

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

АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

www.aspects.org.ua

2021 ТОМ 9 № 1

Видається з вересня 2013 року
6 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2021



Аспекти публічного управління

Науковий журнал

Том 9 № 1 2021

Засновник:

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020 р. надано статус фахового видання з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 02/242 від 23.02.2021).

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

Індексується:
DOAJ

IndexCopernicus
ERIH PLUS

Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
Ulrichs web
WorldCAT

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозачка, 12д, к. 8
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
grani-print.dp.ua
graniprint@gmail.com

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, підприємств, організацій, установ та ін. 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.

© «Аспекти публічного управління» 2021

Редакційна колегія

Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Аврейцевич Ян	д.т.н., проф. (Польща)
Андріанов Ігор	д. ф-м. н., проф. (Німеччина)
Бобровська Олена	д. держ.упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ.упр., проф.
Глук Кшиштоф	д.ф.н., доцент. (Польща)
Гутнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., проф.
Кравченко Богдан	д. держ.упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Крушельницька Таїсія	д. держ. упр., проф.
Кузнецовенє Йоланта	д.ф.н., проф. (Литва)
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Огданський Кирило	к. е. н., доц.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Матвеева Ольга	к. держ. упр., доц.
Молоканова Валентина	д. т. н., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевичус Юзас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф.
Серьогіна Тетяна	к. держ. упр., доцент
Старушенко Галина	к. т. н., доцент
Сорокіна Людмила	к. соц. н., доцент
Сорокіна Наталія	к. держ. упр., доцент
Тарасенко Тетяна	к. держ. упр., доцент
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., проф.
Шпекторенко Ігор	д. держ. упр., проф.

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій
Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталія
Технічний редактор: Лобода Руслана
Коректор української та російської мов: Левщанова Ольга
Коректор англійської мови: Комлева Юлія

Контакти:

+30(050)258-83-86; +38(097)269-55-13
aspects.dnipro@gmail.com
aspects.org.ua



Public Administration Aspects

Scientific journal

9 (1) 2021

Founders:

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

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 886 of 02 July 2020 by
the Ministry of Education and Science
of Ukraine was given the status of
specialized publication on public
administration

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 № 02/242 dated 23.02.2021)

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

Indexed:

DOAJ

IndexCopernicus

ERIH PLUS

Google Scholar

Vernadsky National Library of Ukraine

CrossRef

Ulrichs web

WorldCAT

Publisher:

Publishing house «Grani»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(097)269-55-13
+38(050)258-83-86
graniprint@gmail.com
grani-print.dp.ua

Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

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 published articles.

Reprints and translations are allowed on
the written consent with the editorial office
and the author.

© «Public administartion aspects» 2021

Editorial board

Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Awrejcewicz Jan	Full Prof. Dr. (Poland)
Andrianov Igor	Full Prof. Dr. (Germany)
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevheniy	Full Prof. Dr.
Gluc Krzysztof	Assoc. Prof. Dr.
Gao Tianmin	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Sergiy	Full Prof. Dr.
Kravchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Full Prof. PhD
Krushelnyska Taisiia	Full Prof. Dr.
Kuznecoviene Jolanta	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Ohdanskyi Kyrilo	Assoc. Prof. PhD
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Matveieva Olha	Assoc. Prof. PhD
Molokanova Valentyna	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzhevichus Yuzas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohin Sergii	Full Prof. Dr.
Serohina Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Starushenko Halyna	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Liudmyla	Assoc. Prof. PhD
Sorokina Natalia	Assoc. Prof. PhD
Tarasenko Tetiana	Assoc. Prof. PhD
Chykarenko Iryna	Full Prof., Dr.
Shpektorenko Igor	Full Prof., Dr.

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputies Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina Tetiana,
Sorokina Natalia

Technical Editor: Loboda Ruslana

Corrector of Ukrainian and Russian languages: Levshchanova Olha
Corrector of English language: Komleva Yulia

Contacts:

+30(050)258-83-86; +38(097)269-55-13

aspects.dnipro@gmail.com

aspects.org.ua

ЗМІСТ

C. 5	<i>Квітка Сергій, Старушенко Галина</i> Фактори підвищення міжнародних рейтингів українських закладів вищої освіти в умовах цифрової трансформації суспільства
C.35	<i>Шаульська Галина</i> Публічне управління та трансформації української моделі громадянського суспільства
C. 44	<i>Грабовенко Наталя</i> Міжнародні стандарти імплементації автономії закладів вищої освіти
C. 50	<i>Гула Олена</i> Сучасні механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління: теоретичні засади
C. 55	<i>Гнатенко Валерій</i> Загрози економічній безпеці держави в умовах глобалізації
C. 63	<i>Макашов Валерій</i> Діяльність органів місцевого самоврядування в реалізації програм розвитку оздоровчої рухової активності населення
C. 72	<i>Гбур Зоряна, Кошова Світлана</i> Нормативно-правові засади боротьби з тероризмом в Україні
C. 81	<i>Корнієвський Сергій</i> Синергетичне поєднання різних вимірів інтегрованості у формуванні політики регіонального розвитку в Україні
C. 91	<i>Лукаш Світлана, Маслак Олександр, Побідинський Роман</i> Державне управління процесом автономізації медичних закладів в умовах реформування системи охорони здоров'я (рецензент Хожило)
C. 106	<i>Красівський Орест, Товт Вікторія</i> Особливості та проблеми здійснення митного контролю в контексті європейської інтеграції
C. 113	<i>Шумляєва Ірина</i> Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні
C. 121	<i>Кравченко Тетяна</i> Процеси забезпечення якості в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання

Contents

P. 5	<i>Kvitka Sergiy, Starushenko Halyna</i> Factors of raising international ratings of Ukrainian higher education institutions in the conditions of digital transformation of society
P. 35	<i>Shaulska Halyna</i> Public governance and transformation Ukrainian model of civil society
P. 44	<i>Hrabenko Natalia</i> International implementation standards Autonomy of higher education institutions
P. 50	<i>Gula Olena</i> Modern mechanisms for ensuring personnel security in the system of public administration: theoretical principles
P. 55	<i>Hnatenko Valeriy</i> Threats to the economic security of the state under conditions of globalization
P. 63	<i>Makashov Valeriy</i> Activities of local governments in the implementation of development programs for health-improving physical activity of the population
P. 73	<i>Hbur Zoryana, Koshova Svitlana</i> Regulatory fundamentals of the fight against terrorism in Ukraine
P. 81	<i>Korniievskiy Sergii</i> Synergetic combination of different dimensions of integration in the formation of regional development policy in Ukraine
P. 91	<i>Lukash Svitlana, Maslak Oleksandr, Pobidynskiy Roman</i> Public administration of the process of autonomy of medical institutions in the context of health care reform
P. 106	<i>Krasivskyy Orest, Tovt Victoria</i> Features and problems of customs control in the context of European integration
P. 113	<i>Shumliaieva Iryna</i> Influence of European norms of participatory democracy on increasing the level of Ukrainian citizens participation in local government
P. 121	<i>Kravchenko Tetyana</i> Quality assurance processes in local government bodies: features of definition and evaluation



Сергій Квітка, Галина Старушенко

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

Фактори підвищення міжнародних рейтингів українських закладів вищої освіти в умовах цифрової трансформації суспільства

Стаття присвячена статистичному аналізу інструментарію оцінки міжнародної конкурентоспроможності закладів вищої освіти (ЗВО) на основі Вебометричного рейтингу університетів в умовах цифрової трансформації.

Досліджено рейтинги ЗВО як сучасний інформаційний інструмент управління сферою освіти. Здійснено стислий огляд та аналіз досліджень і публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців стосовно ролі рейтингів в якості механізму оцінювання ЗВО як освітніх і наукових центрів.

З використанням професійної програми статистичної обробки даних STATGRAPHICS Centurion XV.I і методу головних компонент проаналізовано специфіку Вебометричних індикаторів та їх вплив на глобальний рейтинг провідних світових університетів. На основі статистичних оцінок виявлені причини недостатньо високих рейтингових позицій національних ЗВО в системі Вебометрікс.

Розроблено пропозиції щодо підвищення показників представленості українських ЗВО в Інтернет-просторі, підняття їх міжнародного рейтингу за Вебометричними критеріями та якісного розвитку вітчизняної наукової й освітньої школи в контексті світових тенденцій.

Результати дослідження можуть бути використаними органами управління та керівним складом українських ЗВО при розробці та коригуванні стратегій розвитку, а також фахівцями, які розроблюють, втілюють та оцінюють державну політику України у сфері вищої освіти.

Ключові слова: *заклади вищої освіти, рейтинг університетів, Вебометричний рейтинг університетів, Вебометрікс, Web-індикатори, програма STATGRAPHICS, метод головних компонент*

Sergiy Kvitka, Halyna Starushenko

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

Factors of raising international ratings of Ukrainian higher education institutions in the conditions of digital transformation of society

The article is devoted to the statistical analysis of the tools for assessing the international competitiveness of higher education institutions (HEIs) on the basis of the Webometric ranking of universities in terms of digital transformation. The ratings of ZVO as a modern information tool for education management are studied. A brief review and analysis of research and publications of domestic and foreign scientists on the role of ratings as a mechanism for assessing free economic education as educational and research centers. Using the professional statistical data processing program STATGRAPHICS Centurion XV.I and the principal components method, the specifics of Webometric indicators and their impact on the global ranking of the world's leading universities were analyzed. Based on statistical assessments, the reasons for insufficiently high rating positions of national free economic zones in the Webometrics system have been identified. Proposals have been developed to increase the representation of Ukrainian free economic zones in the Internet space, to raise their international rating according to Webometric criteria and to qualitatively develop the domestic scientific and educational school in the context of world trends. The results of the study can be used by the governing bodies and management of Ukrainian free economic zones in the development and adjustment of development strategies, as well as specialists who develop, implement and evaluate the state policy of Ukraine in the field of higher education.

Keywords: *institutions of higher education, ranking of universities, Webometric rating of universities, Webometrics, Web-indicators, STATGRAPHICS program, principal components method*

Вступ.

Ключовими особливостями сучасного етапу розвитку суспільства є цифрова трансформація яка зумовлює зростаючий рівень конкуренції між університетами, під якими ми розуміємо заклади вищої освіти (ЗВО). В цих умовах зростає роль іміджевої складової сучасних ЗВО: репутації вузу, кваліфікації його викладачів та випускників. З одного боку, перед сучасними університетами стоїть завдання надання якісної освіти і задоволення запитів більш освічених і вимогливих споживачів, а з іншого боку – ЗВО повинні мати стійке фінансове становище, залишаючись учасниками ринку.

У цьому зв'язку в сучасному світі постійно зростає попит на прозорі й об'єктивні інструменти оцінки освіти. Наразі невід'ємною компонентою ринку освітніх послуг є складання рейтингів ЗВО. Такі рейтинги є важливим фактором світового ринку освітніх послуг, а їх вплив прийняв глобальний характер. Рейтинги затребувані, зручні в застосуванні як інструмент оцінки роботи ЗВО в умовах посиленої конкурентної боротьби в світовому науково-освітньому просторі.

В Україні оцінка розвитку діяльності наукових установ за рейтинговою шкалою регламентується Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Порядку оцінки розвитку діяльності наукової установи» від 3 квітня 2012 р. № 399 (2012) в якому розроблені критерії класифікаційної оцінки рівня і престижу наукової установи за масштабом наукового потенціалу і досягненнями у попередні роки. Порядок проведення державної атестації наукових установ затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державної атестації наукових установ» від 19 липня 2017 р. № 540 (2017).

Актуальність дослідження особливостей рейтингової оцінки ЗВО стає тим більш значущою в світлі нових вимог до оцінювання наукових установ в Україні, започаткованого з 2019 р. відповідно до розробленої Міністерством освіти і науки України методики оцінювання, а

також положення про експертні групи та експертну комісію, що затверджено Наказом МОН «Деякі питання державної атестації наукових установ» від 17 вересня 2018 р. за № 1008 (2018).

Пропоноване дослідження присвячене докладному розгляду одного з найбільш значущих і загальноновизнаних світових глобальних рейтингів – Вебометричного рейтингу університетів світу (Ranking Web of World Universities) (Ranking Web of World Universities. About us, 2020), визначенню положення в ньому українських ЗВО, виявленню перспектив подальшого розвитку і відповідного корегування їх Web-політики.

Рейтинги ЗВО – відносно нове явище в діяльності української вищої школи, яке почало помітно впливати на неї лише в останнє десятиліття. Інтернаціоналізація вищої освіти в рамках зростаючої глобалізації економіки зумовила появу всесвітніх рейтингів університетів і необхідність порівняння навчальних закладів різних країн за цілою низкою параметрів, яким раніше в Україні не надавалося великого значення.

Напевне, саме цим, зокрема, і пояснюється той факт, що рейтинг українських ЗВО у системі Вебометрікс (Webometrics) є занадто низьким у порівнянні з кращими університетами Європи і світу: так, Кращий за даними Вебометричного рейтингу у січні 2020 р. ЗВО України – Київський національний університет імені Тараса Шевченка – займає лише 1147 місце у світі (Ranking Web of World Universities. Ukraine, 2020) і 451 – в Європі (Ranking Web of World Universities. Europe, 2020).

Метою даної статті є:

- визначити поняття рейтингу ЗВО та охарактеризувати його як інформаційний інструмент управління сферою освіти;
- проаналізувати зміст Вебометричного рейтингу і методологію обчислення Web-індикаторів;
- дослідити на основі статистичного матеріалу показники Вебометричного рейтингу кращих університетів світу;
- провести статистичний аналіз впливу індикаторів Вебометрікс на узагальнений показник світового рейтингу ЗВО;
- надати оцінку стану українських ЗВО у Вебометричному рейтингу, визначити особливості його індикаторів;



- провести порівняльний аналіз рейтингу провідних українських і світових ЗВО у системі Вебометрікс;

- розробити рекомендації стосовно покращення перспектив представленості в Інтернет-просторі, розвитку і відповідного коригування Web-політики українських ЗВО.

Інформаційною базою дослідження є статистичний матеріал щодо Вебометричного рейтингу 100 найкращих за новітніми даними (січень 2020 р.) світових та 100 найкращих за цим же показником українських ЗВО.

В якості інструментарію дослідження використовувався апарат методу компонент та професійна програма обробки й аналізу статистичних даних STATGRAPHICS Centurion XVI.

Стислий огляд та аналіз останніх досліджень і публікацій.

Посилення в сучасний час інтересу наукової спільноти до ролі рейтингів в якості механізму оцінювання ЗВО як освітніх і наукових центрів обумовлено:

- по-перше, все більш широким застосуванням на всіх етапах наукової й освітньої діяльності цифрових технологій і, зокрема, Web-ресурсів;

- по-друге, найважливішою тенденцією в суспільних пріоритетах ХХІ століття, що полягає в посиленні уваги до проблем якості освіти.

Ряд наукових публікацій вітчизняних вчених присвячені розгляду рейтингової системи оцінки ЗВО саме в аспекті забезпечення якості освіти.

Так, у статті Ржевської А. В. (2011) проаналізовано рейтинги університетів як сучасне явище у сфері вищої освіти, розкрито зв'язок рейтингу з поняттям забезпечення якості освіти.

У науковій праці Михайліченко М. В. (2011) висвітлено світовий досвід рейтингової системи оцінки університетів, встановлено основні критерії рейтингів, проведено порівняння критеріїв міжнародних рейтингів ARWU, QS і Webometrics.

У статті Валенкевич Л. П. та Фінкільштейн О. В. (2013) проведено аналіз сучасних світових та вітчизняних рейтингів ЗВО як інструменту оцінки якості

освіти. Розглянуто у порівнянні критерії та джерела оцінювання рейтингів QS, Times, Webometrics, Шанхайського рейтингу, надано оцінку перевагам та недолікам обраних критеріїв оцінювання.

Дослідженню теоретико-методологічних підходів до оцінювання якості вищої освіти в контексті світових рейтингів ЗВО присвячена робота Кайдалової А. В. та Посилкіної О. В. (2015), автори якої розглядають принципи побудови рейтингів, їх основні індикатори, показники ранжування університетів та їх роль в оцінюванні якості освіти.

Якість вищої освіти за критеріями аналізується в публікації Кочеткової О. П. та Вавіліної Н. І. та Чаркіної О. О. (2016):

- ресурсного забезпечення;
- державної політики та нормативно-правового регулювання;
- співробітництва;
- результативності.

Для оцінки кожного критерію застосовується комплекс показників, які постійно оновлюються й уточнюються у відповідності зі світовими тенденціями у сфері науки та освіти.

Питання співвідношення індивідуального і колективного в управлінні якістю освіти обговорюється в науковій праці Хижняк О. В. (2017). Система рейтингування трактується автором як у плані поширеної технології оцінки якості роботи студентів, викладачів, університетів, так і як характерний елемент системи управління якістю освіти на різних організаційних рівнях.

У статті Курбатова С. (2015) охарактеризовані сучасні підходи до рейтингового оцінювання університетської діяльності, висвітлені в англомовній літературі; визначено сутність рейтингів як інноваційної технології реформування університетської освіти.

У публікації Руденка С. В., Сапенка Р., Базалука О. А., Титаренка В. А. (2018) розглянуто особливості управління міжнародними освітніми проектами між університетами Польщі та України. Розроблено адаптовану до сучасних умов Польщі та України стратегію управління міжнародними освітніми і науковими проектами в галузі гуманітарних наук,

яка дозволяє підвищити ефективність та конкурентоспроможність гуманітарної освіти і науки, а також використовувати вищу гуманітарну освіту як інструмент розвитку соціального партнерства.

На думку автора наукової праці Бардася А. В. (2012), для підвищення позицій вітчизняних ЗВО в міжнародних рейтингах необхідно розвивати діяльність щодо стажувань та академічних обмінів між українськими університетами та їх партнерами з інших країн, посилювати співпрацю між ЗВО і вітчизняними бізнес-структурами. При цьому, як підкреслює автор, особливої уваги слід приділити відходу від «русифікації» наукового простору й інтеграції його до англomовного середовища – без виконання цієї умови неможливо досягнення конкурентоспроможних позицій українських ЗВО.

Фактори оцінювання ефективності інноваційної діяльності наукових організацій досліджують автори статті Круш П. В., Заборовець О. П., Заборовець М. О. (2010). Проведено аналіз систем оцінювання результативності наукових закладів в Україні і в розвинутих країнах світу, розроблені напрями та критерії оцінки діяльності наукових організацій.

У статті Горбуліна В. П., Полумієнко С. К., Трофимчука О. М. (2019), присвяченій аналогічній тематиці – проблемі оцінювання ефективності використання науково-технологічних ресурсів, запропоновано та проаналізовано 24 базових індикатори стану сфери досліджень і розробок, які відображають всі аспекти наукової діяльності. Для комплексної оцінки стану діяльності у сфері досліджень та розробок запропоновано використовувати інтегральний індекс, який ґрунтується на базових індикаторах і визначає ефективність використання різних науково-технологічних ресурсів.

Доволі значний інтерес вітчизняних науковців привертає дослідження одного із загальновизнаних глобальних світових рейтингів – Вебметричного рейтингу університетів світу, визначення в ньому положення українських ЗВО, виявлення перспектив їх подальшого розвитку і відповідного коригування Web-політики університетів.

Так, у статті Буйницької О. П., Степури І. С., Смірної В. А. (2016) досліджено вплив Вебметричного рейтингу на якість ресурсів відкритого освітнього е-середовища. Проведено аналіз показників, стану і тенденцій Київського університету ім. Бориса Грінченка за даним рейтингом, описано досвід роботи закладу в плані покращення позицій у Вебметрікс.

У науковій праці Тютюнник А. В. та Грицеляка Б. І., надано відомості про міжнародний рейтинг університетів Вебметрікс, проаналізовано критерії оцінювання за цим рейтингом наукової активності ЗВО в мережі Інтернет. Розроблено детальні рекомендації для підвищення рейтингу ЗВО в Інтернет-просторі.

Статтю Дубинського А. Г. (2012) присвячено розробці рекомендацій стосовно покращення позицій вітчизняних ЗВО у рейтингу Вебметрікс. Відзначено можливість підвищення значення фактору «Перевага за якістю» за допомогою збільшення цитованості наукових публікацій співробітників закладу. Визначено ключові напрями дій для покращення факторів «Відкритість», «Присутність» та «Вплив» наукових статей.

У публікації Цуріна О. П. та Іванченко Р. М. (2009) пропонується використовувати в два етапи автоматизовані засоби підняття Вебметричного рейтингу Web-сайтів наукових установ:

- на першому етапі – відразу після створення Web-сторінок – необхідно налагодити індексацію сторінок всіма пошуковими системами;
- на другому етапі слід контролювати стан та наповнення вже існуючих сторінок, їх «видимість» для пошуковиків.

У науковій праці Цуріна О. П. та Цуріної Н. О. (2010) обґрунтовані конкретні рекомендації стосовно роботи з Web-сторінками ЗВО з покращення значень параметрів, що входять до Вебметричного рейтингу: «Розмір» («Size»), «Видимість» («Visibility»), «Цінні файли» («Rich files»), «Scholar». Надані рекомендації з визначення ролі і місця основного Web-сайту університету.

У статті Смірної В. А. окреслено можливості впливу на вагові показники Вебметричного рейтингу університетів, що



дозволяють покращити їх позиції в рейтингу з урахуванням змін, внесених у методологію Вебометрікс у грудні 2017 року.

Авторами публікації Дрешпаком В. М. та Старушенко Г. А. (2017) запропоновано розроблений за статистичними даними комплексний алгоритм оцінки рейтингу українських ЗВО в системі Вебометрікс. Висновки за результатами дослідження вказують на можливості та шляхи підвищення світового рейтингу ЗВО України за Вебометричними індикаторами.

У роботі Старушенко Г. А. та Базилевського С. В. (2018) на основі статистичного матеріалу Вебометричного рейтингу університетів у січні 2018 р. побудовано узагальнену багатовимірну кореляційну модель залежності загального рейтингу українських ЗВО від Web-індикаторів Вебометрікс. Проведено статистичний аналіз моделі і кількісно обґрунтовано вплив Вебометричних показників на сумарний результат рейтингу ЗВО. У порівнянні з показниками провідних університетів Європи і світу надано оцінку сучасному стану академічної представленості в Інтернет-просторі українських університетів.

У світовій літературі ряд фундаментальних наукових праць присвячено дослідженню рейтингового оцінювання ЗВО та його ролі у формуванні пріоритетів розвитку вищої освіти.

Так, книга Еллен Хазелкорн (Ellen Hazelkorn) (2015), на наш погляд, є віхою в розумінні ключових проблем, які поширення рейтингів створюють для ЗВО в усьому світі. Аналіз та аргументи, запропоновані автором на основі узагальнення багатого міжнародного досвіду, є не лише описом останніх тенденцій у ставленні університетів до рейтингів – вони будують всебічну основу для розуміння того, як і чому вся система вищої освіти сьогодні, в епоху цифрової трансформації, трансформується завдяки важливій ролі цих інструментів.

Структурно книгу можна типізувати на чотири основні частини:

- в першій частині розповідається, як виникали, зростали і поширювалися ролі рейтингів. Це – період глобалізації вищої освіти та початок «гонки репутації», коли кожен ЗВО повинен був знайти своє місце і позицію на світовому ринку вищої освіти;

- друга частина містить технічний аналіз індикаторів, які використовуються в основних рейтингах, прийнятих для класифікації ЗВО у різних країнах світу. Науковці і практики, які вивчають функціонування рейтингів, знайдуть у цій частині надзвичайний ресурс для порівняння різних існуючих рейтингів (національних і міжнародних) та для визначення їх сильних і слабких сторін;

- третя частина книги критично оцінює вплив рейтингів на вищу освіту і робить це в трьох окремих главах для трьох груп найважливіших зацікавлених сторін: керівників вищої освіти і викладачів, студентів (із акцентом здійснити вплив на їх вибір) та політиків. Остання група є надзвичайно важливою, як підкреслює автор, оскільки ті, хто приймає рішення, приділяють пильну увагу рейтинговим показникам;

- в четвертій частині показано, як розвиток рейтингів безповоротно впливає на структурні особливості систем вищої освіти і загалом на всю місію ЗВО.

У публікації Раухваргера А. (Rauhvargers, 2013) надано огляд та всебічний аналіз розвитку рейтингової системи оцінки ЗВО за десять років, що пройшли з першого видання глобального ранжування університетів. В основі роботи лежать такі проголошені автором принципи:

- провести дослідження найпопулярніших світових рейтингів ЗВО, а також інших міжнародних інструментів оцінки ефективності діяльності європейських університетів;

- автор не прагне «ранжувати рейтингів», а надає університетам аналіз методологій, використовуваних тим чи іншим рейтингом;

- щоб продемонструвати, наскільки прозорим є кожен із рейтингів, використовується лише загальнодоступна інформація, наявна у вільному доступі, а не опитування чи інтерв'ю з організаторами рейтингів;

- дослідження спрямоване на виявлення того, як фактично вимірюються й оцінюються бали за окремими показниками і що реально означають результати рейтингів.

У інших роботах йдеться про те, що рейтинги, засновані на декількох показниках, а не на одному зваженому, можуть надати

корисну інформацію про освітні програми для майбутніх студентів, а також для роботодавців при пошуку випускників із відповідною професійною та академічною кваліфікацією. Проте автори вважають, що рейтинги повинні доповнюватися інформацією про акредитацію ЗВО і даними з ринку праці, зібраними в ході опитувань роботодавців. Крім того, результати рейтингів можуть використовуватися при розробці довгострокових стратегічних пріоритетів у сфері розвитку вищої освіти (Salmi, & Saroyan, 2007).

У науковій праці колективу авторів розглядається методологія візуалізації Біплот-аналіз—графічне представлення багатовимірних даних – для аналізу бібліометричних і науково-технічних показників (Torres-Salinas, Robinson-García, Jiménez-Contreras, Herrera, & López-Cózar, 2013). Описано принципи цієї методології, проаналізовано її сильні і слабкі сторони стосовно трьох різних областей дослідження: країн, університетів та наукової сфери.

У публікаціях також обговорюються переваги та недоліки рейтингової системи ранжування університетів Вебометрікс. Відмічаючи позитивні риси Вебометричного рейтингу як фактору міжнародної оцінки широкого кола університетів світу, автори вказують і на недоліки систем, які виконують збір, аналіз та індексацію даних, що іноді може призвести до некоректного тлумачення результатів (Kunosić, Čeky, & Zerem; Kvitka, Starushenko, Koval, Deforzh, & Prokopenko, 2019; Morze, & Buinytska, 2015).

У статті запропоновані можливі рішення, які, на думку авторів, покращили б рейтингову систему Вебометрікс та запобігли можливим маніпуляціям та невизначеності у поданні результатів поточного й остаточного рейтингу.

У науковій праці Юсюк О., Маслової Ю., Жукова В. (Yusiuk, Maslova, & Zukow, 2018) проведено порівняльний аналіз рейтингових позицій авторитетних університетів України і Польщі у світових рейтингах «Країн Європи, що розвиваються, і Центральної Азії» (QS Emerging Europe and Central Asia) та Вебометрікс. Вбачається важливим і аналіз ефективності наукових досліджень за даними наукометричних платформ, зокрема Web of Science (Квітка, Старушенко, & Андріанов, 2020).

У статті Морзе Н. та Буйницької О. (Morze, Buinytska, 2015) описано основні глобальні освітні рейтинги та показано вплив їхніх показників на роботу університету; проаналізовано розвиток внутрішніх рейтингів структурних підрозділів ЗВО на основі показників Вебометрікс; обговорюється питання створення відкритого електронного середовища як одного із головних завдань університетів в плані підвищення якості освіти.

Двофакторна модель, яка аналітично описує у часі рейтинг ЗВО України в системі Вебометрікс і дає можливість його кількісного аналізу, якісного обґрунтування та прогнозування тенденцій розвитку, представлена в науковій праці Квітки С., Старушенко Г., Ковалю В., Дефорж Г., Прокопенка Л. (Kvitka, Starushenko, Koval, Deforzh, & Prokopenko, 2019). Для виконання статистичного аналізу даних Вебометричного рейтингу університетів і побудови аналітичних співвідношень використовувались професійна програма статистичної обробки інформації STATGRAPHICS Centurion XV.I і математичний апарат Паде-апроксимацій зрощування асимптотичних виразів.

Стаття Шейл Т. (Sheil, 2010) присвячена аналізу впливу світових університетських рейтингів на систему освіти Австралії. Автор пропонує для Австралії застосування так званого «системного» підходу, сутність якого полягає у тому, щоб у країні продовжували приділяти пильну увагу світовим рейтингам університетів, але розробляли і більш складні способи класифікації та порівняльного аналізу університетів – для вдосконалення системи освіти, покращення загального рівня викладання і підвищення якості наукової роботи.

Виклад основного матеріалу.

1. Рейтинги ЗВО як інформаційний інструмент управління сферою освіти.

У сучасний час процес ранжування ЗВО в більшості країн світу розширюється. У багатьох країнах розгортається велика робота, пов'язана зі складанням докладних рейтингів з метою інформування громадськості про найкращі університети світу. Зростаюча конкуренція підштовхнула розвиток нових інформаційно-ємних і зручних у застосуванні інструментів оцінки успішності роботи сучасних ЗВО,



якими і стали університетські рейтинги, що дозволили кількісно оцінювати ресурси ЗВО університетів та ефективність їх використання. Глобальні рейтинги університетів формують моделі і задають стандарти якості сучасних ЗВО, яким намагаються слідувати багато університетів світу (Hazelkorn, 2015; Rauhvargers, 2013; Salmi, & Saroyan, 2007; Sheil, 2010; Yusiuk, Maslova, & Zukow, 2018).

Рейтинги передбачають урахування різних груп факторів діяльності ЗВО університетського життя та його діяльності. Надалі ці групи чинників підлягають підсумовуванню з використанням відповідних вагових коефіцієнтів. Всі рейтинги істотно відрізняються набором оцінюваних чинників і системою вагових коефіцієнтів, але при цьому вони повинні сприйматися як комплементарні, а не взаємозамінні інформаційні ресурси.

Рейтинги ЗВО необхідні суспільству як інформаційний інструмент управління сферою освіти. Вони забезпечують інформацією потенційних споживачів, щоб ті могли зробити найбільш обґрунтований і раціональний вибір. Основні цільові групи рейтингів включають абітурієнтів, роботодавців, самі освітні установи (яким рейтинги потрібні для демонстрації своїх успіхів у покращенні позицій у конкурентній боротьбі), представників органів виконавчої влади, співробітників міжнародних організацій та ін.

На результати різних рейтингів спираються адміністрації ЗВО при плануванні їх розвитку. Рейтинги слугують орієнтиром при здійсненні політики розвитку національних систем освіти. На думку ряду дослідників, рейтинги ЗВО як інструмент оцінювання, порівняння та управління спричиняють значний вплив на освітню систему (Буйницька, Степура, Смірнова, 2016; Хижняк, 2017; Hazelkorn, 2015; Morze, & Buinytska, 2015; Salmi, & Saroyan, 2007).

Університетські рейтинги набули вагомого значення стали такими значущими на початку XXI століття. Першим глобальним рейтингом був ARWU (Academic Ranking of World Universities) – Академічний рейтинг світових університетів, який уперше був складений у Китаї в червні 2003 р. Вищою школою освіти (раніше – Інститут вищої освіти) Шанхайського університету Цзяо

Тонг (Shanghai Jiao Tong University) і потім щорічно оновлювався (About Academic Ranking of World Universities).

З 2004 по 2009 роки британська компанія Quacquarelli Symonds (QS), що спеціалізується на аналізі вищих навчальних закладів по всьому світу, спільно з журналом Times Higher Education (THE) публікувала щорічні рейтинги університетів QS – THE (QS World University & Business School Rankings; Times Higher Education). У 2010 році QS – THE розпався на два самостійні рейтинги: QS WUR (Quacquarelli Symonds World University Rankings) продовжив використовувати методологію, що існувала раніше, а THE у співпраці з найбільшим інформаційним агентством Thomson Reuters створив свій власний рейтинг – THE WUR (Times Higher Education World University Rankings).

У 2004 році з'явився перший світовий рейтинг сайтів університетів Ranking Web of World Universities (Webometrics), розробником якого стала дослідницька група Cybermetrics Lab (Cybermetrics Lab), що входила до складу розташованого в Мадриді найбільшого державного дослідницького центру Іспанії – Національної Дослідницької Ради Іспанії (Spanish National Research Council; ісп.: CSIC) (Spanish National Research Council). Головна риса Вебометричного рейтингу, яка відрізняє його від інших, – це широке охоплення ЗВО світу: так, у січні 2019 р. оцінювалося більш 28 тисяч університетів зі всього світу (Webometrics Ranking of World Universities, 2019), з яких 323 українських (Опубліковано новий рейтинг Webometrics (January 2019 Edition 2019.1.0)); у січні 2020 р. – понад 30 тисяч (Ranking Web of Universities. New edition, 2020), з яких 315 українських (Ranking Web of Universities. Ukraine, 2020).

Вебометричний рейтинг є дуже важливим для створення ефективної системи контролю якості вищої освіти і може розглядатися в якості коригуючого чинника в плані міжнародної оцінки широкого кола університетів світу (Kunosić, Šeke, & Zerem).

2. Аналіз змісту Вебометричного рейтингу і методології обчислення Web-індикаторів.

Вебометричні дослідження, що ґрунтуються на кількісному аналізі Інтернет-контенту,

є відносно новим напрямком наукових досліджень. Спочатку термін «Вебметрика» («Webometrics») був уведений Томасом Алміндом (Tomas Almind) і Петером Інгверсеном (Peter Ingwersen) у 1997 році для позначення процесу дослідження всієї інформації у Всесвітній павутині (WWW) з використанням інфометрики та інших кількісних показників (Almind, & Ingwersen, 1997). У більш пізній роботі П. Інгверсена (Ingwersen) це поняття уточнюється і визначається як вивчення кількісних аспектів конструювання та використання інформаційних ресурсів, структур і технологій в мережі, що спирається на бібліометричні й інфометричні підходи (Björneborn, & Ingwersen, 2004). Співвідношення між поняттями бібліотечно-інформаційної науки (Library and information science, LIS) інфор- / бібліо- / науко- / кібер- / вебо- / метрики структурно проілюстроване в роботі (Björneborn, & Ingwersen, 2004).

Область досліджень в області Вебметрики можна в більш широкому сенсі розділити на такі сегменти (Kunosić, Ćeke, & Zerem):

- аналіз вмісту сайтів;
- аналіз Web-технологій;
- аналіз застосування Web-контенту;
- аналіз структури Web-посилань.

В основному, є дві категорії джерел інформації, які можуть бути використані при дослідженні Вебметрики:

- комерційні Web-пошукові системи;
- персональні Web-сканери.

На сьогоднішній день провідні позиції в проведенні Вебметричних досліджень займає Кібернетична лабораторія Центру наукової інформації і документації Національної дослідницької ради Іспанії, що реалізувала проект «Світовий Вебметричний рейтинг університетів», який є одним із найвідоміших і масштабних рейтингів ЗВО. Починаючи з 2004 року, кожні шість місяців (в перші тижні січня і липня), Кібернетична лабораторія проводить незалежний збір даних з метою отримання комплексної інформації про присутність університетів як науково-дослідних центрів в Інтернет-просторі і публікує оновлений рейтинг в кінці січня – на початку лютого і в кінці липня – на початку серпня.

Первинною метою проекту було не стільки створення рейтингу навчальних

закладів, скільки стимулювання Web-активності публікацій університетів. Головне завдання рейтингу – мотивувати науково-освітні установи розміщувати інформацію про передові освітні технології та наукові дослідження у відкритому доступі. Вебметричний рейтинг дозволяє оцінити навчально-методичні та науково-дослідні досягнення університетів шляхом порівняння їх сайтів.

Індикатори Вебметричного рейтингу ґрунтуються не на кількості візитів і дизайні сторінок Web-сайтів, а на повноті представлення ЗВО в мережі. Затвердженням авторів рейтингу, Web-індикатори – на відміну від показників академічних рейтингів, що відображають окремі аспекти освітньої діяльності та результати наукових досліджень університету – опосередковано оцінюють усі аспекти діяльності ЗВО: мережеву активність, присутність в Інтернеті викладачів і студентів, навчальну роботу, наявність навчально-методичних матеріалів, наукову діяльність, соціальне становище, позанавчальне життя – культурні заходи, спортивні досягнення тощо.

Університети здійснюють різноманітну педагогічну, наукову, культурну, спортивну, соціально спрямовану діяльність – і це знаходить своє відображення на їх Web-сайтах. Саме тому – на відміну від інших рейтингів університетів, в яких значення показників, що враховуються, не змінюються досить тривалий час – у Вебметричному рейтингу відбуваються постійні зміни у Web-індикаторах, їх удосконалення та корегування вагових коефіцієнтів з метою збільшення об'єктивності обчислення рейтингових балів.

У січні 2020 р. для побудови Вебметричного рейтингу використовувалися Web-показники, стисла характеристика і вагові коефіцієнти котрих представлені в табл. 2.1 (Ranking Web of Universities. Methodology, 2020).

Зростаючий інтерес дослідників до Вебметричного рейтингу обумовлений, з одного боку, глобальним охопленням університетів світу, з іншого боку – значною частотою оновлення даних рейтингу (двічі на рік), що дозволяє ЗВО постійно аналізувати свої сильні та слабкі сторони і на основі такого аналізу не тільки регулювати Web-політику, а



й оцінювати конкурентоспроможність своєї освітньої і наукової діяльності та активізувати зусилля для її вдосконалення.

3. Статистичне дослідження показників Вебметричного рейтингу провідних університетів світу.

Таблиця 2.1

Методологія обчислення Web-індикаторів Вебметричного рейтингу у січні 2020 р.

Показники	Зміст	Опис	Джерело	Вага
PRESENCE Присутність	Колективні суспільні знання	Обсяг (кількість сторінок) основного Web-домену установи та всіх її субдоменів.	Google	5%
VISIBILITY Видимість	Вплив Web-контенту	Кількість зовнішніх мереж (підмереж), пов'язаних із Web-сторінками університету (після нормалізації вибирається середнє значення).	Ahrefs Majestic	50%
TRANSPARENCY (or OPENNESS) Прозорість (або Відкритість)	Топ-цитованих дослідників	Кількість цитувань із топ-110 авторів (виключаючи топ-10 авторів для покращення репрезентативності шляхом видалення викидів)	Google Scholar Profiles	10%
EXCELLENCE (or SCHOLAR) Перевага за якістю (або Науковість)	Топ-цитованих наукових статей	Кількість статей науковців університету, що входять до кращих 10% найбільш цитованих у 26 дисциплінах. Дані беруться за п'ятирічний період: 2013 – 2017 рр.	Scimago	35%

Для дослідження показників Вебметричного рейтингу університетів світу на основі статистичного матеріалу Вебметрікс у січні 2020 р. було обрано вибірку сукупність

рейтингів 100 кращих університетів світу і відповідних їм показників Web-індикаторів (Ranking Web of Universities. World, 2020), фрагмент якої наведений на рис. 3.1.

World							
ranking	University	Det.	Country	Presence Rank*	Impact Rank*	Openness Rank*	Excellence Rank*
1	Harvard University	W		1	2	1	1
2	Stanford University	W		3	3	2	2
3	Massachusetts Institute of Technology	W		2	1	4	8
4	University of California Berkeley	W		18	4	3	17
5	University of Washington	W		25	5	56	10
6	University of Michigan	W		12	8	11	7
7	University of Oxford	W		21	15	8	4
8	Columbia University New York	W		57	9	7	14
8	Cornell University	W		9	6	17	22
10	University of Pennsylvania	W		41	12	10	15

Рис. 3.1. Рейтинги 10 кращих світових університетів за даними Вебметрікс у січні 2020 р.

Аналіз показників Вебметричного рейтингу університетів світу виконаємо на основі методу головних компонент (Єріна, 2001; Johnson, & Wichern, 2007). Основне призначення методу – виявлення прихованих (латентних), але таких, що об'єктивно існують, першопричин, які пояснюють кореляції між ознаками, мають реальний зміст (який визначається природою чинників, що розглядаються) і можуть бути чисельно виміряні та змістовно інтерпретовані.

Вибір методу головних компонент обумовлений також такими важливими в контексті даного дослідження його перевагами:

- описом системи, що вивчається, значно меншою за початкову кількість факторів без утрати суттєвої інформації; більш того, виявлені фактори – головні компоненти – можуть містити навіть більше узагальненої інформації про досліджуваний об'єкт, ніж початкові;

- можливістю побудови узагальнених статистичних показників об'єкта дослідження. До того ж класифікація за узагальненими статистичними показниками є більш адекватною й об'єктивною за класифікацію тих же чинників за вихідними ознаками;

- побудовою регресійних моделей по головним компонентам. При багатовимірному статистичному аналізі початкові фактори часто бувають мультиколінеарними (корельованими між собою), що ускладнює побудову та інтерпретацію регресійних моделей, – тоді як головні компоненти, зберігаючи всю інформацію про досліджуваний об'єкт, є не корельованими за означенням і побудовою;

- при зменшенні кількості вихідних факторів до 1 – 3 головних компонент можливість візуальної ілюстрації результатів дослідження.

Метод головних компонент доцільно використовувати у тому випадку, коли факторні змінні x_i ($i = 1, 2, \dots, m$), включені в модель, є мультиколінеарними.

Сутність методу головних компонент полягає в наступному: для забезпечення адекватності моделі реальному процесу здійснюється заміна початкової множини факторів $X = \{x_i, i = 1, 2, \dots, m\}$ іншою множиною некорельованих величин $Y = \{y_j, j = 1, 2, \dots, n\}$, меншої розмірності

($n < m$), які б зберігали всю інформацію стосовно причинно-наслідкових зв'язків досліджуваного явища (процесу) і не погіршували точність результатів аналізу.

Побудова моделі на основі методу головних компонент здійснюється в три етапи:

- розрахунок для початкових факторних змінних $X = \{x_i, i = 1, 2, \dots, m\}$ кореляційної матриці;

- виокремлення головних компонент $Y = \{y_j, j = 1, 2, \dots, n\}$ факторних змінних;

- обчислення факторних навантажень та ідентифікація головних компонент.

Для вибіркової сукупності рейтингів 100 кращих університетів світу, що розглядається, введемо позначення:

z_w – результативна змінна: Світовий рейтинг університетів / World Rank;

x_i ($i = 1, 2, 3, 4$) – факторні змінні, представлені з урахуванням їх ваги (табл. 2.1), а саме (рис. 3.1):

індекс «W» означає, що вказана змінна описує світовий (World) рейтинг університетів.

3.1. Розрахунок для початкових факторних змінних $X = \{x_i, i = 1, 2, \dots, m\}$ кореляційної матриці.

x_1 : (Присутність / Presence) · 0,05;

x_2 : (Вплив / Impact) · 0,5;

x_3 : (Відкритість / Openness) · 0,1;

x_4 : (Перевага за якістю / Excellence) · 0,35;

Кореляційна матриця, обчислена з використанням інструменту Multiple-Variable Analyses програми STATGRAPHICS Centurion XVI (з англійським інтерфейсом), представлена в табл. 3.1.

Коефіцієнти кореляції, значення яких належать проміжку $[-1; 1]$, вимірюють силу лінійної залежності між змінними. В дужках у табл. 3.1 показано кількість пар значень даних, що використовуються для обчислення кожного коефіцієнта. Третім рядком у таблиці для кожного фактору є P -значення, яке перевіряє статистичну значущість розрахованих коефіцієнтів кореляції. P -значення нижчі за 0,05 вказують на статистично значущі ненульові кореляції на 95,0% рівні довіри.

В даному випадку пари факторних



змінних

x_1 і x_2 ; x_1 і x_4 ; x_2 і x_3 та x_3 і x_4 мають значення P нижче 0,05, що свідчить про наявність мультиколінеарності.

Отже, у відповідності з методом головних компонент слід виокремити головні компоненти і розрахувати факторні навантаження.

Таблиця 3.1

Кореляційна матриця для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 світових університетів за даними у січні 2020 р.

Correlations				
	Presence Rank W_Weight 5%	Impact Rank W_Weight 50%	Openness Rank W_Weight 10%	Excellence Rank W_Weight 35%
Presence Rank W_Weight 5%		0,2931	0,0977	0,3255
		(100)	(100)	(100)
		0,0031	0,3336	0,0010
Impact Rank W_Weight 50%	0,2931		0,5883	0,0183
	(100)		(100)	(100)
	0,0031		0,0000	0,8564
Openness Rank W_Weight 10%	0,0977	0,5883		0,3922
	(100)	(100)		(100)
	0,3336	0,0000		0,0001
Excellence Rank W_Weight 35%	0,3255	0,0183	0,3922	
	(100)	(100)	(100)	
	0,0010	0,8564	0,0001	

3.2. Виокремлення головних компонент $Y = \{y_j, i = 1, 2, \dots, n\}$ факторних змінних.

Головні компоненти для обраної вибіркової сукупності визначаються за допомогою інструменту Principal Components Analysis програми STATGRAPHICS (табл. 3.2).

Сутність процедури Principal Components Analysis полягає в отриманні головних компонент y_j ($j = 1, 2, \dots, n$) факторних ознак – деякої кількості n лінійних комбінацій m початкових змінних ($n < m$), на які припадає більша частина мінливості даних.

Головними вважаються компоненти, для яких за критерієм Кайзера (Єріна, 2001) власні значення λ_j задовольняють умову: $\lambda_j > 1$ ($j = 1, 2, \dots, n$).

В компонентному аналізі власні значення λ_j ранжовані: $\lambda_1 \geq \lambda_2 \geq \dots \geq \lambda_n \geq 0$. Власне значення λ_j характеризує внесок j -ої головної компоненти в сумарну дисперсію вихідного простору ознак. Отже, перша головна компонента λ_1 вносить найбільший вклад в сумарну дисперсію, а остання λ_n – найменший.

У випадку, що розглядається, із 4 початкових факторів отримано 2 головні компоненти, оскільки вони мають власні значення, які перевищують 1:

$$\lambda_1 = 1,88074; \lambda_2 = 1,04628.$$

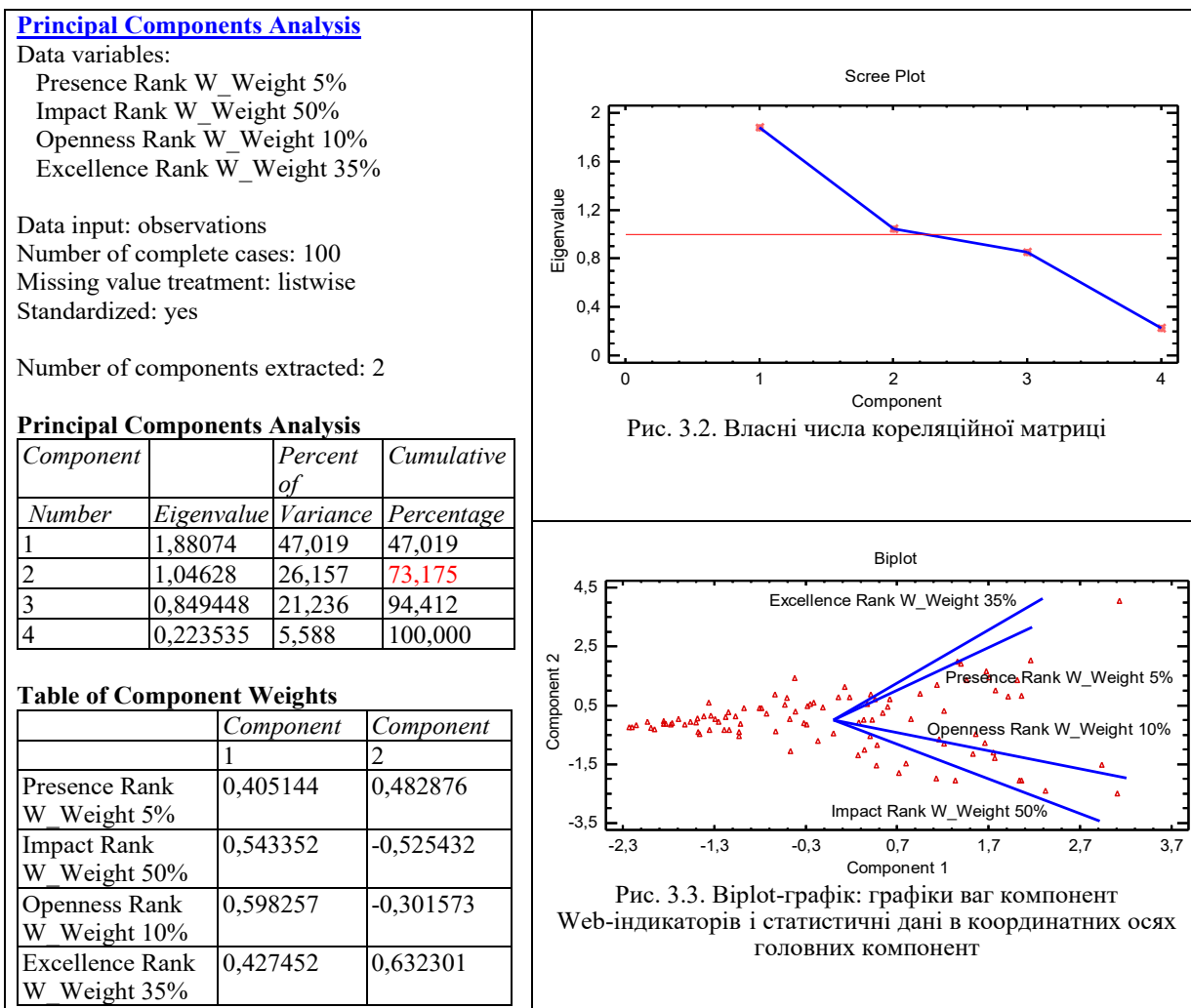
Внесок першої головної компоненти в сумарну дисперсію ознакової множини дорівнює 47,019 %, другої – 26,157 %. Отже, головні компоненти разом пояснюють 73,175% варіабельності вихідних даних (табл. 3.2), що вказує на достатньо високий ступінь факторизації.

Візуальна ілюстрація виокремлення головних компонент за критерієм Кайзера, надана програмою STATGRAPHICS, представлена на рис. 3.2.

Розрахунок вагових коефіцієнтів компонент Web-індикаторів наведений в Таблиці ваг компонент / Table of Component Weights (табл. 3.2). На графіці Biplot (рис. 3.3) точками відображені статистичні дані в координатних осях головних компонент; суцільними лініями показані вагові коефіцієнти Web-індикаторів у головних компонентах.

Таблиця 3.2

Виділення головних компонент і обчислення їх ваг для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 світових університетів за даними у січні 2020 р.



За наведеними в Таблиці ваг компонент розрахунковими даними рівняння головних компонент y_{1W} , y_{2W} для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 світових університетів за даними у січні 2020 р. записуються у вигляді:

$$y_{1W} = 0,405144 x_1^* + 0,543352 x_2^* + 0,598257 x_3^* + 0,427452 x_4^*, \quad (3.1)$$

$$y_{2W} = 0,482876 x_1^* - 0,525432 x_2^* - 0,301573 x_3^* + 0,632301 x_4^* \quad (3.2)$$

де x_i^* ($i = 1, 2, 3, 4$) – стандартизовані значення змінних x_i :

$$x_i^* = \frac{x_i - \bar{x}_i}{\sigma_i}; \quad (3.3)$$

$\bar{x}_i$ – середні значення факторів x_i ($i = 1, 2, 3, 4$);

σ_i – їх стандартні відхилення.

3.3. Обчислення факторних навантажень та ідентифікація головних компонент.

Зв'язок первинних ознак $X = \{x_i, i = 1, 2, \dots, m\}$ і головних компонент $Y = \{y_j, j = 1, 2, \dots, n\}$ – визначення якого є ціллю факторного аналізу – описується матричним рівнянням (Johnson, & Wichern, 2007):

$$X - \bar{X} = LY + E,$$

де $X = \begin{Bmatrix} x_1 \\ x_2 \\ \dots \\ x_m \end{Bmatrix}$, $Y = \begin{Bmatrix} y_1 \\ y_2 \\ \dots \\ y_n \end{Bmatrix}$ – матриці



відповідно вихідних факторів і головних компонент;

$\bar{X}_{[m \times l]}$ – матриця-стовпець середніх значень факторів x_i ($i = 1, 2, \dots, m$);

$$L = \begin{Bmatrix} l_{11} & l_{12} & \dots & l_{1n} \\ l_{21} & l_{22} & \dots & l_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ l_{m1} & l_{m2} & \dots & l_{mn} \end{Bmatrix} \quad - \quad \text{матриця}$$

факторних навантажень; l_{ij} ($-1 \leq l_{ij} \leq 1$) – факторне навантаження i -ої ознаки на j -ий

фактор, яке характеризує тісноту лінійного зв'язку між i -ою ознакою та j -ою головною компонентою і задовольняє умову:

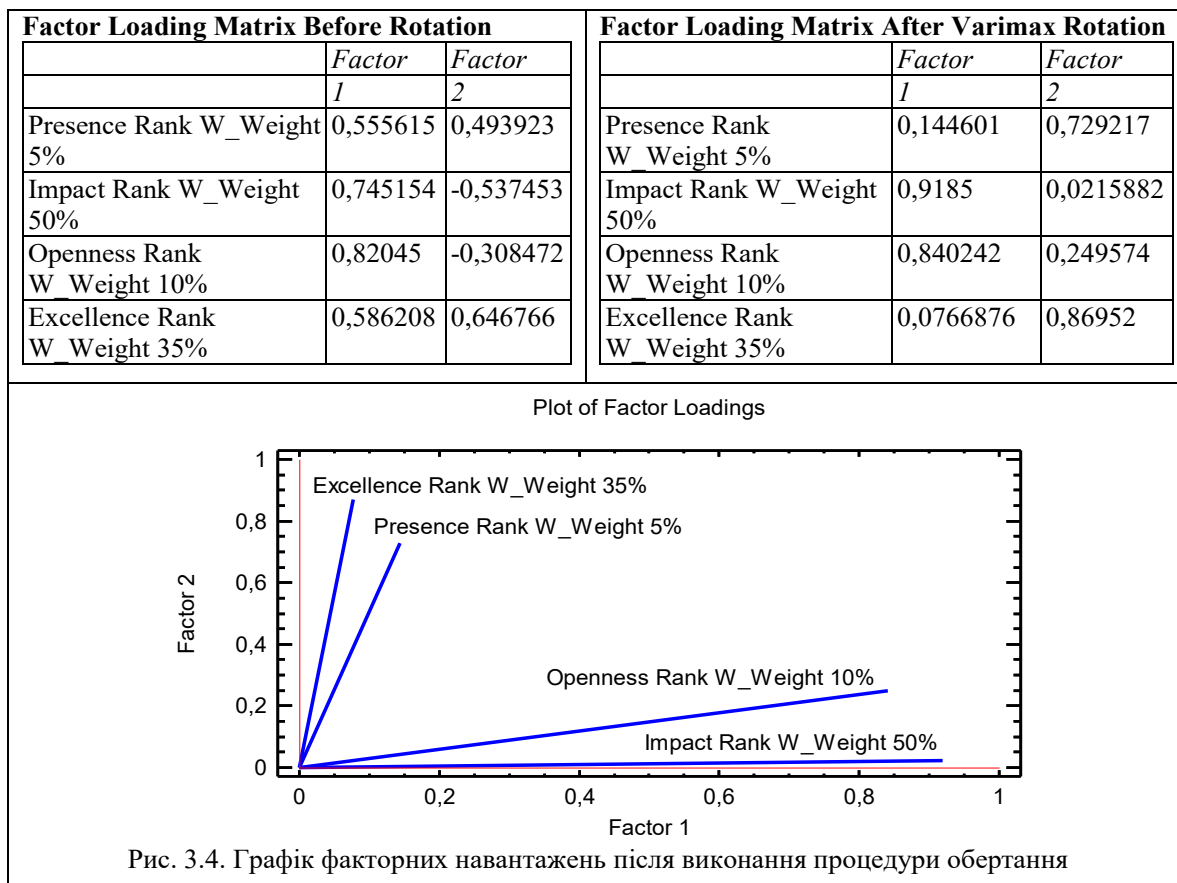
$$\sum_{i=1}^m l_{ij}^2 = \lambda_j \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad (3.4)$$

$E_{[m \times l]} = \{\varepsilon_i\}$ – матриця-стовпець помилок, або специфічних факторів ε_i ($i = 1, 2, \dots, m$), некорельованих між собою.

Розрахунок факторних навантажень, виконаний з використанням інструменту Factor Analysis, наведено в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Розрахунок факторних навантажень для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 світових університетів за даними у січні 2020 р.



Очевидно, що для отриманих в таблиці Factor Loading Matrix Before Rotation (табл. 3.3) розрахункових даних факторних навантажень виконуються умови (3.4):

$$\sum_{i=1}^4 l_{i1}^2 = 0,555615^2 + 0,745154^2 + 0,82045^2 + 0,586208^2 = 1,88074 = \lambda_1 \quad (3.5)$$

$$\sum_{i=1}^4 l_{i2}^2 = 0,493923^2 + (-0,537453)^2 + (-0,308472)^2 + 0,646766^2 = 1,04628 = \lambda_2 \quad (3.6)$$

Для спрощення ідентифікації компонент доцільно перетворити отриману факторну структуру, застосовуючи процедуру обертання. У програмі STATGRAPHICS така процедура реалізовується застосуванням

інструменту Factor Analysis. Факторні навантаження за результатами здійснення обраної процедури обертання Varimax надані в таблиці Factor Loading Matrix After Varimax Rotation (табл. 3.3). За наведеними в цій таблиці розрахунковими даними аналітичні рівняння, які оцінюють факторні навантаження після обертання l'_1 , l'_2 , записуються у вигляді:

$$l'_1 = 0,144601x_1^* + 0,9185x_2^* + 0,840242x_3^* + 0,0766876x_4^*$$

$$l'_2 = 0,729217x_1^* + 0,0215882x_2^* + 0,249574x_3^* + 0,86952x_4^*$$

де x_i^* ($i = 1, 2, 3, 4$) визначаються співвідношенням (3.3).

Графік факторних навантажень після виконання процедури обертання показаний на рис. 3.4.

Відзначимо, що трансформовані факторні навантаження не задовольняють умову (3.4), проте сумарне факторне навантаження процедура обертання не змінює, тобто в загальному вигляді:

$$(3.7) \quad \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^m l_{ij}^2 = \sum_{j=1}^n \sum_{i=1}^m l_{ij}'^2 = \sum_{j=1}^n \lambda_j$$

Дійсно, із (3.5), (3.6) маємо:

$$\sum_{j=1}^2 \sum_{i=1}^4 l_{ij}^2 = 1,88074 + 1,04628 = 2,92702 = \lambda_1 + \lambda_2$$

Такий же результат отримуємо і для обернених факторних навантажень l'_{ij} :

$$\begin{aligned} \sum_{j=1}^2 \sum_{i=1}^4 l_{ij}'^2 &= (0,144601^2 + 0,9185^2 + 0,840242^2 + 0,0766876^2) + \\ &+ (0,729217^2 + 0,0215882^2 + 0,249574^2 + 0,86952^2) = \\ &= 1,57644 + 1,35058 = 2,92702 \end{aligned}$$

Таким чином, за результатами обчислення головних компонент і факторних навантажень для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 світових університетів за даними у січні 2020 р. та з урахуванням актуальної методології складання рейтингу Вебометрікс отримуємо:

1) Перша головна компонента y_{1w} вагомо пов'язана з Вебометричними індикаторами Вплив / Impact та Відкритість / Openness і може бути ідентифікована як «Відкритість і впливовість Web-контенту». Саме ця компонента є найбільш значущою, бо вносить найбільший вклад в сумарну дисперсію сукупності факторних ознак.

2) Друга головна компонента y_{2w} пов'язана головним чином з Web-індикаторами Присутність / Presence та Перевага за якістю / Excellence і може бути трактована як «Обсяг і якість колективних суспільних знань».

Виокремлення й ідентифікація головних компонент дає можливість коректно побудувати регресійну модель по головним компонентам – модель, в якій при збереженні всієї інформації про досліджуваний об'єкт факторні ознаки є не корельованими.

4. Статистичний аналіз впливу індикаторів Вебометрікс на узагальнений показник світового рейтингу університетів.

Для аналізу впливу Вебометричних показників на узагальнений світовий рейтинг університетів побудуємо двофакторну регресійну модель залежності результативної ознаки z_w – Світового рейтингу університетів / World Rank від y_{1w} , y_{2w} – головних компонент Web-індикаторів топ-100 світових університетів за даними у січні 2020 р., які визначаються виразами (3.1) – (3.3).

Скористаємося для цього інструментом Multiple Regression програми STATGRAPHICS; результати розрахунків представимо в табл. 4.1.

За розрахунковими даними табл. 4.1 шукане рівняння регресії описується лінійним співвідношенням:

$$z_w(y_{1w}, y_{2w}) = 50,44 + 20,0701y_{1w} + 0,42089y_{2w} \quad (4.1)$$

Рівняння регресії (4.1) є найкращим у порівнянні з альтернативними моделями, запропонованими функцією Multiple Regression Options програми STATGRAPHICS, так як має найбільший коефіцієнт детермінації (R -squared) $R^2 = 90,1031$. Значення статистики R^2 свідчить про наявність тісного зв'язку між факторними і результативною ознаками і вказує, що модель пояснює 90,1031% варіації результативної ознаки.

Аналіз даних табл. 4.1 показав:

- оскільки значення P в таблиці Analysis of Variance (ANOVA) менше 0,05, то на 95,0 % рівні довіри існує статистично значущий зв'язок між змінними у вибірці;
- статистика Дарбіна-Уотсона (Durbin-Watson) застосовується для виявлення



автокореляції в залишках регресійних моделей. Оскільки розрахункове значення

P перевищує 0,05, то немає ознак послідовної автокореляції в залишках при рівні довіри 95,0 %;

Таблиця 4.1

Розрахункові дані побудови двофакторної регресійної моделі залежності рейтингу топ-100 світових університетів від головних компонент Web-індикаторів за даними у січні 2020 р.

Multiple Regression - Rank W Dependent variable: Rank W Independent variables: PCOMP_1 W (Principal Components) PCOMP_2 W (Principal Components)				
		Standard Error	T Statistic	P-Value
Parameter	Estimate			
CONSTANT	50,44	0,921676	54,7264	0,0000
PCOMP_1 W	20,0701	0,675455	29,7135	0,0000
PCOMP_2 W	0,42089	0,905602	0,464763	0,6431
Analysis of Variance				
Source	Sum of Squares	Df	Mean Square	F-Ratio
Model	75018,6	2	37509,3	441,55
Residual	8240,02	97	84,9486	
Total (Corr.)	83258,6	99		
R-squared = 90,1031 percent R-squared (adjusted for d.f.) = 89,899 percent Standard Error of Est. = 9,21676 Mean absolute error = 6,87228 Durbin-Watson statistic = 1,75814 (P=0,0973) Lag 1 residual autocorrelation = 0,102975				
Correlation matrix for coefficient estimates				
	CONSTANT	PCOMP_1 W	PCOMP_2 W	
CONSTANT	1,0000	0,0000	0,0000	
PCOMP_1 W	0,0000	1,0000	0,0000	
PCOMP_2 W	0,0000	0,0000	1,0000	
95,0% confidence intervals for coefficient estimates				
		Standard Error	Lower Limit	Upper Limit
Parameter	Estimate			
CONSTANT	50,44	0,921676	48,6107	52,2693
PCOMP_1 W	20,0701	0,675455	18,7295	21,4107
PCOMP_2 W	0,42089	0,905602	-1,37648	2,21826
Correlations				
	Rank W	PCOMP_1 W	PCOMP_2 W	
Rank W		0,9491	0,0148	
		(100)	(100)	
		0,0000	0,8834	
PCOMP_1 W	0,9491		0,0000	
	(100)		(100)	
	0,0000		1,0000	
PCOMP_2 W	0,0148	0,0000		
	(100)	(100)		
	0,8834	1,0000		

- в таблиці Correlation matrix for coefficient estimates вказані оціночні кореляції між коефіцієнтами в побудованій моделі, що використовуються для виявлення значущої мультиколінеарності (кореляції між незалежними змінними). У даному випадку немає кореляцій з абсолютними значеннями, що перевищують 0,5 (не виключаючи постійний член);

- в таблиці 95,0% confidence intervals for coefficient estimates вказані для коефіцієнтів побудованої моделі

$$z_W = a_0 + a_1 y_{1W} + a_2 y_{2W}$$

довірчі інтервали на 95,0% рівні довіри, тобто:

$$48,6107 \leq a_0 \leq 52,2693;$$

$$18,7295 \leq a_1 \leq 21,4107;$$

$$-1,37648 \leq a_2 \leq 2,21826;$$

- аналіз матриці парних коефіцієнтів кореляції (таблиця Correlations, розрахована з використанням інструменту Multiple-Variable Analysis) показує, що результативний показник z_W – Світовий рейтинг університетів (Rank W) найбільш тісно пов'язаний з показником y_{1W} (PCOMP_1 W) – першою головною компонентою, ідентифікованою як Відкритість і впливовість Web-контенту; при цьому факторні ознаки не корельовані між собою.

Таким чином, побудована лінійна регресійна модель (4.1) адекватна статистичним даним і може використовуватися для оцінки впливу Вебметричних індикаторів на загальний

світовий рейтинг топ-100 університетів за даними у січні 2020 р.

Відзначимо, що при необхідності регресійне рівняння (4.1) – рівняння адекватної кореляційної моделі з некорельованими факторами – може бути з урахуванням співвідношень (3.1) – (3.3) представлено у вигляді функції вихідних змінних x_i ($i=1, 2, 3, 4$) і проаналізовано за кожною з них. У даному випадку таке рівняння отримуємо у вигляді:

$$z_W(x_1, x_2, x_3, x_4) = 4,81385 + 1,12787 x_1 + 0,370844 x_2 + 2,16129 x_3 + 0,405247 x_4 \quad (4.2)$$

Візуально проілюструвати залежність функції регресії z_W від факторів x_i ($i=1, 2, 3, 4$)

можна, наприклад, побудувавши графіки функцій:

$$z_W(x_1, x_2) = z_W(x_1, x_2, \bar{x}_3, \bar{x}_4)$$

$$z_W(x_1, x_3) = z_W(x_1, \bar{x}_2, x_3, \bar{x}_4)$$

$$z_W(x_1, x_4) = z_W(x_1, \bar{x}_2, \bar{x}_3, x_4)$$

$$z_W(x_2, x_3) = z_W(\bar{x}_1, x_2, x_3, \bar{x}_4)$$

$$z_W(x_2, x_4) = z_W(\bar{x}_1, \bar{x}_2, \bar{x}_3, x_4)$$

$$z_W(x_3, x_4) = z_W(\bar{x}_1, \bar{x}_2, x_3, x_4)$$

де $\bar{x}_i$ – середні значення факторів x_i ($i=1, 2, 3, 4$).

Схематичне представлення моделі такої декомпозиції показано на рис. 4.1.

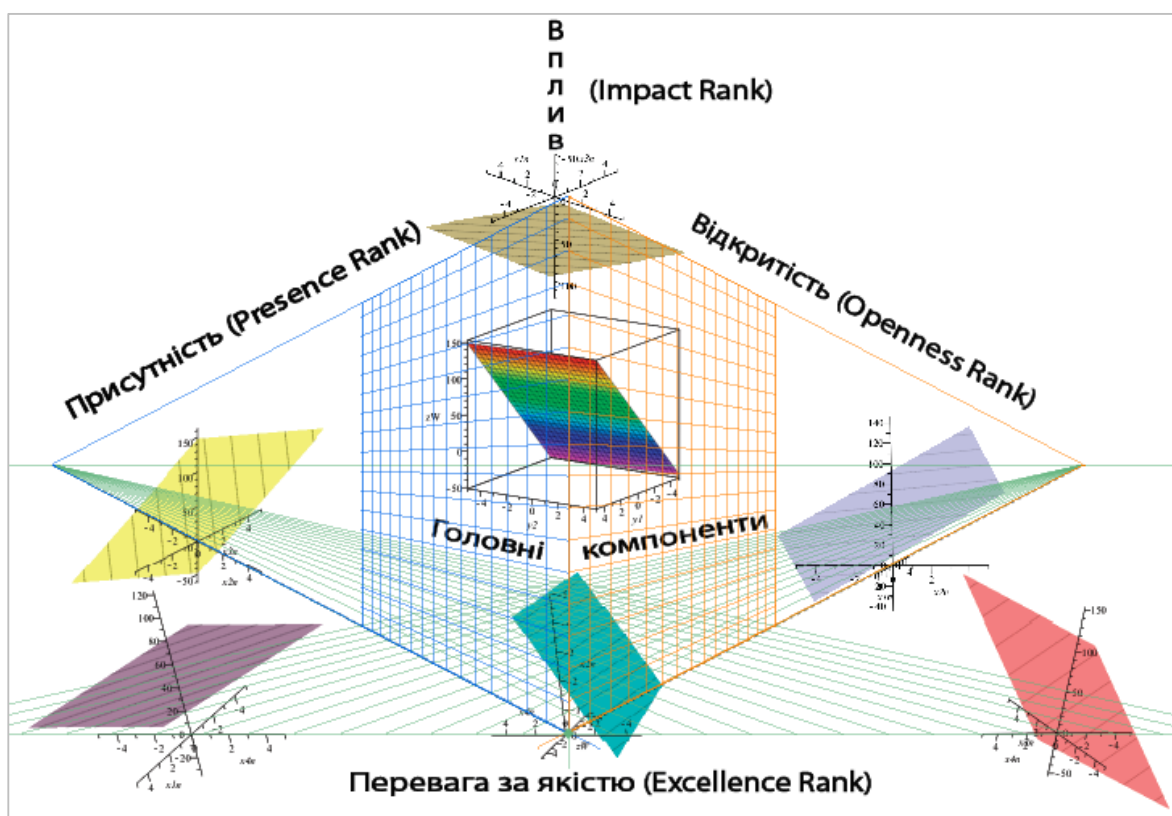


Рис. 4.1. Схематичне представлення кількісно-якісних залежностей рейтингу топ-100 світових університетів від індикаторів Вебометрікс і головних компонент за даними у січні 2020 р.

Відзначимо, що зображені на рис. 4.1 графіки були побудовані в математичному редакторі Maple 18, а тому ілюструють не тільки якісний, а і кількісний характер залежностей рейтингу топ-100 світових університетів від Вебометричних індикаторів та їх головних компонент за даними у січні 2020 р.

5. Оцінка стану українських ЗВО у Вебометричному рейтингу.

Проаналізуємо стан українських ЗВО у Вебометричному рейтингу за розробленим у п.п. 3, 4 алгоритмом.

Вихідними даними аналізу є статистична сукупність рейтингів 100 кращих університетів України і відповідних їм показників Web-індикаторів у січні 2020 р. (Ranking Web of Universities. Ukraine, 2020), фрагмент якої наведений на рис. 5.1.



Ukraine							
ranking	World Rank	University	Det.	Presence Rank*	Impact Rank*	Openness Rank*	Excellence Rank*
1	1147	National Taras Shevchenko University of Kyiv / Київський національний університет Тараса Шевченка	👉	728	1802	1152	1345
2	1489	National Technical University of Ukraine Kyiv Polytechnic Institute / Національний технічний університет України Київський політехнічний інститут	👉	403	1098	1281	2678
3	1929	Sumy State University / Сумський державний університет	👉	1109	2494	1553	2742
4	2259	Kharkiv National University VN Karazin / Харківський національний університет В Н Каразіна	👉	1203	3594	4228	2294
5	2423	Ternopil National Economy University / Тернопільський національний економічний університет	👉	1001	1208	1509	4389
6	2469	National Technical University Kharkiv Polytechnical Institute / Національний технічний університет Харківський політехнічний інститут	👉	1090	4465	1436	3018
7	2993	National Mining University of Ukraine / Національний гірничий університет	👉	2325	3864	2483	3926
8	3018	Lviv Polytechnic National University / Національний університет Львівська політехніка	👉	1142	4406	7356	2097
9	3112	Kharkiv National University of Radio Electronics / Харківський національний університет радіоелектроніки	👉	2765	8240	1962	2956
10	3289	Ivan Franko National University of Lviv / Львівський національний університет Івана Франка	👉	1255	3235	7356	3092

Рис. 5.1. ЗВО України у Вебметричному рейтингу університетів світу за даними у січні 2020 р.

Використовувані вище позначення для факторних змінних (індикаторів Вебметрів з урахуванням їх вагових коефіцієнтів) залишимо незмінними: x_i ($i = 1, 2, 3, 4$); результативну змінну – Рейтинг університетів України / Ukraine Rank будемо позначати z_U .

Наведемо узагальнюючі висновки за результатами проведеного аналізу статистичних розрахунків.

5.1. Розрахунок для факторних змінних кореляційної матриці.

За даними кореляційної матриці (табл. 5.1) у масиві факторних ознак наявна мультиколінеарність: йдеться, зокрема, про пари факторних змінних:

x_1 і x_2 ; x_1 і x_4 та x_2 і x_4 .

А це означає, що для здійснення подальшого статистичного аналізу доцільним є використання методу головних компонент.

5.2. Визначення головних компонент факторних ознак.

Виокремлення головних компонент для обраної вибіркової сукупності топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р. показано в таблиці Principal Components Analysis (табл. 5.2).

У даному випадку існують два власні

значення, які перевищують 1 (рис. 5.2):

$$\lambda_1 = 1,57824 \text{ і } \lambda_2 = 1,10405;$$

а отже, є дві головні компоненти, які сумарно пояснюють 67,057% варіабельності факторних ознак.

За наведеними в Таблиці ваг компонент / Table of Component Weights розрахунками для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р. рівняння головних компонент y_{1U} , y_{2U} записуються у вигляді:

$$y_{1U} = 0,626948x_1^* + 0,506399x_2^* + 0,0997396x_3^* + 0,583565x_4^* \quad (5.1)$$

$$y_{2U} = 0,20418x_1^* - 0,451499x_2^* + 0,868263x_3^* + 0,0240386x_4^* \quad (5.2)$$

де x_i^* ($i = 1, 2, 3, 4$) – стандартизовані значення змінних x_i , що визначаються співвідношенням (3.3).

5.3. Обчислення факторних навантажень та ідентифікація головних компонент.

Для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р. здійснено розрахунок факторних навантажень, наведений в табл. 5.3:

Таблиця 5.1

**Кореляційна матриця для вибіркової сукупності Web-індикаторів
топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р.**

Correlations				
	Presence Rank U_Weight 5%	Impact Rank U_Weight 50%	Openness Rank U_Weight 10%	Excellence Rank U_Weight 35%
Presence Rank U_Weight 5%		0,2790	0,1598	0,3518
		(100)	(100)	(100)
		0,0049	0,1123	0,0003
Impact Rank U_Weight 50%	0,2790		-0,1259	0,2236
	(100)		(100)	(100)
	0,0049		0,2120	0,0253
Openness Rank U_Weight 10%	0,1598	-0,1259		0,0364
	(100)	(100)		(100)
	0,1123	0,2120		0,7191
Excellence Rank U_Weight 35%	0,3518	0,2236	0,0364	
	(100)	(100)	(100)	
	0,0003	0,0253	0,7191	

Таблиця 5.2

**Виділення головних компонент і обчислення їх ваг для вибіркової сукупності Web-індикаторів
топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р.**

Principal Components Analysis

Data variables:

Presence Rank U_Weight 5%
Impact Rank U_Weight 50%
Openness Rank U_Weight 10%
Excellence Rank U_Weight 35%

Data input: observations

Number of complete cases: 100

Missing value treatment: listwise

Standardized: yes

Number of components extracted: 2

Principal Components Analysis

Component		Percent of	Cumulative
Number	Eigenvalue	Variance	Percentage
1	1,57824	39,456	39,456
2	1,10405	27,601	67,057
3	0,731928	18,298	85,355
4	0,585785	14,645	100,000

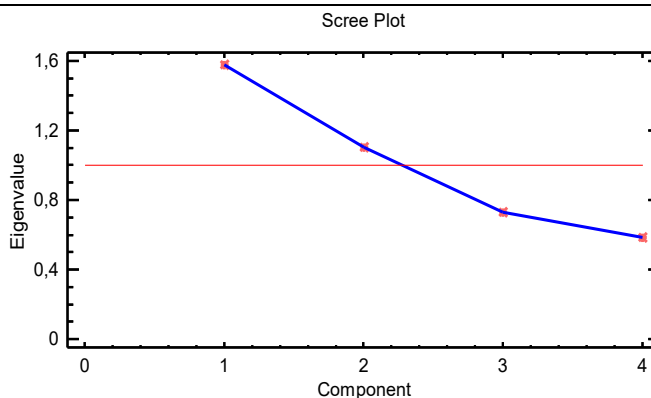


Рис. 5.2. Власні числа кореляційної матриці

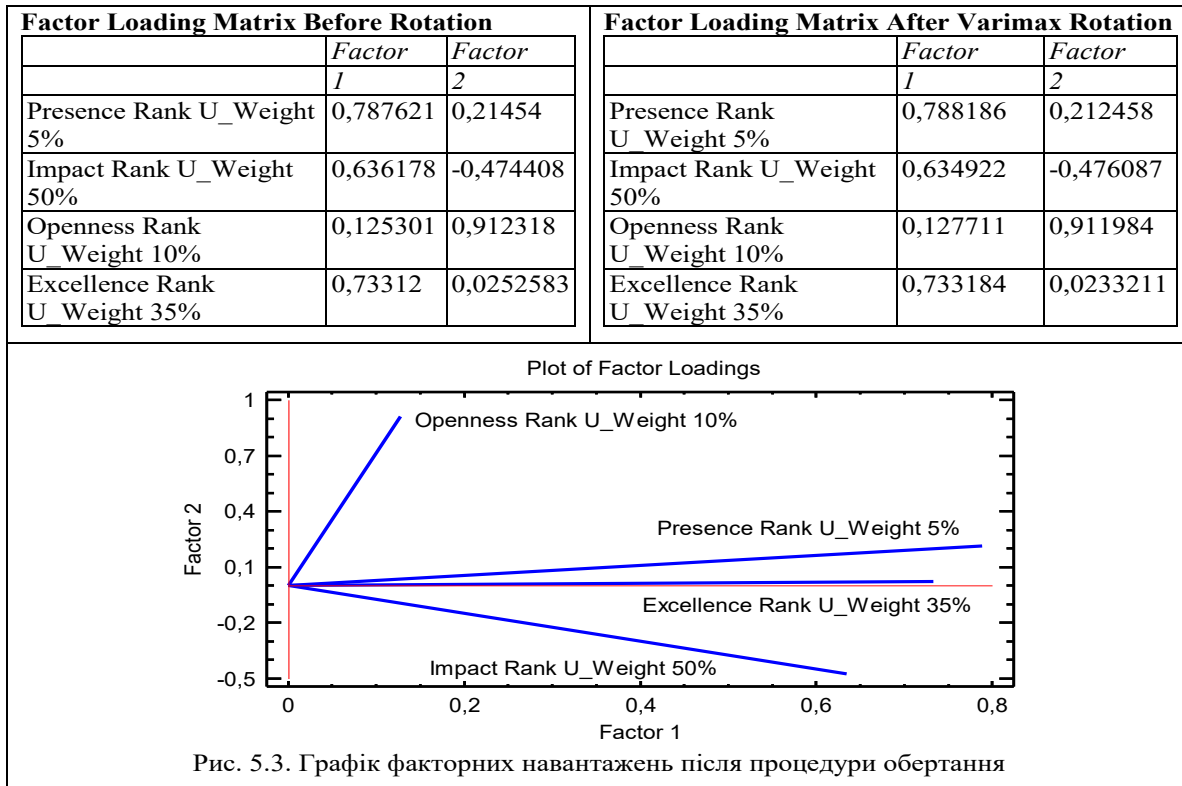
Table of Component Weights

	Component	Component
	1	2
Presence Rank U_Weight 5%	0,626948	0,20418
Impact Rank U_Weight 50%	0,506399	-0,451499
Openness Rank U_Weight 10%	0,0997396	0,868263
Excellence Rank U_Weight 35%	0,583565	0,0240386



Таблиця 5.3

Розрахунок факторних навантажень для вибіркової сукупності Web-індикаторів топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р.



- до обертання – таблиця Factor Loading Matrix Before Rotation;
- після виконання процедури обертання – таблиця Factor Loading Matrix After Varimax Rotation;
- графік факторних навантажень після обертання – рис. 5.3.

Таким чином, аналітичні рівняння для оцінки факторних навантажень після обертання l'_1 , l'_2 мають вигляд:

$$l'_1 = 0,788186x_1^* + 0,634922x_2^* + 0,127711x_3^* + 0,733184x_4^*$$

$$l'_2 = 0,212458x_1^* - 0,476087x_2^* + 0,911984x_3^* + 0,0233211x_4^*$$

де x_i^* ($i = 1, 2, 3, 4$) визначаються за формулою (3.3).

Очевидно, що отримані в розрахунковій табл. 5.3 факторні навантаження задовольняють умови (3.4), (3.7):

$$\sum_{i=1}^4 l_{i1}^2 = 0,787621^2 + 0,636178^2 + 0,125301^2 + 0,73312^2 = 1,57824 = \lambda_1$$

$$\sum_{i=1}^4 l_{i2}^2 = 0,21454^2 + (-0,474408)^2 + 0,912318^2 + 0,0252583^2 = 1,10405 = \lambda_2$$

$$\begin{aligned} \sum_{j=1}^2 \sum_{i=1}^4 l_{ij}^2 &= (0,788186^2 + 0,634922^2 + 0,127711^2 + 0,733184^2) + \\ &+ (0,212458^2 + (-0,476087)^2 + 0,911984^2 + 0,0233211^2) = \\ &= 1,57823 + 1,10406 = 2,68229, \end{aligned}$$

тобто

$$\sum_{j=1}^2 \lambda_j = \sum_{j=1}^2 \sum_{i=1}^4 l_{ij}^2 = 1,57824 + 1,10405 = \sum_{j=1}^2 \sum_{i=1}^4 l_{ij}^2 = 2,68229$$

Висновки за результатами обчислення головних компоненті факторних навантажень для вибіркової сукупності індикаторів Вебометрікс топ-100 університетів України за даними у січні 2020 р. полягають у наступному:

1) Перша головна компонента y_{1U} пов'язана з такими Вебометричними індикаторами (з урахуванням їх вагової значимості у рейтингу Вебометрікс):

- x_1 : Присутність / Presence;
- x_4 : Перевага за якістю / Excellence;
- x_2 : Вплив / Impact

і може бути ідентифікована як «Обсяг Інтернет-контенту, включаючи зовнішні мережі, пов'язані з Web-сторінками університету, та якість наукових праць». Вклад цієї компоненти в сумарну дисперсію сукупності факторних ознак складає 39,456%.

2) Друга головна компонента y_{2U} вносить дещо менший вклад в сумарну дисперсію (27,601%) і безпосередньо пов'язана з Web-індикатором x_3 : Відкритість / Openness, тобто визначається як «Кількість цитувань найбільш видатних авторів».

5.4. Статистичний аналіз впливу Вебметричних індикаторів на узагальнений показник рейтингу українських ЗВО.

Вплив Web-індикаторів на узагальнений рейтинг університетів України за даними у січні 2020 р. оцінимо на основі аналізу двофакторної регресійної моделі залежності результативної ознаки z_U – Рейтингу університетів України / Ukraine Rank від y_{1U} , y_{2U} – головних компонент (5.1), (5.2), (3.3) факторних ознак, що розглядаються.

Результати розрахунків для побудови регресійної моделі наведені в табл. 5.4.

Таблиця 5.4

Розрахункові дані побудови двофакторної регресійної моделі залежності рейтингу топ-100 університетів України від головних компонент Web-індикаторів за даними у січні 2020 р.

Multiple Regression - Rank U Dependent variable: Rank U Independent variables: PCOMP_1 U (Principal Components) PCOMP_2 U (Principal Components) Box-Cox transformation applied: power = 0,471796 shift = 0,0				
Parameter	Estimate	Standard Error	T Statistic	P-Value
CONSTANT	11636,9	100,599	115,677	0,0000
PCOMP_1 U	1405,45	80,4801	17,4633	0,0000
PCOMP_2 U	259,427	96,2232	2,6961	0,0083
Analysis of Variance				
Source	Sum of Squares	Df	Mean Square	F-Ratio
Model	3,16E+08	2	1,58E+08	156,12
Residual	9,82E+07	97	1,01E+06	
Total (Corr.)	4,14E+08	99		
R-squared = 76,2972 percent R-squared (adjusted for d.f.) = 75,8085 percent Standard Error of Est. = 1005,99 Mean absolute error = 736,669 Durbin-Watson statistic = 1,50914 (P=0,0052) Lag 1 residual autocorrelation = 0,237794				
Correlation matrix for coefficient estimates				
	CONSTANT	PCOMP_1 U	PCOMP_2 U	
CONSTANT	1,0000	0,0000	0,0000	
PCOMP_1 U	0,0000	1,0000	0,0000	
PCOMP_2 U	0,0000	0,0000	1,0000	
95,0% confidence intervals for coefficient estimates				
Parameter	Estimate	Standard Error	Lower Limit	Upper Limit
CONSTANT	11636,9	100,599	11437,2	11836,6
PCOMP_1 U	1405,45	80,4801	1245,71	1565,18
PCOMP_2 U	259,427	96,2232	68,4502	450,404
Correlations				
	Rank U	PCOMP_1 U	PCOMP_2 U	
Rank U		0,8411	0,1158	
		(100)	(100)	
		0,0000	0,2512	
PCOMP_1 U	0,8411		0,0000	
	(100)		(100)	
	0,0000		1,0000	
PCOMP_2 U	0,1158	0,0000		
	(100)	(100)		
	0,2512	1,0000		

За розрахунковими даними табл. 5.4 маємо, що шукане рівняння регресії записується у вигляді:

$$1 + \frac{(z_U(y_{1U}, y_{2U}))^{0,471796} - 1}{0,471796 \cdot 5490,84^{-0,528204}} = 11636,9 + 1405,45 y_{1U} + 259,427 y_{2U}$$

або, перетворюючи його до явного виразу:

$$z_U(y_{1U}, y_{2U}) = (59,1115 + 7,01904 y_{1U} + 1,29562 y_{2U})^{2,11956} \quad (5.3)$$

Регресійна залежність (5.3) Рейтингу університетів України (Ukraine Rank) z_U від головних компонент y_{1U} , y_{2U} графічно проілюстрована на рис. 5.2, виконаному в математичному редакторі Maple 18.

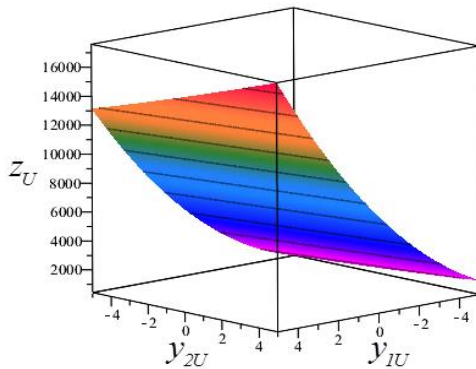


Рис. 5.2. Залежність Рейтингу університетів України від головних компонент

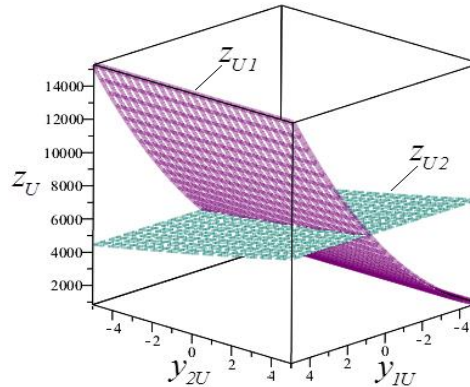


Рис. 5.3. Залежність Рейтингу університетів України від кожної із головних компонент при середньому значенні іншої

Аналіз рівняння (5.3) з використанням функції Analysis Options програми STATGRAPHICS показав, що воно є найкращим у порівнянні з альтернативними моделями за коефіцієнтом детермінації (R -squared) $R^2 = 76,2972$, тобто побудована модель пояснює 76,2972% варіації результативного фактору.

Розрахункові дані табл. 5.3 дозволяють дійти таких висновків:

- значення P в таблиці ANOVA менше 0,05, що на рівні довіри 95,0% свідчить про існування статистично значущого зв'язку між досліджуваними факторами;
- P -значення (P -Value) для всіх параметрів моделі менше 0,05, що вказує на їх статистичну значимість на 95,0% рівні довіри; отже, немає сенсу видаляти будь-які змінні з моделі;
- кореляції між коефіцієнтами в побудованій моделі, наведені в таблиці Correlation matrix for coefficient estimates, вказують на відсутність значущої мультиколінеарності;
- в таблиці 95,0% confidence intervals for coefficient estimates вказані на 95,0% рівні довіри довірчі інтервали для коефіцієнтів побудованої моделі:

$$1 + \frac{(z_U(y_{1U}, y_{2U}))^{0,471796} - 1}{0,471796 \cdot 5490,84^{-0,528204}} = a_0 + a_1 y_{1U} + a_2 y_{2U}$$

тобто:

$$11437,2 \leq a_0 \leq 11836,6;$$

$$1245,71 \leq a_1 \leq 1565,18;$$

$$68,4502 \leq a_2 \leq 450,404;$$

- з матриці парних коефіцієнтів кореляції (таблиця Correlations) очевидно, що факторні ознаки y_{1U} , y_{2U} некорельовані між собою, а результативний показник z_U – Рейтинг університетів України (Ukraine Rank) найбільш тісно пов'язаний з першою головною компонентою y_{1U} (PCOMP_1 U), ідентифікованою як Обсяг Інтернет-контенту, включаючи зовнішні мережі, пов'язані із Web-сторінками університету, та якість наукових праць.

Наглядна геометрична інтерпретація останнього висновку наведена на рис. 5.3, де позначено:

- $z_{U1} = f(y_{1U}, \overline{y_{2U}})$ – залежність Рейтингу університетів України від першої головної компоненти y_{1U} при середньому значенні y_{2U} другої головної компоненти y_{2U} :

$$z_{U1}(y_{1U}) = (59,1115 + 7,01904 y_{1U})^{2,11956};$$

- $z_{U2} = f(\overline{y_{1U}}, y_{2U})$ – відповідно залежність Рейтингу університетів України від другої головної компоненти y_{2U} при середньому значенні y_{1U} першої y_{1U} :

$$z_{U2}(y_{2U}) = (59,1115 + 1,29562 y_{2U})^{2,11956}.$$

Очевидно, що рівняння регресії (5.3) може бути з урахування співвідношень (5.1), (5.2), (3.3) і наданих в табл. 5.5 зведених статистичних даних представлено як функція початкових змінних x_i ($i = 1, 2, 3, 4$).

У даному випадку після деяких перетворень отримуємо:

$$z_U(x_1, x_2, x_3, x_4) = (24,3669 + 0,0272951x_1 + 0,00159831x_2 + 0,00808989x_3 + 0,0101478x_4)^{2,11956} \quad (5.4)$$

Таблиця 5.5

Зведені статистичні дані щодо Web-індикаторів топ-100 українських ЗВО
за даними у січні 2020 р. (з урахуванням вагових коефіцієнтів)

Summary Statistics					
	Rank U	Presence Rank U Weight 5%	Impact Rank U Weight 50%	Openness Rank U Weight 10%	Excellence Rank U Weight 35%
Count	100	100	100	100	100
Average	5889,24	230,804	3946,41	448,747	1825,71
Standard deviation	1972,91	170,914	1857,88	225,592	406,715
Coeff. of variation	33,5003%	74,0512%	47,0777%	50,2715%	22,2771%
Minimum	1147,0	20,15	548,0	115,1	470,4
Maximum	9211,0	1066,75	9266,0	735,7	2129,4
Range	8064,0	1046,6	8718,0	620,6	1659,0
Std. skewness	-0,840954	8,58245	1,21762	1,12674	-5,2507
Std. kurtosis	-1,49659	14,1232	-1,28442	-3,32136	1,71938

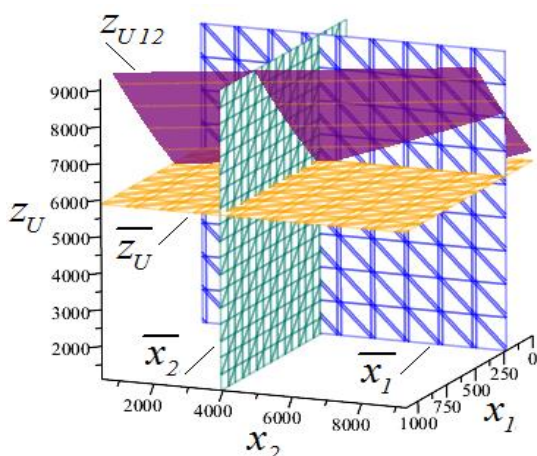


Рис. 5.4. Залежність Рейтингу
університетів України від факторів
 x_1 : Присутність / Presence і
 x_2 : Вплив / Impact
з урахуванням їх вагової значущості

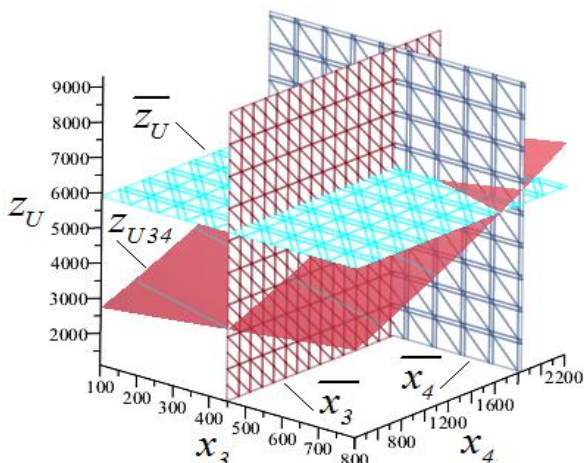


Рис. 5.5. Залежність Рейтингу
університетів України від факторів
 x_3 : Відкритість / Openness і
 x_4 : Перевага за якістю / Excellence
з урахуванням їх вагової значущості

На графіках (рис. 5.4, рис. 5.5) графічно проілюстрована обчислена за формулою (5.4) залежність Рейтингу університетів України відповідно від змінних x_1, x_2 і x_3, x_4 при середніх значеннях факторів x_3, x_4 і x_1, x_2 , а саме:

$$\bullet \quad z_{U12}(x_1, x_2) = f(x_1, x_2, \bar{x}_3, \bar{x}_4)$$

$$z_{U12}(x_1, x_2) = (46,5041 + 0,0272951x_1 + 0,00159831x_2)^{2,11956}$$

$$\bullet \quad z_{U34}(x_3, x_4) = f(\bar{x}_1, \bar{x}_2, x_3, x_4):$$

$$z_{U34}(x_3, x_4) = (36,9543 + 0,00808989x_3 + 0,0101478x_4)^{2,11956}$$

Для порівняння на цих же графіках показані площинами середні значення відповідних змінних:

$$\bullet \quad \text{на рис. 5.4:} \quad \begin{aligned} x_1 = \bar{x}_1 &= 230,804 & x_2 = \bar{x}_2 &= 3946,41; \\ z_U = \bar{z}_U &= 5889,24 \end{aligned}$$

$$\bullet \quad \text{на рис. 5.5:} \quad \begin{aligned} x_3 = \bar{x}_3 &= 448,747; & x_4 = \bar{x}_4 &= 1825,71; \\ z_U = \bar{z}_U &= 5889,24 \end{aligned}$$

**6. Порівняльний аналіз рейтингу
провідних українських і світових**



університетів у системі Вебометрікс.

У контексті світових тенденцій рівень професійної підготовки випускника ЗВО і, як наслідок, його конкурентоспроможність на ринку праці є інтегральним показником, що не в останню чергу враховує престиж освітнього закладу, в якому людина здобула освіту, і те місце, що займає заклад у світових і національних рейтингах. Зі входженням України у світовий освітній і науковий простір загострилися проблеми, з якими зіткнулися вітчизняні ЗВО, а саме, низькі рейтингові позиції у світі навіть провідних з них українських ЗВО. Саме тому необхідним є об'єктивний аналіз та визначення факторів,

що спричиняють наявний стан речей, і розробка обґрунтованих пропозицій щодо його системного покращення.

6.1. Зіставлення рейтингу ЗВО України і найкращих університетів світу за змістом головних компонент.

За результатами проведеного у п. 3 і п. 5 статистичного аналізу на рис. 6.1 схематично зображені для ЗВО України і світу головні компоненти та фактори, що їх навантажують.

Виявлено, що головні компоненти, які спричиняють найбільш вагомий вплив на загальний Вебометричний рейтинг, для кращих світових і українських університетів суттєво відрізняються (рис. 6.1).

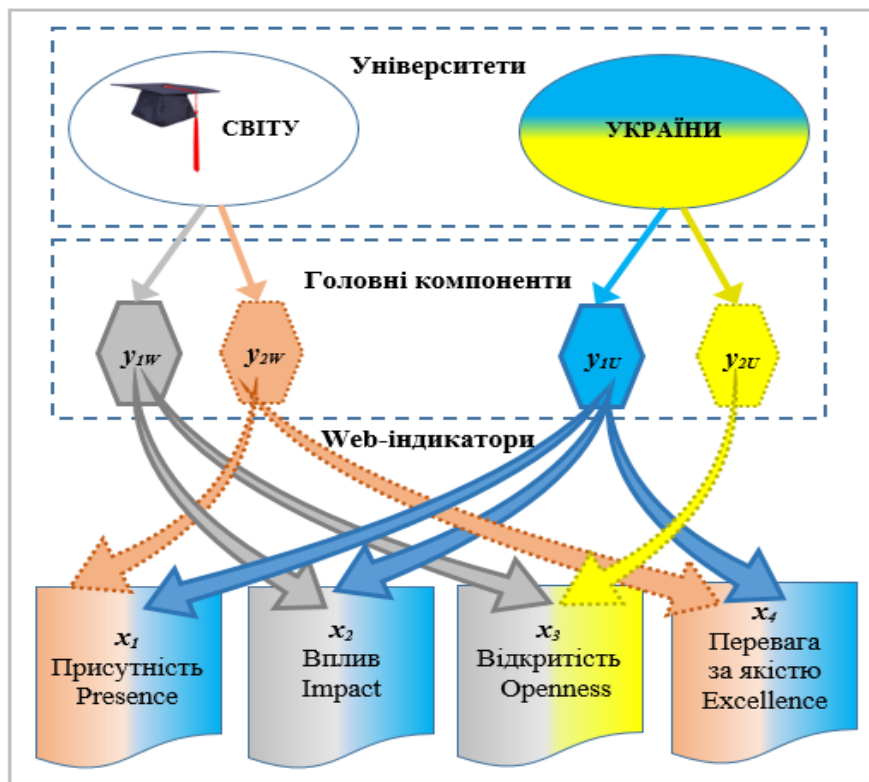


Рис. 6.1. Схема розподілу навантажень головних компонент Web-індикаторами для найкращих світових і українських університетів за даними у січні 2020 р.

Так, для топ-100 провідних світових університетів найбільш вагомими є Web-індикатори (табл. 3.3):

- x_2 – Вплив / Impact;
- x_3 – Відкритість / Openness.

І саме ці чинники обумовлюють високі показники загального рейтингу світових університетів, бо мають у середньому кращі рейтингові бали, ніж фактори x_1 і x_4 (табл. 6.1).

Тоді як для провідних українських ЗВО першу головну компоненту навантажують (табл. 5.3) Web-індикатори (у порядку зменшення вагомості):

- x_1 – Присутність / Presence;
- x_4 – Перевага за якістю / Excellence;
- x_2 – Вплив / Impact,

середні показники яких гірші за середнє значення другої головної компоненти (табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Зведені статистичні дані щодо Web-індикаторів провідних світових і провідних українських ЗВО за даними у січні 2020 р. (без урахування вагових коефіцієнтів)

Summary Statistics W				
	Presence Rank W	Impact Rank W	Openness Rank W	Excellence Rank W
Count	100	100	100	100
Average	152,37	69,9	64,72	71,1
Standard deviation	147,792	57,6197	54,9678	62,3615
Coeff. of variation	96,9954%	82,4316%	84,9317%	87,7096%
Minimum	1,0	1,0	1,0	1,0
Maximum	741,0	252,0	268,0	339,0
Range	740,0	251,0	267,0	338,0
Std. skewness	6,98271	4,29264	6,82361	6,75411
Std. kurtosis	6,1925	0,953516	7,04434	6,92467

Summary Statistics U				
	Presence Rank U	Impact Rank U	Openness Rank U	Excellence Rank U
Count	100	100	100	100
Average	4616,09	7892,82	4487,47	5216,32
Standard deviation	3418,27	3715,76	2255,92	1162,04
Coeff. of variation	74,0512%	47,0777%	50,2715%	22,2771%
Minimum	403,0	1096,0	1151,0	1344,0
Maximum	21335,0	18532,0	7357,0	6084,0
Range	20932,0	17436,0	6206,0	4740,0
Std. skewness	8,58245	1,21762	1,12674	-5,2507
Std. kurtosis	14,1232	-1,28442	-3,32136	1,71938

А це означає, що для принципового покращення представленості українських ЗВО у Веб-метричному просторі їм вітчизняним ЗВО потрібно, у першу чергу, здійснювати заходи щодо комплексного вдосконалення всіх наведених вище показників, а саме, збільшувати обсяг Інтернет-контенту, включаючи зовнішні мережі, пов'язані з Web-сторінками ЗВО, та піднімати якість наукових праць.

6.2. Оцінка рейтингу провідних світових і українських ЗВО за коефіцієнтами кореляції.

Коефіцієнти кореляції між кожною парою змінних для провідних ЗВО світу й України, наведені в таблиці Correlations (табл. 4.1 і табл. 5.4 відповідно), вказують на існування в обох вибірках статистично значущих ненульових кореляцій при рівні довіри 95,0% (P -значення менше 0,05), а саме:

- для світових ЗВО: між парою змінних z_w : Світовий рейтинг (Rank W) і першою головною компонентою y_{1w} (PCOMP_1 W);
- аналогічно для українських ЗВО: між парою змінних z_u : Рейтинг ЗВО України (Rank U) і першою головною компонентою y_{1u} (PCOMP_1 U).

Це підтверджує висновок про значущий вплив першої головної компоненти на

загальний рейтинг як світових, так і українських ЗВО.

Крім того, наявність визначального впливу першої головної компоненти на загальний рейтинг світових і українських університетів вказують також розрахунки наданих в табл. 6.2 частинних коефіцієнтів кореляції, що оцінюють, зокрема, «чистий» вплив кожного з факторів (без урахування впливу іншого фактору) на результативну змінну.

Проте наведені в цій таблиці дані свідчать і про суттєві відмінності при виявленні «чистого» впливу факторів на результативний чинник для світових і українських ЗВО:

- для світових університетів відсутня статистично значуща ненульова кореляція при рівні довіри 95,0% між парою змінних z_w : Світовий рейтинг (Rank W) і другою головною компонентою y_{2w} (PCOMP_2 W), так як у даному випадку $P = 0,6431 > 0,05$
- тоді як для українських університетів для пари змінних z_u : Рейтинг ЗВО України (Rank U) і другої головної компоненти y_{2u} (PCOMP_2 U) маємо $P = 0,0333 < 0,05$, що вказує на наявність статистично значущої ненульової кореляції між цими чинниками при 95,0% рівні довіри.



Таблиця 6.2

Частинні коефіцієнти кореляції Web-індикаторів топ-100 світових і топ-100 українських університетів за даними у січні 2020 р.

	Rank W	PCOMP 1 W	PCOMP 2 W		Rank U	PCOMP 1 U	PCOMP 2 U
Rank W		0,9492	0,0471	Rank U		0,8468	0,2141
		(100)	(100)			(100)	(100)
		0,0000	0,6431			0,0000	0,0333
PCOMP 1 W	0,9492		-0,0447	PCOMP 1 U	0,8468		-0,1813
	(100)		(100)		(100)		(100)
	0,0000		0,6601		0,0000		0,0724
PCOMP 2 W	0,0471	-0,0447		PCOMP 2 U	0,2141	-0,1813	
	(100)	(100)			(100)	(100)	
	0,6431	0,6601			0,0333	0,0724	

Отже, на Вебометричний рейтинг українських ЗВО значущий вплив надає також і друга головна компонента y_{2U} : Кількість цитувань найбільш видатних авторів. Значення цього чинника у середньому кращі за інші Web-індикатори за даними у січні 2020 р. (табл. 6.1), проте для підвищення рейтингу українських ЗВО у системі Вебометрікс показники за цим фактором теж потребують удосконалення.

Висновки.

Пропозиції стосовно покращення представленості в Інтернет-просторі і коригування Web-політики українських ЗВО.

Узагальнюючи результати проведеного статистичного аналізу, наведемо по кожному з Вебометричних показників загальні рекомендації, урахування яких ми вважаємо доцільним для українських ЗВО в плані коригування і вдосконалення їх Web-політики.

1) Для покращення позицій за показником Присутність / Presence необхідно:

- збільшувати кількість сторінок сайту ЗВО з різноманітним контентом, що стосується навчальної роботи, методичного забезпечення навчального процесу, наукової діяльності і міжнародного співробітництва викладачів, співробітників і студентів закладу;

- систематично розмішувати на Web-сайтах ЗВО тези доповідей на науково-практичних конференціях, виступи на семінарах, матеріали круглих столів та інших науково-дослідницьких заходів, що проводяться в ЗВО; у Вебометрікс приділяють значну увагу таким видам наукової роботи

(Тютюнник, & Грицеляк, 2013);

- розробляти і впроваджувати електронні навчальні курси;
- розробляти англомовні освітні програми з їх детальним представленням на сайті ЗВО;
- розширювати і розвивати мультимовні версії сайту університету.

2) В плані підвищення рейтингу за показником Вплив / Impact доцільним є:

- збільшення присутності ЗВО в соціальних мережах;
- активне впровадження програм академічної мобільності, як то стажування, підвищення кваліфікації, професійна перепідготовка, відрядження з метою обміну досвідом, розробки спільних наукових проектів і програм або участі в міжнародних наукових заходах;

- розширення співробітництва та взаємодії із зарубіжними колегами, університетами і науковими установами;

- запрошення на навчання іноземних студентів в рамках реалізації програм обміну;

- участь у міжнародних науково-дослідницьких проектах;

- включення посилань на сайт університету в наукових публікаціях.

3) Для підвищення показників за критерієм Відкритість / Openness слід звернути увагу на:

- забезпечення відкритого доступу до всіх наукових напрацювань ЗВО: дослідницьких проектів, наукових журналів і матеріалів конференцій, що проводяться в ЗВО, матеріалів дисертацій, захищених у спеціалізованих вчених радах ЗВО;

- активізацію наукової взаємодії з



академічним середовищем – вітчизняними академічними інститутами, провідними зарубіжними установами, світовою науковою елітою – з метою проведення спільних наукових досліджень і публікації їх результатів;

- дослідження наукових проблем, пріоритетних за відповідною тематикою у зарубіжних наукових колах;

- стимулювання науковців ЗВО до публікації своїх наукових праць в англомовних журналах і періодичних виданнях;

- впровадження системи грантів на пріоритетні фундаментальні і прикладні наукові дослідження;

- постійне й оперативне оновлення наукової бази даних свого сайту ЗВО.

4) Стосовно покращення показника Перевага за якістю / Excellence має сенс вжити таких заходів:

- заохочувати науковців ЗВО до публікації результатів своїх досліджень у вітчизняних та зарубіжних виданнях, які реферуються в наукометричних базах даних

Scopus і Web of Science;

- посилити вимоги до якості наукових праць, що публікуються у вітчизняних друкованих та Інтернет-виданнях – журналах, збірниках наукових праць, збірниках тез доповідей на конференціях і т. і.;

- редакційним колегіям добиватися підняття міжнародного рейтингу українських наукових журналів і періодичних видань, зокрема, включенням їх до наукометричних баз даних Scopus та/або Web of Science (для нереферованих журналів) та підняття квартиля журналу (для реферованих у цих базах даних видань);

- на зразок провідних європейських наукових журналів повсюдно ввести в українських наукових виданнях систему «чорних рецензентів» – рецензування наукових статей незалежними експертами, анонімними для авторів;

- вітчизняним вченим направити зусилля на підвищення якості дослідницької роботи задля збільшення конкурентоспроможності своїх публікацій у світовому науковому просторі.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Бардась А. В. Шляхи підвищення позицій вітчизняних вищих навчальних закладів у міжнародних рейтингах. Управління якістю підготовки кадрів з вищою освітою через удосконалення процедур ліцензування, акредитації та рейтингування: наук.-метод. конференція, 15-16 березня 2012 : збірник тез доповідей, 2012. С. 109–113.

Буйницька О. П., Степура І. С., & Смірнова В. А. Вебметричний рейтинг як інструмент оцінювання якості відкритого освітнього е-середовища університету. Відкрите освітнє е-середовище сучасного університету. 2016. № 2. С. 107–119.

Валенкевич Л. П., Фінкілштейн О. В. Аналіз сучасних рейтингів вищих навчальних закладів як інструменту оцінки якості вищої освіти. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. Вип. 3 (42). С. 1–8.

Горбулін В. П., Полумієнко С. К., Трофимчук О. М. Методи оцінки та формування стратегії розвитку національних наукових досліджень і розробок. Математичне моделювання в економіці. 2019. № 2. С. 5–20.

Деякі питання державної атестації наукових установ : Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 17 вересня 2018 р. № 1008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1504-18>.

Дрешпак В. М., Старушенко Г. А. Міжнародні рейтинги університетів як інструмент оцінювання державної політики у сфері вищої освіти. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5, № 7. С. 27–35.

Дубинский А. Г. Международный рейтинг вузов Webometrics: как увеличить значение фактора превосходства. Научный вестник НЛТУ Украины. 2012. Вип. 22.15. С. 377–384.

Єріна А. М. Статистичне моделювання та прогнозування : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2001. 170 с.

Кайдалова А. В., Посилкіна О. В. Теоретико-методологічні підходи до оцінювання якості вищої освіти в контексті світових рейтингів вищих навчальних закладів. Фармацевтичний часопис. 2015. № 4. С. 75–81.

Квітка С., Старушенко Г., & Андріанов І. Наукометричні методи аналізу ефективності наукових досліджень за даними Web of Science. Аспекти публічного управління. 2020. Т. 8, № 1. С. 60–67. <https://doi.org/10.15421/152042>

Кочеткова О. П., Вавіліна Н. І., Чаркіна О. О. Науково-освітня діяльність ВНЗ за міжнародними показниками. НТІ. 2016. № 2. С. 34–43.

Круш П. В., Заборовець О. П., Заборовець М. О. Аналіз теоретико-методологічних підходів до оцінки ефективності та результативності інноваційної діяльності наукових установ України. Сучасні проблеми економіки і підприємництва: збірник наукових праць. 2010. Вип. 5 (ч. І). С. 65–71.

Курбатов С. Теоретико-методологічні перспективи розробки міжнародних університетських рейтингів. Вища освіта України. 2015. № 1. С. 34–39.

Михайліченко М. В. Рейтингування як механізм оцінювання якості освітніх послуг. Научный часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. 2011. Вип. 27. Сер. 5: «Педагогічні науки: реалії та перспективи». С. 180–184.

Опубліковано новий рейтинг Webometrics (January 2019 Edition 2019.1.0). URL: <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=5931>.



Про затвердження Порядку оцінки розвитку діяльності наукової установи : Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 3 квітня 2012 р. № 399. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0629-12>.

Про затвердження Порядку проведення державної атестації наукових установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 540. Редакція від 24 квітня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-2017-п>.

Ржевська А. В. Рейтинги університетів як явище сучасного простору вищої освіти. Науковий вісник Донбасу. 2011. № 3. 9 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvd_2011_3_19.

Руденко С. В., Сапченко Р., Базалук О. А., Титаренко В. А. Особенности управления международными образовательными проектами между университетами Польши и Украины. Научный Вестник Национального горного института. 2018. № 2. С. 142–147.

Смірнова В. А. Вебометричний рейтинг як інструмент оцінювання якості та відкритості сучасного університету. URL: https://fitu.kubg.edu.ua/images/stories/Departments/kitmd/Internet_conf_17.05.18/s1/1_Smirnova.pdf.

Старушенко Г. А., Базилевський С. В. Аналіз міжнародного рейтингу вузів України за узагальненою вебометричною моделлю в контексті євроінтеграційних процесів у сфері освіти. Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. 2018. Т. 19, Вип. 305: Сучасні проблеми державного управління в умовах системних змін. С. 49–63. (Сер. «Державне управління»).

Тютюнник А. В., Грицеляк Б. І. Основні критерії і показники вебометричного рейтингу університетів світу. Інформаційні технології і засоби навчання. 2013. Т. 38, № 6. С. 234–244.

Хижняк О. В. Рейтинги як репрезентація якості індивідуального і колективного в освітніх практиках. Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Сер. «Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи». 2017. Вип. 38. С. 132–139.

Цурін О. П., Іванченко Р. М. Автоматизовані засоби підняття Webometrics рейтингу Web-сайтів наукових установ. Системний аналіз та інформаційні технології: 11-а Міжнародна науково-технічна конф. «САІТ–2009», 26–30 травня 2009 р., Київ : матеріали конф. Київ : НТУУ «КПІ», 2009. С. 446.

Цурін О. П., Цуріна Н. О. Webometrics рейтинг університетів світу та шляхи підвищення їх рейтингу. Інформатика, обчислювальна техніка та кібернетика: Вісник Університету «Україна». Київ : Університет «Україна», 2010. № 8. С. 141–144.

About Academic Ranking of World Universities. URL: <http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>.

Almind T. C., Ingwersen P. Informetric Analyses on the World Wide Web: Methodological Approaches to “Webometrics”. Journal of Documentation. 1997. Vol. 53 No. 4. P. 404–426.

Björneborn L., Ingwersen P. Toward a basic framework for webometrics. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2004. Vol. 55, Is. 14. P. 1216–1227.

Cybermetrics Lab. URL: <http://cchs.csic.es/es/research-lab/laboratorio-cibermetria>.

Hazelnkorn E. Rankings and the Reshaping of Higher Education: The Battle for World-Class Excellence. 2nd ed. London : Palgrave Macmillan, 2015. 304 p.

Ingwersen P. Webometrics – Ten Years of Expansion. URL: <http://eprints.rclis.org/7554/1/ingwersen.pdf>.

Johnson R. A., Wichern D. W. Applied Multivariate Statistical Analysis. 6th ed. Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007. 773 p.

Kunosić S., Čeke D., Zerem E. Advantages and Disadvantages of the Webometrics Ranking System. URL: <https://www.intechopen.com/books/scientometrics-recent-advances/advantages-and-disadvantages-of-the-webometrics-ranking-system>.

Kvitka S., Starushenko G., Koval V., Deforz H., Prokopenko O. Marketing of Ukrainian higher educational institutions representation based on modeling of Webometrics Ranking. Marketing and Management of Innovations. 2019. Is. 3. P. 60–72.

Morze N., Buinytska O. Open E-environment – The Key Instrument of the Education Quality. International Journal of Research in E-learning. 2015. Vol. 1 (1). P. 27–46.

QS World University & Business School Rankings. URL: <https://www.qs.com/rankings/>.

Ranking Web of Universities. About Us (January 2020 Edition 2020.1.3). URL: http://www.webometrics.info/en/About_Us.

Ranking Web of Universities. Europe (January 2020 Edition 2020.1.3). URL: http://www.webometrics.info/en/Ranking_Europe?page=4.

Ranking Web of Universities. Methodology (January 2020 Edition 2020.1.3). URL: <http://www.webometrics.info/en/Methodology>.

Ranking Web of Universities. New edition (January 2020 Edition 2020.1.3). URL: https://www.webometrics.info/en/current_edition.

Ranking Web of Universities. Ukraine (January 2020 Edition 2020.1.3). URL: <http://webometrics.info/en/Europe/Ukraine>.

Ranking Web of Universities. World (January 2020 Edition 2020.1.3). URL: <http://www.webometrics.info/en/world>.
Rauhvargers A. Global university rankings and their impact. Report II. Brussels: European University Association asbl, 2013. 88 p.

Salmi J., Saroyan A. League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses / Higher Education Management and Policy. 2007. Vol. 19, No. 2. P. 31–68.

Sheil T. Moving beyond University Rankings: Developing a World Class University System in Australia. Australian Universities' Review. 2010. Vol. 52, No. 1. P. 69–76.

Spanish National Research Council. URL: <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/organisations/spanish-national-research-council-csic>.

Times Higher Education. URL: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>.



Torres-Salinas D., Robinson-García N., Jiménez-Contreras E., Herrera F., López-Cózar E. D. On the use of Biplot analysis for multivariate bibliometric and scientific indicators. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*. 2013. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/asi.22837>.

Webometrics Ranking of World Universities: January 2019. URL: https://hedclub.com/ru/library/webometrics_ranking_of_world_universities_january_2019.

Yusiuk O., Maslova Y., Zukow W. Rating positioning as part of Polish and Ukrainian Universities comparative aspect. *Journal of Education, Health and Sport*. 2018. Vol. 8, No. 5. P. 149–159.

REFERENCES

- About Academic Ranking of World Universities. Retrieved from <http://www.shanghairanking.com/aboutarwu.html>.
- Almind, T. C., & Ingwersen, P. (1997). Informetric Analyses on the World Wide Web: Methodological Approaches to "Webometrics". *Journal of Documentation*, 53 (4), 404–426.27.
- Bardas, A. V. (2012). Shliakhy pidvyshchennia pozytsii vitchyznianskykh vyshchykh navchalnykh zakladiv u mizhnarodnykh reitynhakh [Ways to increase the position of domestic higher education institutions in international rankings]. Scientific and Methodological Conference: *Upravlinnia yakisti pidhotovky kadrov z vyshchoiu osvitoiu cherez udoskonalennia protsedur litsenzuvannia, akredytatsii ta reitynhuvannia – Quality management of personnel training with higher education through the improvement of licensing, accreditation and rating procedures*. (pp. 109–113) [in Ukrainian].
- Björneborn, L., & Ingwersen, P. (2004). Toward a basic framework for webometrics. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 55 (14), 1216–1227.
- Buinytska, O. P., Stepura, I. S., & Smirnova, V. A. (2016). Vebometrychnyi reitynh yak instrument otsiniuvannia yakosti vidkrytoho osvitnoho e-seredovyshcha universytetu [Webometric rating as a tool for assessing the quality of open educational e-environment of the university]. *Vidkryte osvittie e-seredovyshche suchasnoho universytetu – Open educational e-environment of a modern university*, 2, 107–119 [in Ukrainian].
- Cybermetrics Lab. Retrieved from <http://cchs.csic.es/es/research-lab/laboratorio-cibernetria>.
- Dreshpak, V. M., & Starushenko, H. A. (2017). Mizhnarodni reitynhy universytetiv yak instrument otsiniuvannia derzhavnoi polityky u sferi vyshchoi osvity [International rankings of universities as a tool for assessing public policy in higher education]. *Public administration aspects*, 5 (7), 27–35 [in Ukrainian].
- Dubynskyi, A. H. (2012). Mezhdunarodnyi reitynh vuzov Webometrics: kak uvelychyt znachenye faktora prevoskhodstva [International ranking of universities Webometrics: how to increase the value of the factor of excellence]. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy – Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine*, 22.15, 377–384 [in Russian].
- Hazelkorn, E. (2015). *Rankings and the Reshaping of Higher Education: The Battle for World-Class Excellence*. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan.
- Horbulin, V. P., Polumienko, S. K., & Trofymchuk, O. M. (2019). Metody otsinky ta formuvannia stratehii rozvytku natsionalnykh naukovykh doslidzhen i rozrobok [Methods of evaluation and formation of strategy for the development of national research and development]. *Matematychni modeliuvannia v ekonomitsi – Mathematical modeling in economics*, 2, 5–20 [in Ukrainian].
- Ingwersen, P. (2006). *Webometrics – Ten Years of Expansion*. Retrieved from <http://eprints.rclis.org/7554/1/ingwersen.pdf>.
- Johnson, R. A., & Wichern, D. W. (2007). *Applied Multivariate Statistical Analysis*. 6th ed. Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Kaidalova, A. V., & Posylkina O. V. (2015). Teoretyko-metodolohichni pidkhody do otsiniuvannia yakosti vyshchoi osvity v konteksti svitovykh reitynhiv vyshchykh navchalnykh zakladiv [Theoretical and methodological approaches to assessing the quality of higher education in the context of world rankings of higher education institutions]. *Farmatsevtichnyi chasopys – Pharmaceutical Journal*, 4, 75–81 [in Ukrainian].
- Khyzhniak, O. V. (2017). Reitynhy yak reprezentatsiia yakosti indyvidualnoho i kolektyvnogo v osvityakh praktykakh [Ratings as a representation of the quality of individual and collective in educational practices]. *Visn. Kharkiv. nats. un-tu im. V. N. Karazina. Ser. «Sotsiologichni doslidzhennia suchasnoho suspilstva: metodolohiia, teoriia, metody» – Visnyk V. N. Karazin Kharkiv National University. Series "Sociological studies of contemporary society: methodology, theory, methods"*, 38, 132–139 [in Ukrainian].
- Kochetkova, O. P., Vavilina, N. I., & Charkina, O. O. (2016). Naukovo-osvitianska diialnist VNZ za mizhnarodnymi pokaznykamy [Scientific and educational activities of universities according to international indicators]. *NTI*, 2, 34–43 [in Ukrainian].
- Krush, P. V., Zaborovets, O. P., & Zaborovets, M. O. (2010). Analiz teoretyko-metodolohichnykh pidkhodiv do otsinky efektyvnosti ta rezultatyvnosti innovatsiinoi diialnosti naukovykh ustanov Ukrainy [Analysis of theoretical and methodological approaches to assessing the effectiveness and efficiency of innovation activities of scientific institutions of Ukraine]. *Suchasni problemy ekonomiky i pidpriemnytstvo – Modern problems of economics and entrepreneurship*, 5 (part I), 65–71 [in Ukrainian].
- Kunosić, S., Čekić, D., & Zerem, E. *Advantages and Disadvantages of the Webometrics Ranking System*. Retrieved from <https://www.intechopen.com/books/scientometrics-recent-advances/advantages-and-disadvantages-of-the-webometrics-ranking-system>.
- Kurbatov, S. (2015). Teoretyko-metodolohichni perspektyvy rozrobky mizhnarodnykh universytetskykh reitynhiv



[Theoretical and methodological prospects for the development of international university rankings]. *Vyscha osvita Ukrainy – Higher education in Ukraine*, 1, 34–39 [in Ukrainian].

Kvitka, S., Starushenko, G., Koval, V., Deforzh, H., & Prokopenko, O. (2019). Marketing of Ukrainian higher educational institutions representation based on modeling of Webometrics Ranking. *Marketing and Management of Innovations*, 3, 60–72.

Kvitka, S., Starushenko, H., & Andrianov, I. (2020). Naukometrychni metody analizu efektyvnosti naukovykh doslidzhen za danymy Web of Science [Scientometric methods of analysis of the effectiveness of scientific research according to Web of Science]. *Public administration aspects*, 8(1 SI), 60–67. <https://doi.org/10.15421/152042>

Morze, N., & Buinytska, O. (2015). Open E-environment – The Key Instrument of the Education Quality. *International Journal of Research in E-learning*, 1 (1), 27–46.

Mykhailichenko, M. V. (2011). Reitynhuvannia yak mekhanizm otsiniuvannia yakosti osvitynih posluh [Rating as a mechanism for assessing the quality of educational services]. *Naukovyi chasopys NPU im. M. P. Drahomanova. Ser. 5: «Pedagogichni nauky: realii ta perspektyvy» – Scientific journal of NPU named after MP Dragomanova. Ser. 5: "Pedagogical sciences: realities and prospects"*, 27, 180–184 [in Ukrainian].

On approval of the Procedure for state certification of scientific institutions. No. 540. (2017, July 19). Edition of April 24, 2018. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-2017-n> [in Ukrainian].

On approval of the Procedure for evaluating the development of the scientific institution. No. 399. (2012, April 3). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0629-12> [in Ukrainian].

Opublikovano novyi reitynh Webometrics (January 2019 Edition 2019.1.0) [A new Webometrics rating has been published (January 2019 Edition 2019.1.0)]. Retrieved from <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=5931> [in Ukrainian].

QS World University & Business School Rankings. Retrieved from <https://www.qs.com/rankings/>.

Ranking Web of Universities. About Us (January 2020 Edition 2020.1.3). Retrieved from http://www.webometrics.info/en/About_Us.

Ranking Web of Universities. Europe (January 2020 Edition 2020.1.3). Retrieved from http://www.webometrics.info/en/Ranking_Europe?page=4.

Ranking Web of Universities. Methodology (January 2020 Edition 2020.1.3). Retrieved from <http://www.webometrics.info/en/Methodology>.

Ranking Web of Universities. New edition (January 2020 Edition 2020.1.3). Retrieved from https://www.webometrics.info/en/current_edition.

Ranking Web of Universities. Ukraine (January 2020 Edition 2020.1.3). Retrieved from <http://webometrics.info/en/Europe/Ukraine>.

Ranking Web of Universities. World (January 2020 Edition 2020.1.3). Retrieved from <http://www.webometrics.info/en/world>.

Rauhvargers, A. (2013). *Global university rankings and their impact*. Report II. Brussels: European University Association asbl.

Rudenko, S. V., Sapenko, R., Bazaluk, O. A., & Tytarenko, V. A. (2018). Osobennosti upravleniya mezhdunarodnymi obrazovatelnyimi proektami mezhu unyversitetami Polshy y Ukrainy [Features of management of international educational projects between universities of Poland and Ukraine]. *Nauchnyi Vestnyk Natsionalnogo hornoho ynstytuta – Scientific Bulletin of the National Mining Institute*, 2, 142–147 [in Russian] [in Ukrainian].

Rzhevska, A. V. (2011). Reitynhy universytetiv yak yavyshe suchasnoho prostoru vyshchoi osvity [University ratings as a phenomenon of the modern space of higher education]. *Naukovyi visnyk Donbasu – Scientific Bulletin of Donbass*, 3, 9. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvd_2011_3_19 [in Ukrainian].

Salmi, J., & Saroyan, A. (2007). League Tables as Policy Instruments: Uses and Misuses. *Higher Education Management and Policy*, 19 (2), 31–68.

Sheil, T. (2010). Moving beyond University Rankings: Developing a World Class University System in Australia. *Australian Universities' Review*, 1, 69–76.

Smirnova, V. A. *Vebometrychni reitynh yak instrument otsiniuvannia yakosti ta vidkrytosti suchasnoho universytetu [Webometric rating as a tool for assessing the quality and openness of a modern university]*. Retrieved from https://fitu.kubg.edu.ua/images/stories/Departments/kitmd/Internet_conf_17.05.18/s1/1_Smirnova.pdf [in Ukrainian].

Some issues of state certification of scientific institutions. No. 1008. (2018, September 17). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1504-18> [in Ukrainian].

Spanish National Research Council. Retrieved from <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/organisations/spanish-national-research-council-csic>.

Starushenko, H. A., & Bazylevskyi, S. V. (2018). Analiz mizhnarodnoho reitynhu vuziv Ukrainy za uzahalnenoiu vebometrychnoiu modelliu v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv u sferi osvity [Analysis of the international ranking of Ukrainian universities on a generalized webometric model in the context of European integration processes in education]. *Zb. nauk. pr. Donets. derzh. un-tu upr – Collection of scientific works of Donetsk State University of Management*, 19 (305), 49–63 [in Ukrainian].

Times Higher Education. Retrieved from <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings>.

Tiutiunyk, A. V., & Hrytseliak, B. I. (2013). Osnovni kryterii i pokaznyky vebometrychnoho reitynhu universytetiv svitu [Basic criteria and indicators of webometric ranking of universities around the world]. *Informatsiini tekhnologii i zasoby navchannia – Information technologies and teaching aids*, 38 (6), 234–244 [in Ukrainian].



Torres-Salinas, D., Robinson-García, N., Jiménez-Contreras, E., Herrera, F., & López-Cózar, E. D. (2013). On the use of Biplot analysis for multivariate bibliometric and scientific indicators. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 2013. Retrieved from – <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/asi.22837>.

Tsurin, O. P., & Ivanchenko, R. M. (2009). Avtomatyzovani zasoby pidniattia Webometrics reitynhu Web-saitiv naukovykh ustanov [Automated means of raising Webometrics rating of Web-sites of scientific institutions]. *Proceedings of 11th International Scientific and Technical Conference: Systemnyi analiz ta informatsiini tekhnolohii: 11-a Mizhnarodna naukovo-tekhnichna konf. «SAIT-2009» – System analysis and information technology "SAIT-2009"*. (p. 446). Kyiv: NTUU «KPI» [in Ukrainian].

Tsurin, O. P., & Tsurina, N. O. (2010). Webometrics reitynh universytetiv svitu ta shliakhy pidvyshchennia yikh reitynhu [Webometrics ranking of world universities and ways to increase their ranking]. *Informatyka, obchysluvalna tekhnika ta kibernetika: Visnyk Universytetu «Ukraina» – Informatics, Computing and Cybernetics: Bulletin of the University "Ukraine"*. Kyiv: University "Ukraine", 8, 141–144 [in Ukrainian].

Valenkevych, L. P., & Finkilshtein, O. V. (2013). Analiz suchasnykh reitynhiv vyshchykh navchalnykh zakladiv yak instrumentu otsinky yakosti vyshchoi osvity [Analysis of modern ratings of higher educational institutions as a tool for assessing the quality of higher education]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 3 (42), 1–8 [in Ukrainian].

Webometrics Ranking of World Universities: January 2019. Retrieved from https://hedclub.com/ru/library/webometrics_ranking_of_world_universities_january_2019.

Yerina, A. M. (2001). *Statystychne modeliuvannia ta prohnozuvannia [Statistical modeling and forecasting]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].

Yusiuk, O., Maslova, Y., & Zukow, W. (2018). Rating positioning as part of Polish and Ukrainian Universities comparative aspect. *Journal of Education, Health and Sport*, 8 (5), 149–159.

Kvitka Sergiy

Dr. Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0003-3786-9589>, skvitka14790@gmail.com

Starushenko Halyna

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0003-4331-4723>, gs.gala.star@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 06.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 18.02.2021



Галина Шаульская

Институт законодательства Верховной Рады Украины

Публичное управление и трансформации украинской модели гражданского общества

Задачей реформаторов современной управленческой системы Украины является поиск оптимального, гармоничного соотношения участия государства в общественных делах, с созданием комплекса таких механизмов взаимодействия власти и общества, которые не препятствовали бы, а способствовали развитию гражданского общества. Такие условия и должны помочь современной модели постепенно трансформироваться в украинскую модель. Целью статьи является анализ процессов развития гражданского общества в Украине, формулирование предложений и рекомендаций теоретического и практического значения относительно трансформаций его в украинскую модель в системе публичного управления. Предложено: существующую «догоняющую» модель трансформировать в украинскую модель гражданского общества, пройдя три этапа: I – выявление последствий постсоветского прошлого; II – преодоление проблемных явлений, согласно предложенным направлениям; III – согласно разработанной системе индикаторов (показателей) контролировать процесс обновлений. Гармоничное соотношение участия институтов государственной власти в делах общества обезопасит гражданское общество от излишнего воздействия, но создаст условия для его развития. В центре внимания модели – гражданин (свободный индивид), от которого выстраивается и вся система публичного управления; отношения гражданского общества и власти основываются на принципах индивидуализма, а не коллективизма. Автор резюмирует: формирование украинской модели гражданского общества должно происходить с учетом культурно-исторических, национально-этнических и социально-экономических особенностей развития Украины. В центре внимания этой модели – гражданин, от которого выстраивается и вся система публичного управления. В модели предусмотрены развитая система институтов демократии; правовая защищенность граждан; конкуренция институтов, структур, общественных групп населения и т.д.; признание и обеспечение широкого спектра прав и свобод человека; свободное формирование общественного мнения, плюрализма; высокий уровень гражданской культуры и образования населения; многоукладная экономика; удельный и определяющий вес в обществе среднего класса (40–70%); развитая система самоуправления (благодаря внедрению многоуровневого управления) преобладание социальной политики в деятельности государства (направление усилий на повышение экономической эффективности и общего благосостояния).

Ключевые слова: публичное управление, местное самоуправление, гражданское общество, модели гражданского общества, механизмы государственного управления

Halyna Shaulska

Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

Public governance and transformation Ukrainian model of civil society

The task of the reformers of the modern administrative system of Ukraine is to search for the optimal, harmonious balance of state participation in public affairs, with the creation of a set of mechanisms for interaction between the government and society that would not hinder, but contribute to the development of civil society. Such conditions should help the modern model to gradually transform into the Ukrainian model. The purpose of the article is to analyze the processes of development of civil society in Ukraine, formulate proposals and recommendations of theoretical and practical significance regarding its transformation into a Ukrainian model in the public administration system. It is proposed: to transform the existing “catching up” model into the Ukrainian model of civil society, going through three stages: I – identification of the consequences of the post-Soviet past; II – overcoming problematic phenomena, according to the proposed directions; III - according to the developed system of indicators (indicators), control the update process. A harmonious balance of the participation of state institutions in the affairs of society will protect civil society from unnecessary impact, but will create conditions for its development. The model focuses on the citizen (free individual), from whom the entire system of public administration is built; relations between civil society and power are based on the principles of individualism, not collectivism.



The author summarizes: the formation of the Ukrainian model of civil society should take place taking into account the cultural-historical, national-ethnic and socio-economic characteristics of Ukraine's development. The focus of this model is the citizen, from whom the entire system of public administration is built. The model provides for a developed system of democratic institutions; legal protection of citizens; competition of institutions, structures, social groups of the population, etc.; recognition and provision of a wide range of human rights and freedoms; free formation of public opinion, pluralism; high level of civic culture and education of the population; diversified economy; specific and determining weight in the middle class society (40–70%); a developed system of self-government (thanks to the introduction of multi-level management) the predominance of social policy in the activities of the state (focusing efforts on increasing economic efficiency and general welfare).

Keywords: public administration, local government, civil society, models of civil society, mechanisms of public administration

Галина Шаульська

Інститут законодавства Верховної Ради України

Публічне управління та трансформації української моделі громадянського суспільства

Завданням реформаторів сучасної управлінської системи України є пошук оптимального, гармонійного співвідношення участі держави в суспільних справах, зі створенням комплексу таких механізмів взаємодії влади та суспільства, які не перешкоджали б, а сприяли розвитку громадянського суспільства. Такі умови і повинні допомогти сучасній моделі поступово трансформуватися в українську модель. Метою статті є аналіз процесів розвитку громадянського суспільства в Україні, формулювання пропозицій і рекомендацій теоретичного і практичного значення щодо трансформації його в українську модель у системі публічного управління. Запропоновано: наявну модель, що «доганяє», трансформувати в українську модель громадянського суспільства, пройшовши три етапи: I – виявлення наслідків пострадянського минулого; II – подолання проблемних явищ, згідно із запропонованими напрямками; III – згідно з розробленою системою індикаторів (показників) контролювати процес оновлення. Гармонійне співвідношення участі інститутів державної влади в справах суспільства забезпечить громадянське суспільство від зайвого впливу, але створить умови для його розвитку. У центрі уваги моделі – громадянин (вільний індивід), від якого вибудовується і вся система публічного управління; відносини громадянського суспільства і влади ґрунтуються на принципах індивідуалізму, а не колективізму. Автор резюмує: формування української моделі громадянського суспільства має відбуватися з урахуванням культурно-історичних, національно-етнічних і соціально-економічних особливостей розвитку України. У центрі уваги цієї моделі – громадянин, від якого вибудовується і вся система публічного управління. У моделі передбачені розвинена система інститутів демократії; правова захищеність громадян; конкуренція інститутів, структур, громадських груп населення і т.д.; визнання і забезпечення широкого спектру прав і свобод людини; вільне формування громадської думки, плюралізму; високий рівень громадянської культури та освіти населення; багатокладна економіка; питома і визначальна вага в суспільстві середнього класу (40–70%); розвинена система самоврядування (завдяки впровадженню багаторівневого управління) переважання соціальної політики в діяльності держави (спрямування зусиль на підвищення економічної ефективності і загального добробуту).

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, моделі громадянського суспільства, механізми державного управління

Постановка проблеми.

Среди приоритетных направлений реформирования современной управленческой системы Украины, необходимо уделять должное внимание и процессам развития гражданского общества, поиску оптимального, гармоничного соотношения участия государства в общественных делах, созданию комплекса таких механизмов взаимодействия власти

и общества, которые способствовали бы его развитию. Одной из основных задач реформирования должно стать создание условий для трансформации современной модели в украинскую модель гражданского общества.

Анализ последних исследований и публикаций.

Широкому спектру проблем гражданского общества посвящены многочисленные



исследования как ученых прошлого, так и современников. Среди известных имён: Дж. Александер, Э. Геллнер, Р. Дарендорф, К. Джон, П. Козловски, Д. Кола, М. Кляйнеберг, А. Лейпхарт, Н. Розенблюм, М. Уолцер, Ю. Хабермас и многие другие.

«Гражданское общество крайне необходимо для утверждения демократического управления, как пишет Дж. Кин, там, «где нет гражданского общества, не может быть взаимодействия и обмена мнениями между гражданами, способными публично выбирать свои идентичности, уважать свои обязанности в рамках политически правовой структуры, которая обеспечивает мир между гражданами, хорошо функционирование правительства, социальную справедливость и – прежде всего – действует в соответствии с принципом, что власть должна быть подотчетна обществу» (Kin, 2000, с. 78). М. Уолцер отмечает, что гражданское общество не включает государство, оно находится за пределами государственной политики, вне власти, вне системы подчинения, наказания и государственных санкций. Но гражданское общество открыто для всех: и для тех, кто обладает властью, и для тех, кто ее лишен по своему социальному статусу. Хотя оно и возникло для защиты людей из второй категории, всеми достижениями и преимуществами гражданского общества все равно могут воспользоваться все без исключения слои населения (Walter, 1998, с. 487–503). Дж. Грейдал своё определение гражданского обществу. Автор отмечает, что оно является той сферой автономных институтов, защищенных законодательством, в пределах которой индивиды и сообщества, имея различные верования и ценности, могут мирно сосуществовать (Gray, 1993, с. 157). Гражданское общество — прежде всего, даже перед рыночными отношениями. Процесс его становления — сложный и длительный. Он может быть успешным только в большей или меньшей степени, в зависимости от страны, — подчеркивал Геллнер (Gellner, 1994).

Особенности развития гражданских обществ в государствах, образовавшихся после распада Советского Союза, изучают многие учёные, среди исследователей можно отметить научные работы Петухова

А., Демьянова Е. (Petukhov, & Demyanov, 1916, с. 7–16). Проблематике гражданского общества посвящены многочисленные работы Карася А., достойного исследования гражданской идентичности как этического самоопределения (Karas, 2018, с. 65–69). Многочисленные научные труды Колодий А. также заслуживают большого внимания (Kolodiy, 2002). Изучению отдельных аспектов проблематики посвящены и работы Кипеня В. (Kipen, 2014, с. 5–9). В его работах отражены результаты глубоких исследований, даются рекомендации по предотвращению в обществе противостояний. Некоторые аспекты гражданского общества освещались и нами в монографической работе, посвящённой исследованию механизмов взаимодействия общественности с органами публичной власти в Украине (Shaulska, 2018, с. 150) и научной статье (Shaulska, 2019, с. 190–194).

Целью статьи является анализ процессов развития гражданского общества в Украине, формулирование предложений и рекомендаций теоретического и практического значения по трансформаций его в украинскую модель в системе публичного управления.

Изложение основного материала исследования.

Общественный прогресс не может происходить лишь возможностями и потенциалом государства, свою значимую роль должно играть и гражданское общество, которое только формируется в Украине. Помочь современной модели развития стать настоящей движущей силой государства, с участием которой Украина быстрыми темпами и с наименьшими потерями трансформировалась бы в демократическую, высокоразвитую страну – важная задача, которая возлагается на несколько наук одновременно, в том числе и науку государственного управления. Непростая задача усложнена тем, что существуют некоторые особенности, а также ключевые моменты, которые находятся в противоречии к друг другу, но гармоничное соотношение этих противоречий нужно учитывать:

– во-первых, гражданское общество полноценно не развивается, если не создавать необходимых условий (подтверждением этого являются страны с

тоталитарными режимами);

– во-вторых, чем больше государственная власть вмешивается в политические процессы общества и в дела отдельного индивида, тем хуже развивается гражданское общество;

– в-третьих, если западные модели гражданских обществ развивались веками эволюционным путем, то в Украине модель формируется за считанные десятки лет, или даже годы. Итак, в мире не существует модели гражданского общества, которую можно было позаимствовать, скопировать, а необходимо сформировать свою, в соответствии с нашими историческими особенностями и национальными традициями. С нашей точки зрения, она должна быть ориентирована на принцип индивидуализма, а не коллективизма. Вместе с тем, опыт зарубежных стран необходимо использовать в качестве ориентиров, которые должны помочь достичь поставленных целей и, по возможности, уменьшить количество проблемных явлений в переходном периоде.

Следовательно, задачей ученых и реформаторов современной управленческой системы является поиск оптимального, гармоничного соотношения участия государства в общественных делах с созданием комплекса таких механизмов взаимоотношений власти и общества, которые не препятствовали бы, а способствовали развитию гражданского общества. Такие условия и должны помочь современной «догоняющей» модели развития трансформироваться в украинскую модель гражданского общества.

Итак, учитывая опыт зарубежных стран в качестве ориентиров, целью мы ставим получить модель гражданского общества, которую будут характеризовать признаки: наличие в обществе свободных владельцев средств производства; многоукладная экономика; удельная и определяющая вес в обществе среднего класса; доминанта социальной политики в деятельности государства, развитая система институтов демократии; правовая защищенность граждан и т. д.

Главные функции гражданского общества, модель которого желательно получить, следующие:

– Гражданское общество должно быть средством самовыражения индивидов,

их самоорганизации и самостоятельной реализации ими собственных интересов. Большую часть общественно важных вопросов институты должны решать самостоятельно или на уровне местного самоуправления. Таким образом облегчая выполнение функций, возложенных на государство, уменьшая количество проблем, которые ему приходится решать.

– Институты гражданского общества должны быть способными выступить гарантом незыблемости личных прав граждан, предоставить им уверенность в собственных силах, стать опорой в возможном противостоянии с государством, сформировать социальный капитал, то есть черты, благодаря которым личность приобретет способность к эффективным солидарным действиям.

– Институты гражданского общества должны упорядочивать протестные действия и требования людей, которые в противном случае могли бы превратиться в разрушительные. Следовательно, они должны создавать благоприятные условия для функционирования демократической власти.

– Институты гражданского общества, используя предоставленные им механизмы, должны выполнять функцию защиты интересов определенной группы с другими группами интересов. Их деятельность должна помогать каждой группе иметь шанс быть услышанной на каждом уровне властной пирамиды, особенно на уровне центральных институтов власти.

Перечисленные признаки и функции являются наработкой мировой научной мысли, поэтому мы полностью согласны, что их нужно использовать как основные, разрабатывая собственную модель. Такие характеристики помогают сориентироваться и в спектре проблем, требующих решения для получения желаемого результата.

Несомненно, социально-политическая стабильность – приоритетная задача для каждого государства, но решить её можно двумя противоположными способами (в зависимости от сущностной основы организации государственной власти):

– В условиях тоталитарного государства стабильность обеспечивается средствами давления на общество (экономическими,



идеологическими, политическими и т.д.).

– В демократических странах – благодаря повышению уровня социальной однородности общества (благоприятным условиям развития гражданского общества, правового государства, формированию среднего класса и т.д.).

Историческое прошлое свидетельствует, что силовое давление со стороны органов государственной власти вызывает мощное противодействие, которое рано или поздно приводит к: социально-политическим противостояниям, сепаратизму, вооруженным конфликтам и т.д., которые в совокупности создают серьезные угрозы национальной безопасности. Уровень таких угроз зависит от наличия и других важных факторов. Но, необходимо признать, для Украины этот уровень был и до сих пор остается достаточно высоким, что подтверждают события последних лет в Крыму, на востоке и в других регионах. Наличие таких факторов свидетельствует о том, что признаки тоталитарного советского прошлого еще окончательно не преодолены в обществе, а Украина как демократическая страна только формируется.

Таким образом, на первом этапе создания украинской модели гражданского общества необходимо сосредоточить усилия на выявлении проблемных явлений (и всех сопутствующих им последствий), детерминированных советским прошлым. Некоторые из этих проблем уже находятся в стадии решения, но все еще требуют внимания.

К последствиям постсоветского прошлого, которые замедляют, сдерживают развитие гражданского общества в Украине можно отнести: наличие остатков патернализма у значительной части украинского общества, надежды на «сильного лидера», который должен решить проблемы общества вместо того, чтобы проявлять гражданскую активность; доминирование среди граждан настроений подавленности, незначительности и отчужденности от государства и политики; низкий уровень доверия граждан к власти, отсутствие постоянных, наработанных механизмов свободного доступа к органам власти; чрезмерная бюрократизация власти, искусственные барьеры между общественными инициативами и органами

государственной власти, органами местного самоуправления; разрозненность институтов гражданского общества, копирование функций, формальность существования большей части из них; искусственное торможение развития различных форм общественного самоуправления; доминирование клановых интересов на верхушке современной политической пирамиды; высокий уровень коррупции в Украине; недостаточный уровень законодательного обеспечения развития гражданского общества, гармонизации законодательства Украины с законодательством Европейского Союза и другие.

Несмотря на такое количество проблемных явлений, многие из исследователей, преимущественно западных, определяют, что гражданское общество в Украине формируется достаточно быстрыми темпами по сравнению с другими странами, образовавшимися после распада СССР. Не разделяя такой оптимизм, считаем, что улучшить ситуацию можно было бы, уделив большее внимание некоторым ключевым аспектам.

В частности, рассмотрение отношений гражданского общества и власти в варианте моделирования «коллективизм – индивидуализм» (первый вариант тяготеет к подчинению и зависимости от государства, а второй – к самостоятельности, автономности от государства и независимого контроля над ним), что позволяет определить модель, которая лучше всего соответствует украинскому обществу, помогает обозначить векторы для достижения желаемого результата.

Напомним, что для стран Запада характерны преимущественно плюралистическая и корпоративистская модели отношений власти и гражданского общества, а для стран Востока – патерналистская модель. И хотя мы уверенно относим себя к европейским странам, патернализм еще в значительной степени присутствует в нашем современном обществе. Кроме того, на достаточно высоком уровне в украинском обществе присутствуют популизм (заигрывания власти с гражданским обществом для обеспечения популярности) и клиентизм (зависимость институтов гражданского общества от элиты). Конечно, такие характеристики в

различных пропорциях могут встречаться везде, однако преимущественно в странах «догоняющего» развития, где гражданское общество только формируется.

Итак, избавиться от остатков патернализма, который присущ большей части украинского общества, надежд на «сильного лидера», который должен решить проблемы общества (вместо того, чтобы проявлять гражданскую активность), а также элементов популизма и клиентизма, которые являются сопутствующими, – считаем одной из главных задач на современном этапе создания украинской модели.

Преодолевая последствия постсоветского прошлого, общество должно приобретать демократические признаки, приближаться к социальной однородности, созданию правового государства, формированию среднего класса и т. д.

В этом аспекте наработки научного сообщества по теории общества равных возможностей предоставляет потенциал, чтобы использовать рациональные составляющие концепции для моделирования вариантов дальнейшего развития. Концепция предусматривает равные возможности на: лечение; поддержание здоровья; безопасности: собственной безопасности и безопасности собственности; удовлетворение базовых социальных потребностей человека: информационного обмена; общение по интересам; социального аспекта творческого самовыражения; обеспечение возможностей развития: информации; образования; самосовершенствование; возможности создать собственное рабочее место (предпринимательство); удовлетворение психологических потребностей человека: самоидентичности; уважения; индивидуальных аспектов творческого самовыражения и тому подобное. Человек, который не получил гарантированные равные возможности имеет право на получение справедливой компенсации в судебном порядке.

Рациональные составляющие этой концепции (по направлению социальной энергии, гарантированных равных возможностей для каждого гражданина) сочетаются с нашими предложениями, изложенными в концепции пятиуровневого (многоуровневого) публичного управления

(Shaulska, 2019, с.190–194).

Определение человека главной ценностью государства, а, следовательно, и инвестиции в человека, его образование, культуру, досуг и т.д. в развитых странах уже давно стало приоритетом. Интеллект и знания человека – важный ресурс, который признан во всем мире, но пока еще эффективно не используется в нашей стране, в этом направлении украинское общество существенно отстает от европейских государств, от модели информационного общества, общества знаний. Изменить ситуацию возможно реформированием всей организации управления общественными процессами.

Мы рассматриваем дефиницию гражданского общества как: правового, демократического, плюралистического, открытого общества равноправных граждан, независимого от государства, но взаимодействующего с ним ради общего благосостояния. Основным субъектом гражданского общества является свободный индивид, реализующий свои интересы в рамках единого для всех закона и общественного правопорядка. Человек (свободный индивид) как полноправный и ответственный член гражданского общества, является участником различных общественных отношений – экономических, нравственных, религиозных, политических, юридических, информационных и тому подобное. Но человек должен стать полноценным участником в системе публичного управления, для того чтобы эта система эффективно заработала, заработал бы и весь комплекс механизмов публичного управления и публичного администрирования.

Итак, основным субъектом гражданского общества является человек (свободный индивид), и от гражданина (человека) мы предлагаем выстраивать всю систему публичного управления. Такие условия создают оптимальные возможности для перехода от «догоняющей» к украинской модели гражданского общества, которое не будет зависеть от государства, но взаимодействовать с ним ради общего благосостояния.

Существующую «догоняющую» модель, с нашей точки зрения, возможно трансформировать в украинскую модель гражданского общества, пройдя три этапа: на I – выявить последствия постсоветского



прошлого; на II этапе усилия институтов власти и общества направить на преодоление проблемных явлений, согласно предложенным направлениям; на III этапе по разработанной системой индикаторов (показателей) контролировать процесс трансформаций (рис. 1). Гармоничное соотношение участия государственной власти в делах общества обезопасит гражданское общество (его институты) от излишнего воздействия, но создаст условия для развития. В центре внимания модели – гражданин (свободный индивид-владелец), от которого выстраивается и вся система публичного управления (пятиуровневая модель); отношения гражданского общества и власти основываются на принципах индивидуализма, а не коллективизма.

Выводы.

Подытожить вышеизложенное можно следующим: формирование украинской модели гражданского общества должно происходить с учетом культурно-исторических, национально-этнических и социально-экономических особенностей развития Украины. В центре внимания этой модели – гражданин, от которого выстраивается и вся система публичного управления. В модели предусмотрены развитая система институтов демократии; правовая защищенность граждан; конкуренция институтов, структур, общественных групп населения и т.д.; признание и обеспечение широкого спектра прав и свобод человека; свободное формирование общественного мнения, плюрализм; высокий уровень гражданской культуры и образования населения; многоукладная экономика; удельный и определяющий вес в обществе

среднего класса (40–70%); развитая система самоуправления (благодаря внедрению многоуровневого управления); преобладание социальной политики в деятельности государства (направление усилий на повышение экономической эффективности и общего благосостояния).

Концепция пятиуровневого публичного управления изложена нами в статье «Многоуровневая модель публичного управления как основа для развития гражданского общества Украины» (Shaulska, 2019, с.190–194). Краткое резюме можно резюмировать, как: общественное системное управление, под которым подразумеваем управленческую деятельность как общественную координацию, которая упрощает и делает возможным коллективные действия (органов власти, институтов гражданского общества и граждан) через коллективно принятые решения этими субъектами, как в вертикальном, так и в горизонтальном измерении.

Кроме этого, украинское гражданское общество должно стать средством самовыражения индивидов, их самоорганизации и самореализации собственных интересов; гарантом незыблемости личных прав граждан; оно упорядочивает, регулирует любые общественные напряжения, негативные настроения и действия граждан; помогает представителям каждой группы интересов быть представленными на каждом уровне управленческой пирамиды. А отношения гражданского общества и власти построены на принципах индивидуализма, а не коллективизма. Такая модель гражданского общества будет движущей силой в государстве и поможет Украине трансформироваться в демократическое, высокоразвитое государство.

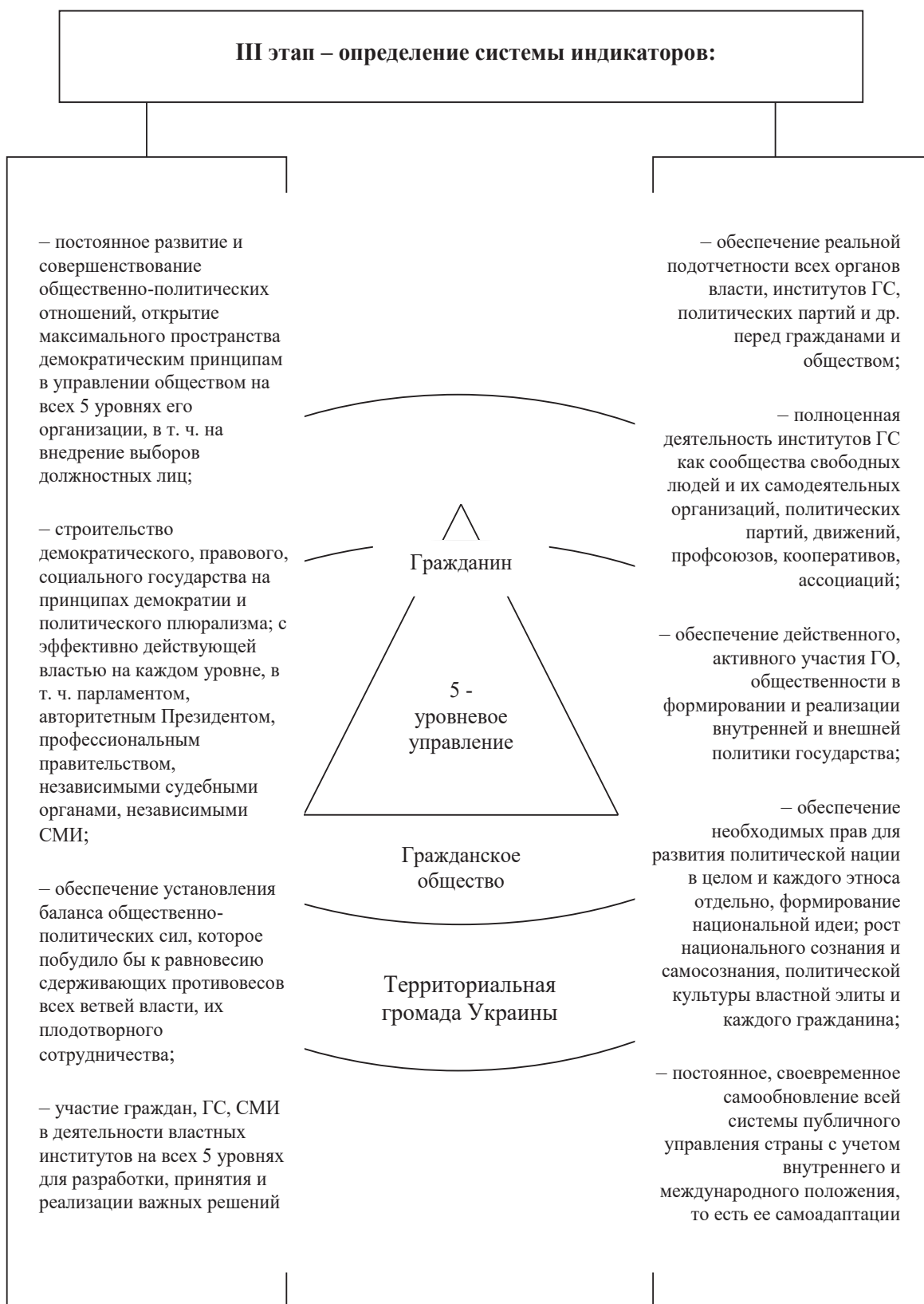


Рис. 1. Индикаторы развития модели гражданского общества Украины



REFERENCES

- Gellner, E. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London & Toronto: Hamish Hamilton / Penguin.
- Gray, J. (1993). What Is Living in Liberalism? *Post Liberalism: Studies in Political Thought*. London: Routledge.
- Karas, A. (2018). Civil Identity as Ethical Self-Determination. *Proceedings of the XXIII World Congress of Philosophy. Philosophy of Values Pages*, 68, 65–69 [in Ukrainian].
- Kin, J. (2000). *Hromadianske suspilstvo: stari obrazy, nove bachennia* [Civil society: old offenses, new vision]. Kyiv: K.I.S.; Analytically experimental center [in Ukrainian].
- Kipen, V. (2014). Traumatized consciousness as a consequence and Factor of insecurity. Research of mass attitudes in Donetsk. *Skhid*, 2 (128), 5–9 [in Ukrainian].
- Kolodiy, A. (2002). *Na shliakhu do hromadianskoho suspilstva. Teoretychni zasady y sotsiokulturni peredumovy demokratychnoi transformatsii v Ukraini* [On the way to civil society. Theoretical foundations and socio-cultural preconditions of democratic transformation in Ukraine]. Lviv: Red Viburnum [in Ukrainian].
- Petukhov, A., & Demyanov, E. (1916). Civil Society: the Russian model of interaction between state and Society. *Political space of a Region*, 3(96), 7–16 [in Russian].
- Shaulska, H. M. (2018). *Mekhanizmy vzaiemodii hromadskosti z orhanamy publichnoi vlady v Ukraini*. T. V. Motrenko (Ed.). Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
- Shaulska, H. M. (2019). Multilevel model of public administration as a basis for the development of civil society in Ukraine. *Legal journal «Law and Life» «Legea si Viata»*, 5/2, 190–194.
- Walter, M. (1998) Complex Equality. R. E. Goodin, Ph. Pettit (Eds.). *Contemporary Political Philosophy*. An Anthology. Malden, 487–503.

Shaulska Halyna

Ph.D., <https://orcid.org/0000-0001-7696-1017>, schaulska@i.ua

Стаття надійшла / Article arrived: 07.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 18.02.2021



Наталія Грабовенко

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Міжнародні стандарти імплементації автономії закладів вищої освіти

У статті проведено аналіз основних міжнародних нормативно-правових актів спрямованих на реалізацію автономії закладів вищої освіти. Зазначено, що заплановане створення єдиного європейського простору вищої освіти та підвищення престижу європейської системи вищої освіти у світі буде в цілому реалізоване. Наголошено, що кінцевий результат планується досягти за рахунок вирішення таких завдань: ухвалення системи наукових ступенів; організація вищої освіти з двох циклів; установа єдиної системи зачетних одиниць; підвищення мобільності та забезпечення академічної свободи для студентів і викладачів; розвиток європейського співробітництва у сфері забезпечення якості освіти; збереження культурної та мовної різноманітності, своєрідності національних систем вищої освіти та автономії закладів вищої освіти. Виділено головні принципи функціонування університетів, до яких віднесено: університетську автономність, що виконує функцію осмислення дійсності з метою поширення культури через викладання та наукові дослідження; університетську незалежність від економічної, політичної та ідеологічної влади; суттєвий зв'язок наукових досліджень та викладання; досягнення за допомогою цього відповідності у потребах суспільства та економіки; свобода досліджень, навчання, викладання; виконання місії за умови дотримання вимог взаємної волі: університетів та влади; відмова від нетерпимості й разом з цим підтримання діалогу, становлення університетів як місця зустрічі викладачів, що здатні до передачі своїх знань, а також студентів, що мотивовані до їх засвоєння; збереження та передача цінностей європейського гуманізму; реалізація головних завдань у контексті досягнення загальних знань поза географічними та політичними межами, взаємне пізнання та взаємодія культур

Ключові слова: державне управління, вища освіта, автономія, заклади вищої освіти, міжнародні стандарти, університетська незалежність, університетська автономія

Natalia Hrabovenko

Interregional Academy of Personnel Management

International implementation standards autonomy of higher education institutions

The article analyzes the main international regulations aimed at implementing the autonomy of higher education institutions. It is noted that the planned creation of a single European higher education area and increase the prestige of the European higher education system in the world will be fully implemented. It is emphasized that the final result is planned to be achieved by solving the following tasks: adoption of the system of scientific degrees; organization of higher education in two cycles; establishment of a single system of credit units; increasing mobility, autonomy and ensuring academic freedom for students and teachers; development of European cooperation in the field of quality assurance of education; preservation of cultural and linguistic diversity, originality of national higher education systems and autonomy of higher education institutions. The main principles of functioning of universities are singled out, which include: university autonomy, which performs the function of understanding reality in order to spread culture through teaching and research; university independence from economic, political and ideological power; a significant link between research and teaching; achieving compliance with the needs of society and the economy; freedom of research, teaching, learning; fulfillment of the mission subject to compliance with the requirements of mutual will: universities and authorities; rejection of intolerance and at the same time maintaining dialogue, the formation of universities as a meeting place for teachers who are able to transfer their knowledge, as well as students who are motivated to learn them; preservation and transmission of the values of European humanism; realization of the main tasks in the context of achieving general knowledge beyond geographical and political borders, mutual knowledge and interaction of cultures.

Key words: public administration, higher education, autonomy, higher education institutions, international standards, university independence, university autonomy

Постановка проблеми.

Освіта є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту,

запорукою розвитку суспільства, об'єднаного спільними цінностями і культурою.

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних



здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору.

Роль автономії ЗВО на сучасному етапі розвитку нашої держави визначається завданнями інтеграції України у світовий економічний, політичний і освітній простір, послідовним переходом до демократичної й правової держави, ринкової економіки, необхідністю виходу з кризи та подолання відставання країни від світових тенденцій економічного, соціального та інноваційного розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання державного управління освітою знайшли відображення в роботах багатьох вітчизняних дослідників, а саме: В. Андруценка, В. Бесчастного, І. Вакарчука, Л. Гаєвської, В. Журавського, В. Крижка, В. Лугового, І. Лопушинського, Т. Лукіної, К. Майстренко, Ю. Молчанової, Р. Науменко, Л. Паращенко, Н. Протасової, Н. Синициної, І. Семенець-Орлової та ін.

Дослідженню теоретичних і практичних аспектів проблем автономії ЗВО, складових та механізмів її реалізації у сфері освіти значну увагу надано в працях визначних вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: В. Брюховецького, Л. Вербицької, Л. Васечко, А. Галаган, А. Гретченка, Л. Зеленської, М. Карпенка, Н. Кузьміної, А. Павленка, Є. Сінкевича, Д. Шовалієва та ін.

Мета статті визначення та аналіз міжнародних стандартів впровадження автономії закладів вищої освіти.

Виклад основного матеріалу.

Якість сучасного суспільства безпосередньо пов'язана з якістю вищої освіти, яка багато в чому визначається рівнем автономії в установах вищої освіти, а також автономного статусу ЗВО відносно до держави.

Варто наголосити, що декларації та угоди являють собою найбільш наочний показник для втілення в життя ідей автономії ЗВО в освіті, що закріплюють конкретні цілі, функції, завдання та формати в інтеграційній діяльності держав.

Розглянемо основні документи послідовно.

Першим кроком на шляху побудови єдиної Європи Знання стала Сорбонська декларація (1998), підписана міністрами освіти чотирьох країн (Франції, Німеччини, Італії та Великобританії) (Сорбонська декларація, 1998). Декларація відображала прагнення створити в Європі єдиний простір з метою поширення знань, який спиратиметься на інтелектуальну, соціальну, культурну, технічну основу. ЗВО ставали лідерами в цьому процесі. Основна ідея Декларації – створити відкриту, незалежну систему вищої освіти в Європі, що зможе зберегти культурну різноманітність та особливості країн, а також сприяти створенню єдиного простору для викладання та навчання, в якому студенти й викладачі матимуть необмежену можливість пересування й тісної співпраці.

Згідно з Лісабонською конвенцією, яка підготовлена ЮНЕСКО спільно з Радою Європи (квітень 1997 року), втіленню цієї ідеї в реальність мало сприяти:

- єдина система залікових одиниць (ECTS – European Credit Transfer System), що покликана стати засобом для забезпечення мобільності викладачів і студентів;

- визнання кваліфікацій, термінів навчання вищої освіти між європейськими країнами.

Пропонована дворівнева структура освіти аналогічна структурам, сформованим після реформ у Німеччині та Австрії, де нові навчальні програми, що передбачають одержання ступеня (бакалавра та магістра), були введені поряд з існуючими програмами. Подібні новації впроваджені і в таких країнах, як Італія, Франція, Фінляндія, Данія та Нідерланди (Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні, 1997).

В Італії (місто Болонья) в червні 1999 року відповідальні за діяльність сфери вищої освіти міністри 29 європейських країн підписали декларацію, що тепер називається Болонською.

У Декларації було визначено 3 головні цілі країн-учасників: міжнародна конкурентоспроможність студентів та випускників у Європі; їх соціальна, навчальна, професійна мобільність, конкурентоспроможність на ринку праці.

Заплановане створення єдиного європейського простору вищої освіти та підвищення престижу європейської системи вищої освіти у світі буде в цілому реалізоване.



Цей кінцевий результат планується досягти за рахунок вирішення таких завдань: ухвалення системи наукових ступенів; організація вищої освіти з двох циклів; установлення єдиної системи залікових одиниць; підвищення мобільності, автономності та забезпечення академічної свободи для студентів і викладачів; розвиток європейського співробітництва у сфері забезпечення якості освіти; збереження культурної та мовної різноманітності, своєрідності національних систем вищої освіти та автономії ЗВО (Гусева).

Саламанкська угода прийнята в березні 2001 року і стосувалася таких питань, як автономія університетів, вища освіта на основі досліджень, культурне розмаїття, привабливість і конкурентоспроможність європейської освіти (Вища освіта, Болонський та Сорбонський процеси). В Саламанці були об'єднані дві організації, які представляли європейські університети, і на їх основі утворена Асоціація європейських університетів (EUA). До складу EUA увійшли 30 Конференцій ректорів і членами її стали близько 600 університетів із 45 європейських країн.

Підписання Празького комюніке відбулося через два роки після Болоньї (у травні 2001 року) з метою встановлення напрямів і пріоритетів розвитку Болонського процесу на найближчі роки (Вища освіта, Болонський та Сорбонський процеси). Слід зазначити певні відмінності між зустріччю в Празі і двома попередніми заходами в Сорбоні і Болоньї. У Празькій зустрічі брали участь не тільки міністри вищої освіти, а й академічне співтовариство, представлене членами щойно утвореної Асоціації європейських університетів, а також студентами, представниками яких були члени Національних студентських союзів Європи (ESIB). У Празькому комюніке міністри віддали належне заходам, вжитим для досягнення цілей Болонської декларації. Базові завдання та функції Болонської декларації були доповнені такими Празькими положеннями: визнання важливості безперервного навчання протягом усього життя; необхідність участі в Болонському процесі ЗВО і студентських організацій. Вони повинні долучатися до цієї діяльності як компетентні, активні і рівноправні партнери. До розробки та впровадження навчальних програм мають залучатися студентські організації, навчальні програми повинні забезпечувати якісних знань, розвиток професійних

навичок, що необхідні для працевлаштування; орієнтир на підвищення привабливості, конкурентоспроможності вищої освіти в Європі за рахунок пропозиції різного профілю програм, розроблених разом різними країнами, визначення перспектив з метою розвитку транснаціональної освіти.

У Празькому комюніке був зафіксований статус студентів як повноправних членів спільноти вищої освіти, а також уперше були заявлені нові концептуальні положення, такі, як «соціальні аспекти Болонського процесу» і «вища освіта як суспільне благо» (Вища освіта, Болонський та Сорбонський процеси).

У Болонському університеті прийнята Хартія університетів (Magna Charta Universities – MCU). В якій підкреслено особливу роль університетів у сучасному світі як центрів культури, знань, досліджень. До головних принципів функціонування університетів віднесено: університетську автономність, що виконує функцію осмислення дійсності з метою поширення культури через викладання та наукові дослідження; університетську незалежність від економічної, політичної та ідеологічної влади; суттєвий зв'язок наукових досліджень та викладання; досягнення за допомогою цього відповідності у потребах суспільства та економіки; свобода досліджень, навчання, викладання; виконання місії за умови дотримання вимог взаємної волі: університетів та влади; відмова від нетерпимості й разом з цим підтримання діалогу, становлення університетів як місця зустрічі викладачів, що здатні до передачі своїх знань, а також студентів, що мотивовані до їх засвоєння; збереження та передача цінностей європейського гуманізму; реалізація головних завдань у контексті досягнення загальних знань поза географічними та політичними межами, взаємне пізнання та взаємодія культур (MCU).

Для здійснення зазначених цілей та принципів потрібно: мати засоби, що відповідають запитам користувачів; підібрати склад професорів та наділити викладачів статусом, який відповідатиме принципу єдності науково-дослідної та педагогічної діяльності; надати студентам гарантії (з урахуванням специфіки обставин), необхідні свободи та створити умови для досягнення культурних та освітніх цілей; розвинути сучасні наукові проекти між європейськими університетами; стимулювати мобільність викладачів та



студентів; досягти рівнозначності дипломів, ступенів, кваліфікацій, іспитів, стипендій при однозначній повазі до національних особливостей, а також неупередженого ставлення до цих особливостей.

MCU стала справжнім «credo» європейських університетів, на вірність якому присягають усі академічні спільноти. Проголошені в Хартії функції, завдання, цілі та інструменти їх досягнення відтворюються в тій чи іншій формі, з різною акцентуацією мають сприяти дотриманню принципів автономії ЗВО, академічної свободи головних умов існування та нормального функціонування ЗВО зазначено у висновку Програмного документа ЮНЕСКО (MCU).

На міністерській Конференції європейських країн у місті Берген (19 травня 2005 року) Україну приєднано до Болонського процесу. Внаслідок цього вона зобов'язалася внести зміни у свою систему освіти, а також приєднатися до заходів, що пов'язані з визначенням головних пріоритетів у процесі створення європейського єдиного простору вищої освіти.

В інтеграційному процесі є фактори, які справляють стимулюючий вплив на участь України в ньому: глобальний процес поєднання наукового потенціалу, запровадження системи взаємного та постійного обміну знаннями, технологіями, досягненнями між ученими у всьому світі; розвиток системи міждержавних інститутів та міжнародної кооперації; перетворення знань у прояв та спосіб конкуренції в суспільстві; прагнення до європейського єднання.

Серед факторів, що гальмують процес інтеграції в Європейську освіту, визначені: наявність національних економічних і політичних інтересів; прагнення до збереження національних традицій в науці та освіті; еміграція студентів і викладачів, які обирають найбільш сприятливі умови для навчання і роботи, в більш забезпечені країни; втрата особистісного та суспільного інтересу до освіти.

У Лісабонській декларації (2007 рік), наведено 4 основні позиції автономії ЗВО: академічна, фінансова, організаційна, кадрова автономія (Вища освіта, Болонський та Сорбонський процеси).

Варто розглянути основні програми, що мають на меті підтримку та забезпечення виконання функцій, ініціатив, завдань держави в рамках Болонського процесу, які визначають

досягнення та здобутки, в тому числі автономії ЗВО.

До цього часу впроваджується багато програм та проектів, спрямованих на впровадження ідей інтеграції в європейській освіті. Не підлягає сумніву, що така система розвиватиметься. Завдання суб'єктів, що належать до європейського і українського освітнього простору – розуміти реальні перспективи, орієнтуватися в наданих можливостях, активно брати участь у їх реалізації, висувати власні ініціативи. До вирішення цих завдань можуть долучатися як державний сектор, так і громадянське суспільство.

Україна вибрала власний шлях автономії ЗВО, визначений Законом «Про вищу освіту». Тому з 2014 року автономія освітніх установ в Україні – один з найважливіших принципів державної політики у сфері освіти. Під автономією ЗВО в Законі розуміється самостійність, незалежність і відповідальність ЗВО у прийнятті рішень стосовно розширення академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів (Закон України, 2020).

В Україні розширення автономії ЗВО вплинуло, передусім на їх правовий статус, оскільки до реформи державні ЗВО здійснювали діяльність у таких самих правових рамках, які державні установи. Особливості кожного ЗВО не були враховані через обмежену свободу дій та надмірну уніфікацію нормативних вимог. Очевидно, що українським ЗВО була потрібна автономія та менша уніфікація порівняно з іншими державними установами.

Низку повноважень законодавство надало ЗВО наділяючи їх автономією, якими раніше вони не користувалися та не володіли. При цьому для них виникають нові ризики через управління діяльністю незалежного ЗВО та організацію автономії, що в підсумку вимагає підвищити якість управлінського складу університетів, інститутів, академій. Завдяки наявності безпосереднього зв'язку між системою управління ЗВО та його правовим статусом, та після наданні їм автономії було кардинально перебудовано їх внутрішню систему управління (Роз'яснення МОН, 2014). Принципи єдиноначальності та самоврядування – це основа управління



державними та муніципальними установами освіти.

Варто також наголосити, що автономія українських ЗВО має сприяти розв'язанню системних проблем, що накопичилися у вітчизняній системі вищої освіти. Серед більш актуальних з них можна виділити (Ганіткевич, 2013):

- незбалансованість мережі університетів та інших закладів вищої освіти в Україні. В останні 20 років вища освіта стала дійсно масовою, що не підкріплювалося збільшенням державних видатків до рівня, який гарантував би якісну освіту всім бажаючим її здобути;

- інфляція стандартів освіти. Надмірне зростання кількості державних, відомчих та приватних ЗВО, не підкріплене системою контролю відповідності їх матеріально-технічної та інтелектуальної бази освітнім стандартам, нечіткість визначення цих стандартів призвели до появи «дипломованих фахівців», які не мають інколи навіть базових фахових знань, що спричиняє втрату суспільного престижу української вищої освіти;

- ізоляція від міжнародної інтелектуальної спільноти. Брак фінансування наукової діяльності ЗВО, обмеженість доступу до сучасної наукової літератури, старі наукові кадри, які не володіють іноземними мовами та сучасними засобами комунікації, «радянський менеджмент» призвели до втрати позицій університетських науковців України в міжнародному науковому співтоваристві;

- відрив викладання від сучасної науки. Відсутність зв'язку між навчальним процесом і науковими дослідженнями зумовлюється відсутністю ефективної системи підвищення кваліфікації викладачів ЗВО, а також у більшості університетів необхідної науково-дослідної бази, яка з радянських часів залишається прерогативою науково-дослідних інститутів системи Національної академії наук України;

- низька ефективність і повільні темпи впровадження принципів Болонського процесу. Не відбувся перехід на дворівневу систему ступенів вищої освіти. Не підвищилася академічна мобільність українських студентів внаслідок запровадження Європейської кредитно-трансферної системи (ESTS) та додатку до диплому міжнародного зразка, ці самі заходи не привели до визнання української вищої освіти іншими країнами її утвердження. Формальні нововведення, які не виправдано

починають бюрократизувати навчальний процес, замінюють змістовні та суттєві вимоги Болонського процесу. Непродумані заходи з реформування часто нашкоджуються на опір викладачів, які вважають болонські реформи недоцільними, натомість віддаючи перевагу апробованим національним освітнім традиціям;

- низький рівень оплати праці викладачів та співробітників. Заробітна плата викладачів та працівників ЗВО не досягала навіть середньої у промисловості, що призводить до необхідності пошуку додаткових джерел доходів, у тому числі корупційних. Кар'єра викладача стає дедалі менш привабливою для талановитої та амбітної молоді;

- високий рівень корупції. Введення незалежної системи оцінювання випускників шкіл, яке, поза сумнівом, є дуже позитивним процесом, знизило рівень корупції при вступі до ЗВО, але корупція під час навчання набула майже неконтрольованих обсягів;

- потенційні загрози, пов'язані з непередуманими заходами щодо розширення автономії. При розробці і втіленні заходів щодо розширення університетської автономії необхідно передбачити ефективні запобіжники від узурпації влади у ЗВО.

Висновки.

Освіта визначається сьогодні як стратегічний ресурс для покращення добробуту людей, як механізм зміцнення авторитету та конкурентоспроможності країни на міжнародній арені. Законодавча база управління якістю у вищій освіті, забезпечення реальної автономії закладів є розробленою, механізми та критерії забезпечення якості освіти описані у відповідних міжнародних та національних стандартах і документах, проте необхідно посилити законодавчу та нормативну спрямованість забезпечення якості. Постійний механізм розробки державних освітніх стандартів вищої професійної освіти (на всіх рівнях організації управління вищою освітою) має відбуватися з урахуванням вимог ринку праці. Успішне впровадження міжнародного досвіду сучасної системи управління якістю у закладах вищої освіти забезпечить її успішне існування та підвищить рівень освіти в цілому.

Основні завдання державного управління на шляху до реалізації реальної автономії ЗВО: удосконалення адміністрування системи освіти; децентралізація управління освітою; модернізація системи кадрового забезпечення



системи освіти; удосконалення змісту і процесу навчання оптимізація фінансування освіти; посилення міжнародного співробітництва.

Автономія закладів вищої освіти в Україні має сприяти розв'язанню системних проблем, що накопичилися у вітчизняній системі вищої освіти. Актуальними з них можна назвати: незбалансованість мережі університетів та інших закладів вищої освіти в Україні; інфляція стандартів освіти; ізоляція від міжнародної інтелектуальної спільноти; відрив викладання від сучасної науки; низька ефективність і повільні темпи впровадження принципів

Болонського процесу; низький рівень оплати праці викладачів та співробітників; високий рівень корупції; потенційні загрози, пов'язані з непередбаченими заходами щодо розширення автономії.

З різних причин перехід до стратегії управління вищої освіти на основі концепції автономії в нашій країні лише починається, у зв'язку з чим видається доцільним проаналізувати основні концептуальні підходи до розвитку та побудови загальнодержавних систем автономії ЗВО у країнах, які випереджають Україну в цьому напрямі.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Ганіткевич Я. Проблема автономії післярадянських університетів. URL: <http://vnz.org.ua/statti/4300-problema-avtonomiyi-pisljaradjanskyh-universytetiv>.

Гусева П. Т. Болонська декларація: завдання і реалізація основних принципів. URL: <http://surl.li/mljd>.

Про вищу освіту. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.

Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308#Text.

Роз'яснення МОН щодо деяких питань практичної реалізації положень нового Закону України «Про вищу освіту». URL: <http://pon.org.ua/novyny/3334-pro-realizaciyunovogo-zakonu-pro-vishhu-osvitu.html>.

Семенець-Орлова І. Політика системних змін у сфері вищої освіти в Україні. Науково-теоретичний альманах «Грані». 2019. № 22 (8). С. 47–59.

Сорбонська декларація. URL: <https://nau.edu.ua/ua/menu/navchannya/bolonskij-proczes/sorbonska-deklaraciya.html>.

Чміль А. Принципи системи управління якістю освіти в процесі реструктуризації. 2006. С. 75–76.

Higher education, Bologna and Sorbonne processes. Retrieved from <https://erasmusplus.org.ua/2014-12-24-01-04-22/vyshcha-osvita-i-bolonskyi-protses/180-vyshcha-osvita-ta-bolonskyi-protses.html>.

Magna Charta Universitatum (MCU). Retrieved from <http://WWW.EUROOSVITA.NET/INDEX.PHP/?CATEGORY=36&ID=400&-ID=4392>.

REFERENCES

Chmil A. (2006). *Principles of education quality management system in the restructuring process*. (pp.75–76) [in Ukrainian].

Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_308#Text [in Ukrainian].

On Higher Education. (2014). № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text/> [in Ukrainian].

Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European region. URL: <http://pon.org.ua/novyny/3334-pro-realizaciyunovogo-zakonu-pro-vishhu-osvitu.html> [in Ukrainian].

Hanitsevych, Ya. *The problem of autonomy of post-Soviet universities*. URL: <http://vnz.org.ua/statti/4300-problema-avtonomiyi-pisljaradjanskyh-universytetiv> [in Ukrainian].

Higher education, Bologna and Sorbonne processes. URL: <https://erasmusplus.org.ua/2014-12-24-01-04-22/vyshcha-osvita-i-bolonskyi-protses/180-vyshcha-osvita-ta-bolonskyi-protses.html> [in Ukrainian].

Husieva P.T. *Bologna Declaration: tasks and implementation of basic principles*. URL: <http://surl.li/mljd> [in Ukrainian].

Magna Charta Universitatum (MCU). Retrieved from <http://WWW.EUROOSVITA.NET/INDEX.PHP/?CATEGORY=36&ID=400&-ID=4392>.

Semenets-Orlova, I. (2019). The policy of systemic change in higher education in Ukraine. *Scientific and theoretical almanac "Grani"*, 22 (8), 47–59 [in Ukrainian].

Sorbonne Declaration. Retrieved from <https://nau.edu.ua/ua/menu/navchannya/bolonskij-proczes/sorbonska-deklaraciya.html>.

Hrabovenko Natalia

Ph.D., Assoc. Prof., <https://orcid.org/0000-0001-8896-1292>, natagrabovenko@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 09.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 19.02.2021



Олена Гула

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Сучасні механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління: теоретичні засади

У статті обґрунтовано, що кадри – головний ресурс, потенціал, основа формування всього апарату публічного управління, а тому відіграють важливу роль. Від якості, професійності, постійного розвитку кадрів та кадрового потенціалу залежить якість проведення реформування, якість системи публічного управління, а також формування позитивного іміджу держави. Кадрова безпека є комбінацією таких складових як: безпека життєдіяльності (здоров'я, фізична безпека), соціально-мотиваційна безпека (фінансова, кар'єрна, естетична, адміністративно-незалежна), професійна безпека (безпека праці, пенсійно-страхова, безпека володіння сучасними знаннями), антиконфліктна безпека (патріотична, психолого-комунікаційна безпека) технологічна.

Механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління – це сукупність методів, методик, інструментів, засобів, спрямованих на забезпечення безпечних умов як для кадрів в системі публічного управління, так і формування системи захисту від професійно не підготовлених або потенційно небезпечних кадрів саму систему публічного управління.

Виокремлені наступні механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління: відбір та селекція кадрів; початок діяльності із встановленням обов'язково випробувального терміну; розвиток персоналу в системі публічного управління; кар'єрне зростання та кар'єрне переміщення; формування системи інформаційної безпеки в межах кадрової безпеки; прогнозування та моніторинг загроз кадрової безпеки, у тому числі: аналіз можливих правопорушень працівників, корупційних злочинів, використання службової інформації у власних цілях, зловживання владними повноваженнями; постійне оцінювання персоналу з урахуванням їх моральних та етичних якостей; оцінювання результатів діяльності персоналу; формування репутаційного капіталу; формування іміджу системи публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, кадрова безпека, система кадрових технологій, кадровий потенціал, механізми забезпечення кадрової безпеки, загрози кадровій безпеці

Olena Gula

Interregional Academy of Personnel Management

Modern mechanisms for ensuring personnel security in the system of public administration: theoretical principles

The article substantiates that personnel is the main resource, potential, the basis for the formation of the entire apparatus of public administration, and therefore play an important role. The quality of reform, the quality of the public administration system, as well as the formation of a positive image of the state depend on the quality, professionalism, constant development of personnel and human resources. Personnel security is a combination of such components as: life safety (health, physical security), social and motivational security (financial, career, aesthetic, administratively independent), occupational security (occupational safety, pension insurance, security of possession of modern knowledge), anti-conflict security (patriotic, psychological and communication security) technological.

Mechanisms for ensuring personnel security in the public administration system are a set of methods, techniques, tools, means aimed at providing unconditional conditions for personnel in the public administration system, as well as the formation of a system of protection against untrained or potentially dangerous personnel.

The author singles out the following mechanisms for ensuring personnel security in the system of public administration: selection and selection of personnel; commencement of activity with the establishment of a mandatory probationary period; staff development in the system of public administration; career growth and career relocation; formation of information security system within personnel security; forecasting and monitoring of threats to personnel security, including: analysis of possible violations of employees, corruption crimes, use of official information for their own purposes, abuse of power; constant evaluation of staff taking into account their moral and ethical qualities; evaluation of staff performance; formation of reputational capital; formation of the image of the public administration system.

Key words: public administration, personnel security, system of personnel technologies, personnel potential, mechanisms of ensuring personnel security, threats to personnel security



Постановка проблеми.

Криза, яка відбувається в системі публічного управління, в органах виконавчої влади, на пряму пов'язана з системою управління кадрами в публічному управлінні. Кадри – головний ресурс, потенціал, основа формування всього апарату публічного управління, а тому відіграють важливу роль. Від якості, професійності, постійного розвитку кадрів та кадрового потенціалу залежить якість проведення реформування, якість системи публічного управління, а також формування позитивного іміджу держави.

На сьогодні, на жаль, відсутні системні технології розвитку кадрового потенціалу системи публічного управління, що на пряму впливає на їх незацікавленість працювати в органах влади, віддати багато часу та сил на вирішення важливих проблем, не отримуючи відповідної «віддачі» від держави.

Тому на сьогодні виникла проблем аналізу проблеми формування кадрового потенціалу через призму формування кадрової безпеки в системі публічного управління.

Аналіз останніх публікацій.

Кадрова безпека, система формування кадрової безпеки часто розглядається науковцями як частина економічної безпеки підприємства та визначається з урахуванням економічних категорій. Хоча кадрова безпека є основою національної безпеки України.

Понятійно-категоріальний апарат кадрової безпеки, у тому числі кадрової безпеки в системі публічного управління аналізують Б. Городницький, Є. Горовіца, та науковців Л. Балабанов, О. Бандурко, Т. Васильців, В. Данюк, Ф. Євдокімов, О. Кириченко, Г. Козаченко, І. Мігус, Л. Миронов, В. Мутіян, В. Панченко, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Петюх, С. Цимбалюк та ін.

Разом з тим відсутні системні підходи до сучасних механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Метою дослідження є систематизація наукових підходів до сучасних механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Кадрова безпека є комбінацією таких складових як: безпека життєдіяльності (здоров'я, фізична безпека), соціально-мотиваційна безпека (фінансова, кар'єрна,

естетична, адміністративно-незалежна), професійна безпека (безпека праці, пенсійно-страхова, безпека володіння сучасними знаннями), антиконфліктна безпека (патріотична, психолого-комунікаційна безпека) технологічна. Зрозуміло, що усі ці складові діють не окремо одна від одної, вони пов'язані між собою різноманітними зв'язками та впливами. Неможна сьогодні уявити працівника, який би не думав про власне здоров'я, фінансове забезпечення своєї сім'ї, кар'єрний ріст, пенсійно-страхову безпеку. Налагодження ефективної взаємодії роботи всіх цих складових є запорукою стабільності фірми. Цю стабільність забезпечує персонал, який впливає на всі аспекти її життєдіяльності, а також невід'ємно пов'язаний із її економічною безпекою (Сліпа, 2014).

Враховуючи зазначене, механізмами забезпечення кадрової безпеки повинні бути такі інструменти, які спрямовані на розвиток та забезпечення кадрового потенціалу системи публічного управління.

Механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління – це сукупність методів, методик, інструментів, засобів, спрямованих на забезпечення безпечових умов як для кадрів в системі публічного управління, так і формування системи захисту від професійно не підготовлених або потенційно небезпечних кадрів саму систему публічного управління.

Таким чином, ми будемо розглядати два типи механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління: зовнішні (забезпечення захисту від зовнішніх факторів) та внутрішні (забезпечення безпеки в середині системи).

Кадрову безпеку в системі державного управління доцільно розглядати через такі основні механізми:

- внутрішні механізми забезпечення кадрової безпеки (забезпечення захисту працівника в системі державного управління (охорона здоров'я, соціальний захист, правові гарантії); професійний розвиток фахівця в системі державного управління (адаптація, мотивація, навчання, підвищення кваліфікації, оцінювання);

- зовнішні механізми кадрової безпеки (забезпечення формування єдиної кадрової



політики щодо розвитку кадрів у системі державного управління; здійснення якісного відбору кадрів з метою формування якісного кадрового складу системи державного управління) (Пархоменко-Куцевіл, 2013).

На сьогоднішній день накопичено деякий досвід в організації діяльності щодо забезпечення кадрової безпеки.

Так, у США одержують широке поширення програми профілактики й протидії економічним злочинам у взаємодії правоохоронних органів країни із суспільними й приватними охоронними агентствами й детективними бюро. Така форма спільної діяльності поліції з недержавними організаціями стала досить ефективною. Відпрацьовано програми по боротьбі зі злочинністю, що включають і заходи щодо запобігання широкого кола порушень безпеки бізнесу (Живко, 2014).

Для Великобританії характерне прагнення підприємців до мінімізації небажаного розголосу протиправної діяльності підлеглих їм осіб і, таким чином, найменшого підриву репутації фірми. Із цієї причини численні випадки економічних порушень, шахрайства злочинів у комп'ютерній сфері, розкрадань інформації, розслідування яких проводяться співробітниками комерційних (банківських) служб безпеки, залишаються недосяжними для правоохоронних органів і громадськості (Денисенко, & Колісниченко, 2017).

Проблеми на рівні незабезпечення системи кадрової безпеки можуть приводити до небажаних наслідків, таких як:

- звільнення кваліфікованих співробітників;
- недостатня або не відповідна вимогам, що пред'являються, кваліфікація співробітників;
- руйнування репутаційного потенціалу та капіталу;
- зниження кількості інновацій в системі публічного управління (Красномовець, 2012);
- орієнтація співробітників на вирішення внутрішніх тактичних завдань на шкоду перспективному розвитку;
- захист співробітниками інтересів свого підрозділу на шкоду загальним цілям системи публічного управління (Назарова, 2010).

Механізм кадрової безпеки повинен створюватися в двох цілях:

1) координації діяльності державних органів при вирішенні таких питань:

надходження на державну службу; формування кадрового резерву; проходження та припинення державної служби; ведення Зведеного реєстру державних службовців України; використання кадрового резерву для заміщення посад державної служби; підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування державних службовців;

2) здійснення позавідомчого контролю за дотриманням в органах державної влади нормативних правових актів про державну службу (Карковська, 2020).

В свою чергу Л. Томаневич вважає, що для забезпечення механізму кадрової безпеки і водночас її зміцнення потрібно наблизити рівень оплати праці персоналу до показників розвинутих країн, змінити систему оплати праці, створити нові організаційно-виробничі структури, залучати робітників до управлінських функцій, розвивати соціальну інфраструктуру підприємства, підвищити матеріальну відповідальність робітників за результати своєї праці (Томаневич, 2009).

На нашу думку, механізм кадрової безпеки здійснює заходи, спрямовані на селекцію та розвиток професійних здатних кадрів, які мають бажання та відповідні передумови працювати в системі публічного управління.

Проведений аналіз дає підстави виокремити наступні механізми забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління:

1. Відбір та селекція кадрів перед прийомом на роботу, а також під час діяльності в системі публічного управління.

2. Початок діяльності із встановленням обов'язково випробувального терміну.

3. Розвиток персоналу в системі публічного управління, у тому числі:

3.1. Підвищення кваліфікації.

3.2. Проходження стажувань.

3.3. Тимчасове виконання обов'язків з метою отримання додаткового професійного досвіду та відповідних знань та навичок.

3.4. Переміщення працівника в межах системи публічного управління.

3.5. Ротація кадрів.

4. Кар'єрне зростання та кар'єрне переміщення. На нашу думку, потребує впровадження карта кар'єрного зростання та кар'єрний план працівника.

5. Формування системи інформаційної



безпеки в межах кадрової безпеки. Така система має вузький зміст та спрямована на збереження та примноження репутаційного потенціалу органу державної влади або державного підприємства, де працює службовець.

6. Прогнозування та моніторинг загроз кадрової безпеки, у тому числі: аналіз можливих правопорушень працівників, корупційних злочинів, використання службової інформації у власних цілях, зловживання владними повноваженнями.

7. Постійне оцінювання персоналу з урахуванням їх моральних та етичних якостей.

8. Оцінювання результатів діяльності персоналу.

Слід звернути увагу, що перший механізм є зовнішнім, адже він оцінює кандидатів на роботу та вирішує чи підходить кандидат на дану посаду. Далі йдуть внутрішні процедури. Водночас процедура інформаційної безпеки також є зовнішньою, адже спрямована на аналіз зовнішніх зв'язків службовця та оточуючого середовища.

Окремо слід розглядати механізм формування репутаційного капіталу як основи забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Таким чином, систему механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління можна змалювати наступною схемою (рис. 1).

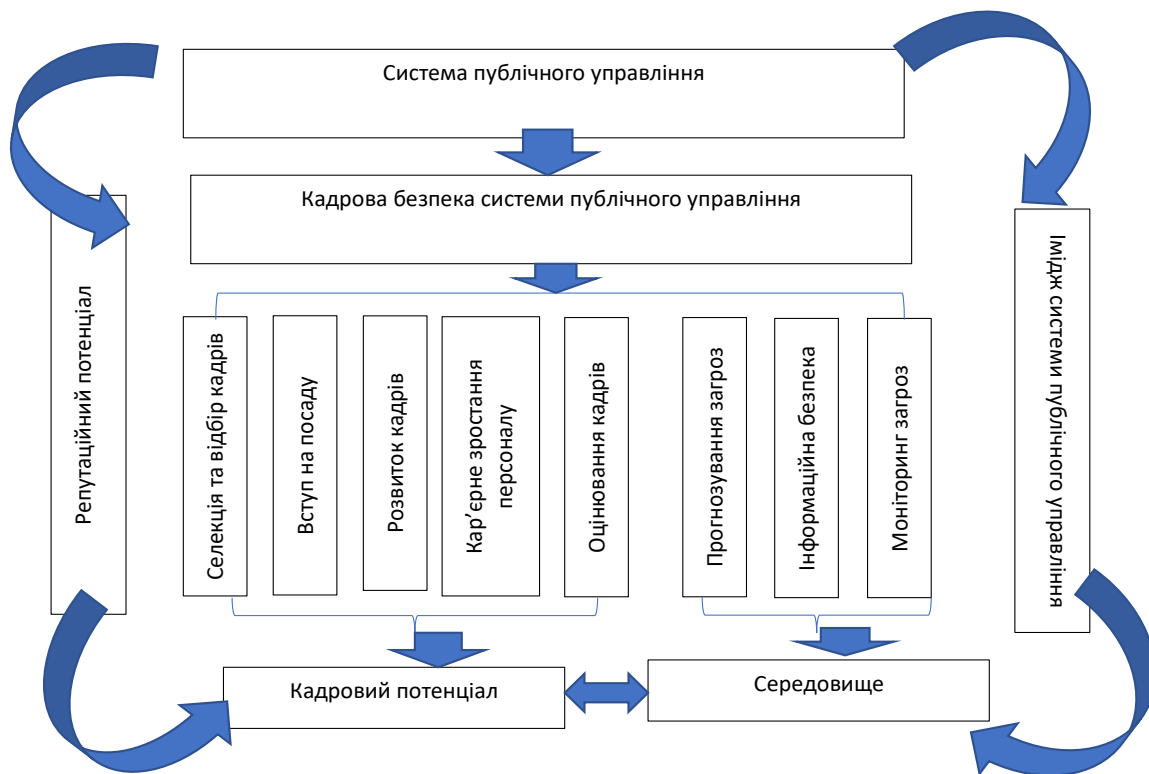


Рис. 1. Система механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління.

Висновки.

У статті проаналізовані наукові підходи до основних механізмів забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління. Виокремлені наступні механізми: відбір та селекція кадрів; початок діяльності із встановленням обов'язково випробувального терміну; розвиток персоналу в системі публічного управління; кар'єрне зростання та кар'єрне переміщення; формування системи

інформаційної безпеки в межах кадрової безпеки; прогнозування та моніторинг загроз кадрової безпеки, у тому числі: аналіз можливих правопорушень працівників, корупційних злочинів, використання службової інформації у власних цілях, зловживання владними повноваженнями; постійне оцінювання персоналу з урахуванням їх моральних та етичних якостей; оцінювання результатів діяльності



персоналу; формування репутаційного капіталу; формування іміджу системи публічного управління. Обґрунтовано, що перший механізм є зовнішнім, адже він оцінює кандидатів на роботу та вирішує чи підходить кандидат на дану посаду. Далі йдуть внутрішні процедури. Водночас

процедура інформаційної безпеки також є зовнішньою, адже спрямована на аналіз зовнішніх зв'язків службовця та оточуючого середовища. Окремо слід розглядати механізм формування репутаційного капіталу як основи забезпечення кадрової безпеки в системі публічного управління

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Денисенко М. П., Колісниченко П. Т. Зарубіжний досвід регулювання економічної безпеки. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 6. С.15–19 URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/6_2017/5.pdf.
- Живко З. Б. Механізм управління системою економічної безпеки підприємства. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. 2014. Випуск 3 (44). С. 37–42.
- Карковська В. Я. Особливості механізму кадрової безпеки державної структури. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/34.pdf
- Красномовець В. А. Методи забезпечення кадрової безпеки підприємства. Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія «Економіка». 2012. Випуск 3(59). С. 138–143.
- Леонова Г. Г., Озаріна О. В. Досвід моделювання економічної безпеки зарубіжних підприємств. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=1032>.
- Назарова Г. Передумови створення системи кадрової безпеки підприємства. Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України. 2010. Вип.15. С. 34–37.
- Пархоменко-Кутцевіч О. І. Кадрова безпека в системі державного управління України: теоретичні засади. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. 2013. Вип. 37. С. 13–20.
- Сліпа О. З. Кадрова безпека підприємства: поняття, структура та основні механізми її забезпечення. Науковий огляд. 2014. Том 2, № 1. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/145611533.pdf>.
- Томаневич Л. М. Кадрова безпека підприємства як об'єкт теоретичного дослідження. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. 2009. № 1 С. 185–192.

REFERENCES

- Denysenko, M. P., & Kolisnychenko, P. T. (2017). Zarubizhnyi dosvid rehuliuвання ekonomichnoi bezpeky [Foreign experience in regulating economic security]. *Investitsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, (6), 15–19. Retrieved from www.investplan.com.ua/pdf/6_2017/5.pdf [in Ukrainian].
- Zhyvko, Z. B. (2014). Mekhanizm upravlinnia systemoiu ekonomichnoi bezpeky pidpriemstva [The mechanism of management of the economic security system of the enterprise]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriiia Ekonomika – Scientific Bulletin of Uzhhorod University. Economics series*, 3 (44), 37–42 [in Ukrainian].
- Karkovska, V. Ya. (2020). Osoblyvosti mekhanizmu kadrovoi bezpeky derzhavnoi struktury [Peculiarities of the mechanism of personnel security of the state structure]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, (2). Retrieved from: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/34.pdf [in Ukrainian].
- Krasnomovets, V. A. (2012). Metody zabezpechennia kadrovoi bezpeky pidpriemstva [Methods of ensuring personnel security of the enterprise]. *Visnyk Natsionalnogo universytetu vodnoho hospodarstva ta pryrodokorystuvannia. Seriiia «Ekonomika» – Bulletin of the National University of Water Management and Environmental Sciences. Economics series*, 3(59), 138–143 [in Ukrainian].
- Leonova, H.H. & Ozarina, O. V. *Dosvid modeliuvannia ekonomichnoi bezpeky zarubizhnykh pidpriemstv [Experience of modeling economic security of foreign enterprises]*. Retrieved from: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=1032>. [in Ukrainian].
- Nazarova, H. (2010). Peredumovy stvorennia systemy kadrovoi bezpeky pidpriemstva [Prerequisites for creating a system of personnel security of the enterprise]. *Rehionalni aspekty rozvytku produktyvnykh syl Ukrainy – Regional aspects of development of productive forces of Ukraine*, 15, 34–37 [in Ukrainian].
- Parkhomenko-Kutsevil, O. I. (2013) Kadrova bezpeka v systemi derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: teoretychni zasady [Personnel security in the system of public administration of Ukraine: theoretical principles]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 37, 13–20 [in Ukrainian].
- Slipa, O. Z. (2014). Kadrova bezpeka pidpriemstva: poniattia, struktura ta osnovni mekhanizmy yii zabezpechennia [Personnel security of the enterprise: concept, structure and basic mechanisms of its maintenance]. *Naukovyi ohliad – Scientific review*, 2 (1). Retrieved from: <https://core.ac.uk/download/pdf/145611533.pdf> [in Ukrainian].
- Tomanevych, L. M. (2009). Kadrova bezpeka pidpriemstva yak ob'iekt teoretychnoho doslidzhennia [Personnel security of the enterprise as an object of theoretical research]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriiia ekonomichna – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs. Economic series*, (1), 185–192 [in Ukrainian].

Gula Olena

Ph.D. Student, <https://orcid.org/0000-0002-6950-1087>, pkoi@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 10.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 19.02.2021



Валерій Гнатенко

Державний заклад «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр МОЗ України»

Загрози економічній безпеці держави в умовах глобалізації

На сьогодні вплив динамічного змінення геополітичних та геоекономічних умов потребує нові вимоги до забезпечення національної безпеки держави та її сталого розвитку. Одне з центральних місць у структурі національної безпеки України займає її економічна безпека, яка гарантує незалежність країни, умови стабільності і ефективної життєдіяльності суспільства. У зв'язку з цим відстеження тенденцій в економічній сфері, виявлення основних ризиків і загроз безпеці економіки, визначення заходів щодо зниження їх негативного впливу актуальні як з наукової, так і з практичної точки зору. У даній статті розглянуто ключові загрози економічній безпеці держави в умовах глобалізації, довготривалий вплив яких знижує економічну безпеку держави, робить її вразливою перед зовнішніми викликами, суттєво послаблює позиції на світовій арені.

Доведено важливість забезпечення економічної безпеки держави та протидії негативному впливу загроз, що їй можуть завдати. Зазначено, що забезпечення економічної безпеки – пріоритетний напрямок діяльності держави. Охарактеризовано сутність економічної безпеки держави і її важливість для національної безпеки в цілому. Розглянуто чинні законодавчі документи, у яких визначені основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України на сучасному етапі, в тому числі в економічній сфері. Оцінено вплив загроз економічній безпеці держави, які поділяються згідно сфери їх виникнення на внутрішні та зовнішні. Визначено, що зовнішні загрози пов'язані з несприятливими процесами в світовій економіці, а внутрішні загрози пов'язані з діяльністю органів державної влади, макроекономічною і мікроекономічною нестабільністю ринкової економіки, вони обумовлені тими процесами, які виникають в ході реалізації економічної політики держави. Зазначено, що сучасні умови розвитку безпеки держави, зумовлені новими викликами і загрозами, потребують удосконалення та впровадження нових заходів протидії негативному впливу основних загроз національній економічній безпеці держави. В результаті проведеного дослідження визначено основні заходи щодо протидії основним загрозам економічній безпеці держави.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, держава, економіка, загрози, глобалізація, державне регулювання

Valeriy Hnatenko

The State Institution «Scientific – Practical Medical Rehabilitating – Diagnostic Center of the Ukrainian Ministry of Health»

Threats to the economic security of the state under conditions of globalization

Today, the influence of dynamic changes in geopolitical and geo-economics' conditions requires new requirements to ensure the national security of the state and its sustainable development. One of the central places in the structure of the national security of Ukraine is its economic security, which guarantees the independence of the country, the conditions of stability and effective functioning of society. In this regard, tracking of trends in the economic sphere, detection of the main risks and threats to economic security, identification of measures dealing with reduction of their negative impact are relevant both from a scientific and practical point of view. This article considers the key threats to the economic security of the state in the context of globalization, the long-term influence of which reduces the economic security of the state, makes it vulnerable to external challenges, and significantly weakens its position on the world stage.

The importance of ensuring the state economic security and counteracting the negative impact of threats that may harm it has been proved. It has been noted that ensuring of economic security is a priority of the state. The essence of economic security of the state and its importance for national security in general has been described. The current legislative documents, which identify the main real and potential threats to the national security of Ukraine at the present stage, including in the economic sphere have been considered. The interference of threats to the state economic security, which are divided according to the scope of their occurrence into internal and external, has been assessed. It has been determined that external threats are associated with adverse processes in the world economy, and internal threats are dealing with the activities of public authorities, macroeconomic and microeconomic instability of the market economy, they are stipulated to those processes that occur during economic policy. It has been noted that the current conditions for the development of the state security, due to new challenges and threats, need to improve and implement new measures

to combat the negative influence of major threats to the national economic security. As a result of the study, the main measures to counter the main threats to the state economic security were identified.

Key words: *economic security, national security, state, economy, threats, globalization, state regulation*

Постановка проблеми.

Збереження статусу державності, зміцнення її позицій в світі, перетворення України в світову державу, діяльність якої спрямована на забезпечення стійкості – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей, які зафіксовані в Стратегії національної безпеки (2020). У числі найважливіших підсистем національної безпеки виступає економічна безпека. Посилення і поява нових загроз економічній безпеці відбувається в умовах прояву глобалізаційних та інтеграційних процесів.

Останні події в країні призвели до посилення негативного впливу як внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Але окрім цього, політико-економічна нестабільність в країні, призвела і до утворення нових загроз. Враховуючи рівень значимості нових загроз і небезпек, набуває особливої актуальності питання дослідження проблем виокремлення загроз, які здійснюють найбільший вплив на економічну систему держави та виділення основних заходів протидії цьому впливу.

Метою статті є визначення основних загроз економічній безпеці держави та заходів протидії їх впливу в умовах глобалізації.

Аналіз останніх досліджень.

Питання економічної безпеки не втрачають своєї гостроти протягом вже багатьох десятиліть. Вагомий внесок у теоретичне дослідження проблеми забезпечення економічної безпеки та проблемам протидії загрозам економічній безпеці держави зробили науковці, зокрема: Л. Абалкін, Л. Акімова, О. Барановський, О. Власюк, В. Геєць, Б. Губський, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, В. Кириленко, В. Ліпкан, В. Мартинюк, О. Новікова, В. Онищенко, А. Сухоруков, В. Франчук та багато інших.

Аналізуючи дослідження провідних вітчизняних науковців загрози економічній

безпеці України розглядаються стосовно різних сфер економіки. Але на сьогодні все більшої актуальності набуває проблема загроз економічній безпеці України, які спричинені умовами глобалізації. Ці зміни вимагають по-новому оцінити і виділити найбільш впливові загрози та пошук шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу.

Загрози економічній безпеці можуть внести дисбаланс в діяльність економічного суб'єкта будь-якого рівня. Забезпечення економічної безпеки стає стратегічним завданням на рівні держави в цілому, так як від економічної сфери залежить і соціальна, і політична, і військова, і технологічна, і продовольча і інші види національної безпеки. Саме в умовах забезпечення національної безпеки країни можливе стабільне економічне зростання, збільшення добробуту громадян, процвітання держави.

Для сучасного стану економіки України як самостійної незалежної держави, утвердження її як суб'єкта світового співтовариства особливо актуальними є проблеми забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку, формування механізму протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам, підвищення рівня життя населення, розвитку системи міжнародної економічної взаємозалежності (Скорук, 2016).

Закон «Про національну безпеку України» (2018) визначає, що національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Невід'ємною складовою національної безпеки є економічна безпека держави. Вона відіграє вирішальну роль у досягненні економічного суверенітету держави, забезпеченні економічного розвитку, реалізації ефективної соціальної політики, убезпеченні суспільства від екологічних стихій, зростанні національної конкурентоспроможності в умовах міжнародної економічної взаємозалежності. Створення ефективної системи економічної



безпеки держави дає можливість вчасно виявляти загрози національним економічним інтересам і запобігати заподіяння збитків соціально-економічній системі в цілому. Поліпшення системи економічної безпеки набуває особливої актуальності для країн, які переживають трансформаційну кризу та загострення притаманних їй суперечностей (Яременко, 2013).

Забезпечення економічної безпеки – пріоритетний напрямок діяльності держави. Необхідність у забезпеченні своєї безпеки суспільство відчувало постійно. Але виділення економічної безпеки в окремо взятую категорію відбулося відносно недавно. У науковій літературі представлені різні погляди на категорію «економічна безпека». Відзначимо лише, що суть економічної категорії «економічна безпека» проявляється в захищеності економічної системи від зовнішніх і внутрішніх загроз, її можливості розвиватися. І більшість дослідників дотримуються думки про те, що під економічною безпекою держави можна розуміти забезпеченість необхідного рівня національної безпеки своїми власними фінансовими та іншими ресурсами, створення сприятливих умов для розвитку економіки і підвищення рівня конкурентоспроможності країни, захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави в економічній сфері від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Загрозами економічної безпеки є явища і процеси, що впливають негативно на господарство країни, що утискають економічні інтереси особи, суспільства і держави. Постійне відстеження і визначення основних загроз економічній безпеці значно полегшує її підтримання на належному рівні, а також дає можливість своєчасно розробляти і здійснювати практичні заходи щодо зниження негативного впливу загроз чи їх повної ліквідації (Акімова, 2016).

В чинному законодавстві України, а саме в Законі України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21.06.2018 (редакція від 24.10.2020) та Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» в редакції Указу Президента України від 14.09.2020 № 392/2020 визначені основні реальні та потенційні загрози національній безпеці

України на сучасному етапі, в тому числі в економічній сфері. В цих документах загрози економічній безпеці розглядаються лише в рамках національної безпеки, при цьому загрози економічній безпеці держави не систематизовано за окремими складовими економічної безпеки держави.

Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України підготовлено Проект Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, який розроблений на виконання Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженої указом Президента України від 14 вересня 2020 року №392. В цьому проєкті вперше в Україні на законодавчому рівні визначено поняття «економічна безпека» – це стан економіки, за якого досягаються основні національні економічні інтереси. Зазначається, що стратегія базується на пріоритетах національних економічних інтересів та визначає мету, напрями, завдання та механізми державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки, також визначено, що всі складові економічної безпеки на всіх основних рівнях є низькими, що зберігає високими ризики прояву масштабних дестабілізаційних явищ у розвитку економіки у довгостроковій перспективі.

У проєкті Стратегії економічної безпеки зазначено, що основними засадами державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки є:

- забезпечення стійкості від зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз національним економічним інтересам держави та її громадян;

- збереження та розвиток економічної потужності країни з урахуванням цілей сталого розвитку та позицій людиноцентризму;

- гарантування національної економічної незалежності та здатності до захисту національних економічних інтересів, зокрема у високотехнологічних сферах.

На відміну від чинного законодавства у науковій літературі запропоновано різні критерії класифікації загроз економічній безпеці. Загрози, яким піддається економічна безпека держави, можуть мати різну ступінь

впливу, природу виникнення. Правильна класифікація загроз буде грати важливе значення в процесі управління ними. Посилення багатьох загроз економічній безпеці відбувається під дією глобалізації, яка розвивається вже досить тривалий час. Продовжується активний розвиток світового господарського комплексу торгових, виробничих, фінансових відносин. Національні економіки переплітаються і взаємодоповнюють один одного. Це робить очевидною виділення ще однієї класифікації загроз економічній безпеці – загроз, пов'язаних з глобалізацією і загроз, що не залежать від неї.

Як зазначає О. Олійничук, одними із найбільш небезпечних загроз національними інтересам України в економічній сфері є наступні: скорочення ВВП; зниження інвестиційної активності; скорочення досліджень у критично-важливих напрямках; ослаблення системи державного регулювання у сфері економіки; висока залежність від кон'юнктури зовнішніх ринків тощо (Олійничук, 2015, с. 95).

Глобалізація – новий рівень економічної діяльності, що працює в єдиному економічному просторі, характеризується переважанням світогосподарських зв'язків над національними. Глобалізація – фактор посилення традиційних і виникнення нових загроз економічній безпеці держави і виявляється у всіх показниках і індикаторах економічної безпеки держави.

В умовах активного розвитку процесів глобалізації та міжнародної економічної інтеграції заходи забезпечення безпеки, як складної соціальної системи, повинні враховувати її багатогранність, складність та багатоплановість, що зумовлює значну актуальність дослідження природи та сутнісної характеристики категорії «економічна безпека держави» як мультилареального явища. Багатогранність економічної безпеки проявляється у її тісному зв'язку та постійній взаємодії з такими категоріями як «загроза», «ризик» та «небезпека», в основі яких лежить невизначеність, як один з головних імпульсів її існування. Саме невизначеність є фундаментальним атрибутом будь-якої господарської реальності та є джерелом загроз для економічної безпеки держави,

що вимагає більш ґрунтовного дослідження сутності та змісту цих категорій в контексті забезпечення безпеки держави від сучасних загроз зовнішнього та внутрішнього характеру (Ліпкан, 2015).

Так, В. В. Мартиненко визначає такі найбільш актуальні виклики глобалізації, що створюють численні загрози економічній безпеці держави (Мартиненко, 2011):

- нестабільність світової фінансової системи, яка супроводжується незбалансованістю світової торгівлі та інвестиційних потоків між найбільшими економічними центрами світу;

- розширення світових ринків для певних видів продукції, товарів і послуг викликає гостру проблему забезпечення достатнього простору для розвитку ресурсів національних ринків;

- поширення кризових явищ у світовій економіці, які мали переважно національні витоки, міжнародні наслідки і потенційно глобальний характер;

- експансія передових країн світу, що супроводжується безперешкодним потраплянням високорозвинутих країн на ринки найбільш слабких країн, руйнуванням місцевої промисловості та експортуванням чужих соціокультурних цінностей;

- дефіцит ресурсів для розширеного розвитку, зокрема енергетичних, що провокує зростання цін на паливо та викликає істотні зміни у структурі споживання населення.

Загрозами економічній безпеці України, які створюються в умовах глобалізації, на нашу думку, слід вважати реальні або потенційні явища та події, що загрожують функціонуванню і розвитку економічної, соціальної та політичної системи, а також життєво необхідним потребам та інтересам людини, суспільства і держави. При цьому загрози економічній безпеці від сфери їх виникнення розрізняють внутрішні і зовнішні загрози.

Зовнішні загрози пов'язані з несприятливими процесами в світовій економіці (міжнародні валютно-фінансові відношення, міжнародна торгівля, світовий ринок капіталу). Внутрішні чинники пов'язані з діяльністю органів державної влади, макроекономічною і мікроекономічною нестабільністю ринкової економіки. Вони обумовлені тими



процесами, які виникають в ході реалізації економічної політики держави. Це, перш за все, якість прийнятих рішень органами влади і механізм їх виконання (бюджетна та податкова дисципліна, дотримання законодавства та ін.).

Зовнішні загрози економічній безпеці держави, значно зросли в умовах глобалізації світової економіки. Так, зазначає В. В. Рокоча, що існуючі системи економічної безпеки, які були розбудовані в попереднє століття, стали виявляти дисфункцію, оскільки, з одного боку, почали модифікуватися традиційні загрози, а з іншого – з'явилися нові загрози, породжені безпосередньо глобалізованим

середовищем. Виникла невідповідність усталених систем національної економічної безпеки загрозам, що їх визначали. Постало питання про створення нових моделей національної економічної безпеки, що були б похідними від модифікованих традиційних і специфічних (нових) глобалізаційних загроз. Ефективність його вирішення залежить від правильності ідентифікації нових загроз і перетворення, відповідно до останньої, моделей національної економічної безпеки (Рокоча, 2014).

Розглядаючи загрози економічній безпеці держави необхідно виокремити основні внутрішні та зовнішні загрози (рис. 1).

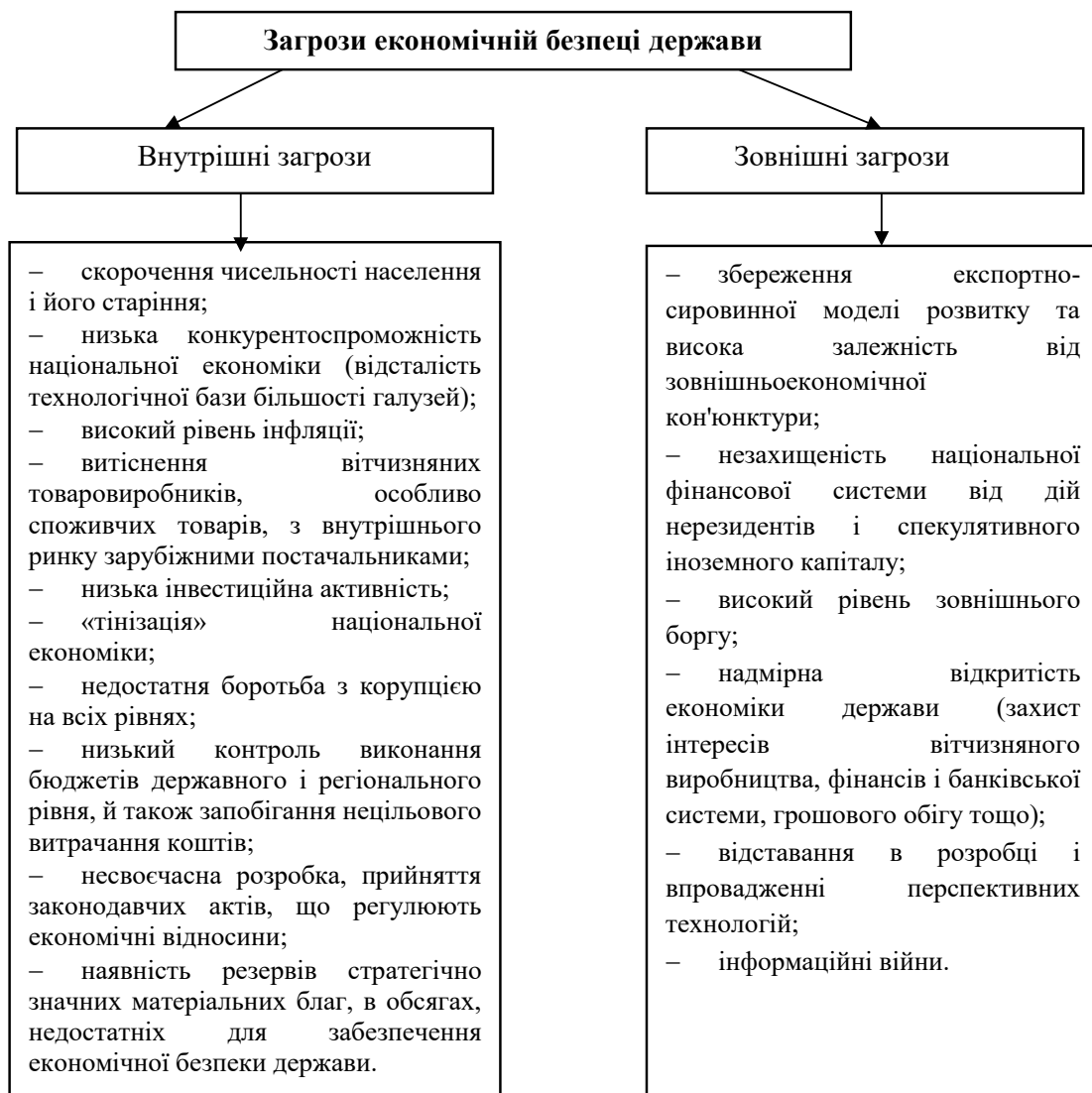


Рис. 1. Ключові загрози економічній безпеці держави

Перелік зазначених загроз економічній безпеці на рис. 1 не є повним та може бути розширений. Але, на сьогодні, це саме ті загрози, які несуть найбільше небезпеку національним економічним інтересам України.

Ступінь впливу внутрішніх і зовнішніх загроз на стан економічної безпеки держави постійно змінюється в зв'язку з динамічними умовами функціонування суспільства, національної економіки та світової економічної системи в цілому. Зазвичай, вирішальний вплив на стан економічної безпеки держави справляють внутрішні загрози, але в окремих випадках деструктивний вплив зовнішніх загроз може значно перевищувати небезпеку від внутрішніх загроз, а комплексний вплив внутрішніх і зовнішніх загроз, як правило, призводить до посилення загальної загрози (Пугач, 2014).

В умовах тісного взаємозв'язку та взаємозалежності внутрішніх і зовнішніх загроз наявність внутрішніх загроз економічній безпеці держави детермінує зростання зовнішніх загроз, наприклад, неефективність державного регулювання в умовах глобалізації породжує появу та реалізацію зовнішніх загроз економічній безпеці держави (Третяк, 2010).

Отже, сучасні умови розвитку безпеки держави, зумовлені новими викликами і загрозами, потребують удосконалення та впровадження нових заходів протидії негативному впливу основних загроз національній економічній безпеці держави. Тому сьогодні, як ніколи, актуальним є вдосконалення системи державного регулювання у сфері забезпечення економічної безпеки.

Аналіз основних загроз в області економічної безпеки дозволяє виділити наступні заходи їх протидії, а саме:

- використання інструментів регулювання, відповідних нових цілей економічного розвитку (модернізації економіки і стійкості економічного зростання);

- підвищення ефективності фінансового регулювання, спрямованого на облік змін зовнішніх і внутрішніх факторів розвитку;

- подолання корупції в країні, шляхом

розробки ефективної антикорупційної політики та вдосконалення діяльності органів по боротьбі з корупцією;

- подолання диспропорцій економічного розвитку, що сприяє стійкості економічного зростання;

- підвищення податкової дисципліни, облік бюджетної безпеки при введенні змін в податкове законодавство;

- підвищення ефективності діяльності державних і регіональних органів управління, оптимізація системи державного регулювання з метою подолання загроз економічній безпеці;

- стимулювання зростання науково-технічного, виробничого, освітнього, техніко-технологічного потенціалу країни;

- підвищення рівня і якості життя населення країни.

Наведений перелік заходів щодо забезпечення економічної безпеки є далеко не повними. Рішення даної проблеми є довгостроковим процесом, але вкрай необхідним в умовах посилення впливу світової глобалізації на національну економічну безпеку та потребує від держави рішучих дій у питанні її забезпечення.

Висновки. Економічна безпека держави як економічна категорія являє собою певну сукупність відносин і пов'язаних з ними заходів, що забезпечують здійснення економічного суверенітету, економічне зростання, підвищення добробуту в умовах наявності системи міжнародної економічної взаємозалежності.

З одного боку, глобалізація надає нові можливості для розвитку держави, з іншого – може спричинити за собою різні загрози економічній безпеці. Але при правильному підході держави до реагування на вплив глобалізації, шляхом побудови ефективного економічного порядку дозволить посилити прогресивний розвиток України на міжнародному рівні та її конкурентоспроможність, зміцнити внутрішній соціально-економічний розвиток, забезпечити гідний рівень якості життя населення, що, в свою чергу, сприятиме мінімізації загроз економічній безпеці.

З урахуванням ситуації, що склалася в українській економіці, проблеми економічної безпеки, вимагає розробки і



реалізації стратегії економічної безпеки економіки України на короткостроковий і довгостроковий період як ніколи актуальні і потребують подальших досліджень. При цьому необхідна розробка механізму реалізації стратегії економічної безпеки держави, під яким розуміють систему організаційно-економічних і правових заходів, спрямованих на запобігання загрозам економіці країни.

Отже, підсумовуючи вище зазначене можемо зробити висновок про те, що хоча Україна і пододала складний період перехідної економіки, проте говорити про

наявність у державі надійної та ефективної системи забезпечення національної економічної безпеки поки що зарано. Наразі її стан можна охарактеризувати як активне становлення. Першочерговим завданням для України на цьому шляху є розроблення та затвердження національної стратегії економічної безпеки держави, яка визначатиме основні напрямки та механізми реалізації державної політики у даній сфері. При цьому мають бути враховані усі найбільш важливі фактори (як дійсні, так і можливі у майбутньому), що впливають на стан економічної безпеки країни.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Акімова Л. М. Сутнісна характеристика основних загроз в економічній безпеці держави. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1247>.
- Ліпкан В. А. Синергетичний і гомеостатичний підходи до системи національної безпеки. Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. 2003. № 2.
- Мартиненко В. В. Загрози економічній безпеці України в контексті викликів глобалізації. Економіка та управління національним господарством. Економічний часопис-21. 2011. Випуск 7-8. С. 39–40.
- Олійничук О. Система економічної безпеки держави та рівні її формування: концептуальні аспекти. Галицький економічний вісник. Тернопіль : ТНТУ, 2015. Том 48, № 1. С. 93–100.
- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». Указ Президента України; Стратегія від 14.09.2020 № 392/2020.
- Про національну безпеку України. Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII (редакція від 24.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
- Проект Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=65355ae8-3aba-47e8-a0fd-f4a02adfe66c&title=ProektUkazuPrezidentaUkrainiproRishenniaRadiNatsionalnoiBezpekiIOboroniUkrainiVid-2021-RokuproStrategiiuEkonomicchnoiBezpekiUkrainiNaPeriodDo2025-Roku>.
- Пугач О. А. Класифікація та систематизація загроз економічній безпеці держави в системі національної безпеки. Економіка і організація управління. 2014. № 1 (17)–2 (18).
- Рокоша В. В. Трансформація системи національної економічної безпеки в умовах глобалізації світової економіки. Економічна безпека. 2014. № 10. С. 71–78.
- Скорук О. В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. Науковий вісник Ужгородського національного університету: Сер.: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 6. Ч. 3. С. 39–42.
- Третяк В. В. Економічна безпека: сутність та умови формування. Економіка і держава : наук. журн. 2010. № 1. С. 6–8.
- Яременко І. І. Економічна безпека як складова національної безпеки держави. Національний університет «Львівська політехніка». 2013. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/22426/1/43-Yaremenko-74-75.pdf>

REFERENCES

- Akimova, L. M. (2016). Sutnisna kharakterystyka osnovnykh zagroz v ekonomichnij bezpeci derzhavy [Essential characteristics of the main threats to the economic security of the state]. *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok*, 10. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1247> [in Ukrainian].
- Lipkan, V. A. (2003). Synerghetychnyj i ghomeostatychnyj pidkhody do systemy nacionaljnoji bezpeky [Synergetic and homeostatic approaches to the national security system]. *Naukovyj visnyk nacionaljnoji akademiji vnutrishnikh sprav – Scientific Herald of National Academy of Internal Affairs*, 2 [in Ukrainian].
- Martynenko, V. V. (2011). Zagrozy ekonomichnij bezpeci Ukrajinu v konteksti vyklykiv ghlobalizaciji [Threats to Ukraine's economic security in the context of the challenges of globalization]. *Ekonomika ta upravlinnja nacionalnym ghospodarstvom. Ekonomichnyj chasopys-21 The Economic Annals-XXI Journal*, 7–8, 39–40 [in Ukrainian].
- Olijnychuk, O. (2015). Systema ekonomichnoji bezpeky derzhavy ta rivni jiji formuvannja: konceptualni aspekty [The system of economic security of the state and levels of its formation: conceptual aspects]. *Ghalyckyj ekonomichnyj visnyk – Galician economic journal*, 48 (1), 93–100 [in Ukrainian].
- On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine". (2020). No. 392/2020. [in Ukrainian].



On the national security of Ukraine. (2018, June 21). No. 2469-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].

Draft Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine" On the Strategy of Economic Security of Ukraine until 2025. Retrieved from <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=65355ae8-3a6a-47e8-a0fd-f4a02adfe66c&title=ProektUkazuPrezidentaUkrainiproRishenniaRadiNatsionalnoiBezpekiOboroniUkrainiVid-2021-RokuproStrategiiuEkonomichnoiBezpekiUkrainiNaPeriodDo2025-Roku> [in Ukrainian].

Pughach, O. A. (2014). Klasyfikacija ta systematyzacija zagroz ekonomichnij bezpeci derzhavy v systemi nacionaljnoji bezpeky [Classification and systematization of threats to the economic security of the state in the system of national security]. *Ekonomika i orghanizacija upravlinnja – "Economics and Organization of Management"*, 1 (17)–2 (18) [in Ukrainian].

Skoruk, O. V. (2016). Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnistj, skladovi elementyta problemy zabezpechennja [Economic security of the state: essence, components of the problem of providing]. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogho nacionalnogho universytetu: Ser.: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove ghospodarstvo – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University: Ser.: International Economic Relations and the World Economy*, 6, part 3, 39–42 [in Ukrainian].

Rokocha, V. V. (2014). Transformacija systemy nacionaljnoji ekonomichnoji bezpeky v umovakh ghlobalizaciji svitovoji ekonomiky [Transformation of the system of national economic security in the conditions of globalization of the world economy]. *Ekonomichna bezpeka*, 10, 71–78 [in Ukrainian].

Tretjak, V. V. (2010). Ekonomichna bezpeka: sutnistj ta umovy formuvannja [Economic security: the essence and conditions of formation]. *Ekonomika i derzhava*, 1, 6–8 [in Ukrainian].

Jaremenko, I. I. (2013). *Ekonomichna bezpeka jak skladova nacionaljnoji bezpeky derzhavy [Economic security as a component of national security]*. Nacionalnyj universytet «Ljvivsjka politehnika». Retrieved from <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/22426/1/43-Yaremko-74-75.pdf> [in Ukrainian].

Hnatenko Valeriy

Ph.D., <https://orcid.org/0000-0003-2659-9202>, rdckonst@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 11.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 19.02.2021



Валерій Макашов

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

Діяльність органів місцевого самоврядування в реалізації програм розвитку оздоровчої рухової активності населення

У статті досліджено діяльність органів місцевого самоврядування в реалізації програм розвитку оздоровчої рухової активності населення. Здійснено функціональний аналіз діяльності держави та органів місцевого самоврядування з питань управління сферою великого спорту та масового спорту крізь призму управлінського циклу (планування, організація, мотивація, контроль). Розглянуто загальні та спеціальні принципи стратегічного планування у сфері оздоровчої рухової активності населення як окремого самостійного напрямку діяльності органів місцевого самоврядування (принцип об'єктивності; принцип самостійності; принцип рівності та принцип дотримання загальнодержавних інтересів). Визначено фактори, які позитивно можуть впливати на підвищення рухової активності населення (наявність спортивної інфраструктури; наявність іншої інфраструктури, яка сприяє розвитку рухової активності; наявність послуг, які сприяють зростанню рухової активності; належний рівень інформованості населення; цінова доступність спортивної інфраструктури та послуг; ідеологія «здорового способу життя» громадян). Обґрунтовано, що розвиток оздоровчої рухової активності населення, особливо у містах, необхідно здійснювати в рамках стратегії соціально-економічного розвитку та у взаємозв'язку з розвитком спортивної інфраструктури. Органи місцевого самоврядування повинні фокусувати управлінську діяльність у сфері оздоровчої рухової активності населення в таких напрямках як: інвестування в нові об'єкти спортивної інфраструктури; капітальні ремонти та реконструкції наявних об'єктів; сприяння розвитку приватних організацій, що займаються послугами в сфері оздоровчої рухової активності; здійснення інформаційних цільових інтервенцій; робота, пов'язана з пропагандою здорового способу життя; проведення видовищних спортивних заходів, до участі в яких залучається велика кількість глядачів. Розробка та застосування релевантних показників моніторингу та оцінки розвитку рухової активності населення є важливим елементом програмно-цільового методу управління.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, діяльність, оздоровча рухова активність, спорт, стратегічне управління, програмний підхід, публічне управління, моніторинг

Valerii Makashov

Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Activities of local governments in the implementation of development programs for health-improving physical activity of the population

The article examines the activities of local governments related to the implementation of programs for the development of health-improving physical activity of the population. It provides a functional analysis of the state and local government activities on the management of professional and grassroots sports through the prism of the management cycle (planning, organization, motivation, and control). It also considers general and special principles of strategic planning for health-improving physical activity of the population as a separate independent field of local government operation (the principle of objectivity; the principle of independence; the principle of equality and the principle of observance of national interests). The article identifies factors that can positively influence the increase in the physical activity of the population (availability of sports infrastructure; availability of other infrastructure that promotes the development of physical activity; availability of services that promote physical activity; appropriate level of public awareness; affordability of sports infrastructure and services; ideology of "healthy lifestyle" of the citizens). It is substantiated that the development of health-improving physical activity of the population, especially in cities, should be carried out within the framework of the strategy of socio-economic development and in connection with the development of sports infrastructure. Local governments should focus their management activities in the field of health-improving physical activity of the population in such areas as investing in new sports infrastructure; capital repairs and reconstructions of existing facilities; promotion of the development of private organizations engaged in services in the field of physical fitness; implementation of targeted information interventions; promotion of a healthy lifestyle; conducting spectacular sports events that involve a large number of spectators. The development

and application of relevant indicators for monitoring and evaluation of the development of physical activity of the population is an important element of the program-target management method.

Key words: *local governments, activity, health-improving physical activity, sports, strategic management, program approach, public administration, monitoring*

Постановка проблеми.

В умовах поглиблення децентралізації все більше політичної відповідальності за якість життя громади беруть на себе органи місцевого самоврядування. Особливо чутливою сферою, за якою громадяни оцінюють якість роботи органів влади на місцях, виступає соціогуманітарна сфера. Адже самотакі її окремі галузі як освіта, медицина, культура, у т.ч. фізична культура, виступають немедичною складовою укріплення здоров'язбережувального потенціалу. В країнах ЄС, які вже давно провели реформ основних секторів соціогуманітарної сфери, а на рівні місцевого самоврядування сформувався стала традиція щодо популяризації масових заходів оздоровчого змісту з метою залучення громадян до немедичних чинників зміцнення популяційного здоров'я (Дутчак, 2018; Базенко, 2017). Понад 30 років за ініціативи ВООЗ існує всесвітній рух «Здорові міста» (Європейська мережа, 2021), головна місія якого полягає у тому, щоб поставити здоров'я на пріоритетне місце у політичній, економічній та соціальній програмі міської влади. Цей рух нині підтримують керівники 100 муніципалітетів із понад 30-ти країн світу. Нажаль, в Україні цей рух майже не розвивається, але його актуальність є очевидною, особливо у містах-мегаполісах, жителі яких мають порівняно більший показник гіподинамії через, переважно, офісний характер трудової діяльності, на відміну від жителів невеликих населених пунктів чи сільської місцевості. У відповідь на зростаючі виклики гіподинамії серед міського населення, український уряд розробив Стратегію розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року (Стратегія-2028). Її основною метою в контексті особистісного розвитку українців є підвищення рівня залученості населення до регулярної рухової активності, в контексті цілей місцевого розвитку метою є створення умов щодо доступності для городян спортивно-оздоровчої інфраструктури

(фінансової, територіальної доступності тощо). В контексті національних цілей розвитку стратегія скеровує діяльність органів державної влади на забезпечення умов інтеграції України до найкращих спортивних держав світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Важливо відзначити, що в зарубіжних країнах є чіткий поділ державно-управлінської діяльності, яка скерована на «спорт високих досягнень» («великий спорт») і масовий спорт («спорт для всіх») (Chelmecki, 2017). При цьому, на рівні держави управління відбувається, перш за все, в «великому спорті», а на рівні місцевого самоврядування – в «спорті для всіх», а також в підтримці місцевих команд, що беруть участь в «великому спорті», в розвитку місцевої спортивної інфраструктури (Базенко, 2017). Це виглядає абсолютно логічно, оскільки для держави в цілому важливі високі спортивні результати, а для місцевого рівня – розвиток фізкультури і масового спорту, включаючи оздоровчу рухову активність, конкретно в даному муніципалітеті, що зміцнює здоров'я городян. Серед вітчизняних дослідників, які вивчали заявлену тему, слід назвати В. Базенка, М. Дутчака, В. Коржа, В. Савченка, Н. Ярову та багато інших. В той же час актуальність цієї проблеми не зменшується, а навпаки – з появою пандемії COVID-19 проблема рухової активності в умовах карантину є надзвичайно актуальною.

Метою статті є дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в реалізації програм розвитку оздоровчої рухової активності населення на засадах стратегічного управління.

Викладення основного змісту дослідження.

Урядова стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року виокремлює цільовий напрям державно-управлінської діяльності «Фізично активна нація», основний зміст якого передбачає виконання завдань по залученню



українців до регулярних і свідомих занять фізичною культурою і масовим спортом (Стратегія-2028). У стратегії зазначається на тому, що органи місцевого самоврядування повинні взаємодіяти з державними органами, громадськими організаціями, бізнесом, щоб реалізувати можливості розвитку цього напрямку (пропаганда, забезпечення необхідної спортивної інфраструктури, спортивних об'єктів для масової фізкультури). Потрібно створити умови, щоб громадянам були доступні об'єкти для заняття масової фізкультурою і спортом, для рухової активності. Також обов'язково повинна бути створена система моніторингу, яка дозволяла б визначати, наскільки досягнута мета щодо підвищення рухової активності.

Розвиток спортивних об'єктів, які призначені для масового спорту, інших об'єктів, які пов'язані з розвитком рухової активності населення (парки, набережні, велодоріжки, спортивні майданчики та інше) – завдання органів місцевого самоврядування. Тут може бути проблема з нестачею місцевого бюджету для фінансування розвитку таких об'єктів, необхідно отримувати трансферти з державного бюджету. Однак, планування такого розвитку, його реалізація і моніторинг – завдання саме для місцевого рівня.

Розглядаючи діяльність органів місцевого самоврядування в реалізації програм розвитку оздоровчої рухової активності необхідно зупинитися на тому, які фактори можуть вплинути на підвищення рухової активності населення:

- наявність спортивної інфраструктури – місць, де можна займатися спортом, фітнесом, фізкультурою: це і спеціальні спортивні комплекси, стадіони, спортивні майданчики, спортивні центри;

- наявність іншої інфраструктури, яка сприяє розвитку рухової активності: парки з доріжками для пішої ходи і бігу, велосипедні доріжки в містах та в парках (в сучасних умовах – це також інтеграція велосипедної інфраструктури в транспортну інфраструктуру міста);

- наявність послуг, які сприяють зростанню рухової активності (прокат спортивного інвентарю, велосипедів, в тому числі, «міських велосипедів», послуги тренерів, які ведуть «аматорські» групи);

- інформованість населення про спортивні об'єкти, спортивні послуги;

- транспортна доступність спортивної інфраструктури для населення (можливість приїхати на громадському транспорті, на особистому транспорті при наявності автопарковки);

- цінова доступність спортивної інфраструктури та послуг (вартість відвідування спортивного об'єкта, прокату спортивного інвентарю, прокату велосипедів та інше);

- територіальна доступність спортивної інфраструктури та послуг з метою оздоровлення (наприклад, доступність басейнів в Україні є дуже обмеженою, адже вони є в широкому доступі тільки на рівні обласних центрів чи столиці);

- ідеологія «здорового способу життя» серед населення.

Наявність і сприятливе поєднання цих факторів веде до зростання числа людей, які займаються не тільки професійним спортом, «спортом високих досягнень», а й тих, хто піклуючись про своє здоров'я, буде відвідувати для себе ці спортивні об'єкти, спортивні заходи, більше рухатися. Якщо цих об'єктів та інших факторів недостатньо, завдання органів місцевого самоврядування в їх збільшенні. Реалізація цих завдань може бути пов'язана, насамперед, з такою діяльністю органів місцевого самоврядування за такими напрямками, як (Стратегія-2028; Про місцеве самоврядування, 1997):

- інвестування в нові об'єкти;

- капітальні ремонти та реконструкції наявних об'єктів;

- сприяння розвитку приватних організацій, що займаються послугами в сфері масового спорту;

- інформаційна робота;

- робота, пов'язана з пропагандою здорового способу життя;

- проведення спортивних заходів, які привертають увагу великої кількості жителів міста, тим самим пропагують здоровий спосіб життя, інформують про можливість використання об'єктів спортивної інфраструктури.

Всі ці фактори, а також поточний стан розвитку масової фізичної культури і спорту, що виступають рушійною силою фізичної активності населення, необхідно враховувати при розробці стратегії розвитку міста. У цій стратегії має бути



відведене місце розвитку рухової активності населення, у взаємозв'язку з розвитком спортивної інфраструктури. Позитивний вплив цих факторів багато в чому залежить від дій органів місцевого самоврядування, а саме тих відділів (управлінь, департаментів),

які безпосередньо працюють в напрямку управління фізичною культурою і спортом. Далі необхідно більш детально зупинитися на тому, що повинні забезпечити такі профільні органи місцевого самоврядування для реалізації цих напрямків (табл.1).

Таблиця 1

Можливі напрямки роботи органів місцевого

Напрямки роботи	Особливості реалізації
Інвестування в нові об'єкти	Інвестування в рамках проектів, затверджених органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету, або за рахунок залучення коштів державного бюджету (субсидій), або спільні державно-приватні проекти (спортивні об'єкти, які припускають комерційне використання, але з певними умовами, на яких їх співфінансують органи місцевого самоврядування)
Поточні та капітальні ремонти, реконструкції наявних об'єктів	Поточні та капітальні ремонти зазвичай проводяться за рахунок коштів місцевого бюджету, в плановому порядку. Можливі у разі раптового виходу з ладу об'єктів, для цього слід мати запас ресурсів для ремонту об'єктів в самоврядування щодо розвитку рухової активності населення такому випадку. Реконструкцію великих об'єктів можна робити за рахунок субсидій з державного бюджету (наприклад, реконструкція прогулянкових зон, стадіонів і інших спортивних об'єктів).
Сприяння розвитку приватних організацій, що займаються послугами в сфері масового спорту	Надання площ, місць для розміщення організацій, які будуть займатися послугами в сфері масового спорту (оренда спортивного інвентарю, проведення тренувань). У ряді випадків оренду можна виробляти і на пільгових умовах, якщо розміщується об'єкт підвищує цінність зони для масового спорту (наприклад, прокат лиж або роликів ковзанів в парку, прокат велосипедів в парку або в місті на спеціальних майданчиках). Можливо також проведення конкурсів на розміщення таких приватних об'єктів в місті, наприклад, пунктів велопрокату, якщо вбудовувати велосипедний рух в систему громадського транспорту в місті.
Інформаційна робота	Інформування населення в міських ЗМІ, на міських Інтернет-порталах, в міському транспорті і за допомогою зовнішньої реклами про наявність об'єктів і послуг для «масового спорту» в місті (де знаходиться місце, які платні і безкоштовні послуги представлені, яка вартість платних послуг).
Робота щодо пропаганди здорового способу життя	Соціальна реклама в ЗМІ, Інтернет, зовнішня соціальна реклама. Також наочна агітація в середніх і вищих навчальних закладах, лікарнях та інших установах в місті.
Проведення спортивних заходів	Проведення масових спортивних конкурсів і акцій в місцях, призначених для розвитку рухової активності (парки, стадіони, басейни), для цілей популяризації цих місць і здорового способу життя.

Управління фізкультурою і спортом на місцевому рівні пов'язано з управлінням фізкультурою і спортом на рівні держави. Дійсно, за рахунок коштів тільки місцевих бюджетів дуже складно реалізувати всі необхідні програми і проекти розвитку. Але можна спиратися на кошти державного бюджету, якщо в них закладені витрати, пов'язані з реалізацією стратегії розвитку фізкультури і спорту в регіонах, містах країни.

В даному випадку доцільно профільні органи місцевого самоврядування (відділи або департаменти фізкультури і спорту) розділяти на підрозділи, які займаються спортом високих досягнень (на місцевому рівні) і масовим спортом («спортом для всіх»). У відповідність з цим формувати плани цих профільних органів, ставити перед ними цілі, проводити моніторинг досягнення цілей. Важливо відзначити, що деякі об'єкти, які призначаються для розвитку



спорту «високих досягнень» одночасно можуть використовуватися і для розвитку рухової активності населення. Прикладом може бути будівництво стадіонів, велосипедних доріжок для тренувань велосипедистів-спортсменів (у вільний від тренування час може використовуватися населенням для спортивного відпочинку), басейнів (у вільний від тренування професійних спортсменів

час доріжки басейну також можуть використовуватися для масових відвідувачів). У світовій практиці таке «подвійне» застосування об'єктів спортивної інфраструктури є дуже поширеним.

Стратегічне управління масовим спортом, фізкультурою та оздоровчою руховою активністю повинно здійснюватися за наступною схемою (рис. 1).



Рис. 1. Схема стратегічного управління масовою фізичною культурою і спортом

Тут потрібно чітко відрізнити поняття стратегії, програми і проекту.

Наприклад, в Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року існує ініціатива «Здоровий киянин». У стратегії зазначено, чому реалізація цієї ініціативи важлива для міста: наявність великої кількості людей з малорухливим роботою, зростання споживання алкоголю і тютюну, а також недостатня кількість об'єктів, які сприяють рухової активності. Однак, в цій ініціативі і в стратегії в цілому по даному напрямку нечітко прописані цілі, програми та проекти (передбачається, що це буде прийнято пізніше, окремо від цього документа). А саме цілісна стратегія, яка передбачає перелік напрямків і програм/проектів була б більш оптимальною. Саме тому необхідний більш ретельний підхід до стратегії і її напрямків, в тому числі, що стосуються розвитку масової

фізкультури і спорту («спорту для всіх»), оздоровчої рухової активності.

Тут потрібно чітко відрізнити поняття стратегії, програми і проекту.

Наприклад, в Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року існує ініціатива «Здоровий киянин» (Про затвердження Стратегії Києва, 2015). У стратегії зазначено, чому реалізація цієї ініціативи важлива для міста: наявність великої кількості людей з малорухливим роботою, зростання споживання алкоголю і тютюну, а також недостатня кількість об'єктів, які сприяють рухової активності. Однак, в цій ініціативі і в стратегії в цілому по даному напрямку нечітко прописані цілі, програми та проекти (передбачається, що це буде прийнято пізніше, окремо від цього документа). А саме цілісна стратегія, яка передбачає перелік напрямків і програм/проектів була б більш оптимальною. Саме тому необхідний більш

ретельний підхід до стратегії і її напрямків, в тому числі, що стосуються розвитку масової фізкультури і спорту («спорту для всіх»), оздоровчої рухової активності.

Стратегія є довгостроковим баченням і довгостроковим планом розвитку (Шаров, 2010). У ній враховується те, що необхідно зробити, в які терміни необхідно її реалізувати, за якими напрямками, і на які ключові показники потрібно орієнтуватися. Стратегія передбачає на основі аналізу зовнішнього середовища (можливостей і загроз), внутрішнього середовища (в даному випадку, внутрішнього середовища місцевого самоврядування, включаючи наявність коштів, можливості їх отримання, наявність ресурсів) прийняття певних напрямків дії, які ведуть до кінцевого необхідного результату (Soltysik, 2013). Але в стратегії немає конкретних термінів, проміжних «контрольних точок», немає відповідальних осіб, а цільові показники представлені лише в загальному. Реалізація стратегії передбачає наявність тактики, яка є «способом її реалізації або її «короткостроковий» формою», притому, саме в тактику включаються конкурентних і докладні напрямки роботи з заходами, фінансуванням, термінами та інше – це, перш за все, програми та проекти.

Програма – це нормативно-правовий акт органу влади, який розробляється на основі стратегії. При розробці та формуванні програм економічного і соціального розвитку діяльність органів місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про державне прогнозування, розроблення програм економічного та соціального розвитку України» (Про державне прогнозування, 2000). Тому з метою розроблення програм розвитку фізичної культури (оздоровчої рухової активності) та спорту органи місцевого самоврядування повинні керуватися низкою принципів, які дозволяють їм максимально використовувати всі наявні можливості реалізації засад програмно-цільового управління на місцевому рівні, а саме: принцип об'єктивності; принцип самостійності; принцип рівності та принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати розроблення прогнозних і програмних

документів соціально-економічного розвитку чи окремої сфери, керуючись необхідністю забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

Аналіз чинної нормативної бази свідчить і про те, що повноваження органів місцевого самоврядування щодо розробки і затвердження програм передбачені й Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 91 Бюджетного Кодексу України (Про місцеве самоврядування, 1997; Бюджетний кодекс України, 2010).

Програма, як правило, розробляється по якомусь одному напрямку стратегії. Вона має терміни реалізації, джерела фінансування. У програмі встановлюються відповідальні за її реалізацію особи (Про програму, 2020). У програмі також затверджуються цільові показники. Вони затверджуються не тільки на кінець її реалізації, але й на проміжні дати («контрольні точки»), щоб можна було оцінити ступінь реалізації програми до її закінчення. Програма може переглядатися, якщо змінюється стратегія, якщо змінюється фінансування (з різних причин), якщо приймаються доповнення (нові проекти в її рамках, наприклад). Програма в більшій мірі підлягає моніторингу, оскільки має контрольні точки (показники на певний період) та відповідальних виконавців. Використання програм в плануванні заходів – основа програмно-цільового управління.

В основі програмно-цільового управління лежить: встановлення цілей розвитку; розробка заходів, спрямованих на досягнення цілей; забезпечення узгодження цілей і заходів; мотивація агентів господарської діяльності; контроль за реалізацією та ресурсне забезпечення програмних заходів (Bogue, 2018).

Найголовнішим елементом цільових програм є мотивація осіб, які відповідають за їх реалізацію (в даному випадку відділи і департаменти фізичної культури і спорту). Але ще більш важливий елемент - контроль, який тісно пов'язаний з мотивацією.

Моніторинг реалізації програми – теж дуже важливе питання в програмно-цільовому управлінні, яке може бути реалізовано в сфері управління «масовим спортом» на рівні місцевого самоврядування. Оскільки в таких програмах ставляться



як кінцеві цілі кількісні показники (кількість активно займаються спортом, що використовують спортивні майданчики, велосипеди, велодоріжки, доріжки для ходьби і бігу на стадіонах і в парках, спортивні «аматорські» секції і фітнес-центри, басейни, охоплення населення міста у %, в тому числі, за віковими групами), в процесі моніторингу необхідно також з'ясувати, наскільки ці кількісні показники виконуються. За результатами моніторингу підсумки треба виробляти по кожній контрольній точці (найчастіше це рік), щоб визначити, наскільки досягнуті проміжної показники, які встановлені для цієї точки, а також кінцеві показники програми.

Дуже важливим питанням тут є фінансування будівництва об'єктів спортивної інфраструктури та фінансування їх поточної роботи. Багато в чому виконання показників програми в досліджуваній сфері залежить від фактичного обсягу фінансування. Перш за все, треба розуміти, що це витрати бюджету. І велика частина цих витрат не компенсується (якщо мова не йде про надання місця для роботи приватних організацій, що займаються прокатом спортивного інвентарю, які організовують секції та спортивні заняття). Але треба розуміти й інше: витрати на сучасний масовий спорт і розвиток рухової активності в наш час зводяться не тільки до «вимірюваних фінансовим аспектам, а й до інвестицій в здоров'я суспільства, розуміється як економія на медичних витратах і підвищення якості і рівня життя» (Chelmecki, 2017). Ці витрати впливають на створення умов для поліпшення громадського здоров'я, продовження життя громадян, боротьби з цивілізаційними хворобами, сприяють в довгостроковому періоді скорочення витрат бюджетів на лікування та соціальне забезпечення громадян. Але ця економія виходить в довгостроковому періоді. У короткостроковому періоді необхідний шукати джерела фінансування заходів, які забезпечили б таку довгострокову економію в майбутньому. Це дуже важливо в умовах дефіциту місцевих бюджетів. На основі використання іноземного досвіду можна застосовувати такі методи фінансування:

- бюджетне фінансування, коли створення об'єктів і їх подальше

обслуговування проводиться тільки за рахунок коштів бюджету (місцевого бюджету або одержуваних субсидій з бюджету вищого рівня);

- часткове або повне фінансування за рахунок коштів приватних інвесторів (проекти ДПП з частковим фінансуванням органами місцевого самоврядування, або приватні проекти, під які надані преференції);

- самофінансування, коли витрати по фінансуванню поточної діяльності частково або повністю лягають на споживача послуг в цій сфері (Базенко, 2017).

При проведенні моніторингу виконання програми розвитку масового спорту («спорту для всіх») і рухової активності населення необхідно зіставляти досягнення поставлених цілей з виконанням плану по фінансуванню. Оскільки недофінансування може сприяти невиконання поставлених контрольних цільових показників.

Висновки.

Управління оздоровчою руховою активністю населення – це управління одним з напрямків розвитку фізичної культури і спорту. Стратегія розвитку в даному напрямку повинна прийматися на рівні місцевого самоврядування, в областях, містах, районах, об'єднаних територіальних громадах з урахуванням цілей національної стратегії. У частині розвитку рухової активності населення органи місцевої влади приймають відповідну програму, яка включала б конкретні етапи, перелік заходів, витрат, а також цільові показники (на кінець реалізації програми і на «контрольні точки»: кількісні та якісні). На основі цієї програми та ініціатив громадськості та органів місцевого самоврядування можуть розглядатися, прийматися і реалізовуватися проекти, які сприяють реалізації програми. Тобто пропонується поєднання стратегічного, програмно-цільового і проектного управління в даній сфері. При плануванні місцевих програм необхідно враховувати і повноту бюджетного фінансування з метою досягнення визначених програмних показників.

Основними напрямками публічно-управлінської діяльності з боку органів місцевого самоврядування щодо розвитку сфери оздоровчої рухової активності населення повинні бути такі як: інвестування



в нові об'єкти спортивної інфраструктури; капітальні ремонти та реконструкції наявних об'єктів; сприяння розвитку приватних організацій, що займаються послугами в сфері оздоровчої рухової активності; здійснення інформаційних цільових інтервенцій; робота, пов'язана з пропагандою здорового способу життя; проведення видовищних спортивних заходів, до участі в яких залучається велика кількість глядачів. Факторами позитивного впливу на підвищення рухової активності місцевих жителів є наявність

спортивної інфраструктури; наявність іншої інфраструктури, яка сприяє розвитку рухової активності; наявність послуг, які сприяють зростанню рухової активності; належний рівень інформованості населення; цінова доступність спортивної інфраструктури та послуг; ідеологія «здорового способу життя» городян та інші. Розробка та застосування релевантних показників моніторингу та оцінки розвитку рухової активності населення є важливим елементом програмно-цільового методу управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Базенко В. Європейський досвід управління розвитком фізичної культури та спорту на місцевому рівні. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 1 (50). ч. 1. С. 156–166. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/download/150631/149719>.
- Бюджетний кодекс України: закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
- Дутчак, М. Зарубіжний досвід організації фізичного виховання студентів країн, які мають високий рівень залучення населення до оздоровчої рухової активності. Теорія і методика фізичного виховання і спорту. 2018. № 3. С. 49–58.
- Європейська мережа «Здорові міста». URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/evropeyska-merezha-zdorovi-mista>
- Про державне прогнозування, розроблення програм економічного та соціального розвитку України: закон України від 23 березня 2000 р. №1602-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>.
- Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року : Рішення Київської міської ради від 15 грудня 2011 року № 824/7060 (із змін. і доп. від 14 травня 2015 р.). URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/strategiya-rozvytku-mista-kyyeva>.
- Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2020 р. № 108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#Text>.
- Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Про програму розвитку фізичної культури і спорту у місті на 2021-2025 рр.: рішення Дніпровської міської ради від 21 жовтня 2020 року. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicProject?pID=313811&name=10>.
- Шаров Ю. Стратегія розвитку. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. С. 680.
- Bogue R. Use S.M.A.R.T. goals to launch management by objectives plan. *TechRepublic*. 2018. No. 10. pp. 44–47.
- Chelmecki B. Menedżer w polskim związku sportowym. *Studium zawodu*. Warszawa: Estrella, 2017. 197 s.
- Sołtysik M. Projektowanie strategii zarządzania. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*. 2013. № 910. С. 21–35. URL: <https://zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl/article/viewFile/779/603>.

REFERENCES

- Bazenko, V. (2017). Yevropeyskyi dosvid upravlinnia rozvytkom fizychnoi kultury ta sportu na mistsevomu rivni [European experience in managing the development of physical culture and sports at the local level]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 1 (50), part 1, 156–166. Retrieved from <http://edu.lvivacademy.com/article/download/150631/149719> [in Ukrainian].
- Bogue, R. (2018). Use S.M.A.R.T. goals to launch management by objectives plan. *TechRepublic*, 10, 44–47.
- Budget Code of Ukraine. No. 2456-VI. (2010, July 08). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
- Chelmecki, B. (2017). Menedżer w polskim związku sportowym. [Manager in the Polish sports association]. *Studium zawodu*. Warszawa: Estrella [in Poland].
- Dutchak, M. (2018). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii fizychnoho vykhovannia studentiv krain, yaki maiut vysokyi riven zaluchennia naselennia do ozdorovchoi rukhovoi aktyvnosti [Foreign experience in organizing physical education for students of countries with a high level of involvement of the population in health-improving physical activity]. *Teoriia i metodyka fizychnoho vykhovannia i sportu – Theory and methods of physical education and sports*, 3, 49–58 [in Ukrainian].
- Ievropeiska meretzha «Zdorovi mista» [European Healthy Cities Network]. Retrieved from <https://www.auc.org.ua/novyna/evropeyska-merezha-zdorovi-mista> [in Ukrainian].



On state forecasting, development of programs of economic and social development of Ukraine. No. 1602-III. (2000, March 23). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> [in Ukrainian].

On approval of the Kyiv City Development Strategy until 2025. No. 280/97-VR. (1997, May 21). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. [in Ukrainian].

Pro prohramu rozvytku fizychnoi kultury i sportu u misti na 2021-2025 rr.: rishennia Dniprovskoi miskoi rady vid 21 zhovtnia 2020 roku. [resolution of local self-government of Dnipro sity]. URL:<https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicProject?pID=313811&name=10> [in Ukrainian].

On approval of the Kyiv City Development Strategy until 2025. No. 824/7060. (2011, December 15). URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/strategiya-rozvytku-mista-kyieva> [in Ukrainian].

On approval of the Strategy for the development of physical culture and sports for the period up to 2028. No. 108. (2020, November 4). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

Sharov, Yu. (2010). Stratehiia rozvytku. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Development strategy. *Encyclopedic dictionary of public administration*]. (p. 680). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

Sołtysik, M. (2013). Projektowanie strategii zarządzania. [Designing a management strategy]. *Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 910, 21–35. Retrieved from <https://zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl/article/viewFile/779/603> [in Poland].

Makashov Valerii

Ph. D. Student, makashov26@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 11.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 20.02.2021



Зоряна Гбур, Світлана Кошова

Національний університет охорони здоров'я України імені П. Л. Шупика

Нормативно-правові засади боротьби з тероризмом в Україні

Важливим елементом забезпечення національної безпеки в Україні є правове закріплення практичних та реальних засад в національному законодавстві. Однією з головних причин низької якості боротьби з тероризмом є недосконалість правових актів, і невідповідність рівня підготовки до реальних загроз. Нормативні акти потребують детального вивчення, аналізу і обґрунтування з огляду міжнародного права і еволюції, завдяки чому, не однократно вносяться зміни. Зростання кількості тероризму в світі, дає поштовх для міжнародної співпраці для подолання найнебезпечнішого злочину. Наукові дослідження є важливим для вирішення поставлених завдань щодо запобігання тероризму.

Для покращення законодавства необхідно враховувати ступінь спроможності передбачати загрози та оцінювати ризики, забезпечувати безперервність процесу діяльності органів і процесу відновлення наслідків. Вдосконалення українського законодавства потребує модернізування антитерористичного законодавства країни, з питань протидії та запобігання тероризму.

У статті, проведено аналіз нормативно-правових засад боротьби з тероризмом, визначено актуальність проблеми боротьби з тероризмом, коло нормативних актів, розглянуто думки вчених щодо системи їх поділу за видами, запропоновано власну систему нормативно-правових актів у таблиці.

Конкретно проаналізовано деякі важливі нормативно-правові акти, щодо заходів, якими здійснюється боротьба у сфері тероризму. Досліджено міжнародно-правові документи, що встановлюють загальні засади міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії тероризму.

Розглянуті закріпленні у нормативних актах пріоритети державної політики у сфері протидії тероризму, принципи протидії тероризмові та визначені деякі пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення у боротьбі з тероризмом в Україні.

Ключові слова: *тероризм, протидія тероризму, боротьба з тероризмом, терористична діяльність, контртерористична стратегія, принципи боротьби з тероризмом*

Zoryana Hbur, Svitlana Koshova

Shupyk National Healthcare University of Ukraine

Regulatory fundamentals of the fight against terrorism in Ukraine

An important element of ensuring national security in Ukraine is the legal consolidation of practical and real principles in national legislation. One of the main reasons for the low quality of the fight against terrorism is the imperfection of legal acts and the inconsistency of the level of preparation for real threats. Normative acts require detailed study, analysis and substantiation in view of international law and evolution, due to which, changes are made more than once. The growing number of terrorism in the world, gives impetus to international cooperation to combat the most dangerous crime. Research is important to address the challenges of preventing terrorism.

To improve the legislation, it is necessary to take into account the degree of ability to anticipate threats and assess risks, to ensure the continuity of the process of activity of bodies and the process of recovery. Improving Ukrainian legislation requires modernizing Ukraine's anti-terrorism legislation on countering and preventing terrorism.

The article analyzes the legal framework for combating terrorism, identifies the relevance of the problem of combating terrorism, the range of regulations, considers the views of scientists on the system of their division by type, proposed its own system of regulations in the table.

Specifically, some important legal acts on measures to combat terrorism are analyzed. The international legal documents establishing the general principles of international cooperation in the field of prevention and counteraction to terrorism are studied.

The priorities of the state policy in the field of counter-terrorism, the principles of counter-terrorism enshrined in regulations are considered, and some proposals for improving the regulatory framework in the fight against terrorism in Ukraine are identified.

Keywords: *terrorism, counter-terrorism, fight against terrorism, terrorist activity, counter-terrorist strategy, principles of fight against terrorism*



Постановка проблеми.

Сучасний стан протидії тероризму в Україні має проблеми, дослідження та вирішення яких є дуже актуальними. Безпека населення є найважливішим принципом для будь-якої держави. Існує великий об'єм положень, конвенцій у цій сфері, їх систематизація є актуальним дослідженням. Наявність закріплених у нормативних актах принципів, на яких побудована протидія тероризму, потребує нового за змістом тлумачення, вказує на неповноту та формалізм під час їх реалізації.

Теоретичні напрацювання та аналіз нормативно-правових актів, принципів протидії тероризму мають здебільшого фрагментарний зміст, що знайшло відображення у наукових працях В. М. Вакулича, В. В. Рісина, О. О. Резнікова, А. О. Місюри, С. В. Дрьомова, К. Є. Войтовського, С. П. Колесникова, О. І. Жайворонок, Б. Р. Тузмухамедова та ін. Актуальною є потреба у дослідженні наукових ідей і підходів зі створення якісно унікального механізму боротьби злочинам терористичної спрямованості, удосконалення відповідного чинного законодавства та правозастосовної практики.

Метою статті є аналіз системи нормативно-правових засад у боротьбі з тероризмом та принципів протидії тероризму, визначення шляхів удосконалення.

Виклад основних положень.

Взагалі, якщо звернутись до історії, в Україні терористичний акт – це не досить поширене явище. Проблема виникла раптово, з агресією Російської Федерації, українське законодавство не готове було до такого порушення, з боку сусідньої держави. Досить складно спрогнозувати майбутні цілі та завдання терористичних актів, для їх закріплення в нормативні документи. Однак таких загрозливих масштабів держава набула саме в наш час. Перед Україною покладено завдання стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити безпеку не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні (Вакулич, 2010, с. 23).

Основною ціллю тероризму є викликати паніку серед населення, активізувати політичний переворот. Нерідко тероризм перетворюється у бізнес, що є більш негативним явищем ніж традиційні цілі тероризму.

Боротьба з фінансуванням тероризму передбачає насамперед розробку дієвих інструментів для протидії, своєчасного виявлення, припинення фінансуванням терористичної діяльності. Системоутворюючим інструментом є законодавство з питань протидії відмиванню доходів та фінансування тероризму. Варто зазначити, що впродовж останніх років в Україні сформовано законодавчо-нормативну базу, яка відповідає чинним міжнародним стандартам і є основою для розробки інструментарію з виявлення та зупинення операцій, які можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму чи терористичної діяльності (Рісін, 2020, с. 83).

Для України проблема з тероризмом настала тоді коли почалась агресія з боку Російської Федерації. Численні терористичні акти та інші агресивні дії підштовхують Україну для перегляду і змін законодавчих, відомчих актів для боротьби з вторгненням на українські землі (Резнікова, 2017, с. 4).

Складність ситуації полягає в пошуку нових антитерористичних заходів. Цей процес є складним і вимагає відмови від усталених стереотипних підходів, тому державі необхідно звернути увагу на наукові дослідження вчених з цієї проблематики, та практичні пропозиції як національних так і міжнародних організацій.

Одним із засобів вирішення цього питання, безумовно, є правотворча діяльність держави, оскільки права і свободи людини та їх гарантії є найвищою цінністю для держави. В Україні процес оптимізації нормативно-правової бази з протидії тероризму гальмується переважно за браком оперативного розгляду та затвердження на законодавчому рівні необхідних змін та доповнень до чинних законів – стверджує Гуцало Марія (2010, с. 131).

Протидія тероризму не є ефективною без якісного нормативно регулювання. Існує ціла низка законів України та міжнародних договорів/конвенцій універсального та регіонального характеру. Серед основних слід зазначити, звичайно Конституція України, Кримінальний кодекс, та низка законів «Про боротьбу з тероризмом», «Про основи національної безпеки України», «Про Положення про Антитерористичний центр». В частині міжнародних актів найбільшу увагу заслуговують Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, Конвенція Ради

Європи про запобігання тероризму, інші конвенції детальніше регулюють проблемні сфери, а саме: бомбовий тероризм, фінансування тероризму, ядерний тероризм і т.д. Щодо підзаконних актів, слід зазначити: укази Президента (Концепція боротьби з тероризмом, заходи щодо посилення боротьби з тероризмом); постанови Кабінету Міністрів України (Порядок реагування на загрозу вчинення терористичного акту); рішення Ради національної безпеки і оборони (Положення про єдину систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів) та інші.

Колесник С. П. виокремив кілька рівнів правового регулювання боротьби з тероризмом: міжнародний, законодавчий, підзаконний, відомчий (Колесник, 2019, с. 29). Відомий вчений Кириченко О. В. у своїй праці визначає дещо іншу нормативно-правову систему:

1) перша група – законодавчі та інші нормативно-правові акти, які будуть визначати доктрину антитерористичної безпеки, стратегію протидії тероризму та слугувати базою для протидії злочинам терористичної спрямованості;

2) друга група – сукупність антитерористичних і суміжних актів, що спрямовані на захист інтересів держави, суспільства в цілому та окремих осіб, груп, об'єднань, визначають аналіз загроз терористичної діяльності;

3) третю групу складатимуть нормативно-правові акти СБУ, Національної поліції та інших правоохоронних органів, в яких відображаються тактичні аспекти протидії терористичним актам та іншим злочинам терористичної спрямованості (Конф. м. Дніпро, 2016, с.72–73)

Отже, розглядаючи сукупність нормативних актів, на нашу думку раціональніше було б виокремити за такими рівнями: національні, міжнародні, відомчі підзаконні акти (накази, рішення, розпорядження, інструкції, правила, положення, статuti) (див. табл.1).

У першу чергу необхідно детальніше розглянути національні акти. Головним правовим джерелом є Конституція України як Основний Закон держави. Основу правового регулювання становить положення Конституції України, які визначають основні засади діяльності із запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності. Боротьба є одним з найважливіших чинників забезпечення національної безпеки

України на конституційному рівні.

Конституційна основа антитерористичної діяльності розкривається статтях 3, 17, 27. Аналіз статті 3 КУ дає змогу узагальнити, що антитерористична спрямованість має бути направлена на забезпечення життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності, безпеки, інших прав. В ст. 17 зазначено, що найважливішими функціями держави є захист територіальної цілісності та суверенітету, особливо в даний час, та інформаційної безпеки. Цікаво, що в статті робиться акцент саме на економічній та інформаційній безпеці країни, не йдеться про екологічну, міжнародну безпеку тощо. Необхідно взяти до уваги, що норма ч. 1 ст. 17 КУ стосовно безпеки повинна підлягати ширшому тлумаченню й охоплювати поняття безпеки загалом, тобто як стану повної захищеності держави, особи від усіх видів небезпек, зокрема й від тероризму.

Стаття 27 Конституції України констатує, що жодна особа не може бути позбавлена життя, а обов'язок держави – є захищати життя людини, це і становить конституційну основу антитерористичної діяльності в Україні. Важливим є підхід до превенції тероризму через право захисту свого життя, адже запобігання тероризму – це справа не лише уповноважених державою органів, а й кожного громадянина, який може здійснювати таку діяльність, реалізуючи ч. 3 ст. 27 Конституції України (Конституція України).

Кримінальний кодекс визначає тероризм як небезпечну форму злочинного посягання, в основу якого покладено прагнення суб'єкта злочину запровадити в населення страх та порушити нормальне функціонування життя, що є головною метою. Тероризм – це багато об'єктний злочин із посяганням на суспільну безпеку.

У Кримінальному кодексі зазначено, які поняття терористичного акту, діяння за які настає відповідальність. Показово, що: цей злочин український законодавець розташував у розділі проти громадської безпеки, з аналізу тексту ст. 258 КК випливає, що терористичний акт вчиняється виключно шляхом дії, тобто скоєння цього злочину не може відбуватися шляхом бездіяльності особи, погроза вчинення таких дій теж визнається терористичним актом, метою вчинення таких дій є залякування, провокації конфлікту, привернення уваги (Кримінальний кодекс України).



Таблиця 1

Система нормативно-правових актів, що регулює питання боротьби з тероризмом в Україні

ВИДИ НОРМАТИВНИХ АКТІВ		
<u>національні</u>	<u>міжнародні</u>	<u>відомчі підзаконні акти</u>
 - Конституція України - Кримінальний кодекс України - ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» - ЗУ «Про основи національної безпеки України» - ЗУ «Про Національну поліцію», - ЗУ «Про Службу безпеки України» - ЗУ «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», - ЗУ «Про контррозвідувальну діяльність» - ЗУ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».	 - Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом - Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом - Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму - Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму - Протокол, що вносить зміни до Європейської конвенції про боротьбу з тероризмом - Глобальна контртерористична стратегія Організації Об'єднаних Націй - Резолюція Генеральної Асамблеї ООН	 - Концепція боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 05.03.2019 - Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків: Постанова КМУ від 18.02.2016 - Рішення РНБО Про заходи щодо зміцнення обороноздатності держави від 7 травня 2019 року - Указ Президента України від 5 листопада 2002 р. "Про Антикризисний центр" - Акти, накази, рішення, розпорядження, інструкції, правила, положення, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, Міністерство оборони України

Успіх антитерористичної операції зумовлюється всебічною, ретельною підготовкою, яка об'єднує два складники: підготовку, що здійснюється в ході повсякденної діяльності підрозділів і структур, передбачених для участі в операції; безпосередню підготовку в ході виникнення терористичної ситуації або загрози виникнення такої.

В ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» передбачено порядок проведення антитерористичної операції: умови, за яких проводиться операція, права осіб, засоби, що можуть бути залучені для потреб антитерористичної операції. Також визначено зміст режиму в районі проведення операції, умови ведення переговорів з



терористами та інформування громадськості про терористичний акт. Взаємодія органів управління, сил і засобів у ході підготовки, розроблення превентивних планів, навчань.

Важливим показником ефективності нормативно-правового акту є практика його застосування. Необхідно констатувати, що багато норм закону мають декларативний характер, санкцій за порушення яких не передбачено. Також багато норм закону «Про боротьбу з тероризмом» мають бланкетний характер, відсилають до неприйнятих законів, унаслідок чого ефективність правового регулювання відповідних норм значно знижується. Наприклад, норма про звільнення від відповідальності, як зазначено «...відповідно до законів України...». Хоча жодних законів, у яких встановлюються спеціальні правила звільнення від відповідальності за заподіяння шкоди під час антитерористичної операції в Україні, не прийнято; діють лише загальні правила, передбачені в Кримінальному кодексі України (ЗУ, 2005, зі змінами 2020).

Серед актів, які регулюють протидію тероризму, є закон «Про основи національної безпеки». Регулятивне значення закону «Про основи національної безпеки» для превенції тероризму в Україні також не є високим. Загалом усі положення щодо протидії тероризму є надто узагальненими, неконкретними, декларативними. (ЗУ, 2003, зі змінами 2020).

Наведений комплекс нормативно-правових актів та оцінка їх змістовних характеристик дають підстави стверджувати, що антитерористична система України діє в межах загальновизнаних норм права, сукупне застосування яких спрямоване на захищеність населення. Розглянуті нормативні акти визначають ознаки терористичної діяльності, містять статті, які регулюють діяльність органів влади щодо боротьби з тероризмом, координації антитерористичної діяльності, контролю за нею, встановлюють кримінальну відповідальність за вчинення злочинів. Щоправда, у чинному вітчизняному законодавстві не за всі терористичні злочини передбачено сувору відповідальність громадян, зокрема не визначено покарання за пропаганду ідеології тероризму, за ввезення в Україну видавничих та інших матеріалів з метою поширення терористичної ідеології, за кібертероризм тощо. Можна констатувати

про відсутність дієвого антитерористичного законодавства для забезпечення ефективного механізму превенції тероризму, це зумовлює потребу оновлення вітчизняного законодавства

Ми виходимо з того, що відповідність антитерористичної системи України стандартам міжнародно-правової протидії тероризму необхідно розглядати через призму двох складників, а саме: відповідність національного законодавства загальноприйнятим міжнародно-правовим стандартам та оцінка організаційно функціональних аспектів діяльності системи вітчизняних органів державного управління. Правову основу становить наявність належного антитерористичного законодавства.

Відповідно до цих міжнародно-правових документів, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити імплементацію світових стандартів безпеки. Вказані міжнародні нормативно-правові акти встановлюють загальні засади міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії тероризму.

Центральним пріоритетом для ООН залишається створення міжнародних норм шляхом постійного розвитку і прийняття інструментів міжнародного права, захисту прав людини, крім законотворчої роботи (прийняття конвенцій, договорів, декларацій, угод, процедур та ін.). Серед органів ООН варто виділити діяльність Генеральної Асамблеї. ООН створила структуру боротьби з терористичною загрозою, в яку входять різні департаменти, програми й спеціалізовані установи ООН.

Політики й фахівців з міжнародного права вказують на певні недоліки в боротьбі міжнародного співтовариства проти тероризму, найбільший із яких – нездатність Організації Об'єднаних Націй дати правове визначення поняттю «тероризм». Має місце дублювання різних міжнародних програм між собою, потрібно підготувати багато правових документів для їх узгодження. На часі також є внесення змін до статуту ООН щодо загальних принципів її діяльності, що забезпечило б підвищення ефективності боротьби з міжнародним тероризмом. На жаль, на рівні міжнародних організацій замало уваги приділяється запобіганню тероризму в аспекті знешкодження його причин та передумов. Тероризму, в основі якого однозначно лежить



конфлікт, найкраще можна протистояти завчасно вжитими заходами соціального спрямування, з оперттям на ціннісні інтереси людини. Беручи до уваги негативний вплив у цьому аспекті світової глобалізації, організовуючи боротьбу з терористичною діяльністю на національному рівні, варто враховувати глобальне походження тероризму як комплексного міжнародного злочину. Багато років тому Генеральна Асамблея ООН передбачала небезпеку розвитку тероризму до рівня загрози у сфері визвольної боротьби народів за незалежність, мир і прогрес, на всій планеті (Декларація ООН, 1994).

Європейська конвенція боротьби з тероризмом є регіональним нормативно-правовим актом направленим на боротьбу з тероризмом. Хоча Україна – одна з держав, що ратифікувала Європейську конвенцію боротьби з тероризмом, однак з моменту ратифікації на території нашої країни цей міжнародний акт ще жодного разу не застосовувався (відповідно до конвенції, за вимогою договірних країн, підлягають видачі особи, причетні до терористичних дій) (Європейська конвенція, 1977).

Серед наведених документів особливо хотілося б виділити Глобальну контртерористичну стратегію ООН, котра була прийнята у 2006 році. Відповідно до неї держави-учасники співпрацюють із метою боротьби з тероризмом у всіх його формах і проявах у на просторах мережі Інтернет (Контртерористична стратегія ООН, 2020).

Отже, Україна здійснює взаємодію з питань боротьби з тероризмом, зокрема і з інформаційним – це дає змогу враховувати досвід організаційного та законодавчого забезпечення й функціонування зарубіжних систем протидії інформаційному тероризму. Жайворонок О. І. запропонував на міжнародному рівні створити уніфіковане нормативно-правове забезпечення, яке б не створюючи юридичних зобов'язань, мало б характер рекомендаційних керівних принципів. На відміну від міжнародних конвенцій, положення типових законів дало б державам можливість скористатися зводом ефективних базових правових норм як відправної точки для розроблення внутрішнього законодавства. Наприклад, з метою припинення процесу радикалізації та насадження екстремістських ідеалів

урядами країн можуть використовуватися такі ефективні засоби, як контрпропаганда і поширення різних повідомлень стратегічного характеру (Жайворонок, 2020, с. 95).

Щодо дослідження питання фінансування тероризму, у липні 2018 року Європейським парламентом було ухвалено директиву 5-ту Директору з протидії відмиванню грошей, яка скерована на підвищення прозорості шляхом встановлення загальнодоступних реєстрів для компаній; розширення повноважень підрозділів фінансової розвідки ЄС; обмеження анонімності, користувачів віртуальних валют і гаманців, а також передплачених платіжних карток; розширення критеріїв оцінки третіх країн з високим рівнем ризику та вдосконалення гарантій фінансових операцій (PGG II Ukraine, 2019).

Запровадження цієї директиви було реакцією країн Євросоюзу на зростаючу загрозу тероризму і спробою встановити максимально жорсткий контроль за фінансовими операціями та інструментами, щоможуть бути використані для фінансування терористичної діяльності. Реакцією України на AMLD5 стало прийняття нової редакції базового закону про протидію відмиванню грошей і фінансуванню тероризму, а також реалізація окремих проектів (Рисін, 2020, с. 84).

Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом (1997 р.) Відповідно до положень Конвенції, держави-учасниці зобов'язуються співпрацювати в напрямі запобігання терористичним злочинам, а саме: вживати всі можливі заходи антитерористичного спрямування, обмінюватися точною, перевіреною інформацією. (Конвенція, 2001).

Таким чином, норми міжнародного права передбачають зобов'язання держав-учасниць криміналізувати відповідні злочини згідно зі своїм національним законодавством, здійснити юрисдикцію щодо злочинців відповідно до встановлених умов і створити міжнародні механізми співпраці, які дають змогу державам-учасницям або притягати до кримінальної відповідальності згаданих злочинців, або здійснювати їх видачу.

Основна мета всіх зазначених документів досить вдало сформульована Б. Тузмухамедовим, а саме: надання державами одна одній допомоги кримінально-

процесуальними діями у випадку, наприклад, конфліктів національних юрисдикцій у тому розумінні, що основна відповідальність за боротьбу з цими злочинами лежить на самих державах, які на національному рівні та в межах своєї юрисдикції повинні вживати заходи з їх припинення та попередження (Тузмухамедов, 2000, с. 286).

Окремий складник правової регламентації діяльності становлять різноманітні доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи та напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. У зв'язку з агресією Росії, з'явилась необхідність перегляду засад протидії тероризму. Тому 05 березня 2019 року прийнято нову Концепцію, яка значно розширює перелік завдань для державних органів, що займаються боротьбою з тероризмом в Україні, головною загрозою визначено агресивну політику Росії. Важливим нововведенням є відмова від залучення до антитерористичної діяльності громадських об'єднань і недержавних суб'єктів охоронної діяльності, оскільки російські спецслужби активно використовували саме цих суб'єктів для дестабілізації ситуації в Україні (Конвенція, 2019).

Роблячи висновки, міжнародне співтовариство має меті обумовити притягнення до кримінальної відповідальності в комплексі і самих терористичних організацій, і контрольованих ними юридичних осіб та інших організацій, і керівників та членів терористичних організацій. Міжнародні заходи направлені на боротьбу з тероризмом повинні блокувати незаконну діяльність останніх і включати конфіскацію їх майна на території всіх держав, у тому числі грошових активів на рахунках у банках, акцій і часток підконтрольних підприємств, нерухомості. (Резнікова, 2017, с. 24–25).

Деталізована регламентація діяльності у сфері тероризму здійснюється на рівні відомчих нормативно-правових актів, які мають грифи обмеження доступу, що унеможливорює висвітлення усіх положень у цій статті.

Для всебічного дослідження нормативно-правових засад необхідно звернути уваги

на принципи протидії тероризмові, це базові положення, на яких ґрунтуються законодавство і практика.

Систему принципів протидії тероризмові можна поділити на три різні групи: загально-правові принципи; кримінально-правові; окремі принципи антитерористичного законодавства.

Висновки.

Здійснений аналіз нормативно-правових актів, що становлять правову основу боротьби з тероризмом, засвідчує, що антитерористичне законодавство України потребує подальшої систематизації, кодифікації та вдосконалення з урахуванням реальних і потенційних загроз терористичного характеру національній безпеці. Зокрема, зважаючи на необхідність оптимізації загальнодержавної системи протидії тероризму, доцільно звернути увагу на те, що одним із пріоритетних напрямів державної політики у зазначеній сфері є реалізація в законодавстві запобіжних важелів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що породжують тероризм, викриття ознак терористичних проявів, недопущення їх перетворення на реальні дії. Також важливим кроком для боротьби з тероризмом слід вважати розроблення певної стратегічної програми, яка б спрямована на профілактику тероризму.

Отже, аналізуючи вище визначене, на наш погляд, до основних напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення протидії тероризму необхідно врахувати такі позиції:

1) слід звернути увагу на створення інституту винагороди особі, яка надасть інформацію про терористичні акти чи діяльність терористичних груп/організацій або інформацію, яка сприятиме розкриттю злочину в подальшому та забезпечити конфіденційність та безпеку;

2) оптимізації потребує доповнення певних положень до Закону України «Про контррозвідальну діяльність», а саме: поняття профілактики правопорушень у сфері забезпечення державної безпеки та процес сприяння проведенню профілактики правопорушень;

3) необхідності забезпечення захисту мирних мешканців та дотримання прав людини в ході контртерористичних операцій;

4) створення інституту проведення переговорів для досягнення мети звільнення заручників.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Резнікова О. О., Місюра А. О., Дрьомов С. В., Войтовський К. Є. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
- Вакулич В. М. Законодавство України і тероризм. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/doc/2/01.pdf>.
- Глобальна контртерористична стратегія ООН. URL: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/ru/un-globalcounterterrorism-strategy>.
- Гуцало М. Деякі питання державної політики протидії тероризму в Україні. Політичний менеджмент. 2010. № 4. С. 129–139.
- Декларація про заходи ліквідації міжнародного тероризму ООН; Декларація, міжнародний документ від 09.12.1994 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_502.
- Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_331.
- Жайворонок О. І. Міжнародний досвід протидії інформаційному тероризму та його імплементація в Україні. Публічне управління у сфері державної безпеки та митної справи. 2020. № 1 (24). С. 91–96.
- Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
- Концепція боротьби з тероризмом: Указ Президента України від 05 березня 2019 р. № 53/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019>.
- Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
- Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом від 29.11.2001. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_374.
- Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 31 травня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 25. Ст. 335. (зі змінами 17.06.2020 №720-9, №47, ст.408).
- Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
- Протидія проявам тероризму, сепаратизму, екстремізму та нелегальній міграції в сучасних умовах: стан, проблеми та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 28 жовт. 2016 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2016. 356 с.
- Рисін В. В., Степанова А. В. Інструменти протидії фінансуванню тероризму з використанням фінансових установ. економічна наука. Економіка та держава. Економічна наука. 2020. № 6. С. 80–86.
- Тероризм: теоретико-прикладні аспекти : навч. посіб. / кол. авторів; за заг. ред. проф. В. К. Гришука. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 328 с.
- Тузмухамедов Б.Р. Правовые аспекты борьбы с международным терроризмом. Российский ежегодник международного права. М., 2000. С. 286–289.
- Kolesnik S. Legal provision of prevention of terrorism by national. European Reforms Bulletin: international scientific peer-reviewed journal: Grand Duchy of Luxembourg. 2019. No. 3. pp. 28-32.
- Strengthening measures to counter money laundering and financing of terrorism in Ukraine (PGG II Ukraine) (2019). Council of Europe. URL: [https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/pgg\\$ii\\$](https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/pggii).

REFERENCES

- Council of Europe. (2019). Strengthening measures to counter money laundering and financing of terrorism in Ukraine (PGG II Ukraine). Retrieved from [https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/pgg\\$ii\\$](https://www.coe.int/en/web/corruption/projects/pggii).
- Deklaratsiia pro zakhody likvidatsii mizhnarodnoho teroryzmu OON [Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism; Declaration, international document]. (1994, December 9). Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_502 [in Ukrainian].
- Hryschuk, V. K. (2011). *Teroryzm: teoretyko-prykladni aspekty [Terrorism: Theoretical and Applied Aspects]*. Lviv [in Ukrainian].
- Hutsalo, M. (2010). Deiaki pytannia derzhanoi polityky protydii teroryzmu v Ukraini. [Some issues of state policy on counter-terrorism in Ukraine]. *Politychnyj menedzhment*, 4, 129–139 [in Ukrainian].
- Kolesnik, S. P. (2019). Legal provision of prevention of terrorism by national. *European Reforms Bulletin*, 3, 28–32.
- Konstytuciya Ukrayiny: pryjnyata na pyatij sesiyi Verhovnoyi Rady Ukrayiny 28 cherv [The Constitution of Ukraine]. (1996). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-VR> [in Ukrainian].
- Kryminalnyj kodeks Ukrainy [The Criminal Code of Ukraine]. (2001) Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> [in Ukrainian].
- Mizhnarodna konventsiiia pro borotbu z bombovym teroryzmom. (2001). [International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings of 29 November 2001]. Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_374.



On the basics of national security of Ukraine: Law of Ukraine. (2003). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [in Ukrainian].

Pro borotbu z teroryzmom [On Combating Terrorism]. (2005, May 31). Vidomosti Verkhovnoi Rady – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 25, 335 [in Ukrainian].

Proceedings of International Scientific and Practical Conference: Protydiia proiavam teroryzmu, separatyzmu, ekstremizmu ta nelehal'nij mihratsii v suchasnykh umovakh: stan, problemy ta perspektyvy – Countering the manifestations of terrorism, separatism, extremism and illegal migration in modern conditions: status, problems and prospects. Dnipro: Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].

Reznikova, O. O. Misiura, A. O. Dromov, S. V., & Voitovskyi, K. Ye. (2017). *Aktualni pytannia protydyi teroryzmu u sviti ta v Ukraini: analitichna dopovid* [Actual issues of counteracting terrorism in the world and in Ukraine: an analytical report]. Kyiv, NISD [in Ukrainian].

Rysin, V. V., & Stepanova, A. V. (2020). instrumenty protydyi finansuvanniu teroryzmu z vykorystanniam finansovykh ustanov [Counter-terrorism financing tools using financial institutions]. *Ekonomika ta derzhava*, 6, 80–86 [in Ukrainian].

The concept of combating terrorism. (2019, March 05). No. 53/2019. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019> [in Ukrainian].

Tuzmukhamedov, B. R. (2000). Pravovye aspekty bor'by s mezhdunarodnym teroryzmom [Legal aspects of the fight against international terrorism]. *Rossyjskij ezhehodnyk mezhdunarodnogo prava*. (pp. 286–289). [in Ukrainian].

Vakulych, V. M. (2010). Zakonodavstvo Ukrainy i teroryzm [Legislation of Ukraine and Terrorism]. *Suspilna polityka*, 2, 43–50 [in Ukrainian].

UN Global Counter-Terrorism Strategy. Retrieved from <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>.

Yevropejska konventsia pro borotbu z teroryzmom [European Convention on the Suppression of Terrorism]. (1977, January 27). Retrieved from http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_331 [in Ukrainian].

Zhaivoronok, O. I. (2020). Mizhnarodnyj dosvid protydyi informatsijnomu teroryzmu ta joho implementatsia v Ukraini [International experience against information terrorism and its implementation in Ukraine]. *Publichne upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky ta mytnoi spravy – Public Administration and Customs Administration*. 1 (24), 91–96 [in Ukrainian].

Hbur Zoryana

Dr. Sc., Assoc. Prof. <https://orcid.org/0000-0003-4536-2438>, ernest-natan@ukr.net

Koshova Svitlana

Senior Lecturer, <https://orcid.org/0000-0002-7637-4311>, svet.lana.koshova@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 12.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 20.02.2021



Сергій Корнієвський

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

Синергетичне поєднання різних вимірів інтегрованості у формуванні політики регіонального розвитку в Україні

У статті зазначається, що становлення політики регіонального розвитку в європейських країнах відбувалось на основі втручання держави у розвиток ключових галузей. Реалізовані капіталістичними державами заходи не були частиною політики місцевого або регіонального розвитку. Такий підхід отримав назву галузевої політики, так як вона направлена на конкретні сектори.

В останні десятиліття минулого століття на зміну підтримки галузей й секторів стали проводились заходи, спрямовані на розвиток конкретних територій, – регіональний підхід, метою якого є формування умов для розвитку територій шляхом активізації власного потенціалу регіонів.

В статті наголошується, що впровадження державної політики регіонального розвитку має подвійне вираження: у галузевому та регіональному підходах. Тому в основі формування сучасної політики регіонального розвитку стає узгодження заходів в її «регіональних» та «галузевих» інструментах.

Автор зазначає, що у вітчизняних умовах актуальним є впровадження моделі політики, яка притаманна унітарним європейським країнам – реалізація загальнонаціональних інвестиційних програм, розроблених на основі консультацій з органами влади регіонального рівня, у синергетичному поєднанні з додатковою регіональною політикою, що здійснюється на основі спів-фінансування. Така регіональна політика ініціюється, планується, реалізується та моніториться переважно органами влади регіонального рівня. В ході реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні участь органів самоврядування регіонального та місцевого рівнів має розвиватись в напрямку збільшення їх ролі у процесах формування державних та регіональних програм розвитку.

Зроблені висновки, що в Україні актуальним є впровадження моделі політики, яка притаманна унітарним європейським країнам – реалізація загальнонаціональних інвестиційних програм, розроблених на основі консультацій з органами влади регіонального рівня, у синергетичному поєднанні з додатковою регіональною політикою, що здійснюється на основі спів-фінансування.

Ключові слова: галузевий підхід, регіональний підхід, інтегрований підхід, вертикальний та горизонтальний виміри інтегрованості, моделі політики регіонального розвитку, складові підходу до регіонального розвитку, соціо-еколого-економічна основа політики регіонального розвитку

Sergii Korniiievskyi

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Synergetic combination of different dimensions of integration in the formation of regional development policy in Ukraine

The article notes that the formation of regional development policy in European countries was based on state intervention in the development of key industries. The measures implemented by the capitalist states were not part of local or regional development policy. This approach is called sectoral policy, as it focuses on specific sectors. In the last decades of the last century, measures to develop specific territories have been taken to replace the support of industries and sectors, a regional approach aimed at creating conditions for the development of territories by activating the regions' own potential.

The article emphasizes that the implementation of state policy of regional development has a double expression: in sectoral and regional approaches. Therefore, the basis for the formation of modern regional development policy is the coordination of measures in its "regional" and "sectoral" instruments.

The author notes that in the domestic context it is important to implement a policy model typical of unitary European countries – the implementation of national investment programs developed in consultation with regional authorities, in synergy with additional regional policy based on co-financing. Such regional policy is initiated, planned, implemented and monitored mainly by regional authorities. During the implementation of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, the participation of self-governing bodies of regional and

local levels should develop in the direction of increasing their role in the formation of state and regional development programs.

It is concluded that the implementation of the policy model inherent in unitary European countries is relevant in Ukraine - the implementation of national investment programs developed in consultation with regional authorities, in synergy with additional regional policy based on co-financing.

Keywords: *sectoral approach, regional approach, integrated approach, vertical and horizontal dimensions of integration, models of regional development policy, components of the approach to regional development, socio-ecological-economic basis of regional development policy*

Постановка проблеми.

Формування дієвої політики регіонального розвитку в Україні потребує не тільки застосування комплексних процесів децентралізації, які, власне, і відбуваються сьогодні в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а й впровадження практичних інструментів політики. Такі інструменти мають робити акцент на внутрішніх факторах розвитку. До таких факторів відносяться можливості, знання та процеси, які регіональні суб'єкти політики фактично використовують в ході її розробки та реалізації.

Активізація місцевої ініціативи щодо формування власної політики розвитку відбувається шляхом встановлення партнерських відносин з усіма акторами, які не тільки розуміють ситуацію, що склалась у регіоні сьогодні, але й мають уяву щодо змінення та поліпшення стану території в майбутньому. Такі перші кроки у розробці політики регіонального розвитку за новим підходом потребують підтримки регіональних органів влади. Ці зусилля у середньо- та довгостроковій перспективі призводять до того, що зовнішні впливи у вигляді загальнонаціональної політики регіонального розвитку потрапляють на більш благодатний ґрунт.

За таких умов політика регіонів щодо власного розвитку та загальнодержавна політика регіонального розвитку синергетично доповнюють одна одну. Результатом такого поєднання стане досягнення регіоном нового якісного стану власного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми формування державної політики регіонального розвитку широко досліджуються як у межах науки державного управління так і вченими-економістами. Йдеться насамперед про праці таких українських і зарубіжних

вчених, як В. Антонов, В. Бабаєв, О. Бобровська, З. Варналій, В. Воротін, В. Геєць, М. Долішній, В. Керецман, В. Мамонова, К. Мезенцев, М. Мельник, Ю. Наврузов, С. Романюк, А. Ткачук, О. Топчієв, Т. Уманець та ін.

Серед останніх публікацій потрібно відзначити роботи А. Берези, Г. Бритової, І. Дегтярьової, І. Киянки, А. Круглянка, С. Оліферука, О. Савки, Д. Тарасенка, О. Тищенко.

Метою статті є дослідити еволюцію підходів до формування політики регіонального розвитку в європейських країнах та на основі цього дослідження конкретизувати підхід до розробки політики регіонального розвитку в сучасних вітчизняних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Досліджуючи хронологію становлення державної політики розвитку можна констатувати, що регіональний розвиток з'явився дещо пізніше ніж інші заходи у цій сфері, які впроваджувались у ХХ столітті (Дегтярьова, 2010, С. 141–148), (Киянка, 2018, С. 65–71), (Оліферук, 2013, С. 49–53), (Савка, 2013, С. 122–130), (Тарасенко, 2017, С. 112–117), (Тищенко, 2013).

Протягом дев'ятнадцятого і більшої частини двадцятого століття урядове втручання в ринкову економіку було незначним та мало на меті забезпечення базових умов для інвестицій та торгівлі на території всієї країни, або вирішення проблем певних галузей. В таких умовах в більшості країн з ринковою економікою індустріалізація проводилась без особливого державного регулювання.

Держава заохочувала економічний розвиток у випадках загрози національній обороні або домінуванню в окремих сферах. Наприклад, у дев'ятнадцятому столітті Британія та Пруссія здійснювали підтримку своїх базових галузей. Після економічної



кризи 1930-х років, особливо під час Другої світової війни, участь держави у регулюванні ринків набула масового та консолідованого характеру.

В умовах післявоєнного відновлення уряди капіталістичних країн стали активно втручатися у ключові галузі (сталь, вугілля, сировина), а також транспорт, інвестиції, надання базових комунальних послуг (вода, енергія) і т.д. Принципи втручання держави мали галузевий чи тематичний характер та були обґрунтовані національними міркуваннями економічної консолідації та реконструкції. Реалізовані капіталістичними державами заходи не були частиною політики місцевого або регіонального розвитку.

Протягом 1950-х, 1960-х та до початку 1980-х років уряди Бельгії, Великобританії, Іспанії, Італії, Німеччини, Франції, Швеції та інших країн впроваджували практику безпосереднього втручання для підтримки всього промислового сектору, щоб сповільнити або зупинити падіння старих промислових галузей.

Такий підхід отримав назву галузевої політики, так як вона направлена на конкретні сектори (наприклад, текстиль, виробництво автомобілів, вугілля, сталь тощо).

Узагальнивши досвід європейських країн С. А. Романюк наводить три моделі політики регіонального розвитку, які впроваджувались у другій половині ХХ століття: «італійську», «іберійську» та «ірландську». Такий вибір назв викликаний відображенням регіональної політики Італії між 1955 та 1990 роками, в Іспанії та Португалії протягом 1980–1990 років та Ірландії протягом 1980–2000 років.

Обґрунтуванням політики регіонального розвитку в Італії слугувало створення робочих місць. Політика мала на меті перенесення уваги від розвинутих до відсталих регіонів. Інструментами політики були цільові державні інтервенції у відсталі регіони.

Іберійська модель передбачала створення робочих місць та доступ до товарних ринків з метою посилення доступу виробників з відсталих регіонів до ринків у розвинутих регіонах шляхом спрямування державних інвестицій у об'єднуючу регіони інфраструктуру.

В Ірландії розвиток інституцій та об'єднуючої інфраструктури забезпечив

підготовку працівників для отримання роботи де це можливо для інтеграції відсталих та розвинутих регіонів (Романюк, 2013).

Незважаючи на намагання країн впроваджувати найбільш ефективну політику регіонального розвитку, відбувалось загострення соціально-економічних проблем на певних територіях цих країн, тому на зміну підтримки галузей й секторів стали проводитись заходи, спрямовані на розвиток конкретних територій, тобто зародився регіональний підхід. Цей підхід полягає у створенні сприятливих умов для розвитку регіону, але не в безпосередній підтримці конкретних галузей, а у вигляді сукупності управлінського впливу, який сприяє розвитку цілого регіону як системи. Отже, державна політика підтримки економіки, певною мірою, позбулася галузевої спрямованості, залишаючись при цьому актуальною в тих сферах, де ринковий механізм наприкінці 1990-х не розвинувся повною мірою й виявився не готовим до наповнення галузі інвестиціями.

Процеси відмови від активної фінансової підтримки окремих галузей промисловості активізувались з багатьох причин, серед них – обмеження міжнародними угодами, такими як СОТ (Осіка, 2019, С. 67–74), і особливо вимогами політики ЄС щодо державної підтримки (Консолідовані версії Договору про Європейський Союз). Натомість, сфокусований регіональний підхід до розвитку вирішує потреби місцевостей, тоді як долю конкретних галузей має визначити ринок.

Нами узагальнені відмінності галузевого і територіального підходів, які наведені у таблиці 1.

Національна політика стала менш галузевою, але залишилася дуже важливою в тих сферах, де ринок був не в змозі стимулювати або створити передумови для розвитку (фізична інфраструктура, освіта, підготовка кадрів тощо). Втручання в функціонування ринку в значній мірі обмежувалось незначними стимулами для бізнесу (зазвичай це була допомога початківцям, або тим, хто починав бізнес у нових секторах). Хоча значення і вага галузевої політики протягом останніх років зменшились, більш загальна національна інвестиційна політика, як і раніше, є дуже поширеним явищем.

Таблиця 1

Галузевий та територіальний підходи у формуванні політики регіонального розвитку

Галузевий підхід	Територіальний підхід
Механізми економічного стимулювання розвитку територій розробляються з урахуванням впливу географічного контексту на економічну й соціальну поведінку, включаючи його економічні, соціальні, культурні та інституційні виміри.	Вимагає налагодження зв'язків між місцевими політиками і зовнішніми гравцями (наприклад, національним урядом).
Визначаються механізми, що забезпечують ефективне, інклюзивне та стає зростання.	Передбачає поєднання політичного втручання зі специфікою різних територій (включаючи їх територіальний капітал)
Сприяє покращенню процесів розроблення і впровадження економічної політики	Забезпечує уникнення ренто орієнтованої поведінки (домінування суто місцевих інтересів)
Передбачає надання преференцій суб'єктам господарювання певного виду діяльності економіки незалежно від місця реєстрації чи ведення діяльності	Сприяє активізації внутрішнього потенціалу територій і забезпеченню узгодженості різних політичних втручань.
Припускається, що розвиток пріоритетних видів економічної діяльності має вирішальний характер для всієї національної економіки, а тому потребує уваги з боку держави	Визначає наскільки розвиток певної території є важливим для всієї країни і, навпаки, наскільки національний розвиток (наприклад, спорудження нових інфраструктурних об'єктів, надання спеціальних податкових / митних преференцій тощо) впливатиме на добробут мешканців певної території.
Реалізується завдяки співпраці уряду з підприємствами-лідерами галузі, галужевими бізнес-асоціаціями і включає заходи з підвищення конкурентоспроможності галузі.	Розроблення моделей стимулювання економічного розвитку що базуються на знаннях про конкретну територію.
Проблеми, які вирішуються на основі застосування зазначеного підходу, стосуються будь-якої компанії незалежно від розміру і території ведення діяльності.	Створення умов підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення соціальної інтеграції.
Держава може розробляти політику, спрямовану на подолання наявних обмежень для зростання галузі.	Впроваджуються інтегровані системні проекти розвитку із широким територіальним впливом.
Співпрацюючи тісно з галужевими компаніями, уряд має можливість завчасно реагувати на виклики, які здатні негативно вплинути на розвиток галузі.	Довготермінові часові рамки впливу політики.

Складено автором на основі джерел (Романюк, 2013), (Лойко, 2019, С. 207–208).

З наведеного вище зрозуміло, що метою регіонального підходу є формування умов для розвитку територій шляхом активізації власного потенціалу регіонів. Потрібно наголосити, що впровадження державної політики регіонального розвитку має подвійне вираження: у галузевому

та регіональному підходах. Заплановані показники розвитку мають бути досягнуті шляхом реалізації низки заходів у групі галузей, які територіально розміщені в регіонах країни. Тому в основі формування сучасної політики регіонального розвитку стає узгодження заходів в її «регіональних»



та «галузових» інструментах (Оліферук, 2013, С. 49–53).

Уряди більшості європейських країн розглядають національні програми державних інвестицій як одну із головних умов для регіонального розвитку. Значні державні інвестиції спрямовуються в сектори енергетики, навколишнього середовища, освіти та підготовки кадрів, транспорту. Виконавцями зазначених програм є як державні органи, так і місцеві чи регіональні органи влади. В практичній площині політика регіонального розвитку доповнюється національними програмами державних інвестицій, які охоплюють значні території (Берега, 2013, С. 377–385).

У таких країнах як Франція, Ірландія, країни Бенілюксу та Скандинавії головним інвестором в соціально-економічний розвиток є держава. Держава ініціює розробку політик, здійснює виділення фінансів та бере участь у реалізації проектів. Натомість, у Центральній і Східній Європі державні інвестиції, які призначені для підтримки економічного розвитку, розподіляються в основному по лінії загальнонаціональної політики (Савка, 2013, С. 122–130).

В нових країнах-членах ЄС близько 30% від всього обсягу внутрішніх державних інвестиційних програм приходить на регіональні програми розвитку. Місцеві органи влади (муніципалітети й округи) в деяких із цих країн практично відіграють основну роль щодо регіонального розвитку.

В таких умовах постає необхідність чіткого визначення ролей центральних урядів та регіональної влади щодо компетенцій планування, фінансування та реалізації концепцій, програм, проектів, які пов'язані з регіональною політикою, моніторингу та оцінки їх ефективності.

Таким чином, є підстави вважати, що питання узгодження та координації загальнонаціональних та регіональних заходів політики регіонального розвитку потребують особливої уваги центральної та регіональної влади. Практична реалізація цих завдань втілюється у гібридних моделях. Наприклад, у Франції, з метою об'єднання національних пріоритетів розвитку з регіональними, розроблена складна система контрактів. У рамках регіональних структур ця модель реалізується шляхом дольового фінансування

конкретних проектів. Але у сферах розбудови національних маршрутів, автодоріг, залізниць, політики щодо управління дослідницькими проектами, освіти, політики на ринку праці, тощо, держава є практично єдиним актором. Отже, у Франції існують певні відмінності між загальнонаціональною інвестиційною політикою та політикою регіонального розвитку, хоча остання в основному реалізується через державні інвестиції у регіони (Методологія планування регіонального розвитку в Україні, 2016).

На думку директора Вашингтонського департаменту комерції, доктора філософії Лайзи Браун, створення сильної громади має базуватись на поєднанні галузевого та регіонального підходів. В регіоні існують енергетичні, аерокосмічні галузі, сільське та лісове господарство, зелені та інформаційні технології. Це надає Вашингтону значні можливості у сфері національної та глобальної конкурентоспроможності.

Одним із головних пріоритетів у роботі Вашингтонського департаменту комерції є сприяння розвитку міжрегіональної та транскордонної співпраці. В даному напрямку з 2011 року уряд надав пряму допомогу понад сорока експортоорієнтованим компаніям в рамках 140 проектів, реалізація яких принесла понад 59 млн. дол. США доходів. Додамо також, що у рамках створення чистої енергетики Вашингтон має на меті забезпечити виробництво 100% електроенергії з відновлюваних джерел до 2045 року. З 2013 року здійснюються інвестиції з Фонду чистої енергії у інноваційні проекти: модернізація електромереж, зберігання енергії вітру, сонячних та інших відновлюваних джерел енергії та електрифікація транспорту, включаючи транспортні засоби, судна та літаки (Brown, 2020).

В Україні інтегрований підхід до впровадження державної регіональної політики пов'язаний із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Зазначений підхід передбачає поєднання галузево-секторальної, територіально-просторової та управлінської складових політики регіонального розвитку.

Нами узагальнений зміст цих складових та їх кореляція із цілями регіонального розвитку країн ЄС, які наведені в таблиці 2.



Таблиця 2

Інтегрований підхід до політики регіонального розвитку

Складові інтегрованого підходу до регіонального розвитку	ДСРР на період до 2020 року	Нормативні документи ЄС
Галузево-секторальна	Проведення оптимізації та диверсифікації структури економіки країни, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу і на цій основі – зміцнення конкурентоспроможності регіонів. Ефективне використання конкурентних переваг регіонів передбачає створення в них оптимальних умов, які надавали б їм можливість розкрити свій потенціал – ресурсний та виробничий – на основі поглибленої спеціалізації регіональної економіки. Завдяки цьому регіон стає конкурентоспроможним, тобто здатним досягати визначених цілей розвитку більш ефективно, ніж інші регіони, конкурувати за ресурси та мати вищі показники розвитку в певних секторах економічної діяльності.	Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів на основі всебічного розвитку й розкриття внутрішнього потенціалу. Законодавчі акти, які обґрунтовують програмний період країн ЄС на 2014–2020 рр., роблять акцент на необхідності розвитку конкретних галузей та сфер діяльності як основи для розкриття внутрішнього потенціалу регіонів, активізації місцевої господарської ініціативи, а також досягнення цілей збалансованого соціально-економічного розвитку в межах усього ЄС. Вказані законодавчі акти планують розвивати в галузевому розрізі освіту та спорт, сільське господарство, сільськогосподарські ринки й фермерство, наукові дослідження та інновації, питання збереження довкілля
Територіально-просторова	Передбачає досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, недопущення поглиблення соціально-економічних диспропорцій. Цього можна досягнути за допомогою формування точок зростання, стимулювання їх та поширення ареалів розвитку на прилеглу територію, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільських територій. Забезпечення соціально-економічної єдності й рівномірності розвитку регіонів спрямовано на створення на всій території України рівних умов для розвитку людини. Також ця складова передбачає створення інфраструктури для співпраці різних регіонів України в межах конкретних проектів з метою отримання ефекту синергії від окремих регіональних ініціатив на національному рівні.	Законодавчі акти ЄС передбачають вжиття заходів щодо забезпечення рівномірного збалансованого розвитку територій, “підтягнення” показників територій (країн ЄС та регіонів всередині них) із низьким рівнем розвитку до середніх показників розвитку територій. Для цього ухвалені законодавчі акти стосовно розвитку сільських територій; зменшення безробіття, забезпечення зайнятості, запровадження соціальних інновацій, у тому числі забезпечення соціального включення, конкурентоспроможності підприємств, зокрема малих та середніх, фінансування територіальної кооперації. А в контексті зміцнення міжрегіональної співпраці регіонів у країнах ЄС значно зростає роль політики згуртування як чинника збільшення регіональних можливостей. Передбачається вжиття окремих заходів щодо забезпечення територіальної згуртованості.
Управлінська	Передбачає забезпечення єдності підходів до формування й реалізації політики регіонального розвитку в усіх регіонах, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави та регіонів, оптимізацію системи територіальної організації влади. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної регіональної політики – механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, які б відповідали вимогам часу й проблемам, які стоять перед регіонами. Це вимагає зміни процесів стратегічного планування та реалізації поставлених завдань на всіх територіальних рівнях, створення ефективних механізмів вертикальної й горизонтальної координації (а не вертикального підпорядкування) пріоритетів і завдань на різних рівнях та в різних галузях розвитку територій, а також зміну самої системи територіальної влади – посилення децентралізації влади.	У цьому напрямі законодавчі акти ЄС регулюють спрямовування зусиль на вдосконалення податкової системи та надання допомоги членам ЄС, які мають фінансові ускладнення. Система фінансової підтримки – ресурсна складова регіональної політики ЄС у новому програмному періоді – передбачає продовження функціонування регіональних (структурних) фондів. Їх дія відбувається на основі декількох принципів, які відображені у програмі фондів та у правилах надання допомоги: програмування, концентрації, партнерства, доповнюваності, моніторингу та оцінювання, а також принципу солідарності та принципу субсидіарності.

Складено автором на основі джерел: (Бритова, 2015, С. 130–135), (Варнаой, 2014, С. 3–11), (Кругляно, 2015, С. 23–33).



На думку розробників Методології планування регіонального розвитку в Україні інтегрований регіональний розвиток поєднує два виміри інтегрованості: горизонтальну

інтегрованість та вертикальну інтегрованість – узгодження регіональних планів розвитку з ієрархічно вищими системами – державними стратегіями і програмами (рисунок 1).

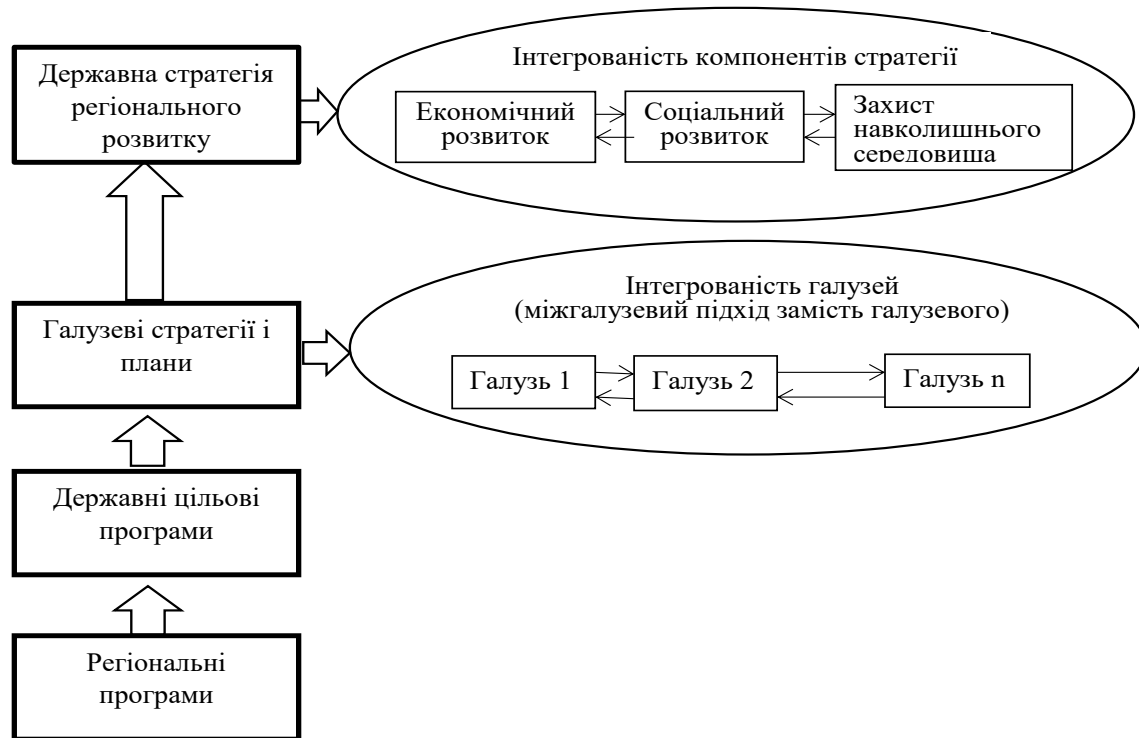


Рис. 1. Вертикальний та горизонтальний виміри інтегрованості для формування політики регіонального розвитку.

Проведене дослідження становлення та еволюції політики регіонального розвитку дозволяє зробити висновки та надати рекомендації щодо її вдосконалення у вітчизняних умовах.

Політика регіонального розвитку має базуватись на соціо-еколого-економічній основі (парадигмі) як одна із складових реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Переважна більшість країн Європи використовують регіональний підхід до формування та реалізації політики регіонального розвитку, яку доповнюють національні інвестиційні програми.

В країнах, які характеризуються значним рівнем децентралізації (наприклад, Бельгія, Іспанія, більша частина Німеччини, Уельс та частина Північної Ірландії, Шотландія), як правило, впроваджується суттєво акцентована політика регіонального розвитку. Сфера її застосування є більшою

ніж будь-якої загальнонаціональної політики розвитку, а також планування, фінансування, реалізація заходів політики здійснюються переважно на рівні регіонів. Акценти політики регіонального розвитку зміщуються від скорочення диспропорцій у розвитку регіонів до нової концепції – впровадження регіонами власної політики розвитку через передачу повноважень державою на регіональний рівень.

Подібний підхід застосований у Польщі, Чехії та більшості нових країн-членів ЄС з використанням фондів ЄС, призначених для спів-фінансування національних стратегій і програм соціально-економічного розвитку. У загальнонаціональному масштабі розробляється 5 або 6 програм, одна з яких є програмою регіонального розвитку. Національні та регіональні програми фінансують різні види діяльності.

У більшості унітарних держав (таких як Франція) збережені великі національні



інвестиційні програми, планування, фінансування і реалізація яких мають централізований характер. В той же час, зміст таких програм може формуватися шляхом консультацій з органами влади регіонального рівня. В цих країнах також розробляється додаткова регіональна політика, регулювання та часткове фінансування якої здійснюється з центру. В основу формування та реалізації такої політики покладено спільне з регіональними суб'єктами планування, моніторинг та оцінка її ефективності. З метою забезпечення дієвості такої гібридної моделі регіональної політики урядами створені інституційні засади, а також визначені правила, ролі та обов'язки органів влади різного рівня щодо планування та реалізації цієї політики. Програми та проекти політики регіонального розвитку (які не відносяться до національних програм державних інвестицій) здебільшого ініційовані на регіональному рівні.

Реалізація такої моделі може мати незначні відмінності в країнах з потужним місцевим самоврядуванням та в країнах, де забезпечується високий рівень збирання місцевих податків (наприклад, у Нідерландах і Скандинавії). У таких країнах на органи місцевого самоврядування покладена реалізація переважної більшості проектів та заходів політики регіонального розвитку і тому вони залучені до формування національної інвестиційної політики.

Спільною рисою у впровадженні політики регіонального розвитку європейських країн є стимулювали різних суб'єктів формування політики до співпраці. Одним із пріоритетних завдань було стимулювання різних форм партнерства між представниками органів влади та неурядових громадських організацій у сфері реалізації заходів політики на основі принципів підходу «знизу вгору». Такий підхід поширений щодо використання коштів структурних фондів ЄС, особливо щодо планування та моніторингу програм. Приклади успішної співпраці різних суб'єктів формування та реалізації політики регіонального розвитку можна спостерігати по всій Європі: Великобританія, Ірландія, Франція. У таких країнах як Італія, Нідерланди, Німеччина, країни Скандинавії головну роль у розробці політики відіграють муніципалітети. У

країнах зі слабкими муніципальними органами влади (наприклад, Великобританія і Ірландія), а також в сільських громадах багатьох країн, важливу роль відіграють громадські органи.

Інвестиції або програми розвитку є основними інструментами політики регіонального розвитку у переважній більшості випадків. Такі програми мають форму багаторічного плану, який орієнтований на результат та розроблений на засадах стратегічного планування у вигляді договору між сторонами, що здійснюють співфінансування.

Висновки.

Матеріали здійсненого дослідження дозволяють конкретизувати підхід до розробки політики регіонального розвитку в сучасних вітчизняних умовах.

Політика регіонального розвитку має базуватись на соціо-еколого-економічній основі (парадигмі) як одна із складових реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Переважна більшість країн Європи використовують регіональний підхід до формування та реалізації політики в регіонального розвитку, яку доповнюють національні інвестиційні програми.

Спільною рисою у впровадженні політики регіонального розвитку європейських країн є стимулювали різних суб'єктів формування політики до співпраці. Одним із пріоритетних завдань було стимулювання різних форм партнерства між представниками органів влади та неурядових громадських організацій у сфері реалізації заходів політики на основі принципів підходу “знизу вгору”. Такий підхід поширений щодо використання коштів структурних фондів ЄС, особливо щодо планування та моніторингу програм. Приклади успішної співпраці різних суб'єктів формування та реалізації політики регіонального розвитку можна спостерігати по всій Європі:

На нашу думку, в Україні актуальним є впровадження моделі політики, яка притаманна унітарним європейським країнам – реалізація загальнонаціональних інвестиційних програм, розроблених на основі консультацій з органами влади регіонального рівня, у синергетичному поєднанні з додатковою регіональною



політикою, що здійснюється на основі співфінансування. Така регіональна політика ініціюється, планується, реалізується та моніториться переважно органами влади регіонального рівня. В ході реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні участь органів самоврядування регіонального та місцевого рівнів має

розвиватись в напрямку збільшення їх ролі у процесах формування державних та регіональних програм розвитку.

Напрями подальших розвідок нами вбачаються у дослідженні цілей, завдань і функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування й реалізації політики регіонального розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Бережа А. В. Координація регіональної політики в урядах країн ОЕСР. Політологічний вісник. 2013. Вип. 71. С. 377–385.
- Бритова Г. В. Взаємоузгодження регіональної політики в Україні із цілями регіонального розвитку Європейського Союзу. Право та державне управління. 2015. № 4. С. 130–135.
- Варналій З. С., Білик Р. Р. Інституційні засади та організаційні механізми політики регіонального розвитку: завдання реформ європейського зразка. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 3. С. 3–11.
- Дегтярьова І. Теорії регіонального розвитку та їх еволюція як основа сучасного регіонального управління. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2010. № 4. С. 141–148.
- Киянка І., Мельнишин Л. Регіональний розвиток і європейська інтеграція в контексті публічного управління. Ефективність державного управління. 2018. № 1 (54). Ч. 1. С. 65–71.
- Консолідовані версії Договору про Європейський Союз (вчиненого в Маастрихті сьомого дня лютого тисяча дев'ятсот дев'яносто другого року) та Договору про функціонування Європейського Союзу (вчиненого в Римі двадцять п'ятого дня березня місяця року одна тисяча дев'ятсот п'ятдесят сьомого). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.
- Круглянюк А. В., Таранчук І. М. Пріоритетні напрями розвитку економіки регіонів на основі визначення конкурентних переваг на прикладі Чернівецької області. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2015. Вип. 2. С. 23–33.
- Методологія планування регіонального розвитку в Україні. URL: http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1_METODOLOG_YA_PLANUVANNYA_REG_ONALNOGO_ROZVYTKU.pdf.
- Оліферук С. І. Просторово-економічний розвиток України: узгодження територіального та соціально-економічного прогнозування та планування. Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 17. С. 49–53.
- Осика С. Г. Бакалінська О. О., Гришко А. О. Право Світової організації торгівлі – стрижень міжнародного торговельно-економічного права (у міжнародних угодах і правозастосувальних актах) : навч. посіб. у 3 т. Т. 2. Ч. 1. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 792 с.
- Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серп. 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>.
- Романюк С. А. Еволюція підходів до підтримки регіонального розвитку в країнах світу. Ефективна економіка. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_2_63.
- Савка О. В. Етапи формування регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи. Вісник Маріупольського державного університету. Сер. : Історія. Політологія. 2013. Вип. 7-8. С. 122–130.
- Тарасенко Д. Л. Сутність розвитку соціально-економічної системи. Менеджер. 2017. № 2. С. 112–117.
- Тищенко О. П. Структуризація національної економіки та теоретичні підходи до управління її регіональним розвитком. Ефективна економіка. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_1_63.
- Фінансові механізми інноваційного економічного розвитку України в умовах євроінтеграції: колективна монографія / за ред. проф. В. В. Лойко, А. Ю. Рамського. Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2019. 252 с.
- Broun L. Regional and Sectoral Approach Creates a Strong Economy. URL: www.commerce.wa.gov/wp-content/uploads/2020/01/LisaColumbianColumn-OPT.pdf.

REFERENCES

- Bereza, A. V. (2013). Koordynatsiia rehionalnoi polityky v uriadakh krain OESR [Coordination of regional policy in the governments of OECD countries]. *Political Science Bulletin*, 71, 377–385 [in Ukrainian].
- Broun, L. *Regional and Sectoral Approach Creates a Strong Economy*. Retrieved from www.commerce.wa.gov/wp-content/uploads/2020/01/LisaColumbianColumn-OPT.pdf.
- Brytova, H. V. (2015). Vzaïmouzghodzhennia rehionalnoi polityky v Ukraini iz tsiliamy rehionalnoho rozvytku Yevropeiskoho Soiuzu [Mutual coordination of regional policy in Ukraine with the goals of regional development of the European Union]. *Law and State Administration*, 4, 130–135 [in Ukrainian].



- Dehtiarova, I. (2010). Teorii rehionalnoho rozvytku ta yikh evoliutsiia yak osnova suchasnoho rehionalnoho upravlinnia [Theories of regional development and their evolution as the basis of modern regional management]. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 141–148 [in Ukrainian].
- Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskyi Soiuz (vchynenoho v Maastrykhti somoho dnia liutoho tysiacha devyatsot devyansoto druhoho roku) ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu (vchynenoho v Rymi dvadtsiat piatoho dnia bereznia misiatsia roku odna tysiacha devyatsot piatdesiat somoho) [Consolidated versions of the Treaty on European Union (done at Maastricht on the seventh day of February in the year one thousand nine hundred and ninety-two) and of the Treaty on the Functioning of the European Union (done at Rome on the twenty-fifth day of March in the year one thousand and nine hundred thirty-seventh)]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text [in Ukrainian].
- Kruhlianko, A. V., & Tarantiuk, I. M. (2015). Priorytetni napriamy rozvytku ekonomiky rehioniv na osnovi vyznachennia konkurentnykh perevah na prykladi Chernivetskoï oblasti [Priority directions of economic development of regions based on the definition of competitive advantages on the example of Chernivtsi region]. *Visnyk of Chernivtsi Trade and Economic Institute. Economic sciences*, 2, 23–33 [in Ukrainian].
- Kyianka, I. (2018). Rehionalnyi rozvytok i yevropeiska intehtatsiia v konteksti publichnogo upravlinnia [Regional development and European integration in the context of public administration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 1 (54), 65–71 [in Ukrainian].
- Loiko, V. V., & Ramskyi, A. Yu. (2019). *Finansovi mekhanizmy innovatsiinoho ekonomichnoho rozvytku Ukrainy v umovakh yevrointehtatsii* [Financial mechanisms of innovative economic development of Ukraine in terms of European integration]. Kyiv: Borys Hrinchenko University of Kyiv [in Ukrainian].
- Metodolohiia planuvannia rehionalnoho rozvytku v Ukraini [Methodology of regional development planning in Ukraine]. Retrieved from http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1_METODOLOG_YA_PLANUVANNYA_REG_ONALNOGO_ROZVYTKU.pdf [in Ukrainian].
- Oliferuk, S. I. (2013). Prostorovo-ekonomichnyi rozvytok Ukrainy: uzghodzhennia terytorialnoho ta sotsialno-ekonomichnoho prohnozuvannia ta planuvannia [Spatial and economic development of Ukraine: coordination of territorial and socio-economic forecasting and planning]. *Investments: practice and experience*, 17, 49–53 [in Ukrainian].
- On approval of the State Strategy for Regional Development until 2020]. (2014, August 06). No. 385. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
- Osyka, S. H., Bakalinska, O. O., & Hryshko, A. O. (2019). *Pravo Svitovoi orhanizatsii torhivli – stryzen mizhnarodnoho torhovelnno-ekonomichnoho prava (u mizhnarodnykh uhodakh i pravozastosuvalnykh aktakh)* [Law of the World Trade Organization – the core of international trade and economic law (in international agreements and law enforcement acts)]. Kyiv: Kyiv. nat. trade and economy University [in Ukrainian].
- Romaniuk, S. A. (2013). Evoliutsiia pidkhodiv do pidtrymky rehionalnoho rozvytku v krainakh svitu [Evolution of approaches to support of regional development in the countries of the world]. *Effective economy*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_2_63 [in Ukrainian].
- Savka, O. V. (2013). Etapy formuvannia rehionalnoi polityky v krainakh Tsentralno-Skhidnoi Yevropy [Stages of formation of regional policy in the countries of Central and Eastern Europe]. *Visnyk of Mariupol State University. Ser.: History. Politology*, 7–8, 122–130 [in Ukrainian].
- Tarasenko, D. L. (2017). Sutnist rozvytku sotsialno-ekonomichnoi systemy [The essence of the development of the socio-economic system]. *Manager*, 2, 112–117 [in Ukrainian].
- Tyshchenko, O. P. (2013). Strukturyzatsiia natsionalnoi ekonomiky ta teoretychni pidkhody do upravlinnia yii rehionalnym rozvytkom [Strukturizatsiya natsionalnoi ekonomiky ta teoretichni pidkhody do upravlinnia yi regionalnom rozvytkom]. *Effective economy*, 1. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_1_63 [in Ukrainian].
- Varnalii, Z. S. (2014). Instytutsiini zasady ta orhanizatsiini mekhanizmy polityky rehionalnoho rozvytku: zavdannia reform yevropeiskoho zrazka [Institutional principles and organizational mechanisms of regional development policy: tasks of European sample reforms]. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*, 3, 3–11 [in Ukrainian].

Korniievskyi Sergii
Ph.D. Student, unexp@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 13.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 21.02.2021



Світлана Лукаш, Олександр Маслак, Роман Побідинський

Сумський національний аграрний університет

Державне управління процесом автономізації медичних закладів в умовах реформування системи охорони здоров'я

У статті розглянуто основні механізми державного управління процесу автономізації в галузі охорони здоров'я; досліджено законодавче забезпечення автономізації медичних закладів в Україні; розглянуто механізм перетворення закладу охорони здоров'я із бюджетної установи у комунальне некомерційне підприємство; проведено аналіз фінансування системи охорони здоров'я України; розроблено напрямки удосконалення державного управління процесом автономізації медичних закладів в умовах реформування системи охорони здоров'я. Пропозиції щодо удосконалення державного управління процесом автономізації медичних закладів сформовані за трьома напрямками: удосконалення державного управління за організаційно-правовим напрямком; удосконалення державного управління за напрямком кадрової політики автономізованих медичних закладів; удосконалення державного управління за напрямком ресурсного забезпечення через впровадження державно-приватного партнерства. В організаційно-правовому напрямку розроблено модель державного управління процесом автономізації медичних закладів, визначено основних стейкхолдерів процесу та їх роль на кожному етапі автономізації. В напрямку кадрової політики визначено зміни та оновлені вимоги щодо керівного складу та медичного складу закладів охорони здоров'я. Сформовано основні вектори професійного розвитку медичних кадрів, які є обов'язковою вимогою в умовах реформування медичної галузі. В умовах реформування системи охорони здоров'я та автономізацією медичних закладів важлива співпраця державних та комунальних медичних закладів з бізнесом. Здійснено огляд наявної практики взаємодії держави та бізнесу, запропоновано форми співпраці з різним ступенем залученості приватного сектора. Державний партнер несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями такого підприємства або господарського товариства відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державне управління, автономізація, медична реформа, управління, партнерство, стейкхолдери, професійний розвиток

Svitlana Lukash, Oleksandr Maslak, Roman Pobidynskyi

Sumy National Agrarian University

Public administration of the process of autonomy of medical institutions in the context of health care reform

The main mechanisms of state management of the process of autonomy in the field of health care are considered in the article; the legislative provision of autonomy of medical institutions in Ukraine is investigated; the mechanism of transformation of CHC from a budgetary institution into a municipal non-profit enterprise is considered; an analysis of the financing of the health care system of Ukraine was conducted; directions of improvement of the state management of process of autonomy of medical establishments in the conditions of reforming of system of public health services are developed. Proposