країнах наявний алгоритм реорганізації держави відповідно до гасла «зробити управління різновидом бізнесу», що згодом був імплементований у концепцію «Нового державного менеджменту» (New Public Management) або «Нового державного управління». Відповідно до цієї концепції, держава виконує роль «агента», спрямованого на задоволення запитів із боку замовника, тобто громадянина. Основне завдання такої держави полягає у якнайшвидшому виконанні замовлення з отриманням найоптимальнішого результату при фіксованих витратах (або мінімізації витрат за фіксованої якості результату). Утім, опоненти цієї моделі вказують на те, що діяльність органів державної влади годиться спрямувати на досягнення не лише економічної ефективності, а й суспільної справедливості.

Відтак обґрунтовано, що держава зобов'язана не лише наказувати, а й стимулювати відповідальну, особливо соціально спрямовану діяльність, інших суб'єктів управління; етично мотивувати весь управлінський процес. Вона має перебудовуватися на ефективне багаторівневе глобальне управління, що поєднує взаємодію міжнародних, національних, регіональних і локальних компонентів її загальної управлінської системи. Таким чином, державне управління через нестабільність глобалізаційних та інших аспектів розвитку суспільства вимагає і розробки довгострокових, варіативних перспектив його розвитку, і вміння реалізації ефективних ситуативних політик.

Урешті, доведено, що держава покликана більшою мірою координувати суспільну взаємодію усіх суб'єктів політики, залишаючи за собою основну функцію виразника і захисника громадських цінностей. У цьому контексті публічне управління набуває консультаційних і ринкових рис, розвиваючи взаємодію за лінією: держава – бізнес – громадянське суспільство – експертні організації – наукові центри.

Ключові слова: *держава, громадянське суспільство, громадянин, демократичні принципи, публічна діяльність, публічне управління.*

Постановка проблеми. Можна виокремити низку ідеальних груп моделей державного управління. Серед них: класична, ієрархічна модель; корпоративне управління; новий державний (публічний) менеджмент; запропонована Світовим Банком концепція «Good Governance», розроблена на принципах прозорості та ефективності; соціально кібернетичне (або віртуальне) управління, широке використання сучасних ЗМІ в управлінні; державне управління як система мереж урядових і неурядових організацій; державний менеджмент громадських цінностей тощо.

У сучасній науці публічного управління знову зріс інтерес до проблеми керованості (governability). Якщо в 1980-ті роки проблема керованості визначалася тим, що держава не могла впоратися зі своєю відповідальністю за реалізацію різноманітних соціальних завдань (криза держави загального добробуту), то сьогодні вона виникає у відповідь на неоліберальну політику монетаризму і кризу самоорганізації на основі ринкової свободи. Але в цьому випадку не просто маятник хитнувся в інший бік, а виникла потреба в ухваленні рішення щодо зростаючої невизначеності, яку активізували глобалізація і світова фінансова криза, з одного боку, і провали нового державного менеджменту – з іншого. Відтак проблематика керованості актуалізувалася практично в усьому світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті розгляду обраної проблематики ми проаналізували праці науковців, які досліджували засади формування публічного управління

в Україні. Посилання на їхні праці та розробки відображено у тексті наукового пошуку з обґрунтуванням основ, які стали теоретико-методологічним підґрунтям цієї статті.

Мета статті – дослідити розвиток публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність.

Виклад основного матеріалу дослідження. В кінці 1990-х – початку 2000-х років відбуваються деякі зміни в ідеології адміністративних змін. Вони пов'язані з кризою економічного підходу до публічного управління, хоча менеджеріальні механізми все ж зберігаються. Виникнення мережевих громадських структур трансформувало і завдання публічного управління. В цьому розумінні термін «governance» обрано як основний для опису нового способу управління в мережевому суспільстві. Попри те, підвищилася значущість політичних питань взаємодії включених у публічне управління агентів.

Загалом відновлення значущості політичного аспекту публічного управління в новій концепції поряд зі старими сюжетами (підвищення політичної ролі виконавчих органів влади) характеризувалося і новими складовими. Державне (ширше – публічне) управління розглядається як функція громадської координації, виконувати яку покликані не тільки професіонали-управлінці, але і структури та інститути громадянського суспільства; у цьому разі йдеться і про вплив, і про участь. Державні справи, державні органи та організації стають публічними і відкритими для суспільної дискусії, а остання стає важливим ресурсом розроблення політико-управлінських рішень. Підставою формування політичних і організаційно-управлінських рішень стає прагнення до досягнення загального блага, загального інтересу, які визначаються і державою, і громадськими учасниками процесу; ніхто не має право узурпувати вираження загального інтересу. Державне управління як управління суспільними справами не тільки зазнає оцінювання з точки зору прагматичних критеріїв ефективності, але охоплює політико-моральні критерії; етичний кодекс стає важливою частиною оцінки управлінської діяльності. Процес політико-управлінської діяльності стає насиченим новими формами і механізмами, що містить такі незвичні для колишніх моделей складові, як громадська експертиза, громадські форуми, державно-громадські комісії тощо. Загалом, можна сказати, що традиційна проблема співвідношення політики й управління в цій новій концепції була спрямована в бік віднайдення взаємозв'язків суспільства з державними інститутами. Попри те, що питання економічної ефективності не втрачають актуальності, нагальними стають проблеми відповідальності державного управління, політичної стабільності і відсутності насильства, вмілої організації (якість регулювання), правління закону і боротьби з корупцією.

На противагу звичній практиці публічного управління, що заснована на ієрархії і передбачає неухильне виконання наказів, головними параметрами нової концепції стають згода і договір. Традиційне адміністрування приділяло переважну увагу праву і регламентам, нове – нормам, колективним рекомендаціям, моральним угодам. Традиційна влада здійснювалася урядами, бюрократією і парламентами, нова дедалі більше втягує в свою орбіту комісії, форуми, великі демократично організовані групи. Якщо раніше інформація в управлінській сфері була централізованою і закритою, то тепер вона ставала доступною і відкритою для всіх.

Поняття «governance» відображає зміни у відносинах між громадянським суспільством і публічною владою, а також усередині організаційної структури держави [1, с. 453–463; 4, с. 257–272; 5; 7, с. 301–306; 8, с. 677–705]. Міжорганізаційні мережі нового публічного управління (спільні підприємства, стратегічні альянси, ділові групи, організації з особливими правами, дослідні консорціуми, контрактні, міжміністерські, міжвідомчі та міжгалузеві утворення тощо) відрізняються від внутрішньоорганізаційних мереж бюрократичних ієрархій, де відносини між учасниками залежать від управлінської структури, яка регулює вирішення конфліктів і спрямовує поведінку.

Проте, мабуть, відновлення дихотомії «держава – публічна сфера» навряд чи можливе. Новий публічний простір, з одного боку, захоплює держава і робить його агентом публічності. Але і держава в такому випадку не може залишатися незмінною. Вона змінює свої структуру, функції і місію. З іншого боку, колишні публічні учасники, які контролювали державу, але які все ж порівняно безвідповідальні у виконанні ними ж визнаних публічних пріоритетів, уже не можуть і не повинні бути лише свідками публічної політики.

Трансформаційні процеси в публічній сфері впливають як на зміну місії держави та структури, функцій і технологій її політики і управління в сучасному суспільстві, так і на зміст діяльності публічних асоціацій і структур. Трансформаційні процеси в публічній сфері призводять одночасно до підвищення ролі державних і недержавних

учасників у виробництві і здійсненні публічної політики і змінюють систему їх відносин із цивільними асоціаціями в напрямі співпраці. Водночас здійснюється перехід від адміністративної держави до держави координаційної, а в сфері недержавної активності зростає значення залучення в суспільні відносини. Змінюється й ідейне наповнення терміна «держава», коли автономія держави є відносною і обмежується структурами соціальної влади.

Традиційне публічне управління є державно-орієнтованим підходом до надання публічних послуг. Держава, зважаючи на зростаючі потреби населення, брала на себе функції з їх задоволення, розширюючи спектр надаваних публічних послуг. Окрім того, держава намагалася керуватися принципом рівності можливостей, беручи на себе тягар витрат на різноманітні соціальні потреби. Важливою ознакою тут було і те, що саме держава визначала значущість громадських цінностей, їхню якість і кількість.

Загалом громадяни розглядаються тут як прості споживачі. Споживчий підхід зазнав критики як економічно неефективний для надання послуг у публічній сфері. Витрати на надання публічних послуг підвищувалися, але це не завжди супроводжувалося поліпшенням якості послуг. Окрім того, ієрархічний уряд часто вже не встигав за динамікою вимог. Це створювало напругу в системі.

Менеджмент громадських цінностей опинився під впливом низки інтелектуальних течій в теорії публічного управління, які спостерігалися останнім десятиліттям. Особливе значення тут мають теорія політичних мереж і нова концепція управління «governance», в яких інтенсивність відносин держави і суспільства розглядалася як основа підвищення ефективності публічного управління, з одного боку, і його демократичності – з іншого. На філософію цього нового напряму явно вплинула комунітаристська критика лібералізму і ліберальної держави. Водночас менеджмент громадських цінностей підкреслює значення не результативності в управлінні, а системи відносин державних і недержавних структур для реалізації швидше колективних, ніж індивідуальних цінностей та інтересів. Підвищується значення легітимності та довіри в процесі реалізації суспільних послуг за допомогою держави, але за неодмінної участі громадян і їх асоціацій. Безліч систем підзвітності перед громадянами, клієнтами та платниками податків характеризують домінуючу модель відповідальності державного управління.

Отож, проблема введення громадянства в процесі надання послуг стала очевидною, а можливості надання послуг через Інтернет почали обговорюватися в якісно іншому, громадському стилі. Природно, цей процес містив чимало труднощів і проблем.

Багато критиків розглядають урядові функції з надання послуг і державні відносини з громадянами через призму соціально-політичних проблем. Ендрю Чедвік і Крістофер Мей вказують на обмежений характер відносин між державою і громадянами, коли ті виступають як «клієнти» держави. «ІКТ будуть активізувати надання послуг з більш точною цілеспрямованістю на запити громадян і на прискорення відповідей, але демократичні можливості такої комунікації, як правило, ігноруються, – пишуть вони. – У центрі менеджеріальної моделі лежить припущення, що зміни настануть поступово. Тоді як ІКТ можуть надавати більше можливостей і створювати проблеми для практики урядів (їх взаємодія з національною економікою і, більш широко, громадянським суспільством), їх основна оперативна логіка незмінна» [2, с. 277–278].

Також підкреслюється позиція про публічність послуг, переваги інформації та технічні можливості електронного уряду, оскільки все це здійснюється в певному соціальному контексті, є предметом громадської думки і взаємодії державної влади з суспільством [6, с. 703]. Дослідження в галузі державного управління та електронного уряду, отже, повинні відійти від сучасної ідеї клієнта і зосередитися на тому, що влада робить і збирається робити в суспільстві.

Політична мережа в управлінні становить систему державних і недержавних утворень у певній сфері, які взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди з певних питань, використовуючи формальні і неформальні норми, переважно на горизонтальному рівні [3].

Поняття «політична мережа» дає змогу виявити мережеві підстави структурних і функціональних характеристик процесу формування публічної (суспільної) політики; добре відображає і виражає політичне управління як складний і нелінійний процес постійної взаємодії і координації інтересів та позицій його множинних учасників на основі довіри, принципів зворотного зв'язку і відкритості.

Політичні мережі охоплюють низку характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності. Політичні мережі утворюють

множинну структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу й організації громадянського суспільства. Таку мережу становлять чимало різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, які мають певний загальний інтерес. Різні мережі через відмінні політичні інтереси і склад по-різному взаємодіють між собою і державними організаціями.

Політична мережа складається для розроблення угод у процесі обміну наявними у її учасників ресурсами. Це означає, що існує взаємна зацікавленість учасників мережі один в одному. Ресурси можуть бути розподілені нерівномірно, але незалежно від ступеня їх концентрації і певного домінування когорти учасників мережі останні змушені вступати у взаємодію. Між учасниками мережі існує ресурсна залежність. Це відрізняє мережеву систему від ринку, де кожен учасник дбає лише про свої інтереси. Мережа – договірна структура, що охоплює низку контрактів, що формуються на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації. У політичних мережах діє особлива культура консенсусу.

Важливою характеристикою політичної мережі виступає загальний кооперативний інтерес. Багато дослідників особливо підкреслюють цю рису, оскільки вона відрізняє цю регулятивну систему від ринку, де кожен учасник насамперед захищає свої інтереси. З точки зору вироблення політичних рішень, учасники мережі не шикуються в ієрархію, де певна організація має перевагу з точки зору її владної позиції, проте, тією чи іншою мірою не виключаються відносини домінування. Всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спільного рішення з питання. Зазвичай тут спостерігаються не вертикальні, а горизонтальні відносини.

У сучасному світі політичні, економічні і соціальні системи стають більш фрагментованими, що створює необхідність у комплексному аналізі глобальних стратегічних ініціатив. Різноманітність цінностей, підходів і поведінки індивідів і груп спричиняє обсяжну диверсифікацію політичної участі та інклюзії. Оскільки зростає кількість структур, якими виражаються різні інтереси, то системи управління стають більш складними і важкими для інтерпретації і розуміння, а також менш чутливими до ініціативних громадян.

Підвищуються ризики того, що демократична якість політичних систем погіршуватиметься внаслідок зростаючого впливу і рішень технічно-адміністративних і технократичних експертів.

