



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Том 5 № 10 2017

Заснований у 2013 році. Виходить щомісяця.
Індекс журналу в каталозі передплатних видань України - 86192
Свідectво про реєстрацію KB № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

Журнал зареєстровано та проіндексовано у таких міжнародних наукометричних каталогах та базах даних:
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2016 - 70,27); Google Scholar; Vernadsky National Library of Ukraine; CrossRef; Universal Impact Factor; eLibrary; BASE; General Impact Factor; SIS Scientific Group

ЗАСНОВНИКИ

ВНЗ «Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України»
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

ВИДАВЕЦЬ

Видавництво «Грані»
Свідectво суб'єкта видавничої справи ДК № 2131 від 23.05.2005

РЕДАКЦІЯ

Головний редактор: Квітка С.А.
Випусковий редактор: Лиман Д. С.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.

д. держ. упр., проф., голова
редакційної колегії

Баштаник В.В.

д. держ. упр., проф.

Бобровська О.Ю.

д. держ. упр., проф.

Бородін Є.І.

д. і. н., проф.

Глуц К.

д. держ. упр., проф. (Польща)

Гугнін О.М.

д. філос. н., проф. (Польща)

Дрешпак В.М.

д. держ. упр., доц.

Квітка С.А.

к. філос. н., доц.

Кравченко Б.

д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)

Кринична І.П.

д. держ. упр., проф.

Крушельницька Т.А.

д. держ. упр., проф.

Липовська Н.А.

д. держ. упр., проф.

Маматова Т.В.

д. держ. упр., проф.

Прокопенко Л.Л.

д. держ. упр., проф.

Рудік О.М.

к. політ. н., доц.

Хожило І.І.

д. держ. упр., проф.

Чубара Т.

д. держ. упр., доц. (Польща)

Шаров Ю.П.

д. держ. упр., проф.

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

вул. С.Хороброго (вул. Чкалова), 25, оф. 21, Дніпро, Україна, 49000
+38(056)744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ
при Президентові України (протокол № 10/210 від 24.11.17).

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, назв підприємств, організацій,
установ та іншої інформації несуть автори статей. Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору
редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

Віддруковано у ФОП Миргородська М.С., Україна, 49000, Дніпро, вул. Старокозацька, 12 д

© Аспекти публічного управління. Всі права захищені, 2017



**Dnipropetrovsk regional institute of public administration of
National academy for public administration under the President of Ukraine**



PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Vol. 5 № 10 2017

Founded in 2013. Academic monthly journal.
Subscription index in Ukraine - 86192
Registration license: KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the Ministry of Education and Science of Ukraine was given the status of specialized publication on public administration

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

The journal is registered and indexed in the following international catalogues and databases:
IndexCopernicus (Impact Factor ICI 2016 - 70,27); Google Scholar; Vernadsky National Library of Ukraine; CrossRef; Universal Impact Factor; eLibrary; BASE; General Impact Factor; SIS Scientific Group

FOUNDER

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

PUBLISHED

Publishing house «Grani»
Publishing license: ДК № 2131 від 23.05.2005

EDITORIAL

Editor in Chief: Kvitka S.A.
Managing Editor: Lyman D. S.

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board	Krynynchna I.P.	Full Prof. Dr.
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.	Krushel'nyts'ka T.A.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.	Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.	Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Gluc K.	Full Prof. Dr. (Poland)	Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)	Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.	Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.	Czubara T.	Full Prof. Dr. (Poland)
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)	Sharov Yu.P.	Full Prof. Dr.

EDITORIAL OFFICE

25, S.Khorobroho (Chkalov) Str., office 21, Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine (protocol № 10/210 dated 24.11.17).

Responsibility for facts, quotations, private names, enterprises and organizations titles, geographical locations etc. to be bared by the authors.
The editorial office and board do not always share the views and thoughts expressed in the articles published.
Reprints and translations are allowed on the written consent with the editorial office and the author.

Printing facilities: Sole proprietor Myrhorodska M.S., 12 d, Starokosatska St., Dnipro, Ukraine, 49066

© Public administration aspects. All rights reserved, 2017



ЗМІСТ

Тарасенко К. М. Особливості державного регулювання міграційних процесів у Дніпропетровській області	5
Мороз С. А. Вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти на рівні функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності	13
Квітка С. А. Державне управління та цикли в розвитку суспільства	22
Бакай А. Є. Міжвідомча взаємодія як інструмент публічного управління галуззю охорони здоров'я в Україні	29
Радчич С. О. Дослідження механізмів антикризової політики федеральної резервної системи США та європейського центрального банку в період 2007-2009 років: практичні імплікації для сучасної України	39
Соколов В. А. Специфіка етапів інституалізації розвідувальної діяльності в системі забезпечення національної безпеки України	51



CONTENTS

Tarasenko K. M. Features of State Regulation of Migration Processes in Dnipropetrovsk region	5
Moroz S. A. Improving the mechanisms of state quality management of higher education at the level of functioning of the system of internal quality assurance of educational activities	13
Kvitka S. A. State administration and cycles in the development of society	22
Bakay A. Y. Interdepartmental interaction as an instrument of public administration in the healthcare sector in Ukraine	29
Radchich S. O. Research of mechanisms of anti-crisis policy of the federal reserve system of USA and the European central bank in the period of 2007-2009: practical implications for modern Ukraine	39
Sokolov V. A. Specificity of stages of institutionalization of intelligence activity in the system of ensuring national security of Ukraine	51



Особливості державного регулювання міграційних процесів у Дніпропетровській області

К. М. Тарасенко

Університет митної справи та фінансів, Дніпро, Україна

УДК 331.314.556

doi: 10.15421/15201729

Розглянуто основні причини міграції населення на прикладі Дніпропетровського регіону, як внутрішньої, так і зовнішньої. Виявлено чинники, які стимулюють трудову міграцію працездатного населення в цілому. Встановлено тенденцію до збільшення рівня смертності і помірного зростання рівня народжуваності. Розглянуто проблеми міграційних процесів, спричинені економічною кризою, безробіттям, низьким рівнем життя населення та політичною нестабільністю. Визначено, що кардинальним стимулом є різниця в оплаті праці, адже середньомісячний зарібок трудового мігранта приблизно 1 000 дол. США, а середня заробітна плата дніпропетровця не перевищує 150 дол. США. З'ясовано, що одним із факторів, який впливає на процеси сучасної міграції Дніпропетровщини, є нестабільна ситуація, яка склалась на сході України та призвела до збільшення переміщених осіб, які значно підвищили кількість населення області. Проаналізовано сучасний стан міграційних потоків Дніпропетровської області, виявлено проблеми та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: міграція; міграційний потік; трудова міграція; міграційне сальдо; демографічна ситуація; ринок праці; безробіття

The features of state regulation of migration processes in Dnipropetrovsk region

K. M. Tarasenko

University of customs and finance, Dnipro, Ukraine

Dnipropetrovsk region - one of the most powerful region in the economic aspect. A actual issue to the region is the study of the causes of migration, the definition of positive migration factors and the development of conditions for its expansion (the arrival of foreign students, highly skilled specialists, etc.) and the development of measures to prevent negative migration processes. This article discusses the main causes of migration, on an example Dnipropetrovsk region, both internal and external.

In the Dnipropetrovsk region, first of all, there is an outflow of the population as a temporary manifestation of the economic downturn. The main factor that stimulates the labormigration of the employee population is the difference in salary. The cardinal stimulus is the level of salary, because the average monthly earnings of a migrant worker are about \$ 1,000, while the average salary of Dnipropetrovsk does not exceed \$ 150. The problems of migration processes are caused by the economic crisis, unemployment, low living standards and political instability.

Today, for the migration processes in Dnipropetrovsk region, and Ukraine in general, the tendency towards intellectualization of the emigration. First and foremost, this tendency has caused the financial and economic problems of recent years, which resulted in the economic crisis. Indeed, under its conditions, a significant proportion of highly skilled professionals does not get the opportunity to properly apply their knowledge. As a result, the percentage of labor migrants from Ukraine employed in jobs requiring high qualifications - in medicine, science, high technology, and the financial sector - is growing. Moreover, one of the factors influencing the processes of modern migration of the Dnipropetrovsk region is the unstable situation in the East and has led to an increase in displaced persons, which significantly increased the population of the region.

Consequently, the main means of regulating the territorial movement of the population is to conduct

Цитування даної статті: Тарасенко К. М. Особливості державного регулювання міграційних процесів у Дніпропетровській області / К. М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т.5. – №10. – С. 5-12.

Citation of this article: Tarasenko, K.M. (2017). Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання mihratsiinykh protsesiv u Dnipropetrovskii oblasti [Features of state regulation of migration processes in the Dnipropetrovsk region]. *Public administration aspects*, 5(10), 5-12.

Received: 21.09.2017

Accepted: 10.10.2017

a well-balanced migration policy and to strengthen the role of migration processes in socio-political and economic life. For example: expand the range of educational services; to increase the attractiveness of the region in view of the prospects of labor market proposals, adequate remuneration for work or favorable conditions for the conduct of its own business; create safe and comfortable living conditions; to improve the living conditions of the population for the influx of the population with experience, qualification or with the intention and financial capacity to start a business. That is, it is necessary to ensure the most efficient use of available labor potential by creating new jobs through the growth of investment in fixed assets and innovative development.

Keywords: migration; migration flow; labor migration; migration balance; demographics; labor market; unemployment

Особенности государственного регулирования миграционных процессов в Днепропетровской области

Е. Н. Тарасенко

Университет таможенного дела и финансов, Днепр, Украина

Рассмотрены основные причины миграции населения на примере Днепропетровского региона, как внутренней, так и внешней. Выявлены факторы, которые стимулируют трудовую миграцию трудоспособного населения в целом. Установлена тенденция к увеличению уровня смертности и умеренного роста уровня рождаемости. Рассмотрены проблемы миграционных процессов, вызванные экономическим кризисом, безработицей, низким уровнем жизни населения и политической нестабильностью. Определено, что кардинальным стимулом является разница в оплате труда, ведь среднемесячный заработок трудового мигранта примерно 1 000 дол. США, а средняя заработная плата днепропетровца не превышает 150 дол. США. Установлено, что одним из факторов, который влияет на процессы современной миграции Днепропетровщины, является нестабильная ситуация, которая сложилась на востоке Украины и привела к увеличению перемещенных лиц, которые значительно повысили численность населения области. Проанализировано современное состояние миграционных потоков Днепропетровской области, выявлены проблемы и предложены пути их решения.

Ключевые слова: миграция; миграционный поток; трудовая миграция; миграционное сальдо; демографическая ситуация; рынок труда; безработица

Постановка проблеми. Своєрідною особливістю існування міграційних процесів у Дніпропетровській області є тенденція до збільшення обсягів внутрішніх та між-державних міграційних переміщень населення. Сьогодні актуальною для Дніпропетровської області є проблема дослідження причин міграції, визначення факторів позитивної міграції та розвиток умов для її розширення (приїзд іноземних студентів на навчання, висококваліфікованих спеціалістів тощо), розробка заходів запобігання негативним міграційним процесам. Основним засобом регулювання територіального руху населення є проведення виваженої міграційної політики та посилення ролі міграційних процесів у суспільно-політичному та економічному житті.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням вивчення міграційних процесів присвячені роботи багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, таких як: Т. А. Драгунова, Е. М. Лібанова, О. А. Ма-

линовська, С. І. Пирожков, І. М. Прибиткова, М. Д. Романюк, С. Б. Чехович, М. О. Шульга та ін. Однак залишається нерозкритим вивчення проблем соціального та економічного характеру управління міграційними процесами та шляхів їх удосконалення.

Мета дослідження. Мета статті полягає в аналізі державного регулювання сучасного стану міграційних процесів Дніпропетровської області.

Виклад основного матеріалу. Дніпропетровська область – один із найбільш заселених в Україні, найпотужніших в економічному аспекті регіон. Різноманітність і значущість природних ресурсів, сприятливі кліматичні умови, корисні копалини, родючі чорноземи, активне бізнес-середовище, а відповідно й більші можливості для працевлаштування – суттєві переваги для обрання Дніпропетровської області як місця проживання. В області існує розгалужена мережа навчальних

закладів різних рівнів акредитації, заводів, підприємств та фінансово-кредитних установ тощо. Демографічна ситуація області сформувалась під впливом різних факторів, насамперед це пов'язано з високим економічним розвитком території, що, у свою чергу, впливає на структуру населення та її розміщення. Однак, незважаючи

на вищевикладене, за останні роки демографічна ситуація Дніпропетровської області, спричинена об'єктивними соціальними факторами, залишається невтішною і характеризується стійкою тенденцією до збільшення рівня смертності і помірному зростанню рівня народжуваності [3, с. 34] (табл. 1).

Таблиця 1. Демографічна ситуація м. Дніпро, 2006 – 2016 рр.

Рік	Населення, осіб	Народжуваність, осіб	Смертність, осіб	Природний приріст, осіб	Середня тривалість життя, роки	Загальний приплив, осіб	Загальний відплив, осіб	Сальдо міграції, осіб
2006	1 039 497	9 571	15 578	-6 007	68,5	12 773	14 625	-1 852
2007	1 031 638	9 788	15 667	-5 879	68,4	11 881	15 957	-4 076
2008	1 021 683	10 748	15 289	-4 541	69,0	8 108	15 551	-7 443
2009	1 009 699	10 723	14 063	-3 340	70,7	10 671	13 648	-2 977
2010	1 003 382	10 105	14 235	-4 130	70,8	12 308	14 482	-2 174
2011	997 058	10 325	14 454	-4 129	70,2	12 200	13 736	-1 536
2012	991 314	10 310	14 366	-4 056	70,5	12 200	13 936	-1 736
2013	985 843	10 242	14 262	-4 020	70,7	15 336	14 202	-1 134
2014	993 094	10 114	14 176	-4 062	70,9	13 197	14 673	-1 476
2015	991 600	9 841	14 695	-4 854	70,1	11 008	12 075	-1 351
2016	978 943	9 384	14 533	-5 149	70,1	11 437	13 783	-2 346

У Дніпропетровській області, перш за все, спостерігається чистий відплив населення як тимчасовий прояв економічного спаду. Основною проблемою є від'ємне сальдо міграції. Два типи міграції – внутрішня (міжрегіональна – у межах України) і міждержавна – роблять внесок у загальне сальдо міграції. Очевидно, що сальдо внутрішньої міграції є різницею між кількістю людей, що приїхали в Дніпропетровську область з інших регіонів України, і тими, які виїхали до інших регіонів.

Чисельність наявного населення Дніпропетровської області на 1 серпня 2017 р., за попередніми даними, становила 3 239,4 тис. жителів. Упродовж 2016 р. вона скоротилася на 24,5 тис. осіб. Основним чинником, який вплинув на зміни чисельності населення, було його природне скорочення.

У 2015 р. міграційними потоками в регіоні було охоплено 76 тис. осіб, що на 2 тис. осіб менше ніж у 2014 р. У 2014 р. переїхали до області на постійне місце проживання майже на 15 % менше осіб, ніж у попередньому році, при цьому кількість вибулих також зменшилася на 16,1 %. А валова міграція 2014 р. скоротилася порівняно з 2013 р. на 15,3 %. Традиційно в загальній чисельності прибулих та вибулих осіб більша частина (61,1 %) – це міграція по населених пунктах області, кожен третій мігрував у межах України та лише 5,6 % – міждержавні мігранти [7]. Дані щодо міграційних потоків наведені в табл. 2.

Дніпропетровська область розташована в центральній частині країни. Отже, її територія значно віддалена від зовнішніх кордонів держави. Незалежно від цього фактору за станом на кінець 2015 р. на об-

Таблиця 2. Міграційний рух населення в межах регіону, 2016 – 2014 рр.

Рік							
2016			2015			2014	
Кількість прибулих	Кількість вибулих	Міграцій- ний приріст, скорочен- ня (-)	Кількість прибулих	Кількість вибулих	Міграцій- ний приріст, скорочен- ня (-)	Кількість прибулих	Кількість вибулих
11 437	13 783	2 346	37 594	38 945	1 351	39 232	38 803

ліку в Головному управлінні міграційної служби України в Дніпропетровській області перебувало 22 252 іноземці. Із них перебували тимчасово 4 204 осіб, у тому числі 2 329 іноземних студентів, які навчаються в 15 вищих навчальних закладах, що мають ліцензії на їх прийом. Найбільша кількість іноземців для отримання освіти в Україні прибула з таких країн, як Сирія, Туніс, Індія, Ірак, Йорданія, Китай, Конго. Водночас слід зазначити, що 18 048 іноземних громадян проживають на території області постійно. Найбільш популярними серед іноземців є медичні, технічні та культурні навчальні заклади, а також такі, що мають мало аналогів у світі, наприклад Національний гірничий університет, де навчаються студенти навіть із Західної Європи. Серед загребуваних спеціальностей – геологи, геодезисти та авіабудівники. По-перше, здобувати вищу освіту в Україні відносно недорого порівняно з іншими країнами. По-друге, в Україні якісна академічна школа і рівень отриманих знань. По-третє, є гарантія того, що якщо ти приїхав учитися, то точно довчитися, адже в Західній Європі процедура набагато складніша і там диплом отримує далеко не кожен. По-четверте, прекрасна можливість переїхати жити в більш розвинену державу заходу, що насамперед цікавить студентів із бідніших держав. І це позитивний тренд, оскільки, з одного боку, це визнання якості української освіти, а з іншого – джерело надходження коштів. Отже, іноземці як мігранти не впливають негативно на м. Дніпро, адже більшість із них повертається додому, а ті, хто вирішив залишитися, займають робочі місця переважно в торгівлі.

Щодо внутрішньої міграції, то з інших регіонів країни та з-за кордону прибу-

ло 15,4 тис. мігрантів, а виїхало за її межі 15 тис. осіб. Значно збільшилася кількість прибулих у 2014 р. саме через переселенців зі сходу. Із загальної кількості переселенців відомо, що наразі на Дніпропетровщині проживає 46 тис. 592 родини. У тому числі серед працездатного населення: кількість чоловіків-переселенців становить 9 тис. 750 осіб, жінок – 20 тис. 388 осіб. Іншу частину становлять діти, підлітки та пенсіонери. Головним питанням для вимушених переселенців є житлове питання. Наступна проблема після його вирішення – працевлаштування [2].

Ще одним фактором, що впливає на процеси сучасної міграції в Дніпропетровській області, є нестабільна ситуація, яка склалася на сході. Ця ситуація призвела до збільшення тимчасово переміщених осіб, які потребують працевлаштування, облаштування житлових умов та соціальної допомоги. Певні кроки в цьому напрямі зробив Кабінет Міністрів України, який 1 жовтня 2014 р. прийняв Постанову № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». Обсяг щомісячних виплат на сім'ю не може перевищувати 2 400 грн. [8]. Проте існують певні обмеження для отримання цієї допомоги. Так, якщо працездатна особа не працює, не перебуває на обліку в центрі зайнятості й не буде вирішувати питання з особистого працевлаштування, через два місяці розмір виплати буде зменшено на 50 %, а в подальшому вона й узагалі буде скасована. Незалежно від того, якого числа людина звернеться до управління праці та

соціального захисту населення, допомога буде призначена на 6 місяців. Таким чином, щонайменше на півроку переселенці будуть забезпечені коштами для проживання та оплати житлово-комунальних послуг. Допомога на оплату проживання та комунальних послуг для переселенців не виключає інших соціальних виплат – малозабезпеченим сім'ям, самотнім матерям тощо. Тобто кожен переселенець забезпечений особистою економічною безпекою.

Призначення та виплату грошової допомоги здійснюють органи соціального захисту населення за фактичним місцем проживання (перебування) за заявою уповноваженого представника сім'ї. Звідси виходить, що кожен місяць із місцевого бюджету виділяється грошова допомога для непрацездатних осіб (пенсіонери, інваліди, діти) в розмірі 884 грн на одну особу, а для працездатних осіб – 442 грн на одну особу. Не призначається грошова допомога в разі, коли сім'я має у володінні житлове приміщення, що перебуває в регіонах, інших, ніж тимчасово окупована територія України та зони АТО, два і більше транспортних засобів, що підлягають державній реєстрації та обліку в Державтоінспекції, на депозитному банківському рахунку кошти в розмірі, більшому ніж 10-кратний прожитковий мінімум для працездатних осіб (12 180 грн) [5]. Це свідчить про суттєві виплати з бюджету, які могли б бути використані на інші потреби міста, такі як ремонт доріг, будівництва дитячих садків тощо.

На сьогоднішній день службами зайнятості та координаційним центром Дніпропетровська надана допомога і консультація з приводу працевлаштування понад 6 тис. осіб. Отримують допомогу з безробіття майже 3 тис. осіб, а за допомогою центру зайнятості працевлаштувалися на сьогодні 1 800 осіб. Однак не всі запропоновані вакантні місця є актуальними для переселенців, адже найбільшим є попит на прості професії, такі як прибиральниці, столяри, електрики, ковалі, токарі, що не всіх влаштовує.

Із проблемою працевлаштування зіткнулися не лише мігранти, а й саме населення Дніпра. Рівень зареєстрованого безробіття в місті значно підвищився у зв'язку зі скороченням обсягів виробництва, падінням

купівельної спроможності гривні, спричинене погіршенням зовнішньоекономічних зв'язків, підвищенням рівня інфляції та зниженням сальдо платіжного балансу. Адже зараз кожен четвертий підприємець змушений призупинити свою діяльність, оскільки або впала рентабельність, або податки виявилися непідйомними. Крім того, спостерігається загальне скорочення в діловій активності підприємництва і бюджетній сфері. Такі тенденції актуальні, на жаль, не тільки для м. Дніпро [4].

Щодо малого та середнього бізнесу, який є альтернативою великій промисловості й дозволяє створювати нові робочі місця, активізувати ділову сферу, то кількість малих і середніх підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення у м. Дніпро становить понад 150 одиниць. Тобто у сфері підприємництва зайнято понад 220 тис. мешканців міста, їх участь у підприємницькій діяльності стає відчутнішою в наповненні місцевого бюджету. Тільки за 2014 р. до бюджету міста було перераховано рекордну суму надходжень від діяльності малого й середнього підприємництва – понад 330 млн грн, що на 37,6 % більше, ніж у 2013 р. За станом на 1 жовтня 2015 р. до бюджету міста вже надійшло 295,5 млн грн надходжень, що на 25,8 % більше, ніж за відповідний період 2014 р. (234,8 млн грн.) [9].

Проте бізнес, пов'язаний із імпортом продукції, викликає наразі багато питань і суперечностей, враховуючи валютні коливання, які ми спостерігаємо. Як наслідок, у підприємців виникає стрімке бажання виїхати за кордон з метою роботи й проживання. Найчастіше українців приваблюють такі країни, як: Польща, Чехія, Словаччина, Німеччина. Найімовірніше, допоки не стабілізується політична й економічна ситуація, в Україні буде важко працювати середньому та малому бізнесу, не кажучи вже про розвиток нових напрямів або розширення бізнесу. Тільки суттєва лібералізація податкової політики може мотивувати підприємців не виводити свої активи за кордон, а й надалі працювати в Україні.

На сьогоднішній день для міграційних процесів Дніпропетровщини, та й України в цілому, характерна тенденція до інтелек-

туалізації складу еміграції. Цю тенденцію, перш за все, спричинили фінансово-економічні проблеми останніх років, наслідком яких стала економічна криза. Адже за її умов значна частка висококваліфікованих фахівців не отримує можливості для належного застосування своїх знань. Саме тому зростає відсоток трудових мігрантів з України, зайнятих на роботах, що потребують високої кваліфікації – у медицині, науці, сфері високих технологій, фінансовому секторі [6].

Головним чинником, що стимулює трудову міграцію, є різниця в оплаті праці. За даними різних соціологічних опитувань, середньомісячний зарібок трудового мігранта коливається від 700 до 900 дол. США, якщо перевести на сьогоднішній курс, це приблизно 18 000 – 20 000 грн. А середня зарплата дніпропетровця, що ледь перевищує 100 євро, є майже у 20 разів меншою ніж в Італії, у 6 разів меншою ніж у Польщі. Справа не лише в тім, що «українські мізки» та частина сильної й активної частини населення м. Дніпро переміститься до країн Європи, але й у тім, що пропрацювавши 5 – 10 років й соціально адаптувавшись там, вони не повернуться в місто на Дніпрі. Їх місце займуть вихідці з Пакистану, Афганістану, Молдови, КНР, В'єтнаму, Індії та інших менш розвинених країн, які переважно влаштовуються у сфері торгівлі, послуг тощо, тоді як українці, що виїжджають за кордон, залишають робочі місця у промисловості, будівництві, сільському господарстві [1, с. 319 – 320]. Це виражається в нових проблемах: незабезпеченість працевдатними і кваліфікованими виробничими кадрами галузей української економіки (особливо науковців і фахівців), що призводить до уповільнення темпів науково-технічного прогресу; вкладання державою коштів у підготовку фахівців для потреб власної економіки, науки, які створюють додану вартість за межами країни; зростання злочинності та соціальної напруженості в суспільстві через міжнаціональні конфлікти тощо.

Висновки. Проаналізувавши сучасний стан міграційних процесів Дніпропетровщини та виявивши основні причини міграції, слід визначити основні шляхи створення більш привабливих умов для населення та запобігання міграції. Пропонуються такі кроки: розширити спектр отримання освітніх послуг, можливостей здобуття престижної професії та застосування знань і умінь на практиці (наприклад, сприяння створенню закладів професійно-технічної освіти за новими, затребуваними на ринку праці напрямками) для припливу молодого населення; підвищити привабливість області з огляду на перспективи пропозицій ринку праці, адекватної винагороди за роботу (у випадку найманих працівників) чи сприятливі умови для провадження власного бізнесу; створити безпечні і комфортні умови життєдіяльності; поліпшити умови проживання населення для припливу населення з досвідом роботи, певною кваліфікацією або з наміром і фінансовою спроможністю започаткувати підприємницьку діяльність.

Отже, розвиток міграцій на Дніпропетровщині зумовлений багатьма проблемами економічного, соціального та політичного характеру. Невирішення цих проблем посилює трудову міграцію, негативними наслідками якої є: депопуляція населення країни; розпад сімей; вплив кращого трудового потенціалу; злочинність і корупція; політична нестабільність. Тобто необхідно забезпечити максимально ефективне використання наявного трудового потенціалу шляхом створення нових робочих місць через зростання обсягів інвестицій в основний капітал та інноваційний розвиток; удосконалити політику доходів, перш за все за рахунок підвищення рівня оплати праці, оскільки заробітна плата має відповідати рівню затрат на відтворення робочої сили; створити стимули для повернення до України мігрантів, що раніше виїхали на роботу за кордон на постійне місце проживання чи за трудовими контрактами, насамперед висококваліфікованих фахівців.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Борисенко О. П. Зовнішньоекономічна політика держави: концепція, стратегія, механізми реалізації: монографія. / О. П. Борисенко. – Донецьк: Юго-Восток, 2012. – 404с.
2. Головне управління Державної міграційної служби України у Дніпропетровській області. – Режим доступу: <http://dp.dmsu.gov.ua/>
3. Демографічний прогноз до 2030 року для міста Дніпропетровська. Проект Розбудови спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України. – Режим доступу: http://dniprorada.gov.ua/files/dnipropetrovsk_prognoz_ukr.pdf
4. Дніпропетровський обласний центр зайнятості. Статистичні дані. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/dnp/control/uk/statdatacatalog/list>
5. Допомога переселенцям у Дніпропетровську. Новий формат. Інформаційно-аналітичний портал. – Режим доступу: <http://nf.dp.ua/2014/10/u-dnipropetrovsku-rozpovily-pro-poryadok-nadannya-shchomisyachnoyi-adresnoyi-dopomohy-pereselentsyam/>
6. Міграційна ситуація у Дніпропетровській області: стан, проблеми і шляхи їх вирішення. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofLCAinDnipropetrovskregion/ua-migration-situation-in-dnipropetrovsk-oblast---state-problems-and-solutions/>
7. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики у Дніпропетровській області. – Режим доступу: <http://www.dneprstat.gov.ua>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення анти терористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>
9. Україна в регіонах: Як Дніпропетровськ справляється з безробіттям і переселенцями. – Режим доступу: <http://ua.112.ua/statji/ukraina-v-rehionakh-yak-dnipropetrovsk-spravliaietsia-z-bezrobittiam-i-pereselentsiamy-217507.html>

REFERENCES:

1. Borysenko O.P. (2012). *Zovnishn'oeconomichna polityka derzhavy: kontseptsiya, stratehiya, mekhanizmy realizatsiyi: monohrafiya* [Foreign-economic policy of the state: concept, strategy, mechanisms of implementation: monograph]. Donetsk: Yugo-Vostok.
2. *Holovne upravlinnya Derzhavnoyi mihratsiynoyi sluzhby Ukrayiny u Dnipropetrovs'kiy oblasti* [Main Directorate of the State Migration Service of Ukraine in Dnipropetrovsk region]. Retrived from: <http://dp.dmsu.gov.ua/>
3. *Demohrafichnyy prohnaz do 2030 roku dlya mista Dnipropetrovs'ka. Proekt Rozbudovy spromozhnosti do ekonomichno obgruntovanoho planuvannya rozvytku oblastey i mist Ukrayiny* [Demographic forecast by 2030 for the city of Dnipropetrovsk. Capacity building project for economically feasible planning of development of regions and cities of Ukraine]. Retrived from: http://dniprorada.gov.ua/files/dnipropetrovsk_prognoz_ukr.pdf
4. *Dnipropetrovs'kyi oblasnyy tsentr zaynyatosti. Statystychni dani* [Dnipropetrovsk Oblast Employment Center. Statistics]. Retrived from: <http://www.dcz.gov.ua/dnp/control/uk/statdatacatalog/list>
5. *Dopomoha pereselentsyam u Dnipropetrovs'ku. Novyy format. Informatsiyno-analitychnyy portal* [Assistance to settlers in Dnipropetrovsk. New format. Information and analytical portal]. Retrived from: <http://nf.dp.ua/2014/10/u-dnipropetrovsku-rozpovily-pro-poryadok-nadannya-shchomisyachnoyi-adresnoyi-dopomohy-pereselentsyam/>
6. *Mihratsiyna sytuatsiya u Dnipropetrovs'kiy oblasti: stan, problemy i shlyakhy yikh vyrishennya* [Migration situation in Dnipropetrovsk region: state, problems and ways of their solution]. Retrived from: <http://migraciya.com.ua/news/GeneralDirectorateofLCAinDnipropetrovskregion/ua-migration-situation-in-dnipropetrovsk-oblast---state-problems-and-solutions/>
7. *Ofitsiynyy veb-sayt Holovnoho upravlinnya statystyky u Dnipropetrovs'kiy oblasti* [Official website of the Main Department of Statistics in Dnipropetrovsk region]. Retrived from : <http://www.dneprstat.gov.ua>

8. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.10.2014 № 505 «Pro nadannya shchomisyachnoyi adresnoyi dopomohy osobam, yaki peremishchuyut'sya z tymchasovo okupovanoi terytoriyi Ukrayiny ta rayoniv provedennya anty terorystychnoyi operatsiyi, dlya pokryttya vytrat na prozhyvannya, v tomu chysli na oplatu zhytlovo-komunal'nykh posluh»* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 10/01/2014 No. 505 "On the provision of monthly targeted assistance to persons who are moving from temporarily occupied territory of Ukraine and areas of anti-terrorist operation to cover living expenses, including for payment of housing and communal services"]. Retrived from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

9. *Ukrayina v rehionakh: Yak Dnipropetrovs'k spravlyayet'sya z bezrobittiam i pereselentsyamy* [Ukraine in the regions: How Dnipropetrovsk cope with unemployment and displaced persons]. Retrived from: <http://ua.112.ua/statji/ukraina-v-rehionakh-yak-dnipropetrovsk-spravliaietsia-z-bezrobittiam-i-pereselentsyamy-217507.html>

Тарасенко Катерина Миколаївна – аспірантка
Університету митної справи та фінансів
Адреса: 49000, м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського 2/4
E-mail: katjuffka1992@ukr.net

Tarasenko Kateryna M. – postgraduate student
University of customs and finance
Address: 2/4, Str. Vernadsky, Dnipro, 49000, Ukraine
E-mail: katjuffka1992@ukr.net
ORCID 0000-0002-0512-0226



Вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти на рівні функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності

С. А. Мороз

Національний університет цивільного захисту України, Харків, Україна

УДК 354:378:005.6

doi: 10.15421/15201730

З'ясовано факт, що більшість вітчизняних ВНЗ не мають сталих традицій щодо формування та забезпечення функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності. Доведено, що керівник ВНЗ, з огляду на свою залежність від трудового колективу, перш за все в межах процедури обрання на посаду, не може діяти ефективно у забезпеченні якості вищої освіти на університетському рівні. У контексті залежності працівників відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти від керівництва ВНЗ обґрунтовано інституціональну неспроможність відповідних підрозділів у проведенні якісної експертизи якості надання ВНЗ освітніх послуг. Крім того, з'ясовано, що існуючі норми формування та розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою не забезпечують системного підвищення рівня якості вищої освіти. З метою підвищення ефективності використання механізму державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою запропоновано застосовувати новий принцип розподілу бюджетних місць, а саме «бюджетні місця лише у конкурентоспроможного ВНЗ». Уміщено пропозиції щодо вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти на рівні функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності.

Ключові слова: Закон України «Про вищу освіту»; державне замовлення; експертне оцінювання якості вищої освіти; керівник ВНЗ; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти; вплив держави

Perfection of mechanisms of public administration of the quality of higher education at the level of functioning of the system of internal assurance of the quality of educational activity

S. A. Moroz

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

Taking into account the importance of the quality assurance of higher education, both for improving the quality of the labor potential of its carriers (man, organization, region, state) and for ensuring sustainable socio-economic development as a whole, we have been studying the possibility of improving the mechanisms of state management of the quality of higher education at the level of functioning of its internal support system. Using the abstract-logical method for determining the causal relationships between the level of quality of higher education and the activities of the subjects of state administration, as well as the method of formalization to justify the directions of the state's influence on the system of higher education, we formulated the following presented theses and conclusions. Firstly, the contradictions between university experts' dependence on the quality of higher education from the leadership of the university and the need for an independent analysis of the quality of education in the corresponding university can be solved by reassigning the head of the department of internal quality assurance of higher education to the National Agency for the Quality Assurance of Higher Education. As an alternative to the practice of forming a department of internal

Цитування даної статті: Мороз С. А. Вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти на рівні функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності / С. А. Мороз // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т.5. – №10. – С. 13-21.

Citation of this article: Moroz, S.A. (2017). Vdoskonalennia mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity na rivni funktsionuvannia systemy vnutrishnoho zabezpechennia yakosti osvitnoi diialnosti [Perfection of mechanisms of public administration of the quality of higher education at the level of functioning of the system of internal assurance of the quality of educational activity]. *Public administration aspects*, 5(10), 13-21.

Received: 23.09.2017

Accepted: 11.10.2017

quality assurance in higher education at each university, we consider it possible to create an appropriate unit at the regional level, for example, within the framework of the structure of the local state administration. Secondly, the mechanism for distributing the state order for the training of specialists with higher education between universities should be based on the principle “the state allocates scholarships to reimburse the cost of education only in those universities that lead the national rating of the quality of education.” Consequently, compliance with this principle will, on the one hand, increase the efficiency of the use of public funds (only the best universities get the state order), and, on the other hand, will enable to activate the action of the market-oriented natural market, and, accordingly, the market for educational services, the mechanism of competition. Thirdly, we consider it necessary to change the existing order of appointment of heads of higher educational institutions. Replacing the existing mechanism of election of the university leader by the labor collective to the mechanism of direct appointment of the head of the university by the state, especially for state universities, will contribute not only to raising the overall level of management at the university level (the traditions of implementing management functions at the organizational level indicate that the manager appointed by the owner is more effective than the manager selected by the staff), but also will provide an improved quality of provision of educational services by the university.

Keywords: Law of Ukraine “On Higher Education”; government order; expert assessment of the quality of higher education; Head of the university; National Agency for Quality Assurance in Higher Education; state influence

Усовершенствование механизмов государственного управления качеством высшего образования на уровне функционирования системы внутреннего обеспечения качества образовательной деятельности

С. А. Мороз

Национальный университет гражданской защиты Украины, Харьков, Украина

Выяснен факт, что большинство отечественных вузов не имеют устоявшихся традиций по формированию и обеспечению функционирования системы внутреннего обеспечения качества образовательной деятельности. Доказано, что руководитель вуза, в силу своей зависимости от трудового коллектива, прежде всего в рамках процедуры избрания на должность, не может действовать эффективно в обеспечении качества высшего образования на университетском уровне. В контексте зависимости работников отдела внутреннего обеспечения качества высшего образования от руководства вуза обоснованно институциональную несостоятельность соответствующих подразделений в проведении качественной экспертизы качества предоставления вузом образовательных услуг. Кроме того, установлено, что существующие нормы формирования и распределения государственного заказа на подготовку специалистов с высшим образованием не обеспечивают системного повышения уровня качества высшего образования.

С целью повышения эффективности использования механизма государственного заказа на подготовку специалистов с высшим образованием предложено применять новый принцип распределения бюджетных мест, а именно «бюджетные места только у конкурентоспособного вуза». Внесены предложения по совершенствованию механизмов государственного управления качеством высшего образования на уровне функционирования системы внутреннего обеспечения качества образовательной деятельности.

Ключевые слова: Закон Украины «Про высшее образование», государственный заказ, экспертное оценивание качества высшего образования, руководитель вуза, Национальное агентство по обеспечению качества высшего образования, влияние государства.

Постановка проблемы. Проблематика якості вищої освіти, з огляду на свою неабияку соціально-економічну та культурно-гуманітарну значущість, визначається на рівні одного з основних пріоритетних напрямів діяльності уряду та його профільних інститутів. Питання забезпечення якості вищої освіти стали предметом обговорення на

одному з останніх комунікативних заходів Міністерства освіти і науки України (МОН України), проведеному в межах проекту середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року за участю експертів та громадськості. Серед пріоритетних завдань розвитку системи вищої освіти учасники заходу звернули увагу на місце і роль

МОН України та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти у формуванні та подальшому розвитку системи контролю якості освіти на університетському рівні. Серед ключових проблем позиціонування вітчизняної системи вищої освіти на рівні міжнародних рейтингів директор департаменту вищої освіти МОН України О. І. Шаров виділив недостатній рівень якості українських шкіл менеджменту, а також неефективну систему підготовки кадрів. На переконання О. І. Шарова, підвищення якості менеджмент-освіти в Україні щонайменше на 10 позицій (відповідно до методики розрахунку показника рівня освіти в межах Глобального індексу конкурентоспроможності Світового економічного форуму) «сприятиме підвищенню ефективності управління та економічному розвитку країни» [11]. За дослідженнями В. М. Мороза, рівень освіти населення країни суттєво впливає на рівень розвитку його трудових можливостей та створює безпосередні передумови для підвищення ефективності використання людських ресурсів [4, с. 254 – 255]. На думку О. А. Грішнєвої, саме освіта, з її потенціалами для забезпечення зайнятості населення та соціального розвитку держави є підґрунтям не лише для здійснення бажаних соціально-економічних перетворень, а й для збереження людського, інтелектуального і соціального капіталу України [2, с. 40]. Розглядаючи проблематику рівнів забезпечення якості вищої освіти, слід розуміти той факт, що держава, незважаючи на свою відповідальність перед суспільством за якість надання освітніх послуг, є лише регулятором процесів взаємодії між суб'єктами та об'єктами навчальної комунікації [6]. На переконання ректора Національного університету «Острозька академія» І. Д. Пасічника, саме інститут університету повинен узяти на себе роль основного актора у забезпеченні якості вищої освіти та запропонувати суспільству ефективний та зрозумілий алгоритм зміни навчальної парадигми. Беручи до уваги вищенаведене, можемо стверджувати, що проблематика розвитку системи освіти є актуальним та значущим напрямом в організації наукових пошуків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах державно-управлінської

науки питання якості вищої освіти розглянуті в роботах Л. А. Гасвської, О. В. Жабенка, С. В. Майбороди (обґрунтовано теоретико-історичні аспекти державного управління освітою); С. К. Андрейчука, С. М. Домбровської, В. М. Огаренка (досліджено зміст та практику використання механізмів державного управління системою вищої освіти); Д. В. Бондара, О. В. Поступної, Т. М. Тарасенко (визначено інституційно-правові та соціально-економічні умови ефективного розвитку вищої освіти); Т. І. Гладкої, Т. О. Лукіної, А. В. Роміна (з'ясовано особливості державного управління якістю надання освітніх послуг у системі вищої освіти); О. В. Дубровки, Р. А. Науменко, Л. І. Паращенко (досліджено організаційно-методичні та практично-діяльнісні аспекти прояву державно-управлінського впливу на освітянську сферу) та багатьох інших дослідників. Слід звернути увагу на той факт, що питання якості вищої освіти постійно перебувають у межах кола наукових інтересів дослідників. Серед останніх науково-комунікативних заходів, тематика яких була спрямована на вдосконалення змісту та практики функціонування системи вищої освіти України, слід виділити: VI Міжнародну науково-практичну конференцію «Болонський процес: врядування у системі вищої освіти в контексті забезпечення якості» (07.11.2017, м. Київ – Київський національний університет імені Тараса Шевченка); Всеукраїнську науково-практичну конференцію «Підготовка докторів філософії (PhD) в умовах реформування вищої освіти» (05 – 06.10.2017, м. Запоріжжя – Запорізький національний університет); XIV Всеукраїнську науково-методичну конференцію «Модернізація вищої освіти та проблеми управління якістю підготовки фахівців. Імплементация нових стандартів освіти» (29.09.2017, м. Харків – Харківський державний університет харчування та торгівлі); Міжнародну науково-практичну конференцію «Управління якістю вищої освіти: проблеми та перспективи» (29.09.2017, м. Київ – ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України). Серед найбільш очікуваних науково-комунікативних заходів слід звернути увагу на Міжнародну науково-практичну конференцію «Забезпечення якості вищої

освіти: європейські й національні стандарти та індикатори», проведення якої було анонсовано Державним закладом «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка» на 16 – 17 листопада 2017 р. Незважаючи на достатній рівень наукового опрацювання проблематики якості вищої освіти, окремі напрями її позиціонування в межах наукового знання все ще залишаються відкритими для подальших наукових розвідок.

Окремі питання прояву проблематики якості вищої освіти були нами розглянуті в межах попередніх напрямів наукових пошуків [7], а отже, ця публікація є їх логічним продовженням.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Розгляд змісту та особливостей функціонування системи вищої освіти, з огляду на складність структури та багатовекторність взаємозв'язків її підсистем та елементів, має майже необмежену кількість напрямів для організації наукових пошуків. Крім того, слід розуміти, що багатогранність у позиціонуванні змісту феномену якості вищої освіти обумовлює можливість його розгляду через призму відразу декількох наук. Наприклад, проблематика якості вищої освіти традиційно розглядається на рівні одного з предметів дослідження в межах педагогічних наук. Паспорт спеціальності 13.00.02 – теорія та методика навчання визначає проблематику прогнозування й діагностування якості підготовки фахівця на рівні одного з напрямів досліджень. У свою чергу, зміст напрямів досліджень паспорту спеціальності 13.00.09 – теорія навчання визначає питання моніторингу якості навчального процесу на рівні предметного поля для організації наукових пошуків. У дещо опосередкованому вигляді проблематика якості вищої освіти позиціонує у змісті паспорту спеціальності 13.00.06 – теорія та методика управління освітою. Слід звернути увагу на те, що визначені цим документом напрями досліджень освітянської проблематики досить вдало поєднуються зі змістом паспортів спеціальності державно-управлінської науки. Серед напрямів досліджень спеціальності 13.00.06 найбільш повно відповідають предметному полю науки державного управління такі з них: теоретико-методо-

логічні та методичні засади державної політики в галузі управління освітою; актуальні проблеми місцевого і регіонального управління освітою; дослідження системи державної атестації та акредитації навчальних закладів; громадське самоврядування в системі управління освітою; моніторинг, контроль та оцінювання в галузі управління освітою [9]. Незважаючи на достатній рівень наукової уваги до феномену якості вищої освіти, переважно з боку представників педагогічної наукової думки, відповідна проблематика, всупереч своїй неабиякій значущості, як для забезпечення діяльності органів виконавчої влади (об'єкт дослідження науки державного управління), наприклад, у контексті кадрового забезпечення виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, так і для підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (предмет науки державного управління) [3, с. 184] залишається недостатньо дослідженою в межах державно-управлінської науки.

Вище ми звернули увагу на той факт, що проблематика управління якістю вищої освіти перебуває у фокусі наукової уваги державно-управлінської науки, а отже, вона не є принципово новим напрямом в організації наукових пошуків. Водночас динаміка оновлення знань щодо предметів наукової уваги в поєднанні зі зміною її акцентів до тих чи інших складників їх змісту потребує постійного вдосконалення, як загалом самої системи відповідних знань, так і безпосередньо змісту її базових (основних) категорій. У межах цієї публікації ми звернемо увагу на ті аспекти прояву порушеної вище проблематики, які відповідно до практики свого функціонування пов'язані зі змістом можливих напрямів удосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти.

Мета статті – визначити можливі напрями вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти на рівні функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Останніми роками завдання щодо управління якістю вищої освіти на рівні вітчизняних ВНЗ не розглядалось як пріоритетне. Про це свідчить той факт, що до актуалізації норм

ст. 16 Закону України «Про вищу освіту» [10] щодо обов'язковості формування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти жоден із вітчизняних ВНЗ не мав відповідної підсистеми в межах власної структури. Слід звернути увагу, що на цей час існуюча система внутрішнього забезпечення якості у ВНЗ здебільшого не забезпечує виконання покладених на неї функцій. На нашу думку, реалізація принципів управління якістю ДСТУ ISO 9000:2007 стосовно системи вищої освіти може забезпечити досягнення запланованого результату лише за умови подолання існуючих суперечностей. Наприклад, за умови безпосереднього підпорядкування керівника відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти ректору ВНЗ ефективність здійснення передбачених Законом України «Про вищу освіту» процедур і заходів буде обмеженою. Ми вважаємо, що керівник ВНЗ зацікавлений в отриманні реальної інформації щодо об'єкта моніторингу, але при цьому суб'єкт його проведення (керівник відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти) буде прагнути догодити замовнику. Існування такої залежності досить аргументовано викладено Девідом Л. Веймером та Ейдемом Р. Вайнінгом у межах обґрунтування змісту нової на той час професії – аналіз політики та розгляду її особливостей. На думку вчених, у експертів існує неабияка спокуса догодити замовнику (клієнту) консультаційної послуги бажаним для нього результатом. «Найкраще опираються спокусі догоджати ті консультанти, які мають широку клієнтуру, дуже рідкісні знання або прославилися своїм виваженими аналізами; вони не зазнають великої шкоди через втрату одного клієнта і, якщо буде потреба, знайдуть собі роботу в іншому місці» [1, с. 27]. У контексті цієї тези виникає цілком очікуване питання щодо можливості керівника відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти опиратися спокусі догодити бажаним результатом своєму ректору. Чи можемо ми стверджувати, що керівник відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти має «широку клієнтуру» або «дуже рідкісні знання»? Найімовірніше, немає, а отже, його здатність до проведення неупередженого та об'єктивного оцінюван-

ня якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на організаційному рівні університету є більш ніж обмеженою.

Управління якістю вищої освіти на університетському рівні, у межах вітчизняних традицій функціонування системи вищої освіти та її основних елементів, є дещо обмеженим, як за своїм змістом, так і за механізмами його реалізації. Таке обмеження може бути пояснене, з одного боку, через призму процедур формування та розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, а з іншого – у контексті норм та практики призначення керівника ВНЗ.

Існуючі норми формування та розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, на жаль, не сприяють формуванню таких умов, за яких ВНЗ прагнутимуть до підвищення рівня якості вищої освіти. Незважаючи на те що запроваджена в дію система розподілу державного замовлення (розподіл обсягів держзамовлення за принципом «місце йде за студентом»), за оцінкою фахівців МОН України, повністю виправдала очікування її авторів [8], можемо констатувати той факт, що нова модель може розглядатись на рівні складової механізму управління якістю вищої освіти лише умовно. Це пов'язано з тим, що держава впливає не на якість освітньої діяльності у ВНЗ, а на підвищення рівня їх конкурентоспроможності. Іншими словами, відбувається опосередкований вплив на якість вищої освіти, перш за все за рахунок формування таких інституціональних умов, за яких найбільш цікаві для якісно підготовлених абітурієнтів ВНЗ матимуть можливість отримати додаткове фінансування у вигляді збільшення обсягів державного замовлення. Питання управління якістю вищої освіти повинно розглядатись у тому числі й через призму якості професійної діяльності самих ВНЗ. Отже, зв'язок обсягів державного замовлення для конкретного ВНЗ не завжди може бути розглянутий на рівні детермінанти підвищення якості освітянської послуги, яка ним надається. На наше переконання, з метою підвищення ефективності державного управління якістю вищої освіти обсяг державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою повинен залежати не стільки від

вибору (вподобань) найбільш підготовленими абітурієнтами місця здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня (ВНЗ), скільки від рівня якості вищої освіти, який демонструє ВНЗ. Наше припущення щодо необхідності зміни пріоритетів у розподілі обсягів державного замовлення з використання принципу «місце йде за студентом» на принцип «місце у конкурентоспроможному ВНЗ», тобто тому ВНЗ, який демонструє найвищу якість підготовки майбутніх фахівців, може бути підкріплено загальновідомою тезою про існування так званої інформаційної асиметрії, а саме тією частиною її змісту, яка пов'язана з обґрунтуванням нелогічності поведінки споживача (у нашому випадку абітурієнт) під час вибору того чи іншого товару або продукту (у нашому випадку ВНЗ) в контексті його підсумкової користі. Цілком очевидно, що абітурієнт з високими балами зовнішнього незалежного оцінювання, а відповідно й зі «своїм бюджетним місцем», може обрати не той ВНЗ, який забезпечує максимально високий рівень (якість) підготовки, а той університет, який, наприклад, є ближчим до нього територіально, або той, у якому навчаються його друзі тощо. За таких умов так зване бюджетне місце буде перерозподілене на користь не найбільш конкурентоспроможного ВНЗ, що, безумовно, не сприятиме підвищенню якості вищої освіти.

У контексті діючих норм та практики призначення керівника ВНЗ можемо стверджувати, що механізм виборів керівника ВНЗ не завжди сприяє підвищенню рівня вимогливості керівника ВНЗ до процедур та результатів надання освітянської послуги, адже жорстка позиція ректора щодо необхідності забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на університетському рівні може стати причиною невдоволення науково-педагогічних працівників та студентів, а відповідно і вірогідність бути обраним на свою посаду в майбутньому значно зменшиться. Ми погоджуємося з обґрунтованими В. М. Морозом пропозиціями щодо можливості призначення керівника державного ВНЗ не за результатами його виборів трудовим колективом, а через механізм відбору кандидатів власником [5]. На наше переконання, підвищення ролі держави в підборі та процедурі призначення ке-

рівника ВНЗ сприятиме розвитку системи забезпечення якості вищої освіти.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Беручи до уваги вищенаведене, вважаємо за можливе сформулювати такі основні висновки.

По-перше, суперечність між залежністю експертів з якості вищої освіти від керівництва ВНЗ та необхідністю опрацювання об'єктивного оцінювання якості освіти у відповідному університеті може бути вирішена за рахунок підпорядкування керівника відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти посадовій особі Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Як альтернативу до практики формування в кожному ВНЗ відділу внутрішнього забезпечення якості вищої освіти вважаємо за потрібне розглянути можливість формування відповідного підрозділу на регіональному рівні, наприклад у межах структури місцевої державної адміністрації. Така пропозиція, на наше переконання, є цілком логічною, як з огляду на той факт, що саме держава є головним замовником та споживачем освітньої послуги, так і в контексті контролю держави за реалізацією державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Водночас слід визнати, що практична реалізація вищенаведеної пропозиції має певні труднощі, адже відповідно до діючих норм утворення відділу забезпечення якості освітньої діяльності на рівні ВНЗ, так само як і ресурсне забезпечення його функціонування, належить до компетенції керівника ВНЗ. Цілком логічно, що відповідно до принципів структурування (департаменталізації) підрозділів у межах організації та розбудови системи її внутрішньої ієрархії начальник відділу забезпечення якості освітньої діяльності підкоряється ректору ВНЗ. Саме така система підпорядкування може стати причиною руйнування принципів внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на університетському рівні. З метою підвищення ефективності функціонування системи внутрішнього забезпечення якості вважаємо за необхідне ініціювати дискусію навколо обговорення питання щодо можливості зміни вектору парадигми взаємовідносин між керівником

ВНЗ та начальником відділу забезпечення якості освітньої діяльності з рівня «суб'єкт – об'єкт» на рівень «суб'єкт – суб'єкт». Реалізація цього принципу на практичному рівні повинна супроводжуватись зміною компетенції ВНЗ та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо принципів формування та ресурсного забезпечення системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти.

По-друге, механізм розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою повинен розбудовуватись через призму принципу «бюджетні місця лише у конкурентоспроможного ВНЗ». Дотримання цього принципу забезпечить не лише підвищення якості вищої освіти, наприклад, за рахунок того, що державне замовлення не буде розпорошуватись між великою кількістю ВНЗ, а буде розподілене серед найбільш конкурентоспроможних університетів, а й сприятиме оптимізації системи вищої освіти, перш за все за рахунок скорочення тих ВНЗ, які не демонструють достатній рівень розвитку свого трудового потенціалу. Крім того, застосування запропонованого принципу дозволить активізувати дію природного для ринку надання освітніх послуг механізму конкуренції. Інституціональне підтримання (закріплення) цього механізму, у кінцевому підсумку, сприятиме, з одного боку, підвищенню ефективності функціонування елементів системи вищої освіти, а з іншого – позитивно вплине на загальний рівень якісних характеристик трудового потенціалу як окремого суб'єкта, так і держави загалом. Отже, застосування принципу «бюджетні місця лише у конкурентоспроможного ВНЗ» передбачає розподіл державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою лише серед тих ВНЗ, які є лідерами національного рейтингу, наприклад, «ТОП-200 Україна». Питання полягає лише у визначенні тих позицій рейтингу, позиціонування ВНЗ на яких даватиме їм право на виконання державного замовлення.

По-третє, у контексті підвищення ефективності функціонування механізмів державного управління якістю вищої освіти на університетському рівні вважаємо за можливе розглянути зміну порядку призначен-

ня керівників ВНЗ. На наше переконання, зміна існуючого механізму виборів ректора трудовим колективом ВНЗ на механізм прямого призначення ректора державою, принаймні для тих ВНЗ, які перебувають у державній власності, не лише сприятиме підвищенню загального рівня менеджменту на університетському рівні (відповідно до традицій реалізації функцій управління на організаційному рівні, призначений власником (інвестором) керівник, як правило, є більш ефективним управлінцем порівняно з тим, якого обирає трудовий колектив), а й забезпечить підвищення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти на рівні ВНЗ. Слід визнати той факт, що запропонована нами зміна механізму призначення керівника ВНЗ може бути розглянута через призму порушення принципу університетської автономії. Водночас призначення керівника власником ВНЗ не порушує принцип самостійності, незалежності й відповідальності «закладу вищої освіти у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом» [10]. Крім того, слід узяти до уваги той факт, що університетська хартія (Magna Charta Universitatum, 1988) розглядає автономність університетів через призму їх незалежності від політичних, економічних і ідеологічних поглядів та допускає різноманіття організаційних форм розбудови ВНЗ залежно від географічної та історичної спадщин. Нагадаємо, що в межах європейської моделі організації системи вищої освіти ініціатором формування інституції університету є суспільство, тоді як більшість із вітчизняних ВНЗ створені свого часу за рішенням держави. Традиції розвитку європейської моделі вищої професійної освіти передбачають первинність інституції університету (університет є підґрунтям для розвитку професійної освіти), тоді як традиції формування вітчизняних ВНЗ передбачають їх розвиток на базі професійної освіти (університет є продуктом розвитку професійної освіти). Така традиція формування університетської інституції багато в чому пояснює нашу позицію щодо необхідності підсилення ролі

держави в межах процедури призначення керівника ВНЗ.

Цілком очевидно, що наведені вище висновки не вичерпують проблематики вдосконалення механізмів державного управління якістю вищої освіти на рівні функціонування системи внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності, а лише створюють підґрунтя для подальшого її обговорення. Серед найбільш перспектив-

них напрямів в організації наукових пошуків слід звернути увагу перш за все на ті з них, зміст яких пов'язаний із визначенням ефективності використання тих чи інших механізмів державного управління якістю вищої освіти. Крім того, на увагу дослідників заслуговує проблематика суб'єктно-об'єктних взаємовідносин у системі забезпечення ефективного функціонування та розвитку системи вищої освіти.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Веймер Д. Л. Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг. – Київ: Основи, 1998. – 654 с.
2. Грішнова О. А. Людський, інтелектуальний і соціальний капітал України: сутність, взаємозв'язок, оцінка, напрями розвитку / О. А. Грішнова // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 34–40
4. Мороз З. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Київ: Атіка, 2003. – 576 с.
3. Мороз В. М. Динаміка зміни індексу освіченості населення в Україні як якісна характеристика системи трудового потенціалу країни / В. М. Мороз // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – №2. – С. 249–256
5. Мороз В. М. Напрями вдосконалення механізмів державного регулювання процедури обрання керівника вищого навчального закладу / В. М. Мороз // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/17.pdf
6. Мороз С. А. Вплив держави на трудовий потенціал ВНЗ: державне управління чи державне регулювання? / С. А. Мороз // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – №4. – С. 105–113
7. Мороз С. А. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл / С. А. Мороз, В. М. Мороз // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія – 2017. – №2. – С. 58–71
8. Новації вступу-2018 / Новини від 18.10.2017 // Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/10/18/7-zayav-onovleni-koeficzienti-fiksovanij-pregelik-konkursnix-predmetiv-150-baliv/>
9. Паспорт спеціальності 13.00.06 – Теорія та методика управління освітою / Про затвердження переліку паспортів у галузі педагогічних наук // Постанова Президії вищої атестаційної комісії України від 14.09.2006, № 6-06/8. – Режим доступу: [file:///D:/user/Downloads/13_00_06%20\(1\).pdf](file:///D:/user/Downloads/13_00_06%20(1).pdf)
10. Про вищу освіту / Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 7–14
11. Шаров О. І. 2017-го систему вищої освіти очікують чотири ключові зміни / О. І. Шаров // Міністерство освіти і науки України: новини від 16.01.2017. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/01/16/2017-go-sistemu-vishhoyi-osviti-ochikuyut-chotiri-klyuchovi-zmini>, – —direktor-departamentu/

REFERENCES:

1. Vejmer, D.L. & Vajnhn, E. R. (1998). *Analiz polityky: Kontseptsii i praktyka* [Policy Analysis: Concepts and Practice]. Kyiv: Osnovy, 654 (in Ukrainian).
2. Grishnova, O.A. (2014). *Liuds'kyj, intelektual'nyj i sotsial'nyj kapital Ukrainy: sutnist', vzaiemozv'язok, otsinka, napriamy rozvytku* [Human, intellectual and social capital of Ukraine: essence, interconnection, assessment, directions of development]. *Sotsial'no-trudovi vidnosyny: teoriia ta praktyka*, (1), 34–40 (in Ukrainian).
3. Malynovs'kyj, V.Ya. (2003). *Derzhavne upravlinnia: navchal'nyj posibnyk* [Public administration: a manual]. Kyiv: Atika, 576 (in Ukrainian).

4. Moroz, V.M. (2009). Dynamika zminy indeksu osvichenosti naselennia v Ukraini iak iakisna kharakterystyka systemy trudovoho potentsialu krainy [Dynamics of change of the index of education of population in Ukraine as a qualitative characteristic of the system of labor potential of the country]. *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, (2), 249–256 (in Ukrainian).
5. Moroz, V.M. (2014). Napriamy vdoskonalennia mekhanizmv derzhavnoho rehuliuвання protsedury obrannia kerivnyka vyschoho navchal'noho zakladu [Areas of improvement of the mechanisms of state regulation of the procedure for the election of the head of a higher educational institution]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*, (1). Retrived from: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/17.pdf (in Ukrainian).
6. Moroz, S. A. (2015). Vplyv derzhavy na trudovyj potentsial VNZ: derzhavne upravlinnia chy derzhavne rehuliuвання? [Influence of the state on the labor potential of the university: public administration or state regulation?]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (4), 105–113. (in Ukrainian).
7. Moroz, S.A. & Moroz, V.M. (2017). Zmist definitsii «iakist' vyschoi osvity» v konteksti naukovykh pohliadiv predstavnykiv skhidnoievropejs'kykh naukovykh shkil [The content of the definition of «quality of higher education» in the context of the scientific views of representatives of East European scientific schools]. *Teoriia i praktyka upravlinnia sotsial'nymy systemamy: filosofii, psykholohiia, pedahohika, sotsiolohiia*, (2), 58–71. (in Ukrainian).
8. Novatsii vstupu-2018. Novyny vid 18.10.2017. [Accession Novations-2018. News from 10/18/2017]. *Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy*. Retrived from: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/10/18/7-zayav-onovleni-koeficzienti-fiksovanij-perelik-konkursnix-predmetiv-150-baliv/> (in Ukrainian).
9. Pasport spetsial'nosti 13.00.06 – Teoriia ta metodyka upravlinnia osvitoiu. Pro zatverdzhennia pereliku pasportiv u haluzi pedahohichnykh nauk. [Passport of specialty 13.00.06 - Theory and methodology of education management. About approval of the list of passports in the field of pedagogical sciences]. *Postanova Prezdyi vyschoi atestatsijnoi komisii Ukrainy vid 14.09.2006, № 6-06/8*. – Retrived from: [file:///D:/user/Downloads/13_00_06%20\(1\).pdf](file:///D:/user/Downloads/13_00_06%20(1).pdf) (in Ukrainian).
10. Pro vyschu osvitu. Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r., № 1556-VII [On Higher Education / Law of Ukraine dated 01.07.2014, No. 1556-VII]. (2014) *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, (63), 7–14. (in Ukrainian).
11. Sharov O. I. (2017). 2017-ho systemu vyschoi osvity ochikuiut' chotyry kliuchovi zminy [In the 2017 higher education system, four key changes are expected]. *Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy: novyny vid 16.01.2017*. – Retrived from: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/01/16/2017-go-sistemu-vishhoi-osviti-ochikuyut-chotiri-klyuchovi-zmini>,—direktor-departamentu/ (in Ukrainian).

Мороз Світлана Анатоліївна – кандидат наук з державного управління
Національний університет цивільного захисту України
Адреса: 61023, Харків, вул. Чернишевська, 94
E-mail: ra_ekma@yahoo.com

Moroz Svitlana A. – PhD of Public Administration
National University of Civil Protection of Ukraine
Address: 94, Chernyshevska Str., Kharkiv, 61023, Ukraine
E-mail: ra_ekma@yahoo.com



УДК 35.072

doi: 10.15421/15201731

Державне управління та цикли в розвитку суспільства

С. А. Квітка

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України, Дніпро,
Україна*

У статті розглядаються окремі теорії циклічного розвитку суспільства, які на думку автора слід враховувати у реалізації державної політики та удосконалення державного управління. Багато мислителів минулого і численні аналітики сьогодення надають приклади циклічних, спіралеподібних або хвилюватих концепцій нелінійного суспільного розвитку. Автор висловлює позицію про необхідність врахування та використання органами влади векторів та перетинань різних цивілізаційних циклів. Вони можуть бути різними за часом – тисячоліття, століття, але можуть бути помітними і напротязі життя одного покоління. Особливо це стосується економічних та політичних коливань які проявляються в рамках теорії «довгих хвиль Кондратьєва». Автор наголошує, що циклічні процеси існують у всіх сферах життя суспільства і відповідно наукова думка має активно шукати пояснення існування цих циклів. Такий пошук стає все більш актуальним у зв'язку з очікуваним початком нового циклу в історії суспільства.

Ключові слова: цикли розвитку суспільства; суперцикли; довгі хвилі Кондратьєва; державне управління в Україні; закономірності циклічного розвитку

Public administration and cycles in the development of society

S. A. Kvitka

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration
under the President of Ukraine, Dnipro, Ukraine*

The article looks at the theory of cyclical development of society, which in the opinion of the author should be taken into account in the implementation of state policy and the improvement of public administration. Many thinkers of the past and numerous analytics of the present provide examples of cyclic, spiral or wave concepts of nonlinear social development. The author expresses the position on the necessity of taking into account and using the authorities of vectors and intersections of various civilizational cycles. They can be different in time – millenia, centuries, but can be noticeable throughout the life of one generation. This is especially true of economic and political fluctuations that manifest themselves within the framework of the theory of «long waves of Kondratieff». The author emphasizes that cyclical processes exist in all spheres of society's life, and the scientific thought must actively seek an explanation of the existence of these cycles. Such search is becoming more and more relevant in connection with the expected beginning of a new cycle in the history of society.

Keywords: cycles of society development; supercycles; Kondratieff's long waves; state management in Ukraine; patterns of cyclical development

Державне управління та цикли в розвитку суспільства

С. А. Квітка

*Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Днепр, Украина*

В статье рассматриваются некоторые теории циклического развития общества, по мнению автора следует учитывать в реализации государственной политики и совершенствования государственного управления. Многие мыслители прошлого и многочисленные Аналитики настоящее предоставляют примеры циклических, спиралевидных или волновых концепций нелинейного общественного

Цитування даної статті: Квітка С. А. Державне управління та цикли в розвитку суспільства / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т.5. – № 10. – С. 22-28.

Citation of this article: Kvitka, S.A. (2017) Derzhavne upravlinnia ta tsykly v rozvytku suspilstva [Public administration and cycles in the development of society]. *Public administration aspects*, 5(10), 22-28.

Received: 25.09.2017

Accepted: 12.10.2017

розвиття. Автор виражає позицію о необхідності учета и использования органами власти векторов и пересечений различных цивилизационных циклов. Они могут быть разными по времени - тысячелетия, века, но могут быть заметными и в течении жизни одного поколения. Особенно это касается экономических и политических колебаний проявляющиеся в рамках теории «длинных волн Кондратьева». Автор отмечает, что циклические процессы существуют во всех сферах жизни общества и відповідно научная мысль должна активно искать объяснения существования этих циклов. Такой поиск становится все более актуальным в связи с ожидаемым началом нового цикла в истории общества.

Ключевые слова: циклы развития общества; суперциклы; длинные волны Кондратьева; государственное управление в Украине; закономерности циклического развития

Постановка проблеми. Циклічні процеси в розвитку суспільства є одним з факторів який має бути врахований при розробці державної політики та удосконалення системи державного управління. На перший погляд непомітні процеси, що тривають відносно тривалий час, мають суттєвий вплив на ефективність рішень, що приймаються органами публічної влади. Ігнорування цих циклів може стати причиною помилок, які будуть впливати на розвиток держави та країни так довго, як і триває відповідний цикл.

Україна не є винятком світової історії і, отже, підпорядкована закономірностям циклічного розвитку, як й інші країни, в кожній з яких ті чи інші цикли мають власний прояв і унікальне поєднання різних векторів циклічного розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивчення циклічних процесів у розвитку суспільств триває з моменту виникнення науки як такої. Між тим саме за останні 2 століття зроблені значні кроки у дослідження цього феномену і пов'язані вони з іменами таких видатних вчених як В.Вернадський, А. Чижевський, Л. Гумільов, М. Кондратьєв, М. Туган-Барановський, Й. Шумпетер, Ф. Бродель, А. Тойнбі, В. Росту, С. Хантінгтон та інших. Насьогодні серед науковців не виникає заперечень щодо існування циклів у розвитку суспільства, хоча досі точаться дискусії щодо механізмів їх функціонування та взаємодії між ними. Серед сучасних дослідників які займаються цією проблематикою в Україні та закордоном - В. Кузьменко, А. Полетаєв, І. Савельєва, Ю. Шишков, С. Меньшиков, Л. Клименко, С. Нікітін, Ю. Яковець та інші, в роботах яких досліджуються різні аспекти циклічних процесів у суспільстві.

Разом з тим, слід відзначити, що наукова думка ще на шляху відкриття зако-

номірностей, здатних описувати циклічні процеси, що відбуваються у в розвитку суспільства та держави.

Метою дослідження є визначення особливостей циклів розвитку суспільства та їх взаємозв'язок з державним управлінням у країнах з перехідною економікою.

Виклад основного матеріалу. Перші уявлення про цикли в історії суспільства в'язані з релігійними концепціями майбутнього. Ще в I тисячолітті до н.е. склалася індуїстсько-буддистсько-джайністська концепція, згідно з якою історія уявляється у вигляді постійної зміни циклів регресу - від «золотого століття» до «кінця світу», потім «створення нового світу», знову регресу і т.д.

Подальший розвиток релігійних і утопічних уявлень про майбутнє в стародавньому світі супроводжувався зародженням уявлення про історію як процесу, що підкоряється певним закономірностям. До середини 1-го тисячоліття до н.е. ці уявлення набули характер філософсько-історичних концепцій майбутнього в яких було обґрунтовано ідею існування нескінченних циклів підйомів і падіння в колообігу одних і тих же стадій розвитку. Зокрема погляди на історичні події як на етапи вічної циклічної еволюції світу, виявляються і в давньоіндійській (школи Чарвака і Санкхья), і в старокитайській (Мен-цзи, Чжуан-цзи), і в давньогрецькій філософіях (Гесіод, Платон, Аристотель). Філософи намагалися розкрити закономірності історичних циклів, знайти чинники, які обумовлюють їх зміну. Детально розробив теорію циклів в своїх працях Полібій (II ст. до н.е.). Деякі історики вважають всі аналогічні концепції, аж до сучасних теорій циклічного розвитку (Шпенглер, Сорокін, Тойнбі), лише розвитком його поглядів [10, 18, 20].

В наш час вже не піддається сумніву,

що розвиток суспільства має свої ритми життя на всіх рівнях його ієрархічної організації, піддаючись періодичним коливанням. Цикли характеризуються повторюваністю, однотипністю механізмів, зв'язків, форм прояву [16]. Вони виникають там, де відбувається боротьба двох сил, що врівноважують одна одну. При цьому, циклічні коливання трактуються як чергування етапів злетів і падінь, розквіту і занепаду, прискорення і гальмування у розвитку [14].

Під циклом в розвитку суспільства розуміється повна організаційна еволюція структур, їх спонтанне виникнення (самозародження), відносно стійке існування (збереження) і розпад [5]. Іншими словами, цикл життя народу, етносу, держави - це повна еволюція всієї мозаїки структур їхнього життя - від виникнення і становлення, через відносно стійку еволюцію до розпаду і зникнення. Кажучи мовою синергетики, цикл в розвитку суспільства можна визначити як рух суспільної системи від хаосу до порядку, а від порядку знову до хаосу.

Таким чином цикли в розвитку суспільства відображають одну з найбільш загальних закономірностей еволюції людства - нелінійність процесів. Для наочності, суспільні цикли також можна представити у вигляді хвиль, що рухаються по спіралі. При чому хвилі у розвитку суспільства здійснюють перенесення енергії без перенесення речовини. У розвитку суспільних утворень перенесення енергії можна розглядати як діяльність, що пов'язана з відтворенням благ і процесом задоволення потреб.

З давніх часів розвиток асоціювався з образом спіралі. Закони спірального розвитку розробляли ще древні греки, а до них єгиптяни і халдеї [3]. До останнього часу спіралеподібний розвиток зображувалося як висхідна спіраль, що розширюється вгору. Але наклавши один виток на інший і з'єднавши сусідні витки один з одним, отримуємо спіраль, що звужується до того ж зі змінним кроком. Як уявна модель процесу самоорганізації, спіраль, що сходиться, більш адекватна сучасним уявленням про процес суспільного розвитку [1]. Ймовірно хвильовий спіралеподібний розвиток - це синтез двох форм спіралі: такої, що розходиться і такої, що сходиться з єдиною

центральною точкою.

Ентропія і інформація окреслюють дві протилежні тенденції в процесах еволюції суспільства. В умовах циклу спіралі, що розходиться соціум розвивається в напрямку впорядкованості, і ентропія зменшується. Але це вимагає внесення інформації. Норберт Вінер вважав, що людина все життя бореться з ентропією, гасячи її витяганням з навколишнього середовища негативної ентропії - інформації [6]. В умовах спіралі, що сходиться, у суспільстві поступово зростає міць ентропійних процесів.

Одне з головних питань, яке має важливе значення при розгляді взаємодії державного управління та циклів у розвитку суспільства, пов'язане з кількістю фаз, які включає в своїй еволюції кожен цикл. Наприклад Чижевський поділяв цикл на 4 періоди [21]. Сучасні розробники «довгих хвиль» Кондратьєва налічують 5 фаз [17]. М. Гумільов обґрунтував 7 фаз етогенезу, тобто процесу від моменту виникнення до зникнення етнічної системи в зв'язку з втратою пасіонарності [7].

З точки зору суспільного розвитку поділити цикл на дві фази некоректно. У такому випадку він буде коротше життєвого циклу суспільства через збіг у часі в перехідний період кінцевої і початкової фаз. Між тим саме зміна одного циклу на інший визначає безперервність історичного процесу [22]. Виходячи з цієї логіки правомірно вважати, що для еволюції суспільних систем, включаючи і державу, характерні 7 фаз циклу. Але в реальному житті у більшості випадків, з огляду на зовнішні фактори, суспільні цикли мають лише 5 фаз. Це пов'язано в першу чергу з накладанням одне на одне різних суспільних та природних циклів, які діють одночасно але різноспрямовано. При конкретному аналізі циклів у розвитку тієї чи іншої країни та держави дослідник має враховувати фази різних циклів, що створюють відповідний унікальний вектор суспільного розвитку

Ще однією теоретичною проблемою при визначенні взаємозв'язку державного управління з циклами суспільного розвитку є пошук критеріїв класифікації останніх. У К.Маркса цикли всесвітньої історії - це соціально-економічні формації. У Н.Гумілева - це життя етносів. У А.Тойнбі цикли - це

життя культурно-історичних спільнот або локальних цивілізацій.

Але деякі автори виділяють суб'єкти історичного розвитку ще більш високих порядків, а тому і набагато більш протяжних у часі. Наприклад, П. Олдак виділяє три категорії подібних утворень:

- покоління цивілізацій єдиного духовного кореня;
- цикли цивілізацій біосоціальних ряду від потопу (глобально екологічної катастрофи) до потопа (наступної глобальної екологічної катастрофи);
- цикли цивілізацій глобальних історичних епох.

На його думку, генеалогічне дерево часових рядів цивілізацій різних історичних епох можна представити таким чином:

- цикли життя етносів - 1,2 тис. років;
- цикли локальної цивілізації - 1 - 3 тис. років;
- цикли цивілізацій симбіотичного ряду - 7 тис. років;
- цикли цивілізацій глобально-історичних епох - 20 тис. років, що представляють собою покоління трьох симбіотичних цивілізацій, протяжність кожної з яких становить 7 тис. років [12].

Науці відомі й інші цикли суспільного розвитку, до яких відносяться:

- історіометричні цикли Чижевського (11 років);
- середньострокові політичні цикли (близько 22 років), пов'язані зі зміною поколінь людей, змінами в політичному ладі, розвитком міжнародних союзів;
- цикли боротьби за світову гегемонію - одне-два століття;
- вікові тенденції Броделя тривалістю від 150 до 350 років [4].

Економісти також виділяють цикли, пов'язані з еволюцією економіки: сезонні коливання - 0,25 року; цикли Китчина - 3 роки; класичні ділові (цикли Жугляра) - 10-12 років; цикли Кузнеца 18-25 років; 50-60-річні цикли кон'юнктури - «довгі хвилі Кондратьєва»; 80-річні цикли наукових революцій, що лежать в основі циклів розвитку технології та інновацій [9].

Одну з цікавих концепцій щодо еволюції світової цивілізації висунув А. Поздняков. Він запропонував розмежувати цикли розвитку соціально-економічних систем на

кілька типів, серед яких основними є: цикл конформного розвитку - динамічно рівноважного стану; цикл еволюційних революцій; цикл еволюційних катастроф. Зокрема, А. Поздняков вважає, що початок ХХІ ст. - це критичний і поворотний пункт еволюції земної цивілізації, яка йде у напрямку до еволюційної катастрофи. Якщо розвиток людства буде продовжуватися в тому ж напрямку як і зараз, то буде досягнута межа земних можливостей і цикл розвитку цивілізації закінчиться переходом в стан хаосу під впливом природи [15].

Досить спірну, але безумовно оригінальну теорію циклів з позицій телогії сформулювала в своїх роботах О. Блаватська. На її думку, на Землі вже проживали Чотири Корінні Раси, а сьогодні існує П'ята Раса. Кожній з них відповідає свій Материк: Непохитна Священна Країна; Гіперборейський Материк; Лемурия; Атлантида; П'ятий Материк - Європа і Америка [3].

Свій підхід до класифікації суспільних циклів запропонував А. Панарін. Відповідно до його концепції у світовій історії діє великий східно-західний мегацикл. Перший крок зробив Схід. Тут зародилися ранні цивілізації, які умовно кажучи, були «колективістською» фазою в розвитку світової історії: шумерська, ассиро-вавилонська, єгипетська. На зміну їм прийшла цивілізація «західного» типу: в формі грецької та римської античності. Далі від падіння Риму до Ренесансу тягнеться «східна» фаза в формі феодалізму. Починаючи з Ренесансу, перемагають цивілізації західного типу. Недалеко той час, коли настане нова «східна» фаза історичного мегацикла. Таким чином, кожне зрушення - це зміна домінанти: західного на східний і навпаки [13].

Ще один сучасний дослідник, Ю. Яковець, запропонував поняття суперциклу. За ним, точкою відліку суспільних циклів є неолітична революція. Перший суперцикл включає в себе неолітичну, ранньокласову і античну цивілізації (7-8 тис. років). Другий суперцикл починається з середини 1 тис. н. е. і триває 1,5 тис. років, охоплюючи середньовічну, доіндустріальну і індустріальну цивілізації. З кінця ХХ ст. почався перехід до суперциклу, який охопить постіндустріальну і дві інші цивілізації і буде

мати тривалість близько половини тисячоліття [22].

Ця ідея знаходить підтвердження у сьогоденні. До цих двох цивілізацій, про які говорить Ю. Яковець, можна віднести «інформаційну» і «постінформаційну». Щодо останньої вже використовуються терміни - «мережева» або «посткомп'ютерна».

О.Тоффлер також виділив в історії людства 3 хвили. Перша почалася 8-9 тис. років тому, з неолітичної революції, яка породила сільськогосподарську цивілізацію. Друга хвиля - індустріальна цивілізація - виникла 300 років тому. Третя постіндустріальна хвиля несе новий образ життя, заснований на поновлюваних джерелах енергії; на інституті, названому «електронним котеджем»; на радикально перетворених школах та корпораціях майбутнього [19].

К. Ясперс висунув ідею так званого «осьового часу», який знаменував собою зникнення великих культур стародавності, що існували тисячоліттями. У цей час були розроблені основні категорії світосприйняття, закладені основи світових релігій. У всіх напрямках відбувався перехід до універсальності. Були розроблені основні ідеї грецьких, індійських, китайських філософів. Власне кажучи, на його думку, в цей час і з'явилися перші філософи [23]. Роз-

виваючи цю ідею, деякі автори вважають, що ми живемо в новий «осьовий час», що почався близько XV ст.. Наступний «осьовий час» трапиться між 2020-2040 рр. і буде пов'язаний з переходом від патріархату до матриархату. На зміну принципу «Вей» прийде принцип «Ву-вей». «Вей» означає додаток сили або сили волі, впевненість в тому, що речі, тварини і навіть люди зроблять те, що їм наказано. «Ву-вей» - протилежний принцип: залишати речі в спокої, дозволити природі йти своїм шляхом, це - знання про те, як обійтися без втручання [8, 11]. Це буде епоха, в яку, як вважав Д. Андрєєв, найважливішими методами дослідників життя людства стануть три види релігійного пізнання: метаісторичний, трансфізичний і вселенський [2].

Висновки. Можна навести ще цілий ряд більш-менш відомих концепцій циклічного розвитку але навіть викладений вище матеріал показує, що циклічні процеси існують у всіх сферах життя суспільства і наукова думка активно шукає пояснення існування цих циклів. Цей пошук стає все більш актуальним у зв'язку з очікуванням, прогнозованим і передбачали початком нового циклу в історії суспільства. І це вже не стільки постіндустріальне суспільство, скільки щось таке, пов'язане з появою всесвітньої мережі і біотехнологій.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации / Р. Ф. Абдеев. – М.: ВЛАДОС, 1994. – 336 с.
2. Андреев Д. Л. Роза Мира / Д. Л. Андреев. – М.: Прометей, 1992. – 280 с.
3. Блаватская Е. П. Тайная доктрина: в 4 т. / Е. П. Блаватская – М.: Сталкер, 1997.
4. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV – XVIII ст. : в 3 т. / Ф. Бродель. – Київ : Основи, 1998. – Т.3: Час світу. – 631 с.
5. Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем / В. В. Василькова. – СПб.: Изд-во «Лань», 1999. – 459 с.
6. Винер Н. Кибернетика и общество. / Н. Винер. – М.: Издательство иностранной литературы, 1958. – 200 с.
7. Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли / Л. Н. Гумилев. – М.: Айрис-пресс, 2016. – 560 с.
8. История Востока. В 6 т. Т.1: Восток в древности / Гл. редкол.: Р. Б. Рыбаков (пред.) и др. – М.: Вост. лит, 2002. – 688 с.
9. Левис Э. Периодичность в развитии феноменов разума и экономических кризисов / Э. Левис // Принцип неопределенности и прогноз развития социально-экономических систем. – Томск, 1999. – С. 38-42.
10. Мирзаев С. Б. Полибий. (Серия «Из истории политической и правовой мысли») / С. Б. Мирзаев. – М.: Юрид. лит, 1986. – 108 с.

11. Нидам Дж. Общество и наука на Востоке и на Западе / Дж. Нидам // Наука о науке: Пер. с англ. – М.: Наука, 1996. – 169 с..
12. Олдак П. Г. Экологическое измерение и духовные начала мировой истории / П. Г. Олдак. – Новосибирск: ВИСТ, 1998. – 152 с.
13. Панарин А. С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности / А. С. Панарин. – М.: Эдиториал, 1999. – 272 с.
14. Плотинский Ю. М. Математическое моделирование динамики социальных процессов / Ю. М. Плотинский. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 133 с.
15. Поздняков А. В. Механизм циклического развития социосистем / А. В. Поздняков // Принцип неопределенности и прогноз развития социально-экономических систем. – Томск, 1999. – С. 29 – 38.
16. Полетаев А. В. Циклы Кондратьева и развитие капитализма (опыт междисциплинарного исследования) / А. В. Полетаев, И. М. Савельева. – М.: Наука, 1993. – 249 с.
17. Полетаев А. В., Савельева И. М. Концепции “длинных волн” в историко-социальных исследованиях / А. В. Полетаев, И. М. Савельева // Рабочий класс и современный мир. – 1988. – №5. – С. 37-45.
18. Самохина Г. С. Полибий: эпоха, судьба, труд / Г. С. Самохина. — СПб: Изд-во СПбГУ, 1995. – 191 с.
19. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. – М.: АСТ, 2004. — 261 с.
20. Фриц К. Теория смешанной конституции в античности: критический анализ политических взглядов Полибия / К. Фриц. – СПб: Изд-во СПбГУ, 2007. – 419 с.
21. Чижевский А. Л. Физические факторы исторического процесса / А. Л. Чижевский. – Калуга: 1-я Гостиполитография, 1924. – 70 с.
22. Яковец Ю. В. История цивилизаций: Учеб. пос. для студентов вузов гуманитар. профиля / Ю. В. Яковец. – М.: ВЛАДОС, 1997. – 352 с.
23. Ясперс К. Смысл и назначение истории. Пер. с нем. / К. Ясперс – М.: Политиздат, 1991. – 527 с.

REFERENCES:

1. Abdeev, R.F. (1994). *Filosofiya informacionnoj civilizacii [Philosophy of Information Civilization]*. M.: VLADOS.
2. Andreev, D.L. (1992). *Roza Mira [Rose of the World]*. M.: Prometej.
3. Blavatskaya, E.P. (1997). *Tajnaya doktrina: v 4 t. [Secret Doctrine: in 4 volumes]*. Moskva: Stalker.
4. Brodel, F. (1998). *Materialna tsyvilizatsiia, ekonomika i kapitalizm, XV – XVIII st. : v 3 t. [Material civilization, economy and capitalism, XV - XVIII centuries. : in 3 volumes]*. Kyiv: Osnovy.
5. Vasil'kova, V.V. (1999). *Porjadok i kaos v razvitii social'nyh sistem [Order and chaos in the development of social systems]*. SPb: «Lan».
6. Viner, N. (1958). *Kibernetika i obshchestvo [Cybernetics and Society]*. M.: Izdatel'stvo inostrannoï literatury.
7. Gumilev, L.N. (2016). *Etnogenez i biosfera Zemli [Ethnogenesis and biosphere of the Earth]*. M.: Ajris-press.
8. Rybakov, R.B. (Eds.) (2002). *Istoriya Vostoka. V 6 t. T.1: Vostok v drevnosti [History of the East. In 6 vol. T.1: East in ancient times]*. M.: Vost. lit.
9. Levis, E. (1999). Periodichnost' v razvitii fenomenov razuma i e'konomicheskikh krizisov [Periodicity in the development of the phenomena of mind and economic crises]. *Princip neopredelennosti i prognoz razvitiya social'no-e'konomicheskikh sistem*, 38-42.
10. Mirzaev, S.B. (1986). *Polibij. (Seriya «Iz istorii politicheskoy i pravovoy my'sli») [Polybius. (Series «From the history of political and legal thought»)]*. M.: Yurid. lit.
11. Nidam, D. (1996). *Obshchestvo i nauka na Vostoke i na Zapade. Nauka o nauke: Per. s angl. [Society and Science in the East and the West. Science of Science: Translation from English]*. M.: Nauka.
12. Oldak, P.G. (1998). *E'kologicheskoe izmerenie i duxovny'e nachala mirovoj istorii [The ecological dimension and spiritual principles of world history]*. Novosibirsk: VIST.
13. Panarin, A.S. (1999). *Global'noe politicheskoe prognozirovanie v usloviyax strategicheskoy nestabil'nosti [Global political forecasting in conditions of strategic instability]*. M.: E'ditorial.
14. Plotinskiĭ, Y.M. (1992). *Matematicheskoe modelirovanie dinamiki social'nyh processov [Mathematical modeling of the dynamics of social processes]*. M.: Izd-vo MGU.

15. Pozdnyakov, A.V. (1999). Mexanizm ciklicheskogo razvitiya sociosistem [The mechanism of cyclical development of socio-systems]. *Princip neopredelennosti i prognoz razvitiya social'no-e'konomicheskix sistem*, 29-38.
16. Poletaev, A.V., & Savel'eva, I.M. (1993). *Cikly` Kondrat`eva i razvitie kapitalizma (opyt mezhdisciplinarnogo issledovaniya) [Kondratieff's cycles and the development of capitalism (the experience of interdisciplinary research)]*. M.: Nauka.
17. Poletaev, A.V., & Savel'eva, I.M. (1988). Konceptii "dlinny'x voln" v istoriko-social'ny'x issledovaniyax [The concept of «long waves» in historical and social studies]. *Rabochij klass i sovremennyj mir*, 37-45.
18. Samoxina, G.S. (1995). *Polibij: e`poxa, sud`ba, trud [Polybius: era, fate, work]*. SPb.: Izd-vo SPbGU.
19. Toffler, E. (2004). *Tret'ya volna [The Third Wave]*. M.: AST.
20. Fricz, K. (2007). *Teoriya smeshannoj konstitucii v antichnosti: kriticheskij analiz politicheskix vzglyadov Polibiya [The theory of a mixed constitution in antiquity: a critical analysis of the political views of Polybius]*. SPb.: Izd-vo SPbGU.
21. Chizhevskij, A.L. (1924). *Fizicheskie faktory` istoricheskogo processa [The physical factors of the historical process]*. Kaluga: 1-ya Gostipolitografiya.
22. Yakovecz, Y.V. (1997). *Istoriya civilizacij: Ucheb. pos. dlya studentov vuzov gumanit. Profilya [History of Civilizations: Proc. pos. for university students humanit. your profile]*. M.: VLADOS.
23. Yaspers, K. (1991). *Smy`sl i naznachenie istorii [The meaning and purpose of history. Translation from German]*. M.: Politizdat.

Квітка Сергій Андрійович – кандидат філософських наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: skvitka@i.ua

Kvitka Sergiy A. – As. Prof., Ph. D.
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public
administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
E-mail: skvitka@i.ua
ORCID 0000-0003-3786-9589



Міжвідомча взаємодія як інструмент публічного управління галуззю охорони здоров'я в Україні

А. Є. Бакай

*Національна академія державного управління при Президентові України,
Київ, Україна*

УДК 35

doi: 10.15421/15201732

Розглянуто сутність міжвідомчої взаємодії та поняття єдиного медичного простору, проведено теоретичне обґрунтування структурно-організаційного забезпечення якісних трансформацій у системі охорони здоров'я, наголошено на необхідності подальшого розвитку загальної системи медичного забезпечення зі збереженням безпекової складової на засадах єдиного медичного простору та її інтеграції в загальнодержавну систему охорони здоров'я. Проаналізовано існуючі моделі міжвідомчої кооперації з питань медичного забезпечення населення, розглянуто існуючі органи управління медичним захистом населення та проектні форми міжвідомчої взаємодії в надзвичайних ситуаціях воєнного і мирного характеру, підтверджено доцільність удосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії з організації медичної допомоги постраждалим у надзвичайних ситуаціях. Визначено основні передумови побудови єдиного медичного простору відомчих медичних служб та цивільних закладів охорони здоров'я, що обумовлює необхідність централізації механізмів управління системою медичного захисту населення, визначення та впровадження єдиних принципів організації медичної допомоги, розроблення і реалізації нових стратегій і програм міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії, у тому числі в підходах до програм медичної освіти, функціональної інтеграції відомчих систем усіх форм власності, застосовування єдиних стандартів на загальних принципах тощо. Доведено необхідність опрацювання і впровадження перспективної міжвідомчої системи медичного забезпечення, що базується на національних стандартах, із використанням єдиної загальнодержавної мережі закладів охорони здоров'я та об'єднана спільним управлінням, запропоновано модель єдиного простору надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях як міжвідомчої системи управління ресурсами.

Ключові слова: управління охороною здоров'я; міжвідомча та міжсекторальна взаємодія; єдиний медичний простір; модель міжвідомчої системи управління; програмно-цільове управління сферою охорони здоров'я

Interagency cooperation as an instrument of public management of a healthcare field in Ukraine

A. E. Bakai

National academy for public administration under President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

This article considers of a concept of interagency cooperation and «unified medical space» is discussed, and theoretical substantiation of a necessity of the organizational changes in a healthcare system is given in this article. Moreover, a model of the unified space of medical care provision in emergency situations as an interagency resource management system is proposed, and a necessity of further development of a general system of the medical care provision with preservation of a security component on the basis of the unified medical space and its integration into the nationwide healthcare system is stressed.

Analyzed existing models of interagency cooperation regarding the medical care provision are analyzed. In addition, the existing government bodies of public healthcare and the design forms of the interagency cooperation regarding the medical care provision in the emergency situations of military and peaceful nature are reviewed. Consequently, an expediency of the interagency cooperation mechanisms' improvement regarding organization of the medical care in the emergency situations is confirmed, and the expediency of the improvement of the interagency cooperation and its mechanisms is stressed.

Цитування даної статті: Бакай А. Є. Міжвідомча взаємодія як інструмент публічного управління галуззю охорони здоров'я в Україні / А. Є. Бакай // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т.5. – №10. – С. 29-38.
Citation of this article: Bakai, A.E. (2017). Mizhvidomcha vzaemodiia yak instrument publicnoho upravlinnia haluzziu okhorony zdorovia v Ukraini [Interdepartmental interaction as an instrument of public health management in Ukraine]. *Public administration aspects*, 5(10), 29-38.

Received: 27.09.2017

Accepted: 13.10.2017

A necessity of elaboration and implementation of the promising system of the public healthcare, integrated into a civil healthcare system is proved. The system is based on, first, the national standards; second, on the interagency coordination of the Armed Forces' medical activities with the national healthcare system, in addition to an effective and rational usage of medical resources; third, on ensuring standardization of the medical care and training of medical personnel; fourth, on establishing the legal regulations on the possibilities of the departmental healthcare systems to provide the medical care in the emergencies within the framework of the unified medical space. As a result, the expediency of the establishment of a medical support system, which is capable of providing appropriate medical support to all issues faced by the Armed Forces of Ukraine that operates in accordance with NATO standards is confirmed.

The expediency of developing and implementing new strategies and programs of the inter-sectoral and interagency cooperation, including the approaches to the medical education programs, functional integration of the departmental systems of all the ownership forms, and an application of the common standards on general principles is emphasized.

The main prerequisites for building the unified medical space for the medical services of the Armed Forces and healthcare institutions are determined, which stipulates the necessity of, first, the centralized mechanisms of the management system of medical protection of the population, second, the definition and implementation of the common principles for the medical care organization, third, the development and implementation of new strategies and programs of cross-sectoral and interagency cooperation, including the approaches to the medical education programs, the functional integration of the departmental systems of all the ownership forms, and the application of the common standards on the general principles, etc. It is assumed that the implementation of these steps contributes to the effective implementation of the principle of the unified medical space as an instrument of interagency cooperation in a healthcare field of Ukraine.

An assumption that a creation of the unified medical space is the instrument for the formation of the effective healthcare system in Ukraine, and an important indicator of the implementation of the national healthcare programs in general, is made based on the conducted analysis. Consequently, the unified medical space should be considered as a system for the joint, effective and rational usage of the health services of all the ownership forms. The positive experience of the interagency and inter-sectoral cooperation allows to prioritize tasks and expand a social base, in particular in the field of the healthcare.

The necessity of elaboration and implementation of a promising interagency system of medical support that is based on national standards, with the use of a single national network of health care institutions that are joint by a common management, has been proved.

Keywords: healthcare management; interagency and inter-sectoral cooperation; unified medical space; model of an interagency management system; program-targeted healthcare management

Межведомственное взаимодействие как инструмент публичного управления отраслью здравоохранения в Украине

А.Е. Бакай

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

Рассмотрена сущность межведомственного взаимодействия и понятия единого медицинского пространства, проведено теоретическое обоснование структурно-организационного обеспечения качественных изменений в системе здравоохранения, отмечена необходимость дальнейшего развития общей системы медицинского обеспечения с сохранением безопасной составляющей на основе единого медицинского пространства и ее интеграции в общегосударственную систему здравоохранения. Проанализированы существующие модели межведомственной кооперации в вопросах медицинского обеспечения населения, рассмотрены существующие органы управления медицинской защитой населения и проектные формы межведомственного взаимодействия в чрезвычайных ситуациях военного и мирного характера, подтверждена целесообразность усовершенствования механизмов межведомственного взаимодействия в организации медицинской помощи пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Определены предпосылки построения единого медицинского пространства ведомственных медицинских служб и гражданских учреждений здравоохранения, что обуславливает необходимость централизации механизмов управления системой медицинской защиты населения, принятия и внедрения единых принципов организации медицинской помощи, разработки и реализации новых стратегий и программ межведомственного и межсекторального взаимодействия, в том числе в программных подходах медицинского образования, функциональной интеграции ведомственных систем всех

форм властности, использования единых стандартов на общих принципах. Доказана необходимость разработки и внедрения перспективной межведомственной системы медицинского обеспечения, базирующейся на национальных стандартах, с использованием единой общегосударственной сети учреждений здравоохранения и объединенной общим управлением, предложена модель единого медицинского пространства оказания медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях как межведомственной системы управления ресурсами.

Ключевые слова: управление охраной здоровья; межведомственное и межсекторальное взаимодействие; единое медицинское пространство; модель межведомственной системы управления; программно-целевое управление отраслью здравоохранения

Постановка проблеми. Більшість проблемних питань відомчої медицини є системними, а механізми їх подолання перебувають поза межами можливості самостійного вирішення. Взаємодія органів державної влади та відомчих систем охорони здоров'я є визначальною важливим елементом у міжсекторальних відносинах з організації надання медичної допомоги населенню України. Хоча це і не є їх основною оперативною функцією, медичні служби військових формувань використовують наявні сили, ресурси та навички для забезпечення заходів охорони здоров'я у випадках цивільно-військової медичної взаємодії. У таких ситуаціях організація взаємодії між громадськими та військовими організаціями є ключовим питанням. Створення ефективних комунікативних зв'язків між суб'єктами публічного адміністрування, міжвідомче погодження практичних дій та чітка реалізація спільної думки дозволять на державному рівні виконувати сумісні інфраструктурні проекти, інвестувати профільну галузь та в підсумку створити єдиний міжвідомчий медичний простір України.

Актуальність теми полягає в тому, що проблема єдиного медичного простору з надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часу має багатоаспектний і комплексний характер, що обумовлює необхідність централізації механізмів управління системою медичного захисту населення, визначення та впровадження єдиних принципів організації медичної допомоги, розроблення і реалізації нових стратегій та програм міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії, у тому числі в підходах до програм медичної освіти, функціональної інтеграції відомчих систем усіх форм власності, застосовування єдиних стандартів на загальних принципах тощо.

Аналіз досліджень та публікацій. Значна частка науковців та практиків з питань організації охорони здоров'я створення єдиного медичного простору розуміють як взаємодію органів управління охороною здоров'я з відомчими медичними системами та поетапне ліквідування відомчих медичних структур на територіальному рівні з метою усунення функціонального дублювання [15].

Д. Карамішев у своїх роботах розглядає базові підходи до сутності та розуміння єдиного простору надання медичних послуг населенню України, механізмів формування поняття «єдиний медичний простір» та наголошує, що правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я здійснюється традиційними для українського права соціальними регуляторами з урахуванням особливостей міжсекторальних відносин.

Водночас у наукових роботах В. Лехан наголошується на можливості створення єдиного медичного простору шляхом ліквідації відомчих дублювань. Можливі механізми міжвідомчої координації зусиль з формування єдиного медичного простору при подоланні медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій та планування медико-санітарного забезпечення населення на локальному рівні досліджували І. Азарський, Н. Загоруйко, Н. Іскра, В. Крилюк, Р. Майданчик, О. Мельник, О. Набоченко, Я. Радиш, Г. Рошнін, І. Слічко, В. Тарасюк, Л. Шостак [5; 6; 11; 12; 14; 18]. Характеризуючи загальний стан дослідженості проблеми міжвідомчої взаємодії з організації медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях воєнного і мирного часу, зазначимо, що переважна більшість наукових праць стосується відомчого медичного забезпечення (М. Бадюк, А. Верба, В. Жаховський, І. Кошнін, О. Курічко). Можливі варіанти співпраці державної та відомчих систем охорони здоров'я розглядали Л. Антоненко, В.

Лівінський, М. Риган, А. Сердюк, Ю. Скалецький. Можливість цивільно-військового співробітництва в загальній системі управління при подоланні наслідків надзвичайних ситуацій вивчали П. Кліменко, О. Мазуренко, О. Набоченко, Г. Роцін, Г. Ситник. А. Стойка, Т. Юрочко розглядали механізми міжсекторальної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні [16].

Метою дослідження є обґрунтування необхідності створення єдиного міжвідомчого медичного простору як інструменту системних змін в управлінні профільною галуззю охорони здоров'я та визначення порядку цивільно-військової взаємодії з питань надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях населенню України за соціальним принципом.

Виклад основного матеріалу. У Концепції розвитку системи громадського здоров'я наголошується, що центральні органи виконавчої влади не взаємодіють у межах єдиної системи, а конкурують, їх функції та повноваження дублюються, обмін інформацією є формалізованим, що суттєво шкодить ефективності та оперативності реагування. Міжвідомча взаємодія заінтересованих органів виконавчої влади визнана неефективною. Система охорони здоров'я в Україні, зокрема медицини катастроф, неспроможна забезпечити надання достатніх послуг у цій ситуації та оцінити вплив надзвичайної ситуації на здоров'я населення. Вирішити проблему передбачається шляхом посилення ролі Міністерства охорони здоров'я та визначення на законодавчому рівні повноважень міністра щодо подолання загроз та наслідків надзвичайних ситуацій, які можуть негативно вплинути на здоров'я населення. Взаємодія органів державної влади та громадських організацій є визначально важливим елементом загальної системи міжсекторальної взаємодії, яка у своєму розвиненому вигляді набуває характеру партнерства.

Міжсекторальна взаємодія (партнерство) – особливий вид взаємин між соціальними агентами, у які вони зацікавлено і рівноправно вступають для ефективного досягнення власних цілей. На регіональному рівні ефективна системна взаємодія органів влади є однією із засадничих умов

соціально-політичної стабільності та стійкого розвитку. Необхідність вирішення стратегічних завдань регіонального розвитку створює підстави для істотно нового підходу до питань ефективного забезпечення процесів розбудови як на місцевому, регіональному, так і на національному рівнях [16].

У науковій літературі розрізняють поняття єдиного медичного простору як: систему загальнодержавної мережі закладів охорони здоров'я; систему організації надання медичної допомоги, що забезпечує доступність, якість і ефективність усіх видів медичної допомоги всьому населенню держави та об'єднує всі медичні ресурси спільним управлінням визначеними механізмами фінансування [2]. За визначенням В. Жаховського «єдиний медичний простір держави – це спільне ефективне та раціональне використання можливостей закладів охорони здоров'я всіх форм власності, розташованих на визначеній території, щодо надання визначених видів медичної допомоги громадянам України» [3].

Враховуючи, що під час виникнення надзвичайної ситуації воєнного або мирного характеру жодна відомча медична служба не в змозі самотійно забезпечити весь комплекс дій з медичного захисту, питання злагожденості дій із надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях повинно вирішуватись у площині нормативно-правового врегулювання порядку залучення ресурсів задіяних територій. Водночас формування єдиного медичного простору передбачає функціональне розмежування компетенції різних закладів охорони здоров'я, розташованих у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці, що надасть можливість уникати дублювання видів медичної допомоги в закладах охорони здоров'я різних форм власності [6].

На жаль, інтеграція цивільної та військової медицини в Україні не має належного нормативно-законодавчого підґрунтя, є недостатньою, стихійно сформованою, що негативно впливає на медичну, соціальну та економічну ефективність системи медичного забезпечення сил оборони і населення.

У рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Про військово-медичну доктрину України» наголошується, що

прийняття такого базового документа загальнодержавного рівня, як військово-медична доктрина, є пріоритетним завданням і державних органів, і громадянського суспільства. Основними завданнями доктрини повинно було стати: створення єдиної дієвої системи державного управління медичним захистом задля збереження життя і здоров'я громадян України, її фінансове, матеріально-технічне та кадрове забезпечення, а також забезпечення координації діяльності її учасників. Збереження здоров'я та життя громадян країни є однією із найважливіших функцій держави.

Виконання цієї функції під час особливого періоду, надзвичайного стану чи інших кризових ситуацій потребує формування єдиного медичного простору на базі охорони здоров'я мирного часу, перебудованої та посиленої для роботи в особливих умовах. Однак існуюча нині система державного управління медичним захистом неспроможна адекватно реагувати на виклики сьогодення, а проведення антитерористичної операції на сході нашої країни виявило ряд серйозних проблем у питанні медичного забезпечення військовослужбовців та цивільного населення.

Так, існуюча організаційна структура медичних служб, їх технічне оснащення не забезпечують надання своєчасної медичної допомоги, ефективного лікування військових та цивільного населення, та, як наслідок, збереження життя та здоров'я. У державі відсутні єдині вимоги до організації надання домедичної допомоги, медичної допомоги, лікування та реабілітації військовослужбовців і цивільного населення під час надзвичайних ситуацій, не сформований механізм ефективної взаємодії між різними медичними службами та цивільними закладами охорони здоров'я, який би дозволяв функціонувати єдиному медичному простору [9]. На сьогодні військово-медична доктрина України залишається неприйнятою.

Залучення цивільних закладів охорони здоров'я з метою лікування хворих (поранених) військовослужбовців передбачено урядовою постановою через створення територіальних госпітальних баз Міністерства охорони здоров'я України (далі – ТерГБ). У такий спосіб у зоні проведення

антитерористичної операції на принципах єдиного медичного простору сформувалася територіальна система медичного забезпечення військ.

На відміну від ТерГБ, створення яких може призвести до порушення механізму та порядку надання медичної допомоги цивільному населенню у визначених районах, що в сучасних умовах асиметричного збройного конфлікту є неприпустимим, передбачається утворення груп закладів охорони здоров'я державної і комунальної власності, що розташовані в межах однієї території та виділяють до 30 % резерву профільних ліжок від загального ліжкового фонду – тимчасових функціональних об'єднань адміністративно-територіальних одиниць (далі – ТФО). Надання медичної допомоги планується здійснювати штатним медичним персоналом на базі закладів охорони здоров'я, які увійдуть до ТФО. Загальне керівництво ТФО здійснюється Міністерством охорони здоров'я України. Водночас облдержадміністраціям за участю органів місцевого самоврядування рекомендовано визначити заклади охорони здоров'я комунальної власності, що залучаються для надання вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги військовослужбовцям Збройних сил та правоохоронних органів, які беруть участь в антитерористичній операції, та кількість ліжок у зазначених закладах, визначених для надання такої допомоги [13]. У підсумку це дозволить створити у масштабах держави ефективну систему медичного забезпечення як під час воєнного часу, так і під час надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру [4].

Останнім часом в Україні робляться спроби міжвідомчої кооперації в питаннях організації медичного забезпечення під час антитерористичних операцій, заходів з територіальної оборони та / або відсічі збройній агресії тощо. Створюються так звані міжвідомчі координаційні штаби, основним завданням яких є виконання функцій органу управління логістичними потоками та маршрутизація етапів медичної евакуації постраждалих.

З метою сприяння забезпеченню координації дій, спрямованих на надання ме-

дичної допомоги, створено тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України – Координаційний центр з питань організації діяльності медичних служб сил оборони та органів і закладів охорони здоров'я за скликанням Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства оборони України та Проектного офісу реформ [10].

Основними завданнями зазначеного центру визначається координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, медичних служб сил оборони та органів і закладів охорони здоров'я з питань медичного захисту військовослужбовців та населення, пов'язана із функціонуванням державної системи медичного захисту; створення системи управління медичним забезпеченням сил оборони, що відповідає стандартам, доктринам та рекомендаціям НАТО.

Відповідно до протокольних рішень установчих засідань Міжвідомчим робочим групам «Єдиний медичний простір» та «Медична підтримка операцій» у своїй роботі запропоновано використання спільної доктрини з медичного забезпечення НАТО (Allied Joint Doctrine for Medical Support, AJP-4.10) та посібника з медичного оцінювання НАТО. Цивільно-військове співробітництво – обов'язковий розділ усіх доктринальних документів НАТО у сфері медичного забезпечення.

Держава формує політику і практики у сфері охорони здоров'я та забезпечує виконання положень Конституції і законів України щодо збереження життя і здоров'я нації та формування безпечного соціогуманітарного середовища. У сучасних реаліях головною метою реформування системи публічного адміністрування галуззю повинно стати створення та впровадження комплексної моделі захисту населення у соціальній сфері гарантованого державою рівня. Вектором удосконалення механізмів публічного управління галуззю охорони здоров'я є формування та практична діяльність у межах єдиного медичного простору України, цілеспрямоване та організоване нагромадження логістичного потенціалу на рівні держави з метою якісної та ефективної реалізації публічної політики профільної галузі [1].

У процесі наукових пошуків та опрацювання перспективних шляхів реформування та розвитку охорони здоров'я України вже тривалий час використовується термін «єдиний медичний простір». Проте у вітчизняному законодавстві з питань охорони здоров'я такого поняття і визначення не існує. Водночас, за поглядами науковців, єдиний медичний простір слід розглядати як один із ключових стандартів у сфері охорони здоров'я, що передбачає забезпечення рівного доступу всіх громадян у межах країни до фінансованої державою медичної допомоги як за територіальним критерієм, так і за економічними показниками, незалежно від місця перебування, матеріального становища пацієнта чи його роботи [15].

З метою максимально ефективного використання наявних медичних ресурсів формування єдиного медичного простору необхідно вважати найбільш раціональним та ефективним напрямом розбудови національної системи охорони здоров'я [8]. Для цього першочерговим завданням є створення та впровадження єдиного нормативно-правового простору з об'єднанням логістичного потенціалу з дотриманням принципів соціальної спрямованості, їх цільового призначення та територіального розподілу.

Розвиток стабільного суспільства з врегульованими механізмами міжвідомчої і міжсекторальної взаємодії є головною метою соціального захисту. Об'єктом соціальної сфери є й охорона здоров'я як галузь обслуговування населення країни зі специфічними ризиками та загрозами.

Ефективність соціально-економічної політики забезпечує програмно-цільовий метод управління [7]. Комплексні міжгалузеві програми соціально-економічного розвитку та галузеві програми розвитку охорони здоров'я у їх єдності та цілісності є дієвою формою інтеграції політичного, організаційного, соціального й економічного механізмів управління. Програмно-цільове управління сферою охорони здоров'я зумовлюється одночасною дією та взаємодією державних, галузевих, відомчих, територіальних, громадських та індивідуальних інтересів і вважається складовою частиною механізму публічного та регіонального управління [17]. Незважаючи на те що сфе-

ру охорони здоров'я відносять до соціальних складників суспільства, ця галузь характеризує стан багатьох складових частин суспільного життя: політичної, економічної та соціальної. Одним із найважливіших завдань держави залишається захист населення в разі виникнення надзвичайної ситуації.

Медичний захист населення, згідно з Кодексом цивільного захисту, включає планування і використання сил і засобів охорони здоров'я. Існуюча Концепція відновлення єдиної державної системи реагування на надзвичайні ситуації (системи цивільної оборони) орієнтована на вирішення завдань із подолання наслідків стратегічних загроз. Медичний захист населення планується та здійснюється відповідно до режиму функціонування єдиної системи цивільного захисту із залученням сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади. Кожен має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій чи катастроф та гарантії забезпечення реалізації цього права. Держава як гарант цього права створює систему цивільного захисту, яка має своєю метою захист населення від наслідків надзвичайних ситуацій. Формування загального рівня безпеки населення України повинно розглядатись як пріоритетний напрям державної політики та дозволяти своєчасно і в повному обсязі виконувати прийняті на себе зобов'язання у сфері соціального захисту та соціальної безпеки людини і суспільства. Соціальний захист має задовольняти існуючі потреби в медичній допомозі, забезпечувати екологічну безпеку суспільства, компенсувати або мінімізувати наслідки надзвичайних станів. Інтеграція основних інституціональних показників сприятиме розвитку власної державної системи охорони здоров'я населення України в межах єдиного медичного простору [6].

Одним з основних завдань та характеристик організації медичного захисту населення є поширення ресурсів та можливостей на установи різного рівня командування, у різних локаціях та з можливостями, що постійно вдосконалюються. Існуюча система державного управління міжвідомчою взаємодією з організації медичної допомоги на цьому етапі неспроможна адекватно реагувати на виклики, а

проведення антитерористичної операції на сході країни виявило ряд серйозних проблем у питанні медичного забезпечення військовослужбовців і цивільного населення.

З огляду на те що перед системою охорони здоров'я стоять дві дуже складні проблеми: нестача ресурсів та їх нерациональне використання, створення та ефективне функціонування єдиного медичного простору України можливе за умов:

- законодавчого та нормативно-правового врегулювання міжвідомчої взаємодії складових учасників єдиного медичного простору зі збереженням безпекової складової;
- запровадження системи обов'язкового державного медичного страхування;
- структурної перебудови системи надання медичної допомоги;
- побудови системи медичного забезпечення за територіальним принципом;
- узгодження планів органів управління цивільною та військовою медициною щодо їх участі у спільних діях та програмах з питань лікувально-профілактичного забезпечення;
- створення консультативно-діагностичних і спеціалізованих лікувальних центрів та розроблення механізмів їх спільного використання на солідарній основі;
- упровадження форм єдиної медичної звітності для всіх медичних установ;
- створення сучасної системи інформаційної підтримки та забезпечення охорони здоров'я – єдиного медичного інформаційного поля;
- узгодженості підходів до підготовки управлінських кадрів з медичною освітою.

Зважаючи на зазначене, єдиний медичний простір слід розглядати, на нашу думку, як міжвідомчу систему організації надання медичної допомоги, що забезпечує стійкий медичний захист населення гарантованого державною рівня.

Висновки. Проведений аналіз дозволяє вважати, що створення єдиного медичного простору є інструментом формування ефективної системи охорони здоров'я України та важливим індикатором виконання профільних національних програм з охорони здоров'я загалом.

Стратегією публічного управління охороною здоров'я України повинно стати подолання гострих структурних галузевих диспропорцій із застосуванням як внутрішньосистемних, так і міжгалузевих джерел фінансування з метою забезпечення гарантованого державою рівня соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я.

Єдиний міжвідомчий медичний простір слід розглядати як систему цивільно-військової взаємодії з питань надання медичної допомоги населенню України в надзвичайних ситуаціях за солідарним та інтеграційним принципом, що функціонує на основі спільної відповідальності та раціонального використання можливостей служб охорони здоров'я всіх форм власності. Урахування позитивного досвіду міжви-

домчої та міжсекторальної взаємодії дозволить визначити пріоритетність завдань та розширити соціальну базу, зокрема у сфері охорони здоров'я.

Актуалізація питань формування єдиного медичного простору як нової парадигми розвитку національної системи охорони здоров'я в контексті практичної та наукової складових частин публічного управління системою охорони здоров'я України має забезпечити ефективний науковий супровід державно-управлінських галузевих реформ та сприятиме модернізації системи публічного управління профільною галуззю.

Потребує визначення та юридичного закріплення дефініція «єдиний медичний простір».

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Білінська М. Пріоритети управління змінами в галузі охорони здоров'я України / М. Білінська, І. Солоненко. – Київ: Проект ЄС «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я України». – 2006. – 56 с.
2. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення України : монографія / З. С. Гладун. – Київ: Юрінком Інтер, 2007. – 720 с.
3. Жаховський В. О. Воєнно-медична доктрина України як інструмент формування єдиного медичного простору / В. О. Жаховський, В. Г. Лівінський // Україна. Здоров'я нації : науково-практичний журнал. – 2015. – Вип. № 3 (Спецвипуск). – С. 36-39.
4. Лівінський В. Г. Формування єдиного медичного простору для медичного забезпечення військ і цивільного населення в умовах антитерористичної операції / В. Г. Лівінський // Медичне забезпечення антитерористичної операції : науково-організаційні та медико-соціальні аспекти : збірник наукових праць / за заг. ред. академіка НАМН України Цимбалюка В. І. і академіка НАМН України Сердюка А. М. – Київ: ДП «Пріоритети», 2016. – С. 102–108.
5. Мазуренко О. В. Деякі питання міжвідомчої координації в подоланні медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. / О. В. Мазуренко, А. В. Терентьева, Н. І. Іскра // Економіка та держава. Міжнародний науково-практичний журнал. – 2006. – №6. – С.93-96.
6. Майданик Р. А. Єдиний медичний простір як ключовий стандарт прав людини і юридичний виклик у сфері охорон здоров'я України / Р. А. Майданик // Медичне право. – 2013. – № 1. – С. 33-42.
7. Нижник Н. Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління / Н. Нижник, В. Керецман, В. Сасенко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 275-279.
8. Поживілова О. М. Науковий супровід реформування системи охорони здоров'я України: стан і тенденції розвитку : монографія / О. М. Поживілова. – Київ: ДКС Центр, 2012. – 271 с.
9. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про військово-медичну доктрину України»» від 25 листопада 2015 року № 827-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/827-19>.
10. Постанова Кабінету міністрів України «Про утворення Координаційного центру з питань організації діяльності медичних служб сил оборони та органів і закладів охорони здоров'я» від 11 травня 2017 року №412. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/412-2017-%D0%BF>.
11. Радиш Я. Механізми врегулювання міжвідомчих державно-управлінських відносин у галузі охорони здоров'я в єдиному медичному просторі України / Я. Радиш, О. Мельник // Вісник НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 77-84.

12. Радиш Я. Ф. Досвід взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Я. Ф. Радиш, А. В. Терент'єва // Держава та регіони. – 2009. – № 2. – С. 157–160.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання медичного забезпечення військово-вслужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських, які беруть участь в антитерористичній операції» від 24 травня 2017 року № 352-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014886>.
14. Рошін Г. Г., Мазуренко О. В., Терент'єва А. В., Іскра І. А. Деякі питання міжвідомчої координації в процесі подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій // Економіка та держава. – 2010, – № 2. – С. 93–95.
15. Скуратівський В. А. Проблеми централізації та децентралізації управління охороною здоров'я // Українські медичні вісті. – 1997. – Том 1 (57–58). – С. 46–51.
16. Стойка А. В. Створення ефективної моделі міжсекторальної взаємодії на регіональному рівні: досвід, нагальні проблеми і перспективи // Зб. наук. праць ДонДУУ, т. VI, серія «Державне управління», вип. 48 «Фінансово-банківські механізми державного управління економікою України». – Донецьк: Норд-Прес, 2005. – С. 45–58.
17. Удосконалення організаційно-правових засад місцевого самоврядування в галузі охорони здоров'я : метод. рек. / І. І. Солоненко, Л. І. Жаліло, Я. Ф. Радиш та ін. – Київ: НАДУ, 2008. – С. 40.
18. Шостак Л.Й. Механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій: дис. к. держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / Л.Й. Шостак. – Київ: Академія муніципального управління, 2014. – 226 с.

REFERENCES:

1. Bilynska, M., & Solonenko, I. (2006). *Priorytety upravlinnia zminamy v haluzi okhorony zdorov'ia Ukrainy [Changes in Ukraine's Healthcare Management Priorities]*. Kyiv: Proekt YeS «Finansuvannia ta upravlinnia u sferi okhorony zdorov'ia Ukrainy».
2. Hladun, Z.S. (2007). *Administrativno-pravove rehuliuвання okhorony zdorov'ia naseleння Ukrainy: monohrafiia [Administrative and legal regulation of health care of the population of Ukraine: monograph]*. Kyiv: Yurinkom Inter.
3. Zhakhovskiy, V.O. (2015). Voienno-medychna doktryna Ukrainy yak instrument formuvannia yedynoho medychnoho prostoru [Military-medical doctrine of Ukraine as an instrument for the formation of a single medical space]. *Ukraina. Zdorov'ia natsii : naukovopraktychnyi zhurnal*, (1), 36–39.
4. Livinskyi, V.H. (2016). Formuvannia yedynoho medychnoho prostoru dlia medychnoho zabezpechennia viisk i tsyvilnoho naseleння v umovakh antyterorystychnoi operatsii [Formation of a single medical space for the medical support of troops and civilian population in antiterrorist operations]. *Medychne zabezpechennia antyterorystychnoi operatsii: naukovorhanizatsiini ta medyko-sotsialni aspekty : zbirnyk naukovykh prats*, (6), 102–108.
5. Mazurenko, O.V., Terentieva, A. V. & Iskra, N. I. (2006). Deiaki pytannia mizhvidomchoi koordynatsii v podolanni medyko-sanitarnykh naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Some issues of inter-agency coordination in overcoming the health consequences of emergencies]. *Ekonomika ta derzhava. Mizhnarodnyi naukovopraktychnyi zhurnal*, (6), 93–96.
6. Maidanyk, R.A. (2013). Yedynyi medychnyi prostir yak kliuchovy standart prav liudyny i yurydychnyi vyklyk u sferi okhorony zdorov'ia Ukrainy [The only medical space as a key human rights standard and a legal challenge in the health care sector of Ukraine]. *Medychne pravo*, (1), 33–42.
7. Nyzhnyk, N., Keretsman, V. & Saienko, V. (2004). Spivvidnoshennia derzhavnoho rehuliuвання rehionalnoho rozvytku ta rehionalnoho upravlinnia [The Value of State Regulation of Regional Development and Regional Governance]. *Visnyk NADU*, (1), 275–279.
8. Pozhyvilova, O.M. (2012). *Naukovyi suprovod reformuvannia systemy okhorony zdorov'ia Ukrainy: stan i tendentsii rozvytku: monohrafiia [Scientific support for reforming the Ukrainian health care system: state and development trends: monograph]*. Kyiv: DKS Tsent.
9. *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: «Pro viiskovo-medychnu doktrynu Ukrainy»» vid 25 lystopada 2015 roku № 827 –VIII [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Recommendations of the Parliamentary Hearings on the topic:» On*

the Military Medical Doctrine of Ukraine «of November 25, 2015, No. 827-VIII». Retrived from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/827-19>.

10. *Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy «Pro utvorennia Koordynatsiinoho tsentru z pytan orhanizatsii diialnosti medychnykh sluzhb syl oborony ta orhaniv i zakladiv okhorony zdorovia» vid 11 travnia 2017 roku №412 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the Establishment of a Coordinating Center on the Organization of the Activities of Medical Services of the Defense Forces and Health Care Institutions and Institutions» of May 11, 2017, No. 412]*. Retrived from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/412-2017-%D0%BF>.

11. Radysh, Y. & Melnyk, O. (2003). *Mekhanizmy vrehuliuvannia mizhvidomchykh derzhavno-upravlinskykh vidnosyn u haluzi okhorony zdorov'ia v yedynomu medychnomu prostori Ukrainy [Mechanisms for the regulation of inter-departmental state-management relations in the field of health protection in the single medical space of Ukraine]*. *Visnyk UADU*, (2), 77-84.

12. Radysh, Y.F. & Terent'ieva, A.V. (2009). *Dosvid vzaiemodii mizhnarodnykh tsyvilno-viiskovykh syl pry likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Experience of the interaction of international civil-military forces in the elimination of the consequences of emergencies]*. *Derzhava ta rehiony*, (2), 157-160.

13. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia medychnoho zabezpechennia viiskovosluzhbovtiv, osib riadovoho i nachalnytskoho skladu ta politseiskyykh, yaki berut uchast v antyterorystychnii operatsii» vid 24 travnia 2017 roku № 352-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Certain Issues of Provision of Medical Equipment to Servicemen, Personnel and Commanders and Police Participants in the Anti-Terrorist Operation» dated May 24, 2017 No. 352-p]*. Retrived from: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014886>.

14. Roshchin, H.H., Mazurenko, O.V., Terent'ieva, A.V. & Iskra, I.A. (2010). *Deiaki pytannia mizhvidomchoi koordynatsii v protsesi podolannia medyko-sanitarnykh naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Some issues of inter-agency coordination in the process of overcoming the health consequences of emergencies]*. *Ekonomika ta derzhava*, (2), 93-95.

15. Skurativskyi, V.A. (1997). *Problemy tsentralizatsii ta detsentralizatsii upravlinnia okhoronoiu zdorov'ia [Problems of centralization and decentralization of health care management]*. *Ukrainski medychni visti*, 1(57-58), 46-51.

16. Stoika, A.V. (2005). *Stvorennia efektyvnoi modeli mizhsektoralnoi vzaiemodii na rehionalnomu rivni: dosvid, nahalni problemy i perspektyvy [Creation of an effective model of cross-sectoral interaction at the regional level: experience, urgent problems and perspectives]*. *Zb. nauk. prats DonDUU*, VI(48), 45-58.

17. Solonenko, I.Y., Zhalilo, L.I. & Radysh, Y.F. (Eds.) (2008). *Udoskonalennia orhanizatsiino-pravovykh zasad mistsevoho samovriaduvannia v haluzi okhorony zdorov'ia: metod. rek. [Improvement of Organizational and Legal Principles of Local Self-Government in the Field of Health: Methodological Recommendations]*. Kyiv: NADU.

18. Shostak, L.Y. (2014). *Mekhanizmy zabezpechennia vzaiemodii sub'ektiv derzhavnoi systemy likvidatsii medyko-sanitarnykh naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii: dys. k.derzh.upr.: 25.00.02 – mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia [Mechanisms for ensuring the interaction of subjects of the state system of medical and sanitary consequences of emergency situations liquidation: diss. PhD in Public Administration .: 25.00.02 - mechanisms of public administration]*. Kyiv: Akademiia munitsypalnoho upravlinnia.

Бакай Андрій Євгенович – аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, Київ, вул. Єжена Потьє, 20

E-mail: a.e.bakai@ukr.net

Bakai Andrii E. – postgraduate student

National academy of public administration under President of Ukraine

Address: 20, Ezene Pottie Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: a.e.bakai@ukr.net

ORCID 0000-0001-8752-2159



УДК 338.24

doi: 10.15421/15201733

Дослідження механізмів антикризової політики федеральної резервної системи США та європейського центрального банку в період 2007-2009 років: практичні імплікації для сучасної України

С. О. Радчич

Національна академія державного управління при Президенті України,
Київ, Україна

Розглянуто механізми регулювання банківських систем Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки в умовах фінансово-економічної кризи 2007 - 2009 рр. Проаналізовано принципи антикризової монетарної політики, що використовувалися Федеральною резервною системою США та Європейським центральним банком у період глобальної рецесії. Детально досліджено інструментарій політики «кредитного пом'якшення», застосований у США та ЄС. Наголошено на тому, що антикризова політика ЄЦБ та ФРС була якісно змінена із настанням другого етапу кризи, особливо щодо становлення низьких відсоткових ставок. Підкреслено особливості застосування механізмів операцій на відкритому ринку, дисконтного кредитування та зміни банківських резервів в аспекті стимулювання економіки під час кризових періодів. Зроблено акцент на причинах виникнення світової фінансово-економічної кризи та відповідними інструментами антикризового управління, застосованих у Сполучених Штатах Америки та Європейському Союзі. Досліджено перспективи застосування політики «кредитного пом'якшення» задля забезпечення стабілізації банківської системи сучасної України. Зроблено висновок щодо недоцільності застосування стратегії кількісного пом'якшення в умовах сучасної української фінансової системи.

Ключові слова: антикризове управління в банківській сфері; механізми антикризового управління в банківській сфері; відсоткова ставка; ліквідність; операції на відкритому ринку; дисконтне кредитування; кількісне пом'якшення

Investigation of the mechanisms of the anti-crisis policy of the federal reserve system of the USA and the European central bank in the period 2007-2009: practical implications for modern Ukraine

S. O. Radchich

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

The article aims to explore the mechanisms of banking system's regulation implemented in the European Union and United States of America under the financial-economic crisis of 2007-2009. In particular, it explores the implementation of the quantitative easing and credit easing strategies that were launched by the central banks of developed countries. The main part of this article analyzes the principles of anti-crisis monetary policies which were used by the U.S. Federal Reserve System and European Central Bank during the period of global recession. It researches in detail the instruments of "credit easing" implemented in EU and USA as well as their applicability in solving various crisis-related problems. On the basis of the available evidence, the paper provides a distinction between the phenomena of quantitative easing and credit easing.

The article makes a specific emphasis on the features of providing short-term liquidity to banks and other financial institutions, specifics of providing liquidity to borrowers and investors on the key credit markets and expansion of the functional of open market operations. It describes the aims of credit easing, including an expansion of lending through the changes of central banks' balance sheets. A specific accent is made on

Цитування даної статті: Радчич С. О. Дослідження механізмів антикризової політики федеральної резервної системи США та європейського центрального банку в період 2007-2009 років: практичні імплікації для сучасної України / С. О. Радчич // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т.5. – №10. – С. 39-50.

Citation of this article: Radchich, S.O. (2017). Doslidzhennia mekhanizmv antykrizovoi polityky federalnoi rezervnoi systemy SShA ta yevropeiskoho tsentralnoho banku v period 2007-2009 rokiv: praktychni implikatsii dlia suchasnoi Ukraini [Investigation of the mechanisms of the anti-crisis policy of the federal reserve system of the USA and the European central bank in the period 2007-2009: practical implications for modern Ukraine]. *Public administration aspects*, 5(10), 39-50.

Received: 29.09.2017

Accepted: 15.10.2017

the issue of supporting financial institutions. The article investigates how the European Central Bank acted as a lender of the last resort during the Great Recession via refinancing operations. It is pointed out that an effective combination of open market operations that entail purchasing long-term securities and discount lending that implies providing financial institutions with liquidity constitutes the basis of the unconventional monetary policy implemented by the Federal Reserve System and the European Central Bank in 2009-2010. It also highlights that EU and Fed's anti-crisis policies were radically changed after entering the second stage of the crisis, especially in the field of purchasing large amount of securities on the primary and secondary markets. The study reviews the main reasons behind the world's financial and economic crisis and analyzes the corresponding anti-crisis policies implemented in the United States of America and in the European Union.

The material researched in the article is used for analyzing the prospects of implementing the policies of credit easing and for ensuring the stabilization of the Ukrainian banking system. The paper argues that the strategy of credit easing is not applicable in modern Ukraine. A fragile financial system, significant corruption, insufficient incentives for investors, and unfavorable external environment are important factors that make it impossible for Ukraine to expand banks' lending through injecting liquidity in the economy and supporting vulnerable markets.

Keywords: anti-crisis management in the banking sector; mechanisms of anti-crisis management in the banking sector; interest rate; liquidity; open market operations; discount lending; quantitative easing

Исследование механизмов антикризисной политики федеральной резервной системы США и европейского центрального банка в период 2007-2009 годов: практические импликации для современной Украины

С. О. Радчич

Национальная Академия государственного управления при Президенте Украины

Рассмотрено механизмы регулирования банковских систем Европейского Союза и Соединенных Штатов Америки в условиях финансово-экономического кризиса 2007 - 2009 гг. Проанализировано принципы антикризисной монетарной политики, который использовались Федеральной резервной системой США и Европейским центральным банком в периоды глобальной рецессии. Детально исследовано инструментарий политики «кредитного смягчения», использованный в США и ЕС. Отмечено, что антикризисная политика ЕЦБ и ФРС была качественно изменена с наступлением второго этапа кризиса, особенно в аспекте установления низких процентных ставок. Подчеркнуто особенности использования механизмов операций на открытом рынке, дисконтного кредитования и изменений банковских резервов в аспекте стимулирования экономики во время кризисных периодов. Сконцентрировано на причинах появления мирового финансово-экономического кризиса и соответствующих инструментах антикризисного управления, использованных в Соединенных Штатах Америки и Европейском Союзе. Исследовано перспективы использования политики «кредитного смягчения» для обеспечения стабилизации банковской системы современной Украины. Сделано вывод про неразумность использования стратегии количественного смягчения в условиях современной украинской финансовой системы.

Ключевые слова: антикризисное управление в банковской сфере; механизмы антикризисного управления в банковской сфере; процентная ставка; ликвидность; операции на открытом рынке; дисконтное кредитование; количественное смягчение

Постановка проблеми. Складність поточного етапу розвитку України відзначається наявністю кризових явищ практично в усіх сферах функціонування держави. Падіння реального ВВП на 9,9 % під час зростання номінального ВВП на 26,3 %, скорочення обсягів промислового виробництва на 13 %, зведення державного бюджету з дефіцитом у 45,15 млрд грн та зростання зовнішнього державного боргу на 103,9 % є переконливими аргументами на користь

даного твердження. Проте більш за все увагу і спеціалістів, і простих громадян привертає ситуація з інфляцією. Відповідно до офіційних даних Національного банку України у 2014 - 2015 рр. річний індекс інфляції становив 124,9 % та 143,3 % відповідно. У 2016 р. ситуація дещо поліпшилася і, як результат, середній індекс інфляції за перші сім місяців 2017 р. не перевищив 105 %. Проте низка фахівців продовжує скептично ставитися до політики НБУ і не-

гатино оцінювати такі його кроки, як політика «контрольованої» девальвації. За такої ситуації актуальність дослідження антикризових механізмів, що використовуються центральними банками розвинених країн, залишається високою, так як успішне застосування цих механізмів є одним із ключових чинників виходу з тривалої рецесії та становлення на шлях економічного зростання й стабільного бізнес-клімату в державі.

Висновки та рекомендації, розроблені в цій статті, можуть мати значну теоретичну та практичну цінність, оскільки досліджувану проблему покладено безпосередньо у площині експлікації європейського та американського досвіду застосування державних механізмів регулювання банківською сферою в банківській системі сучасної України. Водночас нестабільність функціонування фінансової системи країни може вважатися яскравим підтвердженням того, що в державі до сих пір не розроблені ефективні антикризові механізми монетарної політики. При цьому важливо усвідомлювати, що після відміни індуктивного курсу та згладжування наслідків від подальшого стрибка інфляції, політика НБУ відносно стабільна й розвивається відповідно до чітко встановлених принципів уже протягом тривалого періоду часу. До того ж, як вже зазначалося вище, наявні дані дають можливість висунути припущення, що за результатами 2016 р. Україна нарешті офіційно вийде з рецесії, що буде відзначатися в зростанні реального ВВП мінімум на 1 % та тримання річного індексу інфляції на рівні не вище ніж 105. Отже, актуальність застосування механізмів антикризової політики в монетарній сфері дещо знизилася. Проте на цей момент актуальність обраної теми залишається досить високою, а її важливість вбачається очевидною як у практичному, та і в теоретичному аспекті.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядалися багатьма науковцями. Антикризові механізми регулювання банківською системою, що застосовувалися Європейським центральним банком протягом світової фінансової кризи 2007 - 2009 рр., були детально розглянуті в роботах Д. Андріушківичюта, Н. Бальчіунаса та І. Поколзіної. Аналогічні дослідження щодо ан-

тикризової політики Федеральної резервної системи США були розроблені багатьма американськими дослідниками, зокрема Д. Вілоком, М. Флемінгом та Д. Торнтоном. На жаль, набагато менше в сучасній науці наукових праць, присвячених доцільності використання досвіду антикризових механізмів державного регулювання банківською системою у Європі та США в умовах сучасної України. Проте певні дослідження в цій сфері існують. Слід виділити наукові здобутки, зроблені Г. Азаренковою, І. Шкодіною та М. Гойхманом.

Не дивлячись на те що феномен антикризових механізмів монетарної політики, що застосовувалися ФРС та ЄЦБ протягом світової фінансової кризи 2007 - 2009 рр., не залишився поза увагою вчених, актуальність цих механізмів для сучасної України продовжує залишатися важливим невирішеним питанням. Більшість робіт із цього приводу були написані ще до подій 2014 р. Відповідно, вони не враховують якісно нові умови функціонування банківської системи України та якісно нові механізми, такі як індикативний курс або політика гучного курсу, що застосовувалися або продовжують застосовуватися НБУ протягом останніх декількох років. Стаття спрямована на вирішення цієї проблеми та дослідження феномена антикризових механізмів регулювання банківською системою у контексті подій 2014 - 2016 рр.

Мета статті. Метою статті є дослідження механізмів антикризової політики центральних банків США та Євросоюзу, які вони застосовували в період світової фінансової кризи 2007 - 2009 рр., та аналіз можливості їхнього застосування в сучасній Україні. Досягнення поставленої мети вимагає вирішення таких завдань:

- дослідити антикризові механізми, що застосовувалися Європейським центральним банком (ЄЦБ) у період кризи 2007-2009 рр.;
- дослідити антикризові механізми, що застосовувалися Федеральною резервною системою (ФРС) США в період кризи 2007-2009 рр.;
- проаналізувати сутність явищ «кредитного пом'якшення» і «кількісного пом'якшення» та їхнього місця в політиці ФРС і ЄЦБ у 2007 - 2009 рр.;

- винайти ключові особливості та загальні напрями політики НБУ у період 2014-2016 рр.;

- визначити доцільність використання антикризових механізмів, що використовувалися ФРС та ЄЦБ у період кризи 2007 - 2009 років, у сучасній Україні.

Викладення основних результатів та їх обґрунтування. Світова фінансова криза 2007 - 2009 рр. стала глобальним викликом як для світової банківської системи, так і для банківської системи окремих країн. Відповідно, діяльність центральних банків у цей період може вважатися прикладом застосування антикризових механізмів державного регулювання банківською сферою. У роботі буде проаналізовано особливості механізмів антикризової політики центральних банків Європи (Європейський центральний банк) та США (Федеральна резервна система), що застосовувалися в період 2007 - 2009 рр. спочатку для пом'якшення впливу світової фінансової кризи на фінансову систему, а потім для поступового виходу з кризи й стимулювання економіки.

Виклад основного матеріалу. Спеціалісти відзначають, що ключовою особливістю кризи 2007 - 2009 рр. для банківської системи було те, що переважна більшість стандартних механізмів, що застосовувалися до цього часу центральними банками для подолання кризових явищ, виявилася недієздатними [5]. Отже, з'явилася потреба у винайденні нових нетрадиційних механізмів монетарної політики, які могли б виявитися дієвими в умовах безпрецедентної за своєю природою фінансової кризи. Своєрідним першопрохідцем у цьому аспекті стала Федеральна резервна система Сполучених Штатів Америки, що під загрозою гігантської дефляції вдалася до ряду інноваційних інструментів, які потім були перейняті центральними банками інших країн.

Відповідно до Ради керівників Федеральна резервна система США «агресивно відреагувала на фінансову кризу, що виникла влітку 2007 р., через реалізацію ряду програм, спрямованих на підтримку ліквідності фінансових інституцій та сприяння поліпшенню умов функціонування фінансових ринків» [2]. Ці програми значно змінили баланс ФРС, а деякі з них продо-

вжують реалізуватися й зараз. Зокрема ФРС продовжує політику придбання довгострокових цінних паперів із метою зниження тиску на довгострокові відсоткові ставки. Д. Вілок стверджує, що інструменти монетарної політики, застосовані ФРС у період 2007 - 2009 рр. з метою виходу з кризи, можна умовно поділити на три основні групи: надання банкам та іншим фінансовим інститутам короткострокової ліквідності, надання ліквідності безпосередньо позичальникам та інвесторам на ключових кредитних ринках та розширення функціоналу операцій на відкритому ринку [10].

Перша група механізмів державного регулювання банківською сферою є звичним набором інструментів, що традиційно використовуються центральними банками в межах утілення їхньої ролі «кредитора останньої інстанції». Тим не менш спосіб застосування цих інструментів можна вважати нестандартним. Перш за все у цьому аспекті слід зазначити зміну умов функціонування механізму дисконтного вікна, що передбачає надання фінансовим інституціям короткострокових кредитів із метою вирішення тимчасових проблем із нестачею ліквідності. Створення таких програм, як PDCF (Primary Dealer Credit Facility), TAF (Term Auction Facility) та TSLF (Term Securities Lending Facility), пристосувало цей механізм до специфічних умов фінансової кризи. Наприклад, програма TSLF надала можливість уповноваженим дилерам обміняти цінні папери MBS на цінні папери американського казначейства шляхом кредитних аукціонів. Загальна сума казначейських зобов'язань, отримана дилерами з цієї програми, перевищила за 230 млрд дол. США у жовтні 2008 р. Водночас програма PDCF передбачала надання уповноваженим дилерам короткострокових кредитів овернайт через дисконтне вікно. Дуже важливо підкреслити, що принциповою особливістю зазначених механізмів є те, що механізм дисконтного вікна вперше було використано для кредитування не тільки депозитарних установ, але й небанківських організацій.

Друга група механізмів державного регулювання банківською сферою США була спрямована на безпосереднє постачання ліквідності фінансовим інститутам

та виражалася у діяльності таких програм, як AMLF (Asset-Backed Commercial Paper Money Market Mutual Fund Liquidity Facility), CPFF (Commercial Paper Funding Facility), MMLFF (Money Market Investor Funding Facility) та TALF (Backed Securities Loan Facility). Програму AMLF було створено для того, щоб допомогти фондам взаємних інвестицій виконати вимоги інвесторів. Зокрема ті депозитарні установи, що купували в цих фондів комерційні папери, могли отримати в ФРС кредит на фінансування цих операцій за пільговою відсотковою ставкою. Насамперед програма TALF була спеціально створена для того, щоб надавати кредити володарям цінних паперів, забезпечених надійними активами.

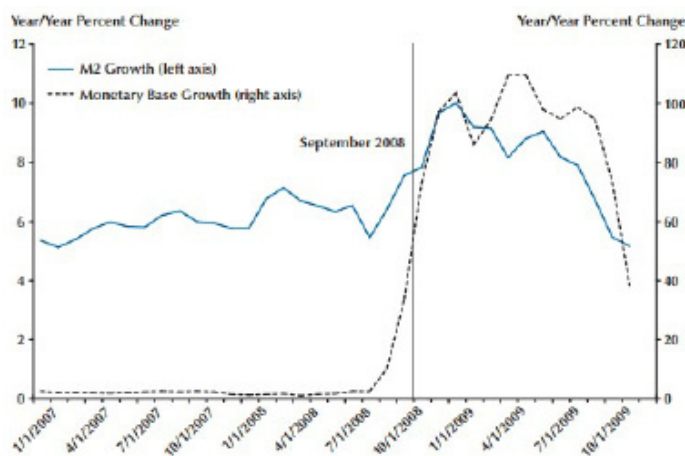
Нарешті, третя група механізмів державного регулювання банківською сферою може вважатися найбільш інноваційною, тому що вона передбачала безпрецедентну варіативність функціонування механізму операцій на відкритому ринку. За програмами, оголошеними у 2008 - 2009 рр., ФРС купила довгострокових казначейських облігацій більше ніж на 300 млрд дол. США. М. Флемінг указує, що було також придбано іпотечних зобов'язань на 1250 млрд дол. США та агентських цінних паперів на суму в 172 млрд дол. США [4].

Політику ФРС у період світової фінансової кризи 2007 - 2009 рр., до банкрутства Lehman Brothers, прийнято визначати як «кредитне пом'якшення». На відміну від політики «кількісного пом'якшення», «кре-

дитне пом'якшення» спрямоване не лише на збільшення грошової маси, але й на регулювання її розподілу. Як підкреслював Б. Бернанке, тодішній голова Федеральної резервної системи, ФРС проводила політику кредитування фінансових інститутів, безпосереднє забезпечення ліквідністю ключових кредитних ринків та купівлі довгострокових цінних паперів [7]. Головною метою такої політики було знизити відсоткові ставки та зробити кредити доступними для якомога ширшого кола фізичних та юридичних осіб. Як результат, протягом 2007 - 2009 рр. дисконтна ставка була знижена 12 разів і зрештою впала до 0,50 %, тоді як її розмір у червні 2007 р. становив 6,25 %. Навіть у 2008 - 2009 рр., коли ФРС була вимушена проводити «рятувальні операції» та купувати багато коштовних цінних паперів, напрям цієї політики залишився незмінним. Так, наприклад, головною метою купівлі іпотечних цінних паперів було зниження ставок за іпотечними кредитами.

Спеціалісти, зокрема Торнтон, схильні до того, щоб розділяти періоди до вересня 2008 р. та після вересня 2008 р. як два істотно різних етапи в політиці ФРС щодо протистояння фінансовій кризі [8]. Водночас на першому етапі державне регулювання банківською сферою США було спрямоване на забезпечення фінансових інститутів ліквідністю без збільшення грошової маси, на другому етапі, навпаки, відзначалося одночасним збільшенням і монетарної бази, і грошової маси. Ця закономірність подана на графіку 1.

Графік 1. Монетарна база та грошова маса в США у 2007 - 2009 рр.



Європейський центральний банк у цілому проводив політику, схожу із політикою ФРС. На першому етапі кризи головним завданням Європейської системи центральних банків стало постачання ліквідності фінансовим інститутам. За допомогою інструменту основних операцій рефінансування було змінено систему постачання ліквідності. Якщо раніше кошти постачали рівномірно протягом звітних періодів, то після 2007 р. левова частина ліквідності стала постачатися на початку звітного періоду. Як наслідок, ЄЦБ зміг зменшити амплітуду коливання відсоткових ставок [6].

Жан-Клод Тріше підкреслив у своїй промові на міжнародному симпозиумі в Марракеші, що зміна умов рефінансування стала одним із ключових компонентів антикризової політики Європейського центрального банку [9]. Зокрема, було вирішено розширити коло контрагентів, які мали право брати участь в операціях із рефінансування, та розширити коло активів, які було дозволено використовувати як заставу. Більш того, ЄЦБ вирішив змінити систему встановлення відсоткової ставки на кредити зі строком погашення до 6 місяців. Якщо раніше ця ставка встановлювалася шляхом аукціону, де різні банки могли запропонувати різні відсоткові ставки, то з початком кризи ці кредити стали надаватися за фіксованою відсотковою ставкою. Важливим елементом антикризової політики ЄЦБ були також операції з постачання доларової ліквідності на основі валютних свопів між ЄЦБ та ФРС.

І. Подколзіна підкреслює, що найбільш істотною загрозою протягом першого етапу світової фінансової кризи ЄЦБ є інфляція. Стрімке зростання грошової пропозиції було сприйняте як тривожний сигнал. Відповідно, ЄЦБ вдався до рішучих дій та підвищив ставку рефінансування до 4,25% у липні 2008 р. [15]. Таким чином, як бачимо, політика «кредитного пом'якшення» не проводилася ЄЦБ так послідовно, як ФРС. Моніторинг розподілу ліквідності вбачався ключовим рецептом відновлення фінансової стабільності. На відміну від ФРС, ЄЦБ не намагався стимулювати економіку на першому етапі кризи. Він тільки здійснював заходи, спрямовані на стабілізацію грошового ринку.

Починаючи з серпня 2007 р., Європейський центральний банк почав поступово змінювати структуру рефінансування шляхом збільшення кількості довгострокових операцій. Задля того щоб збільшення ліквідності не приводило до інфляційних стрибків та коливання відсоткових ставок, застосовувався механізм операцій точного налаштування.

Банкротство Lehman Brothers та подальші події, пов'язані з ним, якісно змінили характер світової фінансової кризи, унаслідок чого більшість із механізмів, застосованих ЄЦБ протягом 2007 р., виявилася неефективними. Д. Андріушківчичу та Н. Бальчіунас зауважують, що Європейський центральний банк вимушений був миттєво змінити вектор своєї політики [1]. Як зазначалося вище, перед банкрутством Lehman Brothers, ЄЦБ був переважно сконцентрований на здійсненні операцій із недопущення інфляції. Проте, починаючи з серпня 2008 р., загроза інфляції перетворилася на загрозу дефляції. Зокрема, зростання цін у Єврозоні, що було на рівні 4 % в червні й липні 2008 р., досягло -0,1 % та -0,6 % у червні й липні 2008 р. відповідно. Як наслідок, ЄЦБ довелося перейти до політики «кредитного пом'якшення», що застосовувалася ФРС ще із самого початку кризи, або, як стверджують деякі спеціалісти, до політики «кількісного пом'якшення». Після підняття ставки рефінансування до 4,25 % через загрозу інфляції ЄЦБ довелося знизити її до 1 % через загрозу дефляції.

Рецептом для виходу з нової кризової ситуації було обрано механізм короткострокового постачання ліквідності в необмежених обсягах, що, власне, і дозволило деяким дослідникам припустити, що ЄЦБ перейшов до політики «кількісного пом'якшення», намагаючись максимально збільшити обіг коштів. Починаючи з жовтня 2008 р., ЄЦБ став задовольняти всі заявки банків на аукціонах, якщо ті могли надати необхідне забезпечення. Подібно до ФРС, Європейський центральний банк також значно розширив коло активів, що могли прийматися як застави. Цікаво, що з огляду на те що мета зі стабілізації фінансової ситуації було частково досягнута, ЄЦБ не зміг значно розширити кредитування нефінансового сектору, як це вдалося

зробити ФРС. Зокрема, обсяг кредитування домогосподарств знизився на 0,2 % за період між травнем 2008 р. та травнем 2009 р. [3].

Для вирішення цієї проблеми ЄЦБ вдався до механізмів державного регулювання банківською сферою, що вже раніше були апробовані іншими центральними банками, переважно ФРС. Зокрема, були прийняті рішення щодо викупу забезпечених іпотечних облігацій та збільшення строку надання кредитів комерційним банкам на аукціонах із фіксованими ставками до 12 місяців. Вкуп облігацій, про який було оголошено у травні 2009 р., є ще одним чинником, який дозволяє ряду спеціалістів припускати, що ЄЦБ частково перейшов до політики «кількісного пом'якшення», з огляду на те що офіційні особи ЄЦБ рішуче заперечували цей факт. Відповідно до Л. Б. Смагі, тодішнього члена виконавчого комітету ЄЦБ, політика ЄЦБ не може вважатися «кількісним пом'якшенням» перш за все тому, що його метою є не стільки вплив на довгострокові відсоткові ставки, скільки відновлення найбільш постраждалих ринків. Унаслідок реалізації політики розширеної кредитної підтримки ЄЦБ, як і ФРС, значно змінив свій баланс. Проте варто зазначити, оскільки ця політика проводилася ЄЦБ не настільки послідовно, як ФРС, то і зобов'язання ЄЦБ зменшилися менше, ніж зобов'язання ФРС. Зокрема, за період між вереснем 2008 р. та січнем 2009 р., зобов'язання ЄЦБ зросли на 40 %, тоді як аналогічний показник для ФРС становив 142 %.

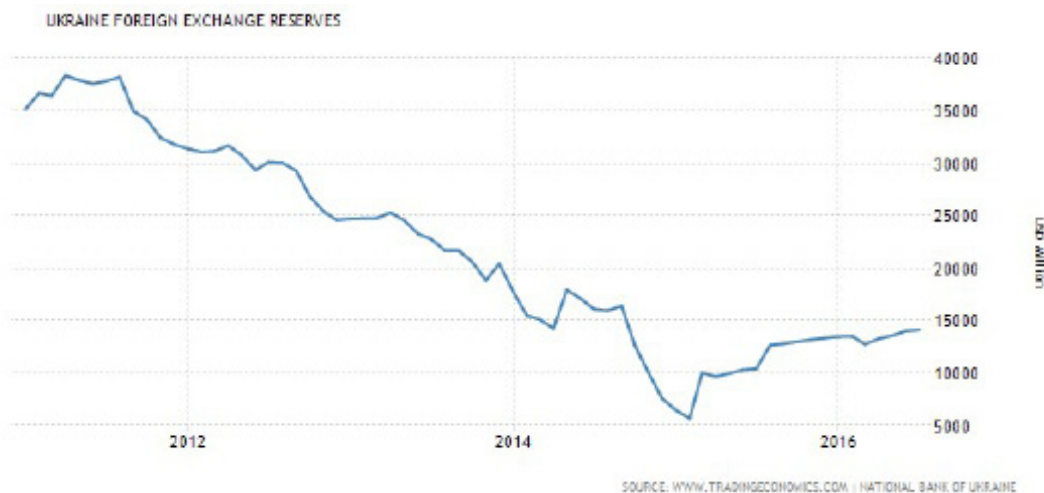
Загалом можна зробити висновок, що і ЄЦБ, і ФРС проводили багато в чому спільну політику протягом 2007 -ч 2009 рр., що вбачається логічним, тому що ЄЦБ багато в чому копіював політику ФРС. Механізми «кредитного пом'якшення» були застосовані обома центральними банками, хоча ЄЦБ застосовувала їх менш послідовно. Більш того, проаналізований матеріал надає змогу зробити припущення, що політика ЄЦБ радикально змінилася після банкрутства Lehman Brothers, тоді як ФРС лише розширила число нетрадиційних монетарних інструментів. Зокрема, якщо в період між 2007 р. та літом 2008 р. ЄЦБ намагався

стримати потенційну інфляцію, для чого навіть підвищив ставку рефінансування, то після вищезазначеної події він повністю сконцентрувався на недопущенні дефляції, за для чого миттєво обвалив ставку рефінансування на 3,25 %. Проте і ФРС, і ЄЦБ діяли відповідно до однієї головної мети: наповнити ринок ліквідністю, щоб не допустити повторення стагнації за часів Великої депресії. Проте заміна проблемних активів на бюджетні кошти не вирішила проблему кредитування приватного сектору, особливо в Єврозоні. Більш того, І. Подколзіна вказує на те, що політика сучасних центральних банків створює загрозу постійного циклу світових фінансових криз. Подолання чергової кризи шляхом накачування ринків ліквідністю призводить до наддування численних «пузирів» в економіці, що робить настання чергової кризи практично невідворотним.

Аналіз політики ФРС та ЄЦБ в аспекті прийнятності їхнього досвіду для сучасної України зводиться до відповіді на питання, чи є доцільною для сучасної України політика «кількісного пом'якшення» та чи була вона актуальною в ранній період кризи. Питання прийнятності парадигми «кількісного пом'якшення» для України піднімалося багатьма спеціалістами. Ще у 2011 р., коли держава зіткнулася з проблемою скорочення зовнішніх інвестицій, О. Щербакова, тодішній директор Генерального департаменту грошово-кредитної політики НБУ, зауважила, що впровадження в Україні політики «кількісного пом'якшення» неодмінно призведе до девальвації та інфляції [17]. Причина такого висновку полягає в тому, що зв'язок між насиченням українського ринку ліквідністю та збільшенням кредитування комерційного сектору не вбачається очевидним. Інакше кажучи, специфіка українських реалій вказує на те, що надруковані кошти радше підуть на валютний канал, ніж на кредити для економіки. За такої ситуації було вирішено рішуче відмовитися від цієї політики та сконцентруватися на утриманні курсу будь-якими засобами, розплачуючись за це поступово зникаючими золотовалютними резервами. Динаміка зміни обсягу українських золотовалютних резервів проілюстрована на графіку 2.



Графік 2. Золотовалютні резерви України: 2011 – 2016 рр.



Проаналізувавши досвід упровадження політики «кількісного пом'якшення», Г. Азаренкова, І. Шкодін та М. Гойхман зробили висновок, що вона є досить неоднозначним інструментом, який приводить до короточасних позитивних змін, але значно ускладнює процес проведення необхідних реформ в економіці та, до того ж, створює додаткові проблеми, пов'язані із необхідністю вийти з режиму нульових або наближених до нульових відсоткових ставок [11].

Найважливішим фактором, який має бути врахований під час аналізу проблеми політики «кількісного пом'якшення», є те, що ситуація, із якою зіштовхнувся НБУ у 2007 - 2009 рр., та ситуація, із якою він зіштовхнувся у 2014 р., якісно відрізняються одна від одної. Криза, що розпочалася в Україні у 2014 р., є радше локальним явищем і, не дивлячись на те що світова фінансова система знаходиться в досить нестабільному стані через ряд тривожних подій у Греції (референдум щодо відмови від вимог кредиторів), «Чорний понеділок» 24 серпня 2015 р., пов'язаний з вибухом «фондового пузиря» в Китаї, стрімке падіння цін на нафту та, нарешті, нещодавній сумнозвісний Brexit, розвиток подій в Україні на початку кризи був передусім викликаний зовнішніми факторами з радше політичним, ніж економічним підтекстом.

Інфляційні очікування безперечно були ключовим фактором, що визначав політику НБУ у 2014 - 2015 рр. На жаль, полі-

тика НБУ не відзначалася системністю та ефективністю протягом першого періоду кризи. Невдалий досвід використання індуктивного курсу, який призвів до гігантського інфляційного стрибка одразу після його відміни, є яскравим прикладом такої неефективності. Пояснюючи перехід від індуктивного курсу до гнучкого курсу, О. Устенко припустила, що якщо операції на чорному ринку, припустимо, переважно здійснюються за курсом 21 грн за 1 дол. США, а курс міжбанку становить 17 грн, то подолання розриву між цими двома показниками після відміни індуктивного курсу мало б досягти приблизного показника 19 грн за 1 дол. США [14]. Проте, як відомо, відміна індуктивного курсу вилилася в катастрофічний інфляційний стрибок. Саме тому банкіри, за зізнанням самої В. Гонtareвої, «благали її не скасовувати індективний курс», навіть не ураховуючи те, що він призвів до величезного розриву між курсом міжбанку та курсом на чорному ринку [13].

Безперечно, на цьому етапі політика «кількісного пом'якшення» для України була неактуальною, оскільки вона зазвичай супроводжується дуже високими інфляційними очікуваннями. При цьому це не завадило Національному банку України надрукувати 176 млрд грн у 2014 р., що зробило величезний внесок у подальше зростання індексу інфляції [12]. Щоб зупинити цей процес, НБУ був вимушений вдатися до жорстких обмежень валютних

операцій, встановлення зобов'язання експортерів продавати 75 % валютної виручки, та, звичайно ж, безпрецедентним підняттям дисконтної ставки, яка досягла цифри в 30 % у березні 2015 р., коли курс долара досяг психологічної межі в 30 гривень. Вочевидь до такої ситуації призвела комбінація різних чинників, проте безсистемність та непослідовність політики НБУ, особливо в аспекті збільшення грошової маси, стала одним із головних факторів.

На поточному етапі розвитку політика «гнучкого курсу» дозволила Україні отримати відносно стабільний курс без серйозного розриву між курсом міжбанку й курсом на чорному ринку. Проте очевидним є те, що тим самим НБУ підтвердив, що значна частина його попередніх кроків була помилковою.

Аналіз поточної ситуації в Україні показує, що політика «кількісного пом'якшення», так само як і політика «кредитного пом'якшення», неприйнятні для українських реалій. Перш за все, як вказувалося вище, ліквідність радше піде на валютні канали, ніж на кредитування. По-друге, проведення політики розширеного кредитування можливе лише за умови відносно стабільної банківської системи, із якої вилучено комерційні банки, які займаються шахрайськими операціями або просто не мають достатнього забезпечення. З цією метою НБУ продовжує проводити політику очищення банківського сектору, вилучаючи з системи ненадійні банки та підвищуючи вимоги щодо статутного капіталу. Без прозорості банківської системи будь-які глобальні кроки, спрямовані на пом'якшення умов кредитування для бізнесу, вбачаються малоефективними. Більш того, крихкий стан фінансової системи України наводить на думку, що друкування нових коштів підвищить загрозу нового стрибку інфляції в рази. Відтак здатність голови НБУ протистояти будь-яким намаганням уряду забезпечити бюджет новими коштами за рахунок «друкарського верстаку» є однією з ключових передумов успішності політики НБУ на поточному етапі розвитку.

Цікаво, що у 2016 р. Україна зіштовхнулася не лише із загрозою інфляції, але й із

загрозою дефляції, перспектива якої є не менш катастрофічною для вітчизняної економіки. Задля регулювання курсу НБУ віддає перевагу інструменту валютних аукціонів. Зокрема, за період 20 - 29 липня 2016 р., НБУ був вимушений продати близько 140 млн дол. США на 7 валютних аукціонах, щоб протистояти загрозі дефляції [16].

Загалом можна зазначити, що НБУ продовжує використовувати деякі інструменти, що застосовувалися ФРС та ЄЦБ в період 2007 - 2009 рр. (наприклад, зниження дисконтної ставки з 30 % у березні 2015 р. до 15,5 % наприкінці липня 2016 р.). Ці інструменти навряд чи можна назвати нетрадиційними. Більш того, специфіка української економіки та української фінансової системи дає підставу припустити, що такі інструменти навряд чи були б ефективними, тому що великий відсоток тіньової економіки та непрозорість банківської системи не дозволяє адекватно регулювати розподіл ліквідності, яка зрештою вимушено пішла би на валютні канали.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті було проаналізовано дії Європейського центрального банку та Федеральної резервної системи США у період світової фінансової кризи 2007 - 2009 рр. Протягом усього періоду кризи державне регулювання банківською системою США, окрім стабілізації фінансової системи, було також спрямоване на стимулювання економіки шляхом збільшення обсягів кредитування в країні. З цією метою було здійснено цілий комплекс заходів: поступове зниження дисконтної ставки до майже нульового показника, розширення кола контрагентів у кредитних операціях та заміни ненадійних цінних паперів державними облігаціями. У приблизно схожому ключі діяв і ЄЦБ, який намагався наповнити ринки ліквідністю через встановлення фінансових ставок на аукціонах із обов'язковим задоволення всіх заявок за умови їхнього надійного забезпечення. Проте політика ЄЦБ була менш послідовною через те, що на початковому етапі кризи він дуже обережно ставився до фактору інфляційних очікувань і навіть підвищив дисконтну ставку до 4,25 % лише для того, щоб обвалити її на 3,25 % після того, як стало зрозумі-

міло, що на зміну інфляційній загрозі прийшла загроза дефляції.

З огляду на те, що представники ЄЦБ та ФРС категорично заперечували використання політики «кількісного пом'якшення» та називали свої дії політикою «кредитного пом'якшення», проаналізований матеріал надає підставу стверджувати, що і ЄЦБ, і ФРС вдалися до механізмів «кількісного пом'якшення» на другому етапі кризи після банкрутства Lehman Brothers. Купівля іпотечних облігацій та значне збільшення й монетарної бази і грошової маси є яскравими свідченнями наведеної тези.

Проаналізований матеріал дає підстави стверджувати, що автоматичне перенесення інструментів «кількісного пом'якшення» та «кредитного пом'якшення», що використовувалися ФРС США та ЄЦБ протягом світової фінансової кризи 2007 - 2009 рр., на площину банківської системи сучасної України навряд чи було б ефективним. Непрозорість фінансової системи, вели-

ка кількість проблемних банків, значний відсоток тіньової економіки та, нарешті, досить слабка взаємодія між різними органами державної влади в країні, коли міністри часто вимушені лобіювати інтереси окремих бізнес-груп, стають на заваді проведення політики розширеного кредитування. Більш того, друкування коштів в умовах гнучкого курсу може призвести до катастрофічних наслідків, як це вже сталося у 2014 р., коли тиск уряду на НБУ вилився у безпрецедентний обсяг надрукованих коштів і, як результат, у значний інфляційний стрибок. За такої ситуації реалізація нестандартних інструментів «кількісного пом'якшення» є недоцільними на цьому етапі. Натомість політика низької облікової ставки, валютні інтервенції для регулювання курсу та подальше очищення банківської системи України від неплатоспроможних банків вбачаються пріоритетними завданнями для НБУ на найближчий час.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Andriuškevičiūtė D. The monetary policy of the European Central Bank in the period of sovereign debt crisis / D. Andriuškevičiūtė, N. Balčiūnas // *Ekonomika*. – 2013. – Vol. 92 (2). – P. 20-31.
2. Board of Governors of the Federal Reserve System. The Federal Reserve's response to the financial crisis and actions to foster maximum employment and price stability / Board of Governors of the Federal Reserve System – Режим доступу: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_crisisresponse.htm
3. European Central Bank. Monthly Bulletin July / European Central Bank – 2008. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200807en.pdf>
4. Fleming, M. J. Federal reserve liquidity provision during the financial crisis of 2007-2009 / M. J. Fleming // *Annual Review of Financial Economics*. – 2012. – Vol. 563. – P. 161-177.
5. Helleiner, E. Understanding the 2007-2009 Global Financial Crisis: Lessons for scholars of international political economy / E. Helleiner // *Annual Review of Political Sciences*. – 2011. – Vol. 14. – P. 67-87.
6. Joyce, M. Quantitative easing and unconventional monetary policy – and introduction / M. Joyce, D. Miles, D. Vayanos // *The Economic Journal*. – 2012. – Vol. 122. – P. 271-288.
7. Staff, W. Bernanke: You say 'quantitative easing'; I say 'credit easing' / W. Staff // *The Wall Street Journal*. – 2009. – Режим доступу: <http://blogs.wsj.com/economics/2009/01/13/bernanke-you-say-quantitative-easing-i-say-credit-easing>
8. Thornton, D. L. The Federal Reserve's response to the financial crisis: What it did and what it should have done / D. L. Thornton // *Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper Series: Working Paper 2012-050A*. – 2012. – Режим доступу: <https://research.stlouisfed.org/wp/2012/2012-050.pdf>
9. Trichet, J-C. The financial crisis and the role of central banks – the experience of the ECB / J-C. Trichet // *The speech given at the international symposium marking the 50th anniversary of Bank Al-Maghrib, Marrakech*. – 2009. – Режим доступу: <http://www.bis.org/review/r090603a.pdf>
10. Wheelock, D. Lessons Learned? Comparing the Federal Reserve's responses to the crisis of 1929-1933 and 2007-2009 / D. Wheelock // *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*. – 2010. – Vol. 92 (2). – P. 89-107.

11. Азаренкова, Г. Вплив політики кількісного пом'якшення на фінансовий ринок / Г. Азаренкова, І. Шкодін, М. Гойхман // Вісник Національного банку України. – 2013. – № 12. – С. 4-8.
12. В 2014 році Нацбанк надрукував 176 мільярдів гривень – депутат / Zn.ua. – 2015. – Режим доступу: http://zn.ua/ECONOMICS/v-2014-godu-nacbank-napechatal-176-mlrd-grn-deputat-178738_.html
13. Гонтарева: Банкіри благали не відмінити індикативний курс / Сегодня. – 2015. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/economics/finance/gontareva-bankiry-umolyali-ne-otmenyat-indikativnyy-kurs-596797.html>
14. Пешко, К. НБУ змінює курс. Причини і наслідки / К. Пешко // Главком. – 2015. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/publications/128266-nbu-menjaet-kurs.-prichiny-i-sledstvija.html>
15. Подколзина, И. А. Антикризисная политика монетарных властей зоны евро / И. А. Подколзина // Деньги и кредит. – 2010. – № 10. – С. 51-60.
16. Результати Валютних аукціонів НБУ / Фінансовий портал Мінфін. – 2016. – Режим доступу: <http://index.minfin.com.ua/nbu/auction>
17. Товстиженко, А. Нацбанк каже, що не буде «друкувати» гроші / А. Товстиженко // Dt.ua. – 2012. – Режим доступу: http://dt.ua/ECONOMICS/natsbank_kazhe,_scho_ne_bude_drukuvati_groshti.html

REFERENCES:

1. Andriuskeviciūtė, D. & Balčiūnas, N. (2013). The monetary policy of the European Central Bank in the period of sovereign debt crisis. *Ekonomika*, 92 (2), 20-31.
2. Board of Governors of the Federal Reserve System (n.d.). The Federal Reserve's response to the financial crisis and actions to foster maximum employment and price stability. *Federal Reserve*. Retrieved from https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_crisisresponse.htm.
3. ECB (2008). *Monthly Bulletin July*. Retrieved from: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb200807en.pdf>
4. Fleming, M.J. (2012). Federal Reserve Liquidity Provision during the Financial Crisis of 2007-2009. *Annual Review of Financial Economics*, 563, 161-177.
5. Helleiner, E. (2011). Understanding the 2007-2009 Global Financial Crisis: Lessons for Scholars of International Political Economy. *Annual Review of Political Sciences*, 14, 67-87.
6. Joyce, M., Miles, D., Scott, A. & Vayanos, D. (2012). Quantitative easing and unconventional monetary policy – and introduction. *The Economic Journal*, 122, 271-288.
7. Staff, W. (2009). Bernanke: You say 'Quantitative Easing,' I Say 'Credit Easing.' *The Wall Street Journal*. Retrieved from <http://blogs.wsj.com/economics/2009/01/13/bernanke-you-say-quantitative-easing-i-say-credit-easing>.
8. Thornton, D.L. (2012). The Federal Reserve's Response to the Financial Crisis: What It Did and What It Should Have Done. *Federal Reserve Bank of St. Louis Working Paper Series: Working Paper 2012-050A*. Retrieved from <https://research.stlouisfed.org/wp/2012/2012-050.pdf>.
9. Trichet, J-C. (2009). The financial crisis and the role of central banks – the experience of the ECB. *The speech given at the international symposium marking the 50th anniversary of Bank Al-Maghrib, Marrakech*. Bis.org. Retrieved from <http://www.bis.org/review/r090603a.pdf>.
10. Wheelock, D. (2010). Lessons Learned? Comparing the Federal Reserve's Responses to the Crisis of 1929-1933 and 2007-2009. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 92 (2), 89-107.
11. Azarenkova, G., Skodina, I. & Goyhman, M. (2013). The influence of the "quantitative easing" policies of financial markets. *Vesting of the National Bank of Ukraine*, 12, 4-8.
12. The representative says the National Bank has issued €176 billion in 2014 (2015). *Zn.ua*. Retrieved from http://zn.ua/ECONOMICS/v-2014-godu-nacbank-napechatal-176-mlrd-grn-deputat-178738_.html.
13. Gontareva: Bankers begged me not to cancel an indicative rate (2015). *Segodnya*. Retrieved from <http://www.segodnya.ua/economics/finance/gontareva-bankiry-umolyali-ne-otmenyat-indikativnyy-kurs-596797.html>.

14. Peshko, K. (2015). NBU is changing its course. Reasons and consequences. *Glavkom*. Retrieved from <http://glavcom.ua/publications/128266-nbu-menjaet-kurs.-prichiny-i-sledstvija.html>.
15. Podkolzina, I.A. (2010). Anti-crisis monetary policies of the euro zone authorities. *Dengi I Kredit*, 10, 51-60.
16. Results of NBU's currency auctions. *Financial portal Minfin*. Retrieved from <http://index.minfin.com.ua/nbu/auction>.
17. Trovstizenko, A. (2012). National Bank says it won't print money anymore. *Dt.ua*. Retrieved from http://dt.ua/ECONOMICS/natsbank_kazhe,_scho_ne_bude_drukuvati_groshti.html.

Радчиц Северин Олегович – аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Пот'є, 20

E-mail: severinrad@ukr.net

Radchych Severyn O. – postgraduate student

National academy of public administration under President of Ukraine

Address: 20, Ezene Pottie Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: severinrad@ukr.net

ORCID 0000-0002-6937-0857



УДК 351.86

doi: 10.15421/15201734

Специфіка етапів інституалізації розвідувальної діяльності в системі забезпечення національної безпеки України

В. А. Соколов

*Національна академія державного управління при Президентові України,
Київ, Україна*

Визначено поняття «інституалізації розвідувальної діяльності в системі забезпечення національної безпеки». Виявлено, що з метою реалізації державної політики національної безпеки України одним із завдань є удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони. Виокремлено та розкрито специфіку етапів інституалізації розвідувальної діяльності в системі забезпечення національної безпеки України, а саме: усвідомлення потреби в аналітичній та розвідувальній інформації; формування мети розвідувальної діяльності та цілей розвідувально-інформаційного забезпечення; ціннісне і нормативне впорядкування розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення національної безпеки; організація розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення національної безпеки. Наголошено, що основною умовою існування будь-якої суверенної держави є захист її національних інтересів та забезпечення державної та воєнної безпеки держави. Охарактеризовано сфери розвідувальної діяльності розвідувальних органів України, зокрема: політична, економічна, військова, науково-технічна, прикордонна, інформаційна та екологічна.

Ключові слова: аналітична діяльність; оперативно-розшукова діяльність; розвідувальна інформація; розвідувально-інформаційне забезпечення; сфери розвідувальної діяльності; політики національної безпеки; національні інтереси; воєнна безпека держави

Specificity of institutionalization stages for reconnaissance activity in the system of Ukrainian national security's guaranteeing

V. A. Sokolov

The National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

The author's definition of the notion "institutionalization of reconnaissance activity in the system of national security's guaranteeing" is suggested in the article. The specificities of institutionalization stages for reconnaissance activity in the system of Ukrainian national security's guaranteeing are marked out and developed here. For example, the study defines such options as need in recognition of analytical and reconnaissance information; forming of the aim for reconnaissance activity as well as goals of reconnaissance-information providing; value and legal ordering of reconnaissance activity in the interests of national security's guaranteeing; organization of reconnaissance activity in the interests of national security's guaranteeing.

Consequently, the recognition stage of analytical and reconnaissance information characterizes by the fact that since the first days of public and military construction in Ukraine was set a course towards its scientific support and creation of the system on reconnaissance-information providing of the national security policy. That's why in official as well as in scientific discourse the main aim of reconnaissance activity is formulated as overcoming of indefiniteness in the situation of unavoidable choice between alternatives of public-administrative decisions in the sphere of Ukrainian national security. Moreover, the general aims of reconnaissance-information providing in scientific discourse are defined as monitoring of strategic risks in different branches.

Цитування даної статті: Соколов В. А. Специфіка етапів інституалізації розвідувальної діяльності в системі забезпечення національної безпеки України / В. А. Соколов // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т.5. – №10. – С. 51- 59.

Citation of this article: Sokolov, V.A. Spetsyfika etapiv instytualizatsii rozviduvalnoi diialnosti v systemi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Specificity of the stages of institutionalization of intelligence activities in the system of ensuring national security of Ukraine]. *Public administration aspects*, 5(10), 51-59.

Received: 04.10.2017

Accepted: 18.10.2017

Nowadays all activities of reconnaissance bodies in Ukraine are ordered in many respects, but the most considerable for our study are value and legal ones. Such trends are indicated by currently in forced national legislation, which regulates the matters of reconnaissance-information providing of Ukrainian national security policy. Benefit of the given study is revelation of the circumstance that in order to implement Ukrainian state military policy properly compulsory are improvement of the state's strategic planning system, creation of the common system of monitoring, analysis, prognostication and decision-making in the sphere of national security and defense, guaranteeing of effective coordination and functioning of the common system of situational centers in profile public authorities in security and defense branch.

As a result, institutional mechanism of reconnaissance-information providing for public policy concerning Ukrainian national security includes structurally the wide range of authorities that organize and realize monitoring and analysis of the state's security environment in the context of reaching the aims defined in the Strategy of national security of Ukraine.

Keywords: analytical activity; investigation and search operations; reconnaissance information; reconnaissance-information providing; spheres of reconnaissance activity; national security policy; national interests; military security of the state

Специфика этапов институализации разведывательной деятельности в системе обеспечения национальной безопасности Украины

В. А. Соколов

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

Определено понятие «институализация разведывательной деятельности в системе обеспечения национальной безопасности». Установлено, что в целях реализации государственной политики национальной безопасности Украины одной из задач является совершенствование государственной системы стратегического планирования, создания единой системы мониторинга, анализа, прогнозирования и принятия решений в сфере национальной безопасности и обороны, обеспечения эффективной координации и функционирования единой системы ситуационных центров профильных органов государственной власти сектора безопасности и обороны. Выделена и раскрыта специфика этапов институализации разведывательной деятельности в системе обеспечения национальной безопасности Украины, а именно: осознание потребности в аналитической и разведывательной информации; формирование цели разведывательной деятельности и целей разведывательно-информационного обеспечения; ценностное и нормативное упорядочение разведывательной деятельности в интересах обеспечения национальной безопасности; организация разведывательной деятельности в интересах обеспечения национальной безопасности. Отмечено, что основным условием существования любого суверенного государства является защита ее национальных интересов и обеспечения государственной и военной безопасности государства. Охарактеризованы сферы разведывательной деятельности разведывательных органов Украины, в частности: политическая, экономическая, военная, научно-техническая, пограничная, информационная и экологическая.

Ключевые слова: аналитическая деятельность; оперативно-розыскная деятельность; разведывательная информация; разведывательно-информационное обеспечение; сферы разведывательной деятельности; политики национальной безопасности; национальные интересы; военная безопасность государства

Постановка проблеми. У Стратегії національної безпеки України зазначено, що докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України обумовлюють необхідність створення ефективного сектору безпеки і оборони України. Недосконалість правового, інституційного та науково-методичного забезпечення діяльності розвідувальних органів гальмує не лише створення ефективного сектору безпеки і оборони України, а й успішну реалізацію «Стратегії реформ – 2020»

[8]. З метою реалізації вказаного напрямку державної політики національної безпеки України одним із завдань є вдосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони [5].

Аналіз літературних джерел свідчить про те, що розгляду проблем теорії та практики розвідувально-інформаційного забезпечення державної політики національної безпеки України присвячено наукові праці вітчизняних дослідників, а саме: А. Семенченка (дав загальну характеристику системи інформаційно-аналітичного забезпечення політики національної безпеки України) [9]; В. Федька [11], Л. Артюшина, Г. Костенка [1], В. Чорного [12] (узагальнили та систематизували зарубіжний та вітчизняний досвід діяльності розвідувальних органів); В. Пилипчука (визначив пріоритетні напрями дослідження новітньої історії органів безпеки та розвідки в контексті розвитку системи забезпечення національної безпеки України) [4], М. Шевченка (увів у науковий обіг поняття «механізм інформаційно-розвідувального забезпечення політики національної безпеки») [13].

Незважаючи на значний науковий доробок вітчизняних дослідників, маємо констатувати, що сьогодні ще обмаль праць, у яких би обґрунтовувалися пропозиції щодо визначення: 1) актуальних викликів і загроз у сучасних умовах та на віддалену перспективу; 2) напрямів розвитку органів розвідки та системи забезпечення національної безпеки України в умовах трансформацій простору безпеки тощо.

Тобто недостатнє дослідження новітньої історії державного управління системою розвідувально-інформаційного забезпечення політики національної безпеки України, зокрема становлення, розвитку і правового забезпечення діяльності розвідувальних органів, не сприяє всебічній науковій оцінці наявних здобутків і пророчків, а також розробці пропозицій щодо подальшого розвитку системи забезпечення національної безпеки України в контексті завдань реформування сектору безпеки і оборони.

Пошуку відповідей на вказані та інші проблеми, на нашу думку, сприятиме дослідження новітньої історії державного управління системою розвідувально-інформаційного забезпечення політики національної безпеки України.

Метою статті є розкриття специфіки етапів інституалізації розвідувальної діяль-

ності в системі забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. А. А. Васіна інституалізацію у державному управлінні (англ. *institutionalization in state management*) пропонує розуміти як процес формування, розвитку і засвоєння всіма елементами системи державного управління норм, правил, ролей, цінностей і еталонів, необхідних для здійснення державно-управлінської діяльності, способів контролю за їх поведінкою, а також результат процесу, у межах якого досягаються об'єктивізація державного управління і його ефективне функціонування. Процес інституалізації у державному управлінні включає кілька послідовних етапів: 1) виникнення потреби, задоволення якої вимагає спільних організаційних дій за участю державних інституцій; 2) формування загальних цілей; 3) встановлення процедур розробки й прийняття норм і правил; 4) розробка, прийняття, запровадження норм і правил; 5) встановлення системи санкцій для підтримки норм і правил, диференціація їх застосування в окремих випадках; 6) формування статусів і ролей, які б охоплювали всіх учасників певної державно-управлінської діяльності; 7) легітимізація, суспільне визнання встановлених правил і норм; 8) закріплення цього визнання в неформальних правилах, традиціях поведінки та взаємодії всіх учасників державно-управлінської діяльності [2, с. 202 – 204].

Застосуємо наведені вище теоретичні положення під час дослідження практичних проблем інституалізації розвідувальної діяльності в системі забезпечення національної безпеки. Останнє пропонуємо розуміти як процес становлення стратегічної та ситуаційної аналітики як соціального інституту, що включає в себе етапи:

1. Усвідомлення потреби в аналітичній та розвідувальній інформації. Основною умовою існування будь-якої суверенної держави є захист її національних інтересів. Водночас першопорядковою умовою успішного державного будівництва є забезпечення державної та воєнної безпеки держави. Останнє потребує:

1) вирішення найважливіших завдань державної безпеки та налагодження інформаційно-аналітичного забезпечення по-

літики національної безпеки. З метою вирішення вказаних завдань 20 вересня 1991 р. Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про створення Служби національної безпеки України» [7]. Протягом вересня 1991 р. – лютого 1992 р. призначено керівництво Служби національної безпеки України та головних структурних підрозділів, розроблена і затверджена організаційно-штатна структура апарату служби, її регіональних підрозділів. Також створені Головне управління розвідки, Головне управління контррозвідки, Управління «К», а також регіональні управління [10]. Важливими кроками у справі зміцнення організаційно-правових засад забезпечення державної безпеки та налагодження інформаційно-аналітичного забезпечення політики національної безпеки стали ухвалені українським парламентом у 1992 р. Закон України «Про Службу безпеки України» [3, с. 275 – 287] та Закон України «Про оборону України» [3, с. 72 – 86];

2) створення спеціальної системи розвідувально-інформаційного забезпечення центрального апарату міністерства оборони та державно-управлінських структур виконавчої гілки влади. Головним елементом вказаної системи є військова розвідка. На думку начальника Головного управління розвідки Міністерства оборони України (1992 – 1997 рр.) О. Скіпальського: «В основу організації і діяльності військової розвідки повинні бути покладені основні положення Воєнної доктрини і об'єктивний принцип незалежності результатів інформаційної роботи від зміни політичних поглядів вищого керівництва держави» [11, с. 385].

3) відповідного наукового супроводу. Першою повнокровною структурою наукового супроводження військового будівництва став Центр оперативно-стратегічних досліджень Збройних сил України. Цей центр структурно входив до складу Центрального апарату Міністерства оборони України та виконував дві функції – управлінську та дослідницьку. Також 20 листопада 1991 р. міністр оборони України схвалив склад Наукової експертної ради Міністерства оборони як офіційного органу незалежної експертизи. На думку вітчизняних дослідників Л. Артюшина та Г. Костенка:

«Наявність науково проробленої і юридично закріпленої концептуальної основи дозволила Україні першій, у межах колишнього Радянського Союзу, підготувати і вже 6 грудня 1991 р. прийняти основні закони України щодо військового будівництва: «Про Збройні Сили України» і «Про оборону України». За рядом своїх розділів ці закони не мали аналогів на теренах колишнього СРСР» [1, с. 11].

2. Формування мети розвідувальної діяльності та цілей розвідувально-інформаційного забезпечення. Розглянемо визначення цілей розвідувальної діяльності у вітчизняному офіційному та науковому дискурсах.

В офіційному дискурсі, а саме в ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» (1992 р.) одним з основних завдань служби є здійснення інформаційно-аналітичної роботи в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України [3, с. 281]. Також у ст. 11 та 12 Закону України «Про оборону України» (1992 р.) визначено функції Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних сил України щодо розвідувально-інформаційного забезпечення, а саме: 1) на Міністерство оборони України покладено виконання функції з проведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах національної безпеки та оборони держави, у прийнятті участі в аналізі воєнно-політичної обстановки, прогнозуванні, виявленні та визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці; 2) на Генеральний штаб Збройних сил України покладено виконання функції з проведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підтримання в готовності і бойового застосування Збройних сил України [3, с. 77 – 81]. Проте лише в ст. 1 Закону України «Про розвідувальні органи України» (2001 р.) в офіційному дискурсі визначено поняття «розвідувальна діяльність»: «діяльність, яка здійснюється спеціальними засобами і методами з метою забезпечення визначених законом органів

державної влади розвідувальною інформацією, сприяння та реалізації та захисту національних інтересів, протидії за межами України зовнішнім загрозам національній безпеці України». У цій самій статті визначено поняття «розвідувальна інформація»: «усні та зафіксовані на матеріальних носіях (у тому числі у зразках виробів і речовин) відомості, які неможливо отримати офіційним шляхом, про реальні та потенційні можливості, плани, наміри і дії іноземних держав, організацій та окремих осіб, що загрожують національним інтересам України, а також про події і обставини, що стосуються національної безпеки і оборони» [3, с. 288].

У ст. 6 Закону України «Про розвідувальні органи України» визначено сфери розвідувальної діяльності розвідувальних органів України, а саме:

- Служба зовнішньої розвідки України – у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах;

- розвідувальний орган Міністерства оборони України – у воєнній, воєнно-політичній, воєнно-технічній, воєнно-економічній, інформаційній та екологічній сферах;

- розвідувальний орган спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону – у сферах прикордонної та імміграційної політики, а також в інших сферах, що стосуються питань захисту державного кордону України та її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні [3, с. 290].

Є сенс також зауважити, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» (2003 р.) однією з функцій Державної прикордонної служби України визначено ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Оперативно-розшукову діяльність» [3, с. 438].

Розглянемо визначення цілей розвідувальної діяльності у вітчизняному науковому дискурсі. Так, на думку О. Скіпальського, головною метою військової розвідки є своєчасне попередження керівників держав-

них органів про виникнення загрози національній безпеці шляхом надання керівництву держави і збройним силам своєчасної, достовірної та повної інформації про діяльність інших держав, які можуть становити загрозу національній безпеці держави. Ця мета досягається шляхом відповідного розвідувально-інформаційного забезпечення. Останнє О. Скіпальський пропонує розуміти як комплекс заходів, спрямованих на добування військовою розвідкою даних як воєнного, так і воєнно-політичного, воєнно-економічного, воєнно-технічного і воєнно-наукового характеру, необхідних для зацікавлених споживачів відповідних державних структур [11, с. 386].

На думку Л. Артюшина та Г. Костенка, метою розвідувальної діяльності є моніторинг стратегічного ризику. Останнє науковці пропонують розуміти як процедуру комплексного збирання інформації, її нагромадження, аналіз, оцінювання та прогнозування стратегічного ризику з метою керування ним. Моніторинг стратегічного ризику повинен здійснюватися на таких рівнях управління системами безпеки: національному, регіональному, субрегіональному, глобальному. При цьому напрямками аналізу стратегічного ризику мають бути: дії тільки національних урядів і взаємодіючих із ними суб'єктів політичної і економічної діяльності; дії національних урядів, суб'єктів економічної діяльності, політичних сил усередині держави і за її межами (партій, урядів у вигнанні і под.) [1, с. 17].

3. Ціннісне і нормативне впорядкування розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення національної безпеки. У Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (1998 р.) вказано, що до компетенцій Ради національної безпеки і оборони України належить забезпечення і контроль надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналіз на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України [3, с. 108 – 112]. Інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України здійснює її

апарат, який підпорядковується секретареві Ради національної безпеки і оборони України.

Для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи. Функції та повноваження цих органів визначаються окремими положеннями, які затверджує президент України.

В Законі України «Про розвідувальні органи України», який схвалила Верховна Рада України у березні 2001 р., чітко визначено мету, головні завдання та принципи роботи, правові засади організації та діяльності розвідувальних органів. Так, у ст. 4 цього закону на розвідувальні органи України покладається виконання таких завдань:

- добування, аналітична обробка та надання визначеним законом органам державної влади розвідувальної інформації;
- здійснення спеціальних заходів, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, воєнній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку, захисту та охорони державного кордону;
- забезпечення безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, обізнаних у відомостях, що становлять державну таємницю;
- участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією в порядку, визначеному законом, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією;
- вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам

державної власності за межами України [3, с. 289].

Загальне керівництво, питання утворення, реорганізації і ліквідації розвідувальних органів здійснюються відповідно до конституційних повноважень президентом України [3, с. 32 – 36]. Координує діяльність розвідувальних органів України президент України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України, яка діє відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [3, с. 108 – 112].

У ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) визначено, що діяльність усіх державних органів повинна бути зосереджена на прогностуванні, своєчасному виявленні, попередженні й нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисту суверенітету й територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, підйомі економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини й громадянина, викорінюванні злочинності, удосконаленні системи державної влади, зміцненні законності й правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтримці на належному рівні її оборонного потенціалу й обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації [3, с. 55 – 58].

4. Організація розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення національної безпеки. Організація розвідувальної діяльності в інтересах забезпечення національної безпеки почала здійснюватися з 1992 р. відповідно до положень законів України «Про Службу безпеки України» [3, с. 275 – 287] та «Про оборону України» [3, с. 72 – 86], а також Закону України «Про Державну прикордонну службу України» (2003 р.) [3, с. 437 – 454].

У лютому 2004 р. Указом президента України на базі Головного управління розвідки та Головного управління «Р» був створений Департамент розвідки Служби безпеки України (СБУ). А вже 14 жовтня 2004 р. Указом президента України «Про Службу зовнішньої розвідки України» на базі Департаменту розвідки СБУ була створена Служба зовнішньої розвідки України

(СВР) як спеціальний державний орган. Вітчизняний дослідник В. Чорний зазначає: «Поза сумнівом, виділення СВР зі складу СБУ було виправданим. Адже зовнішня розвідка в жодній країні світу не належить до правоохоронних органів. Вона здійснює свою діяльність за межами держави, добуває закриту інформацію, яка не підлягає розголошенню» [12, с. 218]. Далі науковець зазначає, що СВР України була створена не на підставі закону, як того вимагає Конституція України, а Указом президента України. У такому нелегітимному форматі служба проіснувала понад рік і лише після прийняття Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» в 2005 р. ця суперечність була знята [12, с. 218].

У Законі України «Про Службу зовнішньої розвідки України» однозначно встановлюється, що служба є військовим формуванням, яке підпорядковується президентові України і підконтрольне йому та Верховній Раді України (ст. 1). Також у законі визначено, що СВР України є правонаступником розвідувального органу СБУ (ст. 10) [6]. Усе це свідчить про те, що Україна, сповідуючи загальноєвропейські цінності та стандарти, запровадила в державне управління системою розвідувально-інформаційного забезпечення політики національної безпеки розмежувальний принцип, «відповідно до якого спеціальні служби, що займаються таємною інформаційною діяльністю, відокремлені від останніх, будь-яких зовнішніх владних повноважень» [12, с. 219].

Інформація, здобута й опрацьована розвідувальними органами України, надається президентові України, голові Верховної Ради України, прем'єр-міністрові України та іншим визначеним президентом України споживачам в установленому ним порядку з додержанням вимог законів України «Про інформацію» [3, с. 331 – 340], «Про державну таємницю» [3, с. 341 – 363] та ін.

Порядок взаємодії розвідувальних органів України визначається законами і прийнятими відповідно до них іншими нормативно-правовими актами. Розвідувальні органи України взаємодіють встановленим чином з органами державної влади України,

між собою і з правоохоронними органами України та інформують про свою діяльність громадськість України в установленому порядку. Також розвідувальні органи України з дозволу президента України в межах та обсягах, визначених ним, можуть встановлювати і підтримувати контакти зі спеціальними службами іноземних держав, у тому числі на основі двосторонніх чи багатосторонніх міжнародних договорів України з додержанням вимог законодавства України [3].

Висновки. Проведений аналіз етапів інституалізації діяльності розвідувальних органів щодо розвідувально-інформаційного забезпечення політики національної безпеки України дозволяє зробити такі висновки:

1) етап усвідомлення потреби в аналітичній та розвідувальній інформації характеризується тим, що з перших днів державного та військового будівництва в Україні був узятий курс на його наукове супроводження та створення системи розвідувально-інформаційного забезпечення політики національної безпеки;

2) як в офіційному, так і в науковому дискурсах основна мета розвідувальної діяльності сформульована як подолання невизначеності в ситуації неминучого вибору варіантів державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки України. Загальними цілями розвідувально-інформаційного забезпечення в науковому дискурсі визначено моніторинг стратегічних ризиків у різних сферах;

3) наразі діяльність розвідувальних органів в Україні ціннісно і нормативно впорядкована, про що свідчить чинне національне законодавство, яке регулює питання розвідувально-інформаційного забезпечення політики національної безпеки української держави;

4) інституційний механізм розвідувально-інформаційного забезпечення державної політики національної безпеки України структурно включає в себе комплекс органів, що організовують та проводять моніторинг та аналіз безпекового середовища держави в контексті досягнення цілей, поставлених у Стратегії національної безпеки України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Артюшин Л. М. Теоретичні аспекти стратегії воєнної безпеки суспільства і держави : монографія / Л. М. Артюшин, Г. Ф. Костенко. – Харків : НУВС, 2003. – 176 с.
2. Васіна А. О. Інституалізація у державному управлінні / А. О. Васіна // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – С. 202–204.
3. Гриценко А. Нормативно-правова база в галузі безпеки і оборони України / А. Гриценко, М. Кожієл, А. Єрмолаєв, Ф. Флурі. – вид. 2-ге, доповн. – Київ : Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, 2012. – 820 с.
4. Пилипчук В. Г. Проблеми дослідження новітньої історії органів безпеки та розвідки в контексті розвитку сектору безпеки України / В. Г. Пилипчук // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 3. – С. 114–119.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>.
6. Про Службу зовнішньої розвідки України : закон України від 01.12.2005 // Відомості Верх. Ради України. – 2006. – № 8. – Ст. 94.
7. Про створення Служби національної безпеки України : постанова Верх. Ради України від 20.09.1991 // Відомості Верх. Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 689.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.
9. Семенченко А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія / А. І. Семенченко. – Київ : Вид-во НАДУ, 2008. – 428 с.
10. Служба безпеки України: становлення, досвід, пріоритети діяльності. – Київ : НКЦ Ін-т оперативної діяльності та держ. безпеки, 2007. – 192 с.
11. Федько В. Ф. Философия специальных служб: Собрание афоризмов, высказываний и выдержек из оперативных документов / В. Ф. Федько ; вступ. статьи С. М. Худобин, Н. А. Короп, А. А. Запорожец, послесл. В. Н. Большаков. – Киев : Изд. дом «Княгиня Ольга», 2006. – 704 с.
12. Чорний В. С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку : монографія / В. С. Чорний. – Ніжин : ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2009. – 368 с.
13. Шевченко М. М. Методика системно-комплексного дослідження державного управління забезпеченням національної безпеки / М. М. Шевченко // Вісник Нац. акад. оборони України. – 2010. – № 4. – С. 235–240.

REFERENCES:

1. Artiushyn, L.M. & Kostenko, H.F. (2003). *Teoretychni aspekty stratehii voiennoi bezpeky suspilstva i derzhavy : monohrafiia* [Theoretical aspects of military security's strategy of society and the state. Monograph]. Kharkiv, NUVS (in Ukrainian).
2. Vasina, A.O. (2011). *Instytutalizatsiia u derzhavnomu upravlinni* [Institutionalization in public administration]. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t.* (Vol. 2.: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia). 202–204 (in Ukrainian).
3. Hrytsenko, A., Kozhiel, M., Yermolaiev, A. & Fluri, F. (2012). *Normatyvno-pravova baza v haluzi bezpeky i oborony Ukrainy* [Legislation in the field of security and defense of Ukraine]. Kyiv, Tsentr doslidzhennia armii, konversii ta rozzbroiennia. (in Ukrainian).

4. Pylypchuk, V.H. (2012). Problemy doslidzhennia novitnoi istorii orhaniv bezpeky ta rozvidky v konteksti rozvytku sektoru bezpeky Ukrainy [Research problems of modern history of security and reconnaissance bodies in the context of security branch development in Ukraine]. *Stratehichni priorytety*, (3), 114–119 (in Ukrainian).
5. The President of Ukraine (2015). *The decree “On decision of the Council of national security and defense of Ukraine from 06.05.2015 “On the Strategy of the national security of Ukraine”*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070> (in Ukrainian).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006). The Law of Ukraine “On the Service of external reconnaissance of Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 8. (in Ukrainian).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991). The resolution “On establishment of the Service of national security of Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 49. (in Ukrainian).
8. The President of Ukraine (2015). *The decree “On the Strategy of sustainable development “Ukraine – 2020”*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245> (in Ukrainian).
9. Semchenko, A.I. (2008). *Metodolohiia stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky Ukrainy : monohrafiia [Methodology of strategic planning in the field of public administration in Ukrainian national security's guaranteeing. Monograph]*. NADU, Kyiv (in Ukrainian).
10. Institute of operational activity and state security. (2007). *Sluzhba bezpeky Ukrainy: stanovlennia, dosvid, priorytety diialnosti [The Service of security of Ukraine: formation, experience, priorities of activity]*. NKT IOODDB, Kyiv (in Ukrainian).
11. Fedko, V.F. (2006). *Filosofiiia spetsialnykh sluzhb: Sobranie aforizmov, vyskazyvanii i vyderzhok iz operativnykh dokumentov [Philosophy of special services. Collection of aphorisms, statements and extracts from operational documents]*. Kyiv, Publishing house “Kniaginia Olga” (in Russian).
12. Chorni, V.S., (2009). *Viiskova orhanizatsiia Ukrainy: stanovlennia ta perspektyvy rozvytku : monohrafiia [Military organization of Ukraine: formation and future trends. Monograph]*. Nizhyn, Aspekt-Polihraf (in Ukrainian).
13. Shevchenko, M.M. (2010). *Metodyka systemno-kompleksnoho doslidzhennia derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky [Methods of system-complex research of public administration in national security's guaranteeing]*. *Visnyk Natsionalnoi akademii oborony Ukrainy*, (4), 235–240 (in Ukrainian).

Соколов Вадим Андрійович – аспірант

Національна академія державного управління при Президенті України

Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Пот'є, 20

E-mail: vadim_sokolov@ukr.net

Sokolov Vadim A. – postgraduate student

National academy for public administration under President of Ukraine

Address: 20, Ezene Pottie Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: vadim_sokolov@ukr.net

ORCID 0000-0002-7564-3866