Узагальнюючи, можна виокремити певні риси розвитку системи державного управління в XXI ст., що мають важливе значення для розвитку публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність: актуалізація потреби в ефективному, сильному державному управлінні в зв'язку зі зростаючою складністю і суперечливістю суспільного розвитку, а також із підвищенням ролі держави як основного актора політики, що забезпечує цілісність суспільства; накопичення, збереження і раціональний розподіл суспільних благ; підвищення ролі управлінських підходів на основі концепцій суспільних цінностей (державний менеджмент суспільних цінностей): посилення регулюючої ролі держави на фінансових ринках, у соціальних трансфертах, підвищення значення політики перерозподілу соціальних благ; посилення ролі держави в публічній сфері, яка трактується дослідниками як захоплення публічності державою; в умовах ускладнення управління, невизначеності низки чинників набувають актуальності лідерські, професійні якості як глави держави, провідних управлінців, так і всіх осіб державної служби. Вони покликані зробити вирішальний внесок у підвищення конкурентоспроможності держави. Принципом нового лідерства стає ефективність управління, спрямованого на забезпечення результативності, насамперед у сфері економіки та безпеки; перехід до суспільства, заснованого на знаннях і комунікативних процесах, вимагає підвищення ролі когнітивних компонентів, смислів, ідей, цінностей, інноваційних проектів у державному і публічному управлінні. Одним із чітко виражених когнітивних і комунікаційних аспектів і трендів державного управління є «електронний уряд», системи «електронної демократії», «електронного бізнесу» тощо.

Висновки. Отже, окреслимо низку причин, що обумовлюють певне зниження авторитету держави в суспільній свідомості. Серед них: загальне зростання політичної культури населення розвинених країн, унаслідок чого деякі громадяни побоюються посилення держави, вбачаючи в цьому загрозу відродження нових форм тоталітаризму; неадекватність традиційних державних інститутів і методів управління викликам сучасного світу – неприйнятність звичайної для них повільності реагування на події, а також недостатня ефективність прийнятих у результаті рішень і низька якість послуг порівняно з подібними ситуаціями в приватному секторі; бюрократія надає послуги нижчої якості і з більш високими витратами порівняно з приватним сектором;

поява і лавиноподібний розвиток соціальних мереж (Facebook та ін.), що встановлює для державних інституцій всіх рівнів принципово нові вимоги, практично виключаючи століттями сформовані стандарти «конфіденційності»; всупереч сучасним реаліям триває експансія бюрократичних амбіцій, які намагаються представити державу головним «двигуном» суспільного розвитку і «ключем» до вирішення проблем, що неминуче виникають у цьому процесі.

Унаслідок сукупної дії цих чинників останніми десятиліттями у багатьох країнах знижується рівень довіри до державних інституцій, зокрема до державного апарату, до престижу державної служби.

Серед дій, покликаних стати пріоритетами подальших реформ в Україні у сфері управління на шляху до імплементації демократичних принципів у публічну діяльність, вирізнимо такі: 1) перебудова уряду в напрямі відновлення фундаментальних моральних цінностей публічної служби; 2) підвищення гнучкості в його роботі; 3) орієнтація на тих, хто здатний забезпечити краще надання послуг незалежно від того, чи є вони частиною державної машини або ж зовнішніми агентами; 4) вимога відповідальності за результат; 5) заохочення хорошої роботи стимулами, заснованими на оцінці виконання і досягнення результату; 6) формування в уряді потужного ефективного ядра з висококваліфікованих менеджерів; 7) побудова системи кар'єри, заснованої на культурі досягнення результату і ротації кадрів, яка передбачає періодичну зміну робіт, позицій і установ; 8) розвиток культури справді публічної служби; 9) більш тісна інтеграція державної служби з іншими системами менеджменту.

Список літератури:

1. Abu-Shanab Emad A. Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly.* Vol. 32. Iss. 4. 2015. P. 453–463. URL: https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.002

2. Chadwick A., May C. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: «e-Government» in the United States, Britain, and the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2003. Vol. 16. Iss. 2. P. 271–300. URL: https://doi.org/10.1111/1468-0491.00216

3. Challenges of Contemporary Governance. 23rd World Congress of Political Science theme. *Participation*. 2015. Vol. 37. Iss. 2. URL: https://www.ipsa.org/sites/default/files/participation/participation_37-2_web.pdf

4. Ingrams Alex, Piotrowski Suzanne, Berliner Daniel. Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government. *Perspectives on Public Management and Governance*. 2020. Vol. 3. Iss. 4. P. 257–272. URL: https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa001

5. Mahmood Q., Muntaner C. State-society nexus in Brazil and Venezuela and its effect on participatory governance efforts in health and other sectors. *International Journal for Equity in Health.* 2020. URL: https://doi.org/10.1186/s12939-020-01278-1

6. Paul T. Jaeger. Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government. *Government Information Quarterly*. 2005. Vol. 22. Iss. 4. P. 702–719. URL: https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.01.012

7. Peters B. Guy. (2014) Is governance for everybody? *Policy and Society*. 2014. Vol. 33. Iss. 4. P. 301–306. URL: https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.005

8. Roy Indrajit. Civil Society and Good Governance: (Re-) Conceptualizing the Interface. World Development. 2008. Vol. 36. Iss. 4. P. 677–705. URL: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.04.020

Hanushchyn S.N. DEVELOPMENT OF PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE ON THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC PRINCIPLES IN PUBLIC ACTIVITY

The article is devoted to the study of the development of public administration in Ukraine on the basis of the implementation of democratic principles in public activities. It was found that in economically developed countries there is a recipe for reorganization of the state in accordance with the slogan "do business management", which was later implemented in the concept of "New Public Management" or "New Public Administration". According to this concept, the state acts as an "agent" aimed at satisfying requests from the customer, ie the citizen. The main task of such a state is to fulfill the order as quickly as possible with the best result at a fixed cost (or minimize costs with a fixed quality of the result). However, opponents of this model point out that public authorities should be aimed at achieving not only economic efficiency but also social justice. Therefore, it is substantiated that the state is obliged not only to order, but also to stimulate responsible, especially socially oriented activities, other subjects of government; ethically motivate the entire management process. It must be restructured into an effective multilevel global governance that combines the interaction of international, national, regional and local components of its overall governance system. Thus, public

administration due to the instability of globalization and other aspects of society requires the development of long-term, variable prospects for its development, and the ability to implement effective situational policies. In the end, it is proved that the state is called to better coordinate the social interaction of all political actors, while retaining the main function of spokesman and defender of public values. In this context, public administration acquires consulting and market features, developing cooperation along the lines of: state - business - civil society - expert organizations - research centers.

Key words: *state, civil society, citizen, democratic principles, public activity, public administration.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/23

Кононенко І.А.
кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто загальні питання процесу управління змінами в умовах децентралізації влади. Розкрито сутність «управління змінами» та охарактеризовано сучасний стан процесу децентралізації в Україні. Висвітлено наслідки основних змін, що передбачені реформою, описано традиційні методи управління змінами. Наголошено на недостатньому усвідомленні публічними управлінцями необхідності використання сучасних методів, механізмів та інструментів, які дозволяють ефективно впроваджувати зміни. Акцентовано, що публічні управлінці в практичній діяльності досі використовують застарілі методи управління. Зауважено, що формування дієвої системи управління змінами в науковій літературі розглядається переважно щодо бізнес-структур та лише частково досліджується в інших сферах діяльності. Охарактеризовано суспільні зв'язки та відносини в різних сферах життєдіяльності суспільства, в основі яких лежить механізм управління змінами. Порушується питання пошуку шляхів досягнення високого рівня вчасної реакції на зміни та адаптації до змін у ендогенному та екзогенному середовищі. Наголошено на важливості використання сучасних інструментів і практик менеджменту змін у процесі публічно-управлінської діяльності в умовах реформування в Україні. Розкрито основні визначення категорії «зміни» та встановлено, що за мету процесу управління змінами ставиться забезпечення переваг і бажаних результатів зміни. Зазначено, що вимогою управління змінами є допомога кожному впливати на процес змін та адаптуватися до змін у напрямі досягнення успіху, а управління змінами в системі публічного управління має відбуватись на користь суспільства. Наголошено на відсутності ознак широкого використання сучасних теоретичних надбань менеджменту змін у практичному середовищі у сфері публічного управління.

Ключові слова: *зміни, децентралізація, стратегія, розвиток, управління, публічне управління.*

Постановка проблеми. Рух України до демократизації суспільних відносин, підвищення рівня життя населення та забезпечення сталого розвитку не можливі без дієвих реформаційних перетворень у державі. Політичні, соціальні та економічні трансформації, що беруть свій початок з 2014 року, вже переконали суспільство в потребі швидких змін. Водночас науковці та практики у сфері публічного управління наголошують на недостатньому усвідомленні публічними управлінцями необхідності використання сучасних методів, механізмів та інструментів управління, що дозволять ефективно впроваджувати такі зміни.

Управління змінами сьогодні є прогресивною управлінською технологією в розвинутих державах. Використання цієї концепції менеджменту охоплює широке коло напрямів різних сфер людської життєдіяльності. Водночас уже апробовані та теоретично опрацьовані інструменти менеджменту змін не знайшли широкого впровадження у практичну діяльність публічного управління в Україні. Для багатьох публічних управлінців різні методи менеджменту змін залишаються невідомими, що підтверджується все ще значним поширенням використання традиційних підходів (командно-адміністративних методів, методів функціонального менеджменту тощо) у практичній діяльності. Також зауважимо, що формування дієвої системи управління змінами в науковій літературі розглядається переважно стосовно бізнес-структур та лише частково досліджується в діяльності інших (державних, громадських тощо) організацій та майже зовсім не аналізується в процесі впровадження реформаційних змін на різних рівнях публічного управління. Зазначене спонукає до пошуку шляхів поширення можливостей менеджменту змін у системі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень. Американські дослідники продовжують активні пошуки дієвих механізмів використання менеджменту змін у практичній діяльності на різних рівнях публічного управління. Особливу увагу теоретичним та

практичним питанням цієї управлінської технології приділили У. Бридж, В. Дзюндзюк, П. Друкер, Т. Кужда, К. Левін, Т. Маматова, К. Хюберт, Дж. Хубер, Ю. Шаров та інші. Однак у вітчизняних наукових розробках, що присвячені проблемі управління змінами, деякі аспекти потребують подальших досліджень. Зокрема, недостатньо розробленими є питання можливостей використання певних моделей та інструментів управління змінами в суспільних системах в умовах децентралізації влади.

Мета статті. Дослідження процесу управління змінами в суспільних системах та напрямів використання менеджменту змін у публічно-управлінській діяльності в умовах впровадження реформ.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, динамічний розвиток передбачає сприйняття системою внутрішніх факторів та зовнішніх впливів, що обумовлює зміни її окремих підсистем (політичної, економічної, соціальної, культурної тощо). При цьому жодна підсистема не може діяти й розвиватися сама по собі, для продовження свого існування вона вимагає наявності інших підсистем і забезпечення їхнього спільного розвитку [1]. Так, в основі суспільної системи лежать суспільні зв'язки та відносини в різних сфери життєдіяльності суспільства, а в основі розвитку такої системи лежить механізм управління змінами в ній. Неврівноважений стан будь-якої системи приводить її в точку біфуркації (ставить перед вибором подальших шляхів розвитку). Для біфуркації завжди характерна швидкість змін стану при слабкому впливові на систему, а кінцевим результатом біфуркації є кардинальні зміни стану системи, її структури [2]. Отже, у такому випадку актуалізується питання пошуку шляхів досягнення високого рівня вчасної реакції на зміни та адаптації до змін ендогенного та екзогенного середовища, від яких залежить ефективність пристосування системи (підсистеми) до нових умов функціонування. Водночас варто порушувати питання і про адекватність управління змінами, яка демонструє, наскільки певні заходи виявляться дієвими для подальшого функціонування системи в нових умовах.

Використання сучасних інструментів і практик у процесі публічно-управлінської діяльності в умовах реформування в Україні є одним із головних завдань сьогодення. Сьогодні філософи, політологи та політичні діячі мають окремі погляди щодо процесу впровадження реформ в Україні, та адаптивності їх, а в науковій літературі продовжується пошук та обґрунтування найефективніших шляхів реформування. Проте більшість розробок сучасних дослідників, що стосуються менеджменту змін лише частково зачіпають проблеми системи публічного управління в умовах реформування.

У загальному розумінні управління змінами – це процес впливу, який на початку стосується конкретних об'єктів, визначає, що концептуально має змінитись (процес впливу на майбутнє). Управління змінами застосовують у процесі управлінської діяльності для підвищення ймовірності успіху. Слід наголосити, що основні розробки теоретичних положень менеджменту змін, пошуку шляхів їх імплементації в практичну діяльність у публічній сфері беруть свій початок за межами України. Сьогодні можна зустріти такі визначення категорії «зміни»:

– це проєкт, ініціатива або рішення, що впроваджується в організації для покращення способів виконання робіт, вирішення проблемних питань або використання можливостей [3] (у такому випадку варто розмежовувати розуміння категорії «зміни» та «проєкт» (унікальне починання, одноразова послідовність дій, комплекс заходів). Управління змінами спрямовано на людські зміни, а управління проєктами – на бізнесові або технічні зміни, тобто управління змінами може досліджуватись у межах управління проєктами, що зачіпають людські ресурси;

– це системний підхід до роботи зі змінами; структурований спосіб застосування інструментів, знань і ресурсів для ефективного стимулювання успіху організації [4];

– це збалансована система управління ресурсами, пов'язана зі змінами; сукупність робіт, які полягають у [5]: 1) визначенні та впровадженні нових цінностей, стосунків, норм, стилю поведінки в межах організації, які підтримують нові способи виконання роботи й переборюють опір змінам; 2) досягнення консенсусу між споживачами й зацікавленими сторонами щодо певних змін, реалізованих для більшого задоволення їхніх потреб; 3) планування, тестування і впровадження всіх аспектів переходу від однієї організаційної структури чи бізнес-процесу до іншого;

– це процес, інструменти і методи для управління людською стороною змін, що спрямовані на досягнення необхідного результату [6].

Як можна побачити, незалежно від визначення категорії «зміни» за мету процесу управління змінами ставиться забезпечення переваг і бажаних результатів зміни. При цьому вимогою управління змінами є допомога кожному впливати на процес

змін та адаптуватися до змін у напрямі досягнення успіху. Зазначимо, що простий опис змін не призводить до їх реалізації, оскільки процес створення та реалізації змін є кропіткою роботою, яка вимагає обов'язкового його розуміння, особливо в публічній сфері. До переліку проблемних питань процесу управління змінами належать проблеми прийняття рішень, оскільки зміни зовнішнього та внутрішнього характеру впливають на їх ухвалення, а самі рішення приймаються в умовах підвищеного ризику [7].

У науковій літературі представлені такі традиційні методи управління змінами [4]: 1) орієнтовані на людей та культуру – розрахований на широку залученість та активність громадськості, дозволяє підвищити рівень свідомості громадян, залучити їх до вирішення проблем свого регіону та покращити групові та індивідуальні процеси; 2) орієнтовані на завдання та технології – спрямовані на проведення змін безпосередньо в роботі певних організацій; 3) методи орієнтовані на структуру і стратегію – зміна ролей і відповідальності в організаційній структурі, перерозподіл повноважень, перегляд цілей та місії. Так, Ю. Боковикова [8] детально розглядає наявні підходи до управління змінами на рівні територіальної громади та наголошує на ефективності використання інформатизаційного; програмно-цільового; соціально-психологічного та політичної незаангажованості місцевих чиновників. Зауважимо, що будь-яку модель управління змінами необхідно адаптувати до певної сфери використання, у процесі чого формуються переваги, недоліки та особливості застосування наявних моделей.

Будь-які внесені зміни впливають на одну або декілька сфер одночасно: процеси, системи, структуру, а управління змінами є безперервним замкнутим циклом, оскільки вирішення одних проблемних питань знову викликає зміни. Отже, на першому етапі управління змінами важливо усвідомити, що цей процес не може мати жорстких термінів, а прагнення до досконалості в соціальному середовищі є перманентним процесом. Саме ж управління змінами в системі публічного управління має відбуватись на користь суспільству (має право і зацікавлена брати активну участь в управлінні), яке, внаслідок впроваджених змін, отримає матеріальні, соціальні, екологічні зиски.

Ступінь участі лідерів у процесах реформування в Україні, питання про те, як і кому передається відповідальність і повноваження у процесі здійснення реформ, варіюється, однак демонструють, що в процесах здійснення реформ недостатньо використовуються знання в галузі управління змінами. Зазначене стосується саме нашої країни, оскільки імпульс передачі влади від центру до громад зумовлений швидше політичними проблемами, а не проблемами відповідного сектору [9].

Загальновідомо, що головною стратегічною метою проведення реформ є створення комфортного та безпечного середовища для життя людей. Рух до досягнення цієї мети відбувається шляхом формування ефективної системи влади на всіх рівнях публічного управління. Сьогодні центральний апарат влади вже не може одразу помічати, вчасно виявляти та швидко реагувати на різні проблеми, що виявляються на найнижчому рівні. Завдяки децентралізації, державні органи влади зможуть швидше реагувати на зміни в суспільстві та зміни в кожному з регіонів. Управління змінами в умовах децентралізації має відбуватися на користь громад, оскільки саме вони представляють інтереси та описують проблеми відповідної території (соціальні, матеріальні, екологічні та інші), а також спрямовують свою діяльність на їх вирішення. Отже, для успішної реалізації реформи децентралізації влади варто підвищити рівень уваги до менеджменту змін, що сприятиме модифікації поведінки управлінців в умовах змін.

Громади, які складаються з жителів сіл та міст, уже сьогодні не лише самостійно визначають та вирішують проблеми конкретного регіону, а і є потужнім генератором ідей подальших змін та їх реалізації. Зазначене сприяє прискоренню механізму впровадження змін. На рис. 1 представлено динаміку формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Відповідно до плану дій уряду у 2020 році реформа децентралізації завершиться, а у 2022 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для завершення цієї реформи. До цього часу місцеві ради базового рівня мають бути на 100 % об'єднані у спроможні територіальні громади.

Нині в контексті децентралізації управління стратегічними змінами є найбільш обговорюваним напрямом у науковій літературі. Запровадження таких змін є не лише пріоритетом розвитку публічної сфери, а й невідкладною умовою подальшої інтеграції України в міжнародний простір. Управління стратегічними змінами є цілеспрямованим формуванням перетворень у довгостроковій перспективі. Саме стратегічні зміни, залежно від часового критерію ефективності, можуть бути спрямовані на: 1) підтримку адаптивного функціонування (короткостроковий аспект);

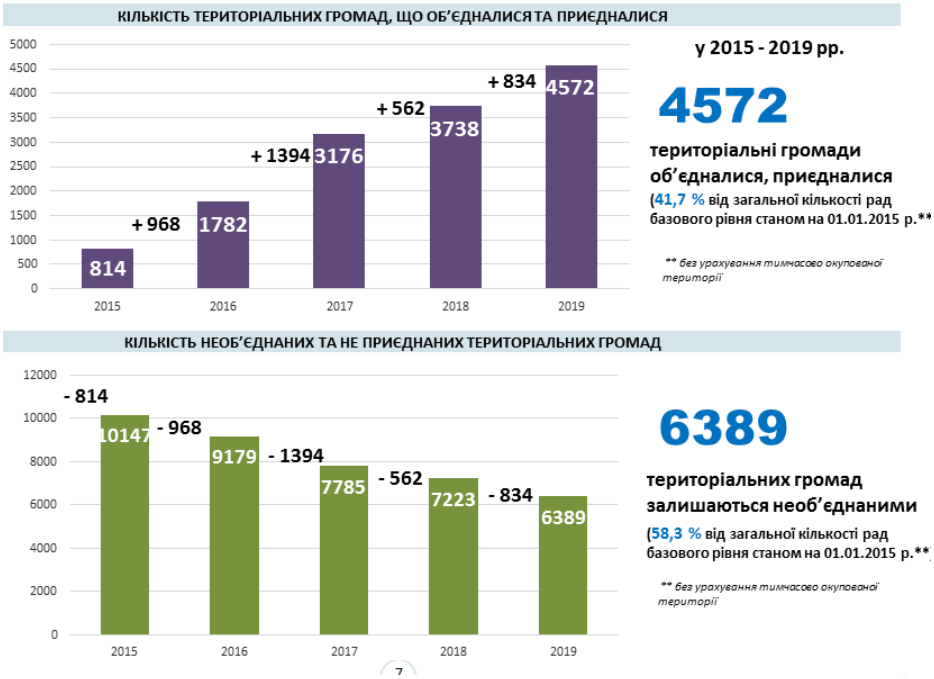

Рис. 1. Динаміка формування об'єднаних територіальних громад 2015-2019 рр. [10]

2) безпосередній розвиток (середньостроковий аспект); 3) своєчасне трансформування всіх сфер життєдіяльності (довгостроковий аспект). Так, О. Гусєва доцільно виділяє декілька рівнів стратегічних змін: 1) зміна підходів до управління територією (може реалізовуватись шляхом модернізації органів публічної влади); 2) радикальні зміни (пов'язані зі структурними перетвореннями галузей економіки); 3) помірні перетворення (в умовах впровадження стратегічних змін лише частково); 4) звичайні зміни (проведення перетворень у системі брендингу територій); 5) незмінний підхід (спостерігається при реалізації тієї ж стратегії) [11]. Проте варто наголосити на відсутності будь-яких ознак використання сучасних теоретичних надбань менеджменту змін у практичному середовищі у сфері публічного управління, що не дозволяє більш ефективно проводити процес реформування в Україні.

Висновки. Сучасні можливості використання дієвих методів та інструментів менеджменту змін у системі публічного управління дозволяють реалізувати процес проведення реформ із максимальною ефективністю. Необхідність впровадження дієвих механізмів та підходів управління змінами в практичну діяльність зумовлена вимогою часу, особливо в умовах децентралізації влади в Україні. Для уникнення розриву між плановими очікуваннями та результатами впровадження змін необхідно акцентувати увагу на переконанні й залученні до цього процесу як управлінців, так і громадськості. Зауважимо і про доцільність використання адаптації до змін за рахунок угод та переговорів, компромісів, що дозволяє уникнути конфліктів.

Список літератури:

1. Руденко О.М. Моделі-підходи до аналізу поняття «суспільна стабільність». *Державне управління та місцеве самоврядування*. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. №1. С. 25. URL: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Rudenko.pdf

2. Словник системного аналізу в державному управлінні / Ю. П. Сурмін, Л. Г. Штика, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна. К. : Вид-во НАДУ, 2007. 148 с.

3. Definition of Change Management. Prosci. URL : https://www.prosci.com/resources/articles/change-management-definition

4. The Ultimate List of Change Management Tools to Drive Change Like a Pro. Creately. URL: https://creately.com/blog/diagrams/change-management-tools-list/

5. Кузьмін О. Є., Яцура В. В., Грибик І. І., Грищук А. М., Смолінська Н. В. Управління змінами: навчальний посібник. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2014. 355 с.

6. Project management. I. Project Management Institute. II. Title: PMBOK guide. URL : https://repository.dinus.ac.id/docs/ajar/PMBOKGuide_5th_Ed.pdf

7. Zhinko D. How Salesforce change management may reduce change pain. ScienceSoft. 2018. URL: https://www.scnsoft.com/blog/salesforce-change-management

8. Боковикова Ю. В. Підходи до управління змінами на рівні територіальної громади. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_4.

9. Урядовий портал. Реформа децентралізації. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi

10. Державний сайт «Децентралізація дає можливості». Динаміка фомування об'єднаних територіальних громад. URL: https://decentralization.gov.ua/about#gallery-5

11. Гусєва О. Ю. Управління стратегічними змінами: теорія і прикладні аспекти: монографія. Донецьк: Ноулідж, 2014. 395 с.

Kononenko I.A. MANAGING CHANGES IN THE CONTEXT OF REFORM IN UKRAINE

The article discusses the general issues of the process of change management in the conditions of decentralization of power. The essence of «change management» is revealed, and the current state of the decentralization process in Ukraine is described. The consequences of the main changes envisaged by the reform are highlighted, traditional methods of change management are described. Attention is focused on the lack of awareness by public managers of the need to use modern methods, mechanisms, and tools that allow the effective implementation of changes. It is emphasized that public managers still use outdated management methods in their practical activities. It is noted that the formation of an effective change management system in the scientific literature is considered main with business structures and is only partially investigated in other fields of activity. The article characterizes public relations and relationships in various spheres of society, which are based on the mechanism of change management. The question of finding ways to achieve a high level of timely response to changes and adaptation to changes in the endogenous and exogenous environment is raised. The importance of using modern tools and practices of change management in the process of public management activities in the context of reform in Ukraine is noted. The main definitions regarding the category of «changes» are disclosed, and it is established that the purpose of the change management process is to ensure the preferences and desired results of the change. It is stated that change management requires to help everyone to influence the process of change and adapt to changes in the direction of success, and change management in the public administration system should be in favor of society. It is noted that there are no signs of widespread use of modern theoretical achievements of change management in the practical environment in the field of public administration.

Key words: *changes, decentralization, strategy, development, management, public administration.*

УДК 351.82
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/24

Крутік Ю.В.
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

Столяр Ю.А.
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

ЗМІСТ ПОНЯТЬ «ЕКСПОРТ» ТА «ІМПОРТ» ЯК ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

В сучасних умовах стрімкого зростання конкуренції експортно-імпортна діяльність є необхідною складовою комплексного функціонування економіки країни та важливих видом зовнішньоекономічної діяльності. Підприємства, що здійснюють експортно-імпортну діяльність, менш вразливі до впливу сприяє вирішенню ряду важливих завдань: підвищення рентабельності; збільшення продажів; пошук нових ділових партнерів; підвищення якісних характеристик продукції; уникнення сезонності попиту на товари і т. д. Імпорт дає можливість знайти ресурси, яких немає в країні, знизити собівартість продукції за рахунок використання більш дешевших матеріалів із зовнішніх ринків і т. д.

Прагнення України до міжнародних економічних інтеграційних процесів підвищує роль зовнішньоекономічної діяльності у розвитку продуктивних сил регіонів та держави загалом. Сьогодні зовнішньоекономічні зв'язки є невід'ємною частиною національної економіки, підприємств і організацій і мають великий вплив на науково-технічний, економічний і соціальний прогрес суспільства. Якщо брати до уваги значну кількість досліджень у галузі зовнішньоекономічної діяльності, міжнародних економічних відносин, міжнародної торгівлі, то детальне вивчення сутності поняття та елементів міжнародних торговельно-економічних відносин досліджене лише в окремих дослідженнях, а відомі науковці, які працюють у зазначеній галузі, не приділяють достатню кількість уваги на виявленні відмінності між торговельно-економічними відносинами та видами діяльності.

Розвиток зовнішньоекономічних зв'язків та підвищення їх ефективності є пріоритетними напрямками національної економічної політики. Базою зовнішньоекономічної діяльності країни є її зовнішня торгівля, яка здійснюється у двох основних формах: експорт та імпорт Тому, враховуючи, що в період трансформаційних процесів важливо налагодити взаємодію та конструктивний діалог суб'єктів міжнародних торговельно-економічних відносин, який має розпочатися з формування єдиного категоріального апарату. Ми виявили розбіжності у підходах до визначення поняття «зовнішньоекономічна діяльність» у законодавчому полі держави, які істотно впливають на ефективність зовнішньоекономічних зв'язків та результати господарської діяльності держави на світових ринках.

Ключові слова: *державне управління, зовнішньоекономічна діяльність, зовнішньоекономічна політика, експорт, імпорт.*

Постановка проблеми. У сучасній відкритій економіці, де набирають обертів тенденції глобалізації та інтеграції, все більше країн активно займаються зовнішньоторговельною та економічною діяльністю, що виражається в стабільності зростання експортно-імпортних операцій, збільшенні обсягів та географічної диверсифікації трудової міграції. На сучасному етапі розвитку суспільства вільне переміщення товарів через державний кордон стає неможливим. Відсутність митних кордонів і переміщення товарів через кордон без контролю органів державної влади призведе до економічного хаосу, погіршення стану навколишнього середовища та здоров'я населення. Тому встановлення адміністративних обмежень та заборон на зовнішньоекономічні операції з експортно-імпортними товарами є необхідною умовою розвитку правової, соціальної, економічно стабільної держави. З огляду на важливість експорту та імпорту для економіки країни та для функціону-

вання всіх сфер бізнесу важливим елементом ефективної експортно-імпортної діяльності є постійний аналіз, оцінка та виявлення тенденцій у цьому виді зовнішньоекономічної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зовнішньоекономічна діяльність часто досліджується вітчизняними та зарубіжними авторами, є актуальною темою та розглядається з різних сторін. Дослідження в сфері зовнішньоторговельної діяльності здійснювали такі науковці як: О. Міхеєва, О. Алимова, В. Гущин, Ю. Дмитрієв. Великий внесок у розвиток основ міжнародної торгівлі та принципів діяльності фірм за кордоном зробили зарубіжні вчені: М.Портер, Дж.Гелбрейт, С.Хаймер, Дж. Данінг. Такі вчені як О. Вівич, В.Є. Новицький, К.Е. Решетняк, О.В. Шкурупій та інші, зробили вагомий внесок у дослідження дефініції «імпорт». Питання вивчення сутності поняття «експорт» у своїх працях підіймали Т. Циганкова, О. Коблянська, Ю. Сліпченко та інші.

Постановка завдання. Визначити зміст понять «експорт» та «імпорт» як об’єктів державного управління.

Виклад основного матеріалу. З другої половини XX ст. основною тенденцією у світовому розвитку все виразніше стає стрімке зростання масштабів, різноманітності та ускладнення взаємозв'язків та взаємозалежностей на рівні країн. В результаті зазначеного феномену, який отримав назву глобалізація, наприкінці минулого століття поглиблення світогосподарських зв’язків вийшло на якісно новий рівень, набуло системного характеру, призвело до формування єдиного світового ринку капіталів, товарів, робочої сили та інформаційного простору, а також інтернаціоналізації проблем техногенного впливу на природне середовище, міжетнічних та міжконфесійних конфліктів та безпеки. Всі ці явища помітно посилили тенденцію до інтеграції економіки, науки у найрізноманітніших сферах життєдіяльності людей у глобальному масштабі. Таким чином здійснюється глобалізація світової економіки, спричинена розвитком економічних зв'язків між країнами, лібералізацією торгівлі, створенням сучасних систем комунікації та інформації, світових технічних стандартів та норм, що визначається трьома основними факторами: відхід від державного регулювання на користь ринкових механізмів, подолання національних кордонів під час інтеграції окремих країн, розвитком інформаційних технологій.

Вивчаючи вплив зовнішньоекономічної діяльності на соціально-економічний розвиток як країни в цілому, так і окремих її територій, слід особливо виділити її роль як структуроутворюючий і прискорюючий фактор. Саме цим визначається стратегічне значення зовнішньоекономічної діяльності та її висока значимість для розвитку території в умовах глобалізації світової економіки. Розглянемо різноманітні підходи до розуміння зовнішньоекономічної діяльності.

Незважаючи на те, що питанням зовнішньоекономічної діяльності та її управління приділено певну увагу в літературі, рівень дослідження не повною мірою відповідає потребам зовнішньоекономічної діяльності країн. У зв'язку з цим потрібно вдосконалювати методичне забезпечення управління зовнішньоекономічною діяльністю, а також необхідно проводити дослідження методів удосконалення інформаційних систем управління зовнішньоекономічною діяльністю на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду, сучасних теорій управління.

Зовнішньоекономічна діяльність належить до однієї із сфер міжнародного бізнесу, заснованого на виробництві продукції, виконання робіт або надання послуг, призначених для зарубіжних ринків. Зовнішньоекономічна діяльність здійснюється державою при реалізації нею зовнішньоекономічної політики, спрямованої на регулювання економічних відносин із іншими країнами.

Проведення такої політики передбачає визначення цілей держави у зовнішньоекономічній сфері в цілому, зокрема, за групами країн та окремих країн, а також вироблення методів та засобів, за допомогою яких цілей буде досягнуто.

Поняття «зовнішньоекономічна діяльність» почало активно вживатися в вітчизняну економічну літературу починаючи із запровадження економічних реформ в 1987 р., одним із центральних напрямів яких була децентралізація зовнішньої торгівлі, надання підприємствам права безпосереднього виходу на зовнішній ринок і стимулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності на рівні господарських суб’єктів [3].

Зовнішньоекономічна діяльність – суттєва складова та найважливіший напрямок ринкової економіки. У процесі історичного розвитку будь-якої держави зовнішньоекономічна діяльність відігравала важливу роль у економіці, вона сприяла вирішенню різних економічних завдань на всіх рівнях: господарства країни в цілому, окремих суб'єктів, організацій та підприємств.

В процесі нашого дослідження ми виявили, що в національному законодавстві України відсутнє визначення поняття «зовнішньоторговельна

діяльність». В законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» термін «зовнішньоекономічна діяльність» розглядається як «діяльність суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, побудована на взаємовідносинах між ними, що має місце як на території України, так і за її межами» [10].

У ст. 82 Митного кодексу України зазначено, що експорт (остаточне вивезення) – це митний режим, відповідно до якого українські товари випускаються для вільного обігу за межами митної території України без зобов'язань щодо їх зворотного ввезення [7].

Розбіжності у підходах до визначення поняття «зовнішньоекономічна діяльність» у законодавчому полі держави істотно впливає на ефективність зовнішньоекономічних зв'язків та результати господарської діяльності держави на світових ринках.

Цікавою є думка Міхеєвої О.Г., яка зазначає, що «зовнішньоторговельна діяльність – це будь-які операції, що передбачають передачу права власності на товари та/або послуги та передбачають перетин ними митного кордону держави» [8]. Як стверджують В.В. Гущин та Ю.А. Дмитрієв, зовнішньоекономічна діяльність являє собою вид міждержавного співробітництва, і в цій якості розглядається як діяльність держав з розвитку співробітництва у сфері торгівлі, економіки, науки, культури, туризму [4].

Управління зовнішньоекономічною діяльністю дозволяє вирішувати наступні завдання:

1) придбавати за допомогою імпорту товари і послуги, яких не в державі;

2) використовувати зовнішні ринки для продажу товарів, що експортуються, і послуг;

3) брати участь у світових інтеграційних економічних процесах;

4) розвивати науково-технічну і культурну співпрацю;

5) запозичувати передовий світовий досвід;

6) користуватися іноземними кредитами, інвестиціями;

7) підтримувати платіжний баланс країни [2].

Фактично, розуміння суті зовнішньоекономічної діяльності країни зводиться до управління різними її аспектами в рамках взаємодії держав.

Як свідчить проведений аналіз, не існує єдиного підходу до визначення зовнішньоекономічної діяльності. Відсутність єдиного підходу до поняття зовнішньоекономічної діяльності дає змогу розвивати цей напрямок з теоретичного погляду.

Експортні та імпортні операції є складовими частинами зовнішньоекономічної діяльності країни. Тому вважаємо за доцільне, провести аналіз сутності понять «експорт» та «імпорт».

Термін «імпорт» широко використовується в економічній та правовій теорії та практиці. У найпростішому варіанті під імпортом розуміється ввезення країну іноземних товарів, послуг, капіталів. Найчастіше терміни «імпорт» і «ввезення» використовуються як синоніми. Юридична техніка вимагає точних дефініцій використовуваних термінів, оскільки плутанина може призвести до проблем у правозастосовній практиці.

Цікавим є визначення дефініції «імпорт» В.Є. Новицького, який визначає імпорт як завезення на територію країни товарної маси за відповідно оформленою купівельною операцією із іншої країни для продажу і споживання продукції на теренах країни-імпортера» [9].

На думку Циганкової Т.М., експорт (від. лат. exportare – вивозити) – вивіз товарів, робіт, послуг, результатів інтелектуальної діяльності, в тому числі виключних прав на них, з митної території країни за кордон без зобов'язання їх зворотного ввозу. Факт експорту фіксується в момент перетинання товаром митного кордону, надання послуг та прав на результати інтелектуальної діяльності. Як експорт може зараховуватися продаж товарів та послуг іноземним особам, фірмам, організаціям і спільним підприємствам, без вивозу їх за кордон. Обсяги вивозу товарів, робіт, послуг та результатів інтелектуальної діяльності характеризує показник «експорт», який розраховується у вартісних одиницях за певний період часу, як правило – рік. Експорт може вимірюватися й натуральними одиницями, коли йдеться про однорідні, порівнянні товари (вугілля, нафта, газ тощо). Імпорт (від лат. importare – ввозити) – ввезення товарів, робіт, послуг, результатів інтелектуальної діяльності, в тому числі виключних прав на них, на митну територію країни з-за кордону без зобов'язання про зворотній вивіз. Цей процес характеризує показник «імпорт», який розраховується у вартісних одиницях за певний період часу, найчастіше за рік. Обсяги імпорту однорідних, порівнянних товарів можуть розраховуватися в кількісних одиницях (цукор, пшениця, цемент тощо). Автор показники експорту, реекспорту імпорту та реімпорту відносить до групи об'ємних індикаторів, які виступають основою системи показників розвитку міжнародної торгівлі. Згідно з торговельною традицією, країною експорту вважається країна призначення товару, а країною імпорту – країна походження

товару. Статистична комісія ООН рекомендує для обліку країн-контрагентів користуватися методом «країна виробництва – країна споживання», а якщо це не можливо, то методом «відвантаження-поставка». Ця концепція ґрунтується на тому, що абсолютна більшість вантажів у міжнародній торгівлі відвантажується з тих країн, де вони виробляються, в ті, де вони споживатимуться [12].

На думку К. Решетняка імпортом є ввезення на територію імпортуючої країни продукції, що виготовлена або підлягає реалізації на території країни-контрагента з метою її використання чи перепродажу» [11].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», імпорт (імпорт товарів) – це купівля (у тому числі з оплатою в негрошовій формі) українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в іноземних суб'єктів господарської діяльності товарів з ввезенням або без ввезення цих товарів на територію України, включаючи купівлю товарів, призначених для власного споживання установами та організаціями України, розташованими за її межами.

Також, зазначена стаття цього ж Закону України визначає експорт (експорт товарів) як продаж товарів українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності іноземним суб'єктам господарської діяльності (у тому числі з оплатою в негрошовій формі) з вивезенням або без вивезення цих товарів через митний кордон України, включаючи реекспорт товарів. При цьому термін реекспорт (реекспорт товарів) означає продаж іноземним суб'єктам господарської діяльності та вивезення за межі України товарів, що були раніше імпортовані на територію України [10].

Варто звернути увагу на визначення понять «експортні операції» та «імпортні операції» Зіня Е.А. Науковець визначає імпортні операції як операції з купівлі товару українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у іноземних суб'єктів господарської діяльності з ввезенням або без ввезення цих товарів на територію України, включаючи купівлю товарів, призначених для власного споживання установами та організаціями України, розташованими за її межами. На думку вченого, експортні операції - це операції з продажу товарів українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності іноземним суб'єктам господарської діяльності з вивезенням або без вивезення цих товарів за межі митного кордону України, включаючи реекспорт товарів через митний кордон України. Головним критерієм експорту товарів є перетин митного кордону країни, або, у випадку здійснення експортної операції без вивезення через митний кордон, здійснення продажу товару підприємству з іноземним капіталом за іноземну (конвертовану) валюту [1].

На думку О. Коблянської, експортна операція – комерційна діяльність, пов'язана з продажем та вивезенням за кордон товарів, робіт, послуг для передачі їх у власність іноземному контрагенту. В умовах зовнішньоекономічної діяльності існують наступні види експортних операцій:

– експорт товару за наявні грошові кошти;

– експорт товару в межах державного або комерційного кредиту, або за рахунок відстрочки платежу;

– експорт товару на умовах консигнаційної угоди;

– експорт товару на умовах бартерної угоди;

– експорт товару в рахунок надання допомоги [6].

Група авторів Белінська Я.В., Коляда О.В., Назаров М.І., Чернова О.В., Юр'єва П.Б. переконані, що експортні операції передбачають продаж і вивезення товарів за кордон з метою передачі їх у власність іноземному контрагенту. Під імпортними операціями науковці розуміють закупівлю і ввезення іноземних товарів для реалізації їх на внутрішньому ринку країни-імпортера або виробничого споживання підприємством-імпортером. Варто додати, що експортно-імпортні операції вважаються здійсненими, якщо товар пройшов митний кордон країни-контрагента [5].

Висновки. Проаналізувавши дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, спробуємо дати узагальнююче визначення сутності експорту та імпорту. Вважаємо, експорт – це вивезення вітчизняних товарів на закордонні ринки, через митний кордон держави, з метою їх реалізації. Під імпортом пропонуємо розуміти процес купівлі українськими суб'єктами господарювання товарів, які вироблені на території іноземних суб'єктів.

Отже, проведені дослідження щодо вивчення сутності понять «експорт» та «імпорт» свідчать про надзвичайну їх актуальність, різноспрямованість та різнорівневість.

Список літератури:

1. .Зінь Е.А. Основи зовнішньоекономічної діяльності [Текст]: підручник. К. : Кондор. 2009. 432 с.

2. Борисенко О.П. Внешнеэкономическая политика государства: концепция, стратегия, механизмы реализации : монография. Донецк : ЮгоВосток, 2012. 404 с.

3. Гофман Н.Ф. Основы внешнеэкономической деятельности. СПб: Питер. 2001. 208 с.
4. Гущин В.В., Дмитриев Ю.А. Предпринимательское право. М.: ЭКСМО, 2005 С.438.
5. Експортно-імпортні операції : навчальн. посіб. Белінська Я. В., Коляда О. В., Назаров М. І. та ін. Ірпінь : Університет ДФС України, 2018. 254 с. (Серія «На допомогу студенту УДФСУ», т. 33).
6. Коблянська О. І. Сучасний стан проведення експортно-імпортних операцій в Україні. Облік і фінанси АПК: освітній портал. 2006. URL: http://magazine.faaf.org.ua/suchasniy-stan-provedennya-eksportno-importnih-operaciy-v-ukraini.html.
7. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Законодавство України*: сайт. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n2269
8. Міхєєва О.Г. Роль міжнародного права у здійсненні митно-тарифного регулювання зовнішньоторговельної діяльності України [Текст] : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.11; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2003. 19 с.
9. Новицький В.Є. Міжнародна економічна діяльність України: Підручник. К.: КНЕУ, 2003. 948 с.
10. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text
11. Решетняк К.Е. Експортно-імпортні операції як основа зовнішньоекономічної діяльності підприємства. Управління розвитком. 2012. №3(124). С.30 -32.
12. Циганкова Т.М. Міжнародна торгівля: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2003. 256 с.

Krutik Y.V., Stoliar Yu.A. TABLE OF CONTENTS THE CONCEPTS OF "EXPORT" AND "IMPORT" AS OBJECTS OF GOVERNMENT

In modern conditions of rapid growth of competition, export-import activity is a necessary component of the complex functioning of the country's economy and an important type of foreign economic activity. Enterprises engaged in export-import activities, less vulnerable to influence contributes to a number of important tasks: increase profitability; increase sales; search for new business partners; improving the quality characteristics of products; avoiding the seasonality of demand for goods, etc. Imports make it possible to find resources that are not in the country, reduce production costs through the use of cheaper materials from foreign markets, etc.

Ukraine's desire for international economic integration processes increases the role of foreign economic activity in the development of productive forces of regions and the state as a whole. Today, foreign economic relations are an integral part of the national economy, enterprises and organizations and have a great impact on scientific, technological, economic and social progress of society. If we take into account a significant amount of research in the field of foreign economic activity, international economic relations, international trade, the detailed study of the concept and elements of international trade and economic relations has been studied only in some studies, and well-known scientists the amount of attention to identify differences between trade and economic relations and activities.

Development of foreign economic relations and increase of their efficiency are priority directions of national economic policy. The basis of the country's foreign economic activity is its foreign trade, which is carried out in two main forms: exports and imports. apparatus. We found differences in approaches to the definition of "foreign economic activity" in the legislative field of the state, which significantly affect the effectiveness of foreign economic relations and the results of economic activity of the state in world markets.

Key words: *public administration, foreign economic activity, foreign economic policy, export, imports.*

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/25

Малишев К.В.
кандидат юридичних наук, асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»

Хробуст О.О.
здобувач кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністурвання
Державний університет «Житомирська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Забезпечення національної безпеки кожної держави є однією із основних проблем сучасності. Зарубіжні країни на сьогодні мають значні напрацювання як щодо слідчих та процесуальних дій так і в частині профілактичних заходів, що має стати першочерговим питанням для правоохоронних органів України. Країни Європи мають вагомий досвід щодо формування правоохоронної системи. Це обумовлено історичними особливостями та розвитком цивілізації в зазначених країнах світу. Варто зазначити, що правоохоронні систем країн Європейського Союзу досить часто піддавали трансформаціям, але в водночас деяким правоохоронним органам в окремих країнах вже понад 100 років.

Сьогодні, в умовах модернізації всієї системи державної служби в Україні, реформування правоохоронних органів, їх інтеграції в правоохоронну систему зарубіжних країн, виникає потреба у вдосконаленні правоохоронних органів України, оптимізації підготовки кадрів, особливо керівних кадрів, здійсненні системних змін в правовому регулюванні професійної діяльності та соціального забезпечення працівників. Питання реформування є досить актуальним як з теоретичної, так і практичної точок зору, яке назріло ще з початком отримання незалежності та прийняття Конституції України. Проте, незважаючи на зусилля окремих політиків, обґрунтування та доводи вчених, значних рушійних трансформацій в правоохоронній системі не відбувалися. На сучасному етапі реформування органів внутрішніх справ важливо побудувати модель, що найбільше відповідає вимогам міжнародних стандартів та національним інтересам.

Основними векторами нашого дослідження стали країни Європейського Союзу та високорозвинені країни. Було визначено, що потреба в налагодженні комунікації із правоохоронними органами зарубіжних країн набуває важливого значення. Застосування досвіду країн Європейського Союзу можливе в частинні створення спеціалізованих правоохоронних органів, розширення спектру повноважень представників Бюро економічної безпеки, застосування спільних ресурсів та налагодження співпраці щодо підготовки та перепідготовки кадрів правоохоронних органів.

Ключові слова: *правоохоронна діяльність, реформування, правоохоронна система, правоохоронні органи, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Питання реформування правоохоронної системи України назріло вже досить тривалий час тому, проте відсутність політичної волі, корупція в системі державного управління та сукупність інших факторів, не дозволило сформувати комплекс заходів із реформування. Реформування системи правоохоронних органів України не можливе без врахування сучасних тенденцій розвитку правоохоронних систем зарубіжних країн. Це обумовлено тим, що налагодження взаємодії між правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розвитку правоохоронних систем в країнах світу піднімалися в працях вітчизняних вчених, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.В. Бобровник, В.І. Борисов, І.Л. Бородін, С.Д. Гусарєв, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.О. Євдокимов, А.П. Заєць, Р.А. Калюжний, В.В. Коваленко, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, Л.М. Колодкін, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, О.Л. Копиленко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.В. Корнієнко, В.С. Куйбіда, Л.Р. Наливайко, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Л. Ортинський, А.Ю. Олійник,

Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, О.С. Передерій, С.В. Пєтков, В.М. Плішкін, В.Я. Тацій, П.М. Рабінович, Ю.С. Шемшученко, О.Г. Шило, В.К. Шкарупа та інші.

Зважаючи на вагомий внесок вітчизняних та зарубіжних вчених в питання розвитку правоохоронних систем інших країн, сьогодні залишаються невирішеними сукупність проблемних питань.

Постановка завдання. Проаналізувати особливості правоохоронних систем зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу. Важливість зарубіжного для реформування правоохоронної системи України полягає в наступних особливостях:

– по-перше, передові механізми боротьби із злочинністю, мають бути використання при формуванні інституційного, правового, організаційного, інформаційного та інших складових реформування;

– по-друге, для цілей боротьби із транскордонною злочинністю, важливим є механізм взаємодії із правоохоронними органами зарубіжних країн;

– по-третє, ресурсне забезпечення правоохоронних органів України не в повній мірі відповідає вимогам, які б дозволили ефективно запобігати та протидіяти зло чинам, забезпечувати громадський порядок та безпеку соціальних систем.

Вказані особливості визначають, необхідність вивчення зарубіжного досвіду реформування правоохоронної системи, що дозволить ідентифікувати ключові механізми. Основними векторами дослідження стануть країни Європейського Союзу та високорозвинені країни.

Варто наголосити на спільних рисах правоохоронних систем Європи, які виділяються вченими:

– розгалуженість і різноманітність поліцейських систем, наявність поліцейських органів у різних міністерствах і відомствах, незалежність їх одна від одної. Звідси випливає відповідна побудова системи підготовки фахівців, орієнтованість її не лише на загальні завдання правоохоронної діяльності, а, передусім, на специфіку конкретної роботи в конкретній поліцейській службі. У результаті максимально скорочується період адаптації до професійної діяльності, набуття необхідної ефективності;

– поділ поліцейських структур за джерелами фінансування на державні, муніципальні (місцевого самоврядування), приватні (фірм, концернів, синдикатів тощо) за умов тісної співпраці між ними;

– соціальна спрямованість роботи поліції, яка орієнтована, насамперед, на захист прав і свобод громадянина;

– високий професіоналізм поліції, який досягається не лише завдяки глибокій професійній підготовці у фахових поліцейських закладах освіти. Поліцейські у США, Великій Британії, Франції та інших країнах змушені навчатись протягом всієї служби, оскільки від цього залежать кар'єра, присвоєння офіційного чину, рівень оплати праці, пільги тощо;

– позапартійність у роботі поліції, що накладає певні обмеження на прояви політичних, партійних переконань, забезпечує неупередженість у службовій діяльності поліцейських, усвідомлення і переконання того, що поліція служить народові, державі, а не окремим партіям, кланам, групам;

– активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку і допомогу поліції;

– відкритість, гласність, постійна апеляція до громадської думки при розв'язанні складних ситуацій, що виникають у правоохоронній практиці, забезпечують поліції довіру і підтримку населення [7, с. 31].

Розглянемо особливості формування, розвитку та реформування правоохоронних систем наступних європейських країн: Італія, Франція, Іспанія, Великобританія.

Італія.

Щодо запобігання та протидії економічній злочинності та забезпечення національних інтересів Італії в економічній сфері, функціонує Фінансова гвардія. Даний правоохоронний орган функціонує як спеціалізоване військове формування, основним напрямком якого є протидія економічним злочинам. Основною метою Фінансової гвардії Італії є захист національний інтересів Італії в фінансово-економічній та військово-політичний сферах суспільних відносин.

Варто зазначити, що Фінансова гвардія Італії є одним із найстаріших правоохоронних органів, адже була створена у 1907 р., а її функції перетинаються як з цивільними напрямами забезпечення економічної безпеки так і військовими, якщо мова йде про військові дії. «У мирний час Фінансова Гвардія функціонувала під загальним керівництвом Міністерства фінансів, а її взаємодія з іншими правоохоронними структурами координувалась Міністерством внутрішніх справ. Королівським декретом для новоствореного поліцейського формування засновувалося прапор та спеціальна уніформа для особового складу, його штатний розклад, дислокація, функціональні обов'язки (для вищих чинів), оклади та пільги [1].

Рєзнік О.М. [8] вказує на наступні завдання Фінансової Гвардії Італії:

– податковий контроль;

– нагляд за акцизами;

– митний контроль, контроль витрачання державних коштів;

– протидія організованій злочинності;

– фальшивомонетництво;

– запобігання та протидія шахрайству в системі Євросоюзу;

– нагляд за законністю при проведенні державних закупівель, розміщенні замовлень, проведення торгів;

– захист патентів, авторських прав, в т.ч. захист національної продукції та італійських торгових марок;

– захист культурної та археологічної спадщини Італії;

– організація взаємодії з іншими правоохоронними, контролюючими органами країни.

Для забезпечення зазначених завдань дана організація в своїй структурі містить 6-ть міжобласних командувань, інспекторське управління щодо підготовки та перепідготовки кадрів; 20-ть обласних командувань; командування спеціальних відділів; повітряно-морського центрального командування; відділів технічної, адміністративної та тилової підтримки та 102 командувань провінцій. Важливе значенні в забезпеченні національної економічної безпеки займають наступні підрозділи, діяльність яких координується командування спеціальних підрозділів (табл. 1).

Особливою сферою діяльності Фінансової гвардії Італії є можливість здійснення процесуальних дій, зокрема виконує функції кримінальної поліції, що пов'язанні із організацією збору інформації, ведення слідства щодо злочинів, проведення обшуків, затримувати підозрюваних.

Функціональні напрями діяльності Фінансової гвардії Італії є подібними до новоствореного в Україні правоохоронного органу – Бюро економічної безпеки, що перейняв на себе функції податкової поліції та структурних підрозділів національної поліції, які запобіганням та протидією економічним злочинам. Щодо можливості застосування досвіду Італії в даному напрямку є необхідність розширення спектру повноважень представників Бюро економічної безпеки.

Франція.

Французька правоохоронна система має свої особливості в контексті перетину функціонального спрямування правоохоронних органів, що мають цивільне та військове значення. Вітчизняний дослідник правоохоронних систем зарубіжних країн В.Г. Гриценко вказує на особливості правоохоронної системи Франції:

– по-перше, у Франції правоохоронні органи функціонують у системі органів виконавчої влади, охоплюючи такі сфери суспільних відносин, як внутрішні справи, фінанси, економіка, оборона тощо;

– по-друге, аналізуючи структуру та організацію правоохоронних органів Франції, слід відмітити, що ця держава, на відміну від Великої Британії, має аж два види національних поліцейських сил: 1) Національну поліцію (Police Nationale) та 2) Національну жандармерію (Gendarmarie Nationale);

– по-третє, у Франції функціонує Префектура поліції Парижа (Prefecture de police de Paris), яка

Таблиця 1

Характеристика діяльності спеціальних підрозділів, що направленні на запобігання та протидію економічній злочинності

Назва підрозділу	Характеристика діяльності
Командування захисту державних фінансів	проводить вивчення витрачання державного бюджету та бюджетів муніципалітетів, а також вивчає факти шахрайства як у країні, так і в рамках Євросоюзу, на підставі всебічної аналітичної роботи, що проводиться, розробляє плани (т.зв. проекти) заходів для територіальних підрозділів відомства
Командування захисту економіки	До завдань цього підрозділу належить захист державних заощаджень, руху внутрішньодержавних грошових потоків, фінансових ринків, зокрема. за допомогою боротьби з нецільовим використанням державних коштів, протидії відмиванню незаконно одержаних доходів, а також організованої злочинності в економічній сфері. Для виконання зазначених завдань призначені підрозділи з валютних злочинів та Центральної слідчої служби з протидії організованій злочинності
Командування спеціальних підрозділів	безпосередньо взаємодіє з регіональною владою, парламентськими комісіями з розслідування, Верховним комісаром із запобігання та протидії корупції та іншим незаконним явищам, а також іншими органами влади. Повітряно-морське центральне командування здійснює організацію, координацію та контроль оперативної, тилової та адміністративної діяльності

є підрозділом Міністерства внутрішніх справ Франції [5].

Ще однією специфічною рисою французької правоохоронної системи є її структура та різні сфери підпорядкування, що характеризує французьку правоохоронну систему як поєднання децентралізованої та централізованої моделі управління правоохоронною діяльністю. До сфери управління Міністерства внутрішніх справ належить Національна поліція, діяльність якої регулюється цивільним законодавством. В свою чергу Національна жандармерія підпорядковується Міністерству оборони. На таких особливостях правоохоронної системи Франції наголошує В.Г. Гриценко: «система правоохоронних органів Франції є досить незвичною, якщо розглядати її через призму існуючих світових тенденцій та стандартів. Так, наприклад, Національна поліція Франції здійснює свої повноваження в рамках Міністерства внутрішніх справ Франції, а Національна жандармерія функціонує в рамках Міністерства оборони Франції. Звідси випливає, що Міністерство оборони Франції бере участь у правоохоронній діяльності через органи Національної жандармерії» [5].

Національна жандармерія. Фактично Національна жандармерія є своєрідним військовим поліцейським формуванням. Основними напрямами діяльності національної жандармерії є наступні:

– запобігання та протидія тероризму та фінансуванню тероризму;

– організація та виконання завдань щодо загроз захоплення заручників;

– забезпечення особистою охорони державних службовців та керівників центральної виконавчої та законодавчої влади;

– розслідування особливо небезпечних злочинів;

– охорона на налагодження громадського порядку на об'єктах інфраструктури повітряного та морського транспорту;

– подолання тюремних бунтів та інше.

Відповідно до покладених завдань кадровий відбір для служби в Національній жандармерії є особливо жорстким як в інтелектуальному та і фізичному плані. Крім того, дана служба є найбільш матеріально забезпеченою щодо озброєння та можливості здійснення фізичної підготовки.

Національна поліція Франції. Даний правоохоронний орган має широкі повноваження та більшу сферу застосування, не обмежуючись спеціалізованими операціями. Завданнями Національної поліції Франції є наступні: 1) забезпечення громадського порядку у містах; 2) забезпечення безпеки на автотранспорті; 3) розслідування правопорушень та різних видів злочинів; 4) запобігання та протидія адміністративним проступкам та інші.

Муніципальна поліція. Окремою підсистемою правоохоронних органів, що є результатом проведених реформ, є муніципальні служби, що знаходяться в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. «Цікавим є той факт, що муніципальна поліція в цій державі створюється і функціонує у відповідності до національних законів, а особливі повноваження цій організації надаються місцевими мерами. До компетенції Муніципальної поліції Франції належить виконання завдань з патрулювання вулиць та регулювання дорожнього руху. Проте є один суттєвий аспект, який відрізняє Муніципальну поліцію Франції від Національної поліції Франції: згідно з французьким законодавством муніципальна поліція не має повноважень із здійснення кримінальних розслідувань» [5]. До повноважень муніципальних служб входить забезпечення громадського порядку, а також дані служби мають право здійснювати розслідування та арешт. Така с структура французької правоохоронної системи дозволяє більш швидше реагувати на зміни та суспільні виклики.

Щодо системи державного управління правоохоронною системою то варто вказати на особливий колегіальний орган, що був створений у 80-х роках минулого століття – Національна рада із запобігання злочинам. В контексті нашого дослідження Національна рада із запобігання злочинам Франції є особливим суб'єктом державного управління, що формує та реалізує державну політику в сфері правоохоронної діяльності.

Якщо порівнювати правоохоронні органи Франції із українськими аналогами, то варто наголосити, що українським аналогом: Національної жандармерії є Національна гвардія України; Національної поліції Франці – Національна поліція України; муніципальної служби – шерифи в об'єднаних територіальних громадах. Проте, якщо у Франції повноваження щодо підпорядкування та керівництва правоохоронними органами розділено між Міністерством внутрішніх справ та Міністерством оборони, то в Україні зазначенні правоохоронні суб'єкти підпорядковується Міністерству внутрішніх справ.

Іспанія.

«Королівство Іспанії – правова демократична соціальна держава, найвищими цінностями якої є справедливість, рівність та політичний плюралізм. Нормативно-правові акти, що регулюють

діяльність поліції Іспанії, ухвалювалися протягом тривалого історичного розвитку країни та під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників, соціально-політичних перетворень. Правова основа поліції Іспанії визначається комплексом норм, що передбачають мету, завдання та принципи діяльності поліції та її підрозділів. До цієї сукупності норм належать також правові приписи, які регламентують порядок формування поліцейських органів, систему службових зв'язків, компетенцію та процедуру діяльності цих органів. Таку систему актів утворюють: міжнародні договори (угоди); Конституція Королівства Іспанії; закони Королівства Іспанії; постанови уряду Іспанії; нормативно-правові акти МВС Іспанії; нормативно-правові акти органів державної влади територій та органів місцевого самоврядування. Після Конституції Іспанії найважливішим для поліції Іспанії є Органічний закон Королівства Іспанії № 2 від 13 березня 1986 р. «Про сили та засоби забезпечення безпеки»» [9].

Бондар Е.О. вказує на уніфікацію розвитку системи правового регулювання правоохоронної системи України, зокрема зазначаючи, що «останнім часом простежується тенденція щодо уніфікації структурної побудови поліції за «англосаксонським» варіантом, тобто історично існуючі «військові» поліцейські формування поступово переходять у підпорядкування до міністрів внутрішніх справ. Відповідно до Маастрихтської угоди (що визначає перспективи створення єдиної Європи) протягом найближчого часу усі країни Євросоюзу зобов'язані демілітаризувати свої поліцейські сили таким чином, щоб у кожній країні була лише «цивільна» поліція. У тих же країнах, де «військові» поліцейські служби входять у структуру Міністерства оборони, оперативне управління здійснюється міністерством внутрішніх справ, тобто мають подвійне або навіть потрійне підпорядкування. Це стосується і Іспанії, де «військовою» поліцейською силою є цивільна гвардія, що входить до складу МВС на правах Головного управління, а у військовий час переходить у підпорядкування Міністерству оборони» [3].

Вважаємо, що співпраця вітчизняних правоохоронних органів із іспанськими має будувати на обміні інформацією, можливості застосування спільних ресурсів та налагодження співпраці щодо підготовки та перепідготовки.

Великобританія.

Правоохоронна система Великобританії формувалася багато століть, а тому початок її формування варто визначати початком заснування Великобританії як держави, що датується V – VI століття з початком завоювання британських островів англосаксами. Проте, до XI століття не спостерігається значного розвитку правоохоронної системи, що зумовлено відсутністю державницької позиції та політичного об'єднання країни. А тому, лише після 1066 р., коли завершився процес об'єднання держави через федералізацію, починається розвиватися правоохоронна система.

Особливістю формування правоохоронної системи Великобританії є її децентралізація. Адже, першим проявом правоохоронної діяльності у Великобританії є заснування посади Констебля. Констебль на той час була особа, що виконувала правоохоронні функції на місцях. В подальшому почали формуватися поліцейські підрозділи, що були орієнтовані на місцеві потреби.

Потреба в централізованому правоохоронному органі виникла значно пізніше, зокрема в XVIII ст. Першим поліцейським підрозділів у Великобританії став підрозділ в м. Глазго, що заснований у 1800 р. Після того в 1829 р. правоохоронний орган був створений в Лондоні. «Вперше було сформовано ієрархію поліцейських посад, створено загальний регламент, запроваджено єдину форму. При цьому цей заклад був виведений з-під юрисдикції міської адміністрації та перепідпорядкований безпосередньо Уряду. При цьому поліцейські були позбавлені права використати зброю. При спробі створити у всіх графствах правоохоронні органи на зразок Поліції Великого Лондона стала очевидною необхідність адаптувати цю модель до змін поліції та ситуації, в якій їй доводиться працювати. Так, якщо в 1860 р. в Англії та Уельсі було створено вже близько 200 поліцейських підрозділів на базі поліції графства, то в Північній Ірландії через боротьбу цього регіону за незалежність довелося створити воєнізовану поліцію» [4].

«Водночас відбувалося виділення із поліції спеціальних підрозділів, завдання яких відрізнялися від завдань поліції графств. У 1878 році з Поліції Великого Лондона було виведено як самостійний підрозділ Слідчий департамент. Також як самостійні правоохоронні органи існували Митниця Її Величності, Транспортна поліція (British Transport Police) та інші. Значні зміни відбулися і у XX столітті. Як самостійний поліцейський підрозділ була створена Поліція ядерної безпеки (Civil Nuclear Constabulary). Також вперше було створено установи, що поєднують правоохоронні та розвідувальні функції - Національна служба Кримінальної розвідки (National Criminal Intelligence Service), Національний загін боротьби зі злочин-

ністю (National Crime Squad), які у 2006 р. були об'єднані в Агентство з серйозної та організованої злочинності (Serious Organised Crime Agency). Як і Поліція Великого Лондона, ці органи здійснюють свою діяльність на всій території Великобританії незалежно від адміністративно-територіального поділу» [4].

Сучасна правоохоронна система Великобританії характеризується 4-ма типами правоохоронних структур. Щодо спеціалізованих правоохоронних структур то варто наголосити на діяльності наступних:

– британська транспортна поліція (British Transport Police). Основним завданням даного правоохоронного органу є забезпечення безпеки та залізничному та автомобільному транспорті. Варто зазначити, що регулювання даного підрозділу є повністю автономним, адже на його діяльність не поширюються норми законодавчих актів, зо регулюють діяльність поліції;

– військова поліція є військовим правоохоронним органом, діяльність якого направлена на забезпечення безпеки та охорони ядерної зброї;

– поліція ядерної безпеки (Civil Nuclear Constabulary) є спеціалізованим правоохоронним органом Великобританії, сфера компетенція якого лежить в площині забезпечення безпеки об’єктів ядерної енергетики та транспортування ядерних матеріалів;

– поліція Шотландського агентства по боротьбі із злочинами та незаконним оборотом наркотиків (Scottish Crime and Drug Enforcement Agency), що являє собою спеціалізований правоохоронний орган Шотландії, до завдань якого входить запобігання та протидія злочинам та незаконному обороту наркотиків.

Особливістю державного управління правоохоронною системою Великбританії, є те, що «Міністр внутрішніх справ Великобританії безпосередньо не здійснює керівництво поліцією графств (місцевою поліцією). Відповідно до закону він зобов’язаний наглядати за роботою управлінь місцевих поліцейських органів, має право звільняти шефів – констеблів, котрі очолюють територіальні поліцейські управління і не відповідають займаним посадам. Поліцейська система тут ґрунтується на тісному поєднанні повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. У кожному графстві створена поліцейська адміністрація і рада, що є колегіальним органом управління й одночасно структурою місцевого органу влади. Одночасно діють громадські консультативні комітети, створені з представників різних соціальних верств населення, основним завданням яких є визначення суспільних потреб у сфері охорони громадського порядку та внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності поліції» [2].

Застосування досвіду Великобританії можливе в частинні створення спеціалізований правоохоронних органів, зокрема щодо ядерної безпеки та запобігання і боротьби з особливо тяжкими злочинами та незаконним оборотом наркотиків. Питання енергетичної безпеки є особливо важливим для України, а тому формування відповідного правоохоронного органу дасть можливість сформувати цілісну систему запобіганню та протидії злочинам в енергетичній сфері.

Висновки. Таким чином, вивчення досвіду зарубіжних країн (Італія, Іспанія, Франція, Великобританія) щодо реформування правоохоронних систем вказує на наступні особливості, які варто врахувати при розробці державного політики та формування державно-управлінських рішень щодо реформування правоохоронної системи України: по-перше, при формуванні структури державного управління правоохоронною системою необхідно керуватися двома моделями, а саме централізованою та децентралізованою та сформувати змішану (поширена в Іспанії, Франції та Великобританії); по-друге, розширення повноважень місцевого самоврядування сфері забезпечення громадського порядку та створення муніципальної поліції (Франція, Великобританія); по-третє, створення спеціалізованих правоохоронних органів щодо забезпечення безпеки в стратегічно важливих сферах суспільного життя, зокрема енергетичній (Великобританія). Важливого значення також набуває потреба в налагодженні комунікації із правоохоронними органами зарубіжних країн.

Список літератури:

1. Белик В. Н. Финансовая Гвардия Италии (Организационно-правовые основы деятельности) : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 : Москва, 2001 142 с.

2. Білас А.І. Правоохоронна діяльність країн ЄС: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, Нац. ун-т ім. «Львівська політехніка», 2016. 238 с.

3. Бондарь Е.О. Испанский опыт взаимодействия правоохранительных органов и органов местного самоуправления при охране общественного порядка на территориях муниципальных образований и

перспективы его использования в Российской Федерации. Местное самоуправление: история, современность и перспективы. М.: Акад. управления МВД России. 2001. 143 с.

4. Виноградов Н.С. Исторические особенности формирования спецслужб и правоохранительных органов Великобритании. *Мудрый Юрист*. URL: https://wiselawyer.ru/poleznoe/26726-istoricheskie-osobennosti-formirovaniya-specsluzhb-pravookhranitelnykh-organov-velikobritanii

5. Гриценко В. Г. Поняття правоохоронної діяльності. *Митна справа*. 2014. № 6(2.2). С. 422-427.

6. Правоохранительные органы в Великобритании. URL: https://isfic.info/greatbrit/romanov26.htm.

7. Реформирование полиции в странах Европы: Процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др.; под ред. М. Капарини, О. Маринина; предисловие А. Н. Ярмыша. К.: Задруга, 2005. С. 31.

8. Рєзнік О. М. Зарубіжний досвід діяльності правоохоронних органів що забезпечують фінансово-економічну безпеку. *Science and society: Collection of scientific articles. Edizioni Magi, Roma, Italy*. 2017. P. 283–286.

9. Федченко О. С. Правова основа діяльності сил охорони правопорядку Іспанії. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ №1*. 2010. Ст. 220-228. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/01_2010/fosopi.pdf

Malyshev K.V., Hrobust O.O. Peculiarities of law enforcement activity in foreign countries

Ensuring the national security of each state is one of the main problems of our time. Today, foreign countries have significant experience in both investigative and procedural actions and in terms of preventive measures, which should be a priority for Ukrainian law enforcement agencies. European countries have significant experience in building a law enforcement system. This is due to the historical features and development of civilization in these countries. It is worth noting that the law enforcement systems of the European Union have often undergone transformations, but at the same time some law enforcement agencies in some countries for over 100 years.

Today, in the context of modernization of the entire civil service in Ukraine, reform of law enforcement agencies, their integration into the law enforcement system of foreign countries, there is a need to improve law enforcement agencies of Ukraine, optimize training, especially management, systemic changes in legal regulation of social and social activities. providing employees. The issue of reform is quite relevant both from a theoretical and practical point of view, which is ripe since the beginning of independence and the adoption of the Constitution of Ukraine. However, despite the efforts of some politicians, the justifications and arguments of scientists, significant drivers of transformation in the law enforcement system have not taken place. At the current stage of reforming the internal affairs bodies, it is important to build a model that best meets the requirements of international standards and national interests.

The main vectors of our study were the countries of the European Union and highly developed countries. It was determined that the need to establish communication with law enforcement agencies of foreign countries is becoming important. It is possible to apply the experience of the European Union in terms of creating specialized law enforcement agencies, expanding the range of powers of representatives of the Bureau of Economic Security, using common resources and establishing cooperation in training and retraining of law enforcement personnel.

Key words: *law enforcement activity, reforming, law enforcement system, police, foreign experience.*

УДК 351.862.4: 614.8
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.5/26

Черненко Б.Г.
аспірант
Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЛІКВІДАЦІЄЮ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНИХ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті проведено оцінку зарубіжного досвіду управління ліквідацією медико-біологічних наслідків надзвичайних ситуацій. Здійснена класифікація проблем управління ліквідацією медико-біологічних наслідків надзвичайних ситуацій: відсутність єдиних довгострокових систематизованих планів дій у випадках щодо настання і розвитку надзвичайних ситуацій; відсутність ефективної взаємодії на етапі використання національних та регіональних ресурсів, які виділяються для проведення ліквідації наслідків виникнення надзвичайної ситуації; відсутність системності у практичних підходах урядів країн-учасниць Європейського Союзу до реагування на виникаючі кризові явища. Проведений аналіз зарубіжного досвіду створення систем ліквідації та профілактики наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру і їх розвитку, а також перспектив модернізації публічного управління у досліджуваній сфері свідчить про те, що, незважаючи на наявність як загальних так й відмінних рис у схожих структурах, вони врегульовують аналогічні завдання: процесу планування заходів щодо проведення профілактики настання і розвитку надзвичайних ситуацій, сприяння забезпечення відповідного реагування на них; проведення ефективного публічного управління в умовах настання й розвитку виникаючих надзвичайних ситуацій; проведення навчання населення відповідним діям, які є необхідними в умовах розвитку надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру та підготовка персоналу до реалізації відповідних покладених на нього завдань. Систематизовані базові принципи щодо функціонування організаційної концепції ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру: централізація системи управління службою, яка належним чином забезпечує оперативність, алгоритмічність й строгу спадкоємність в наданні допомоги; концентрація наявного матеріально-технічного, кадрового й інтелектуального потенціалу в рамках функціонування єдиної служби даючи перспективну можливість із максимальною ефективністю організувати надання спеціалізованої медичної допомоги для різних регіонів країни; об'єднання різних ланок служби у єдину комплексну систему задля спрощення процесу фінансування та реального забезпечення дотримання державних гарантій щодо безкоштовності й доступності послуг із надання екстреної медицини.

Ключові слова: *надзвичайні ситуації, управління, система, публічне управління, механізм, медико-біологічний.*

Постановка проблеми. Загальнодержавною проблемою в нашій країні є попередження надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, максимальне зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат. У даний час стало зрозумілим, що сталого розвитку України та її регіонів може бути досягнуто шляхом ліквідації наслідків управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, а принципово іншим шляхом, зокрема за допомогою вчасного прогнозування таких надзвичайних ситуацій та їх попередження. Для реалізації нової стратегії сталого розвитку України, а також здійснення виваженого реформування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру [1] безпосередньо необхідна розробка методів і засобів прогнозування та попередження і, насамперед, тих, що пов'язані з оцінюванням ризику, здійснення превентивних заходів щодо попередження та забезпечення публічними інституціями готовності до реагування на такі ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади публічного управління, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень досліджували у своїх працях В. Бакуменко, В. Богданович, В. Воротін, В. Гошовська, Н. Грицяк, М. Іжа, В. Князєв, О. Лебединська, В. Ліпкан, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Г. Ситник, В. Тро-

щинський та інші науковці. Удосконалення підходів щодо державного регулювання у сфері природно-техногенної безпеки досліджував І. Шпильовий. Питання ризиків в Україні з урахуванням такого фактору нестабільності як надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру досліджував А. Качинський.

Мета статті – обґрунтування науково-методологічних та практичних засад адаптації світового досвіду управління ліквідацією медико-біологічних наслідків надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Кожного року у світі в результаті виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру гине близько 1 млн. осіб, а матеріальний збиток складає 3% валового продукту економіки усіх країн. Саме тому, організація ліквідації медико-біологічних наслідків надзвичайних ситуацій в сучасних умовах, коли зростає їх кількість, є актуальним питанням для більшості країн світу. Актуальність прогнозування, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру для усієї світової спільноти безперервно зростає.

Досвід значної кількості країн світу показує, що в тих, де функціонує сучасна система реагування на надзвичайні ситуації, їх наслідки є мінімальними. На сьогодні в різних країнах світу використовують різні підходи до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. У деяких країнах сформована окрема структура – медицина катастроф. У інших медична допомога у надзвичайних ситуаціях надається спільними силами загальної мережі медичних підрозділів охорони здоров'я. У свою чергу мобілізуються додаткові сили та основні засоби призначені для їх використання на випадок надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

Увага до організації процесу ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру зосереджена не лише на національному рівні таких країн, однак дане питання практично 50 років є предметом для міжнародної співпраці. У 1971 р. Генеральна асамблея ООН сформувала Виконавчий комітет ВООЗ із надання допомоги на випадок стихійного лиха. До його складу відноситься сектор охорони здоров'я у надзвичайних ситуаціях медико-біологічного характеру та оперативна група допомоги на випадок стихійного лиха й інших ситуацій. Постійні комітети з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру існують у регіональних представництвах.

На сьогодні функціонують такі міжнародні організації в сфері ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: Міжнародне товариство медицини катастроф; Всесвітня асоціація медицини катастроф та надзвичайних ситуацій; Панамериканська організація охорони здоров'я; Міжнародна організація „Лікарі без кордонів"; Центр менеджменту катастроф та надання гуманітарної допомоги „Екселенс"; Європейський центр медицини катастроф; Міжнародна організація індивідуального та колективного захисту; Чеське товариство медицини катастроф та надзвичайних ситуацій; Всесвітня організація охорони здоров'я.

Починаючи із 80-х років підрозділи щодо швидкого реагування на надзвичайні ситуації створюються у більшості розвинених країнах на засадах різних концептуальних підходів до функціонування системи екстреної медичної допомоги. Однак, незважаючи на широку мережу представлених міжнародних організацій, які займаються проблемами щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, основна функція із представленого напрямку покладається безпосередньо на державу. Сьогодні не використовується єдиної сталої системи щодо організації й управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. У різних країнах залежно від організаційної структури управління охороною здоров'я; діючої нормативно-правової бази, яка регулює діяльність різних суб'єктів при виникненні надзвичайних ситуацій; проблема ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру врегульовується по різному.

В США заходи щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру здійснюють, безпосередньо, органами цивільної оборони, Міністерством охорони здоров'я, Національною протипожежною адміністрацією, медичною службою збройних сил. Для проведення організації робіт із такого напряму у 1979 р. було сформовано центральний урядовий орган – Федеральне агентство управління країною в НС (Federal Emergency Management Agency – FEMA), що певним чином підпорядковується президенту [2]. Основним завданням агентства щодо планування і організації заходів щодо захисту населення від можливих наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, проведення координації взаємодії різних міністерств, представництв, відомств та установ, що відповідальні за попередження і боротьбу із наслідками надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

У 1981 році сформована спеціальна медична система для проведення надання допомоги постраждалим внаслідок виникнення національних лих (National Disaster Medical System – NDMS). Вона покликана певним чином об'єднувати можливості і засоби медичних служб від Міністерства оборони, Міністерства охорони здоров'я, різних медичних установ штатів, а також приватних організацій та установ, які діють в сфері охорони здоров'я. така система передбачає планування організаційно-медичних й евакуаційних заходів та вступає в дію для різних випадків, коли кількість осіб, які потребують допомоги, перевищує наявні перспективні можливості для лікувальних установ району катастрофи або окремого штату. Головна роль системи передбачає, що вона зазвичай організовую на основі цивільних лікувальних установ певних додатковий резервний ліжковий фонд, а також розгалужену мережу госпіталів, які призначені для постраждалих від надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

Національний план дій для нейтралізації виникнення надзвичайних ситуацій певним чином передбачає формування спеціальних загонів медичної допомоги, які належним чином розгортають евакуаційні відділення. У свою чергу, планом передбачено використання лікарняних центрів на 2 500 й більше ліжок. Загалом резерв для проведення лікування постраждалих складає близько 100 000 ліжок (це практично 15 % від використовуваного ліжкового фонду) [3].

Отже, спільним для всіх держав є насамперед наявність систем щодо постійної готовності до надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, а відмінності визначені національними, політичними, соціально-економічними факторами, визначеним рівнем науково-технічного розвитку держави. Паралельно із державними установами в роботі із надання допомоги постраждалим ключове значення надається приватним й громадським організаціям.

У деяких країнах, зокрема, таких, як США, Австралія і Канада серед спільних специфічних особливостей функціонування систем публічного управління надзвичайними ситуаціями, у тому числі, профілактики їх настання і розвитку, варто виділити спеціальні органи, відповідно до компетенції яких входить механізм управління, орієнтований на мінімізацію втрат життя та власності, захисту діючої національної інфраструктури від виникнення можливих надзвичайних ситуацій різних можливих типів і ліквідації їх наслідків. У свою чергу в подібних органів практично відсутні власні спеціальні формування, які б дозволили їм виконувати поставлені завдання. Щодо США, то в даній країні Міністерство внутрішньої безпеки поєднує значну кількість державних інституцій, які відносяться до попередження й протидії наслідкам виникаючих надзвичайних ситуацій, які виникли в результаті катастроф природного й техногенного походження [4].

У 1979 році було сформовано Федеральне агентство управління надзвичайними ситуаціями, яке також містить сукупність підрозділів управлінського і функціонального призначення, має регіональні відділи, діяльність яких орієнтована на підтримку контактів із різними представниками федеральних міністерств та відомств, що мають особисті органи в межах представлених регіонів, а також із відділами управління надзвичайними ситуаціями на рівні штатів. У свою чергу із урахуванням того, що на загальнодержавному конституційному рівні проводиться розмежування повноважень у масштабі федерального уряду і уряду штату. У свою чергу Федеральне агентство управління надзвичайними ситуаціями не може видавати наказ щодо проведення евакуації або ж забезпечити його виконання, тільки має можливість надати безпосередньо допомогу владі певного штату. Враховуючи подібне дублювання представлених функцій унаслідок використання великої кількості органів управління та відповідних формувань тимчасового характеру є основним недоліком функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями й попередження їх настання і розвитку, адже її проблемність перешкоджає проведенню централізованого управління відповідними надзвичайними ситуаціями із єдиного центру.

Також подібною є система органів публічного управління щодо проведення захисту населення й територій від отриманих наслідків надзвичайних ситуацій і запобігання їх появи в Австралії, де безпосередньо функціонує Служба із дій у надзвичайних ситуаціях. Вона представляє собою координуючий орган для державної влади щодо розробки національної стратегії, відповідних планів та програм боротьби із різнохарактерними загрозами для життя населення і територіям та їх використання в різні періоди життя держави. Відповідно, на основі Служби із дій у надзвичайних ситуаціях відбувається підготовка спеціалістів для навчання населення діям у разі розвитку надзвичайних ситуацій. Служба із дій у надзвичайних ситуаціях також сприяє процесам модернізації систем оповіщення і зв'язку, а також проведення

фінансової допомоги для органів влади постраждалих територій.

Проблеми забезпечення захисту у Німеччині регулюється Міністерством внутрішніх справ. Деякі федеральні міністерства є відповідальними за певні види забезпечення такої діяльності, тому при Міністерстві внутрішніх справ діє постійний комітет із цивільної оборони, якому підпорядковуються територіальні відділи системи управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. З метою забезпечення оперативної свободи для дій збройних сил в країні сформовано відповідні органи управління, основними із яких є територіальні адміністративно-господарчі органи різних воєнних округів, діяльність яких досить тісно пов'язана із функціонуванням органів публічного управління [5].

У Франції представлена система нейтралізації виникненню надзвичайних ситуацій та їх безпосередньої ліквідації є важливою складовою частиною для національної оборони країни. Управління такою системою проводиться міністром внутрішніх справ на основі функціонування Департаменту цивільного захисту. Існують також спеціальні органи управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Так, на регіональному й місцевому рівнях управління цивільним захистом відбувається головою відповідної адміністрації, який може певним чином залучати до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій сили і засоби цивільного захисту, існуючі на території, що є йому підвідомчою. Основою управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру на місцях є управління ризиками щодо настання і розвитку надзвичайних ситуацій. Загалом, у Франції відповідальність держави за надзвичайні ситуації медико-біологічного характеру поєднується із усіма рівнями влади під час дотримання завдань цивільного захисту [6].

Загальне управління системою захисту населення та територій від виникнення надзвичайних ситуацій та їх ліквідація у Великобританії проводиться Міністерством внутрішніх справ через діяльність відповідного управління й міжміністерського планового комітету, який здійснює координацію діяльності міністерств та відомств. Реалізацію заходів із захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій на місцевому рівні здійснюють ради графств, адміністративних районів і муніципалітетів міст через спеціально сформовані планові комітети, які протягом воєнного часу об'єднуються в округи цивільної оборони, забезпечуючи тісну взаємодію з органами військового командування країни та НАТО. Проте у системи захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій відсутні власні сили і засоби окрім корпусу спостереження, який здійснює радіаційну розвідку і дозиметричний контроль [7].

Загальне управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру країни у Нідерландах проводиться Міністерством внутрішніх справ через головне управління цивільною обороною. Комісари провінцій забезпечують загальне управління в межах округів. Що ж до безпосереднього управління в округах, то воно відноситься до компетенції начальників відповідних штабів. На рівні районів визначені питання захисту вирішуються спеціальними радами, а на рівні общин – бургомістрами, яким підпорядковується низка служб (протипожежна, медична, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення).

Питання цивільної оборони в Іспанії на загальнонаціональному рівні координуються міністром внутрішніх справ. Ним очолюється Рада цивільної оборони, яка, в свою чергу, є державним органом, що розробляє програми дій у випадках настання та розвитку надзвичайних ситуацій. Крім того, в Іспанії функціонують Консультативна рада та Національний центр з оцінки надзвичайних ситуацій. На місцевому рівні завдання з цивільної оборони вирішуються через муніципалітети та органи управління провінціями. Крім того, слід зазначити, що діяльність стосовно цивільного захисту є також частково обов'язками регіональних органів самоуправління.

Що стосується Італії, то в цій країні функціонує спеціальна Національна служба цивільної оборони, яка на загальнодержавному рівні управляється міністром у справах координації цивільної оборони через відповідне міністерство. З цією метою було сформовано Національну комісію з прогнозування можливих випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій та їх запобігання. Єдине управління цивільним захистом здійснюється оперативним комітетом цивільного захисту. До його складу входять представники вищого керівництва державних органів влади.

Японія не має спеціально створеної організаційної структури для проведення забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій на загальнодержавному рівні. Представлена функція покладається на Центральну раду щодо захисту від надзвичайних ситуацій, яка певним чином підпорядкована прем'єр-міністру й відповідним радам префектур (на чолі з губернаторами профектур) і

населених пунктів, мерам міст та старостам сіл. До складу такої Центральної ради входять керівники провідних міністерств та відомств країни, президент товариства Червоного Хреста Японії та голова директорської ради банків країни.

Загалом, аналіз зарубіжного досвіду створення систем ліквідації та профілактики наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру і їх розвитку, а також перспектив модернізації публічного управління у досліджуваній сфері свідчить про те, що, незважаючи на наявність як загальних так й відмінних рис у схожих структурах, вони врегульовують аналогічні завдання. Такі завдання стосуються:

- процесу планування заходів щодо проведення профілактики настання і розвитку надзвичайних ситуацій, сприяння забезпечення відповідного реагування на них;
- проведення ефективного публічного управління в умовах настання й розвитку виникаючих надзвичайних ситуацій;
- проведення навчання населення відповідним діям, які є необхідними в умовах розвитку надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру та підготовка персоналу до реалізації відповідних покладених на нього завдань.

У свою чергу варто звернути увагу на те, що в сучасних умовах значна більшість країн насамперед орієнтується на захист населення від виникаючих природних, техногенних, політичних, соціальних і воєнних надзвичайних ситуацій замість цивільної оборони.

Отже, на сьогоднішній день системи захисту від надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру є цілком сформованими, вони використовуються і координуються Головним комітетом НАТО із розробки планів щодо цивільного захисту в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Такі системи захисту населення та всій території від природних, техногенних, різних соціальних й військових надзвичайних ситуацій уможливлюють дієвий захист життєдіяльності людей та загалом суспільства, об'єктів економіки та інфраструктури за умови їх настання і розвитку. У свою чергу всі країни мають відповідні сучасні системи управління силами та засобами для захисту від надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, оптимально організовані системи підготовки управлінського складу та персоналу формувань аварійно-рятувального призначення й навчання населення відповідним діям у випадках настання і розвитку різних надзвичайних ситуацій [4].

У свою чергу необхідно звернути увагу на провідний досвід країн Європейського Союзу щодо реформування публічного управління в умовах виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. Зростання кількості стихійних лих, різних техногенних катастроф та терористичних актів на території країн ЄС спонукало Європейську Комісію до проведення аналізу проблем, пов'язаних із реагуванням на різні випадки настання і розвитку надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, а також провести оцінку відповідних можливостей. У ході проведеного аналізу було ідентифіковано такі проблеми:

- відсутність єдиних довгострокових систематизованих планів дій у випадках щодо настання і розвитку надзвичайних ситуацій;
- відсутність ефективної взаємодії на етапі використання національних та регіональних ресурсів, які виділяються для проведення ліквідації наслідків виникнення надзвичайної ситуації;
- відсутність системності у практичних підходах урядів країн-учасниць Європейського Союзу до реагування на виникаючі кризові явища.

Серед основних заходів організаційного характеру щодо вдосконалення динамічної системи реагування на виникаючі випадки настання і розвитку надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру визначено формування належних Європейських сил захисту і забезпечення можливості їх діяльності на різних територіях країн-членів ЄС. Такі сили повинні певним чином відповідати за ліквідацію виникаючих наслідків кризових ситуацій та техногенних катастроф й негайне реагування на ключові ризики у сфері надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру [6].

Отже, базові принципи щодо функціонування організаційної концепції ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру передбачають: централізацію системи управління службою, яка належним чином забезпечує оперативність, алгоритмічність й строгу спадкоємність в наданні допомоги; концентрація наявного матеріально-технічного, кадрового й інтелектуального потенціалу в рамках функціонування єдиної служби дає перспективну можливість із максимальною ефективністю організувати надання спеціалізованої медичної допомоги для різних регіонів країни; об'єднання різних ланок служби у єдину комплексну систему суттєво спрощує процес фінансування та реальне забезпечення дотримання державних гарантій щодо безкоштовності й доступності послуг із надання екстреної медицини.

Висновки. Проведений аналіз міжнародного досвіду щодо взаємодії учасників державної системи ліквідації надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру останнього десятиліття свідчить про досить стійку тенденцію для переходу від концепції ліквідації виникаючих наслідків та максимального витрачання наявних ресурсів у перший активний період надзвичайних ситуацій до поміркованого витрачання різних видів ресурсів у безпосередній початковий період ліквідації надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру й перерозподіл ресурсів у сторону заходів із попередження та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. Визначено, що сучасна система науково-методичної підтримки публічного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру повинна включати безпосередньо інформаційно-аналітичне середовище й систему організаційно-економічної підтримки у сфері прийняття управлінських рішень, що мають інтегруватись у межах єдиної загальнодержавної системи попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. У контексті врегулювання такого завдання запропоновано формування відповідного Інтернет-порталу, який включає до свого складу належні інформаційні та алгоритмічні ресурси.

Список використаної літератури:

1. Оболенський О.Ю. Теорія системного підходу в державному управлінні. Вісн. УАДУ. 1996. № 3. С. 151-158.

2. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. *Вісник* Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 2. С. 90–98.

3. Виживання в умовах надзвичайних ситуацій / П. Б. Волянський, О. Г. Барило, С. О. Гур'єв та ін. Х. : ФОП Панов А.М., 2016. 189 с.

4. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. Державне будівництво. 2014. № 14. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf. .

5. Волянський П. Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 13. С. 134–136.

6. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.

7. Бєлоусов А. В. *Наукові* підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління. *Наукові* розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. С. 224-235.

Chernenko B.G. Foreign experience of medical and biological consequences of emergency management liquidation management

The article evaluates the foreign experience in managing the elimination of medical and biological consequences of emergencies. The classification of problems of management of liquidation of medical and biological consequences of emergency situations is carried out: lack of uniform long-term systematized action plans in cases concerning occurrence and development of emergency situations; lack of effective cooperation at the stage of using national and regional resources allocated for emergency response; lack of systematization in the practical approaches of the governments of the member states of the European Union to responding to emerging crises. The analysis of foreign experience in creating systems for liquidation and prevention of medical and biological emergencies and their development, as well as prospects for modernization of public administration in the study area shows that, despite the presence of both common and distinctive features in similar structures, they regulate similar tasks: the process of planning measures for the prevention and development of emergencies, helping to ensure an appropriate response to them; conducting effective public administration in the conditions of occurrence and development of emerging emergencies; training of the population in appropriate actions that are necessary in the conditions of development of emergencies of medical and biological nature and preparation of personnel for the implementation of the relevant tasks assigned to them. Systematized basic principles for the functioning of the organizational concept of emergency response of medical and biological nature: centralization of the service management system, which properly ensures efficiency, algorithmics and strict continuity in the provision of assistance; concentration of available material and technical, personnel and intellectual potential within the framework of the functioning of the unified service, giving a promising opportunity to organize the provision of specialized medical care for different regions of the country with maximum efficiency; combining different parts of the service into a single comprehensive system to simplify the process of financing and actually ensure compliance with state guarantees for free and accessible emergency medical services.

Key words: *emergencies, management, system, public administration, mechanism, medical-biological.*

Відомості про авторів

Автомєєнко А.І. – здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Безена І.М. – кандидат філософських наук, 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

Воронько Л.О. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Грабовенко Н.В. – кандидат педагогічних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Ганущин С.Н. – к. наук з держ. упр., доцент кафедри психології управління Львівського державного університету внутрішніх справ

Дабіжа В.В. – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

Дутчак Г.О. – кандидат історичних наук, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

Духневич О.В. – аспірантка кафедри менеджменту Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Головний спеціаліст сектору організації закупівель Головного управління Національної поліції у Волинській області

Євдокимов В.В. – д.е.н., професор, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Корольчук О.Л. – к. держ. упр, докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

Кива І.В. – аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

Дикий А.П. – кандидат економічних наук, доцент, Державний університет «Житомирська політехніка»

Кіслов Д.В. – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри теорії права та міжнародних та політичних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Кононенко І.А. – кандидат педагогічних наук, докторант ННІ публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Крутік Ю.В. – здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання Державного університету «Житомирська політехніка»

Кукін І.В. – кандидат наук з державного управління, докторант Національної академіїя Державної прикордонної служби України

Малишев К.В. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри права та правоохоронної діяльності Державного університету «Житомирська політехніка»

Мотайло О.В. – к.мед.н., здобувач кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Наумчук К.М. – аспірант, Державний університет «Житомирська політехніка»

Слободенюк Т.О. – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

Слюсарев І.О. – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національна академія державного управління при Президентові України

Солоха Д.В. – доктор економічних наук, професор, декан факультету економіки Донецького державного університету управління

Сопіна О.А. – аспірант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету

Станішевський В.Ю. – аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

Столяр Ю.А. – здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання Державного університету «Житомирська політехніка»

Фостікова В.В. – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Хробуст О.О. – здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністурвання Державний університет «Житомирська політехніка»

Черненко Б.Г. – аспірант Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

Чорний В.І. – аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом

Чорний О.В. – кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом

Науковий журнал

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Державне управління

Том 31 (70) № 5 2020

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Канавка*

Адреса редакції:
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського
м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33
Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua
Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 10,58. Ум.-друк. арк. 12,56. Зам. № 1020/306.
Підписано до друку 30.10.2020. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7
Телефони: +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.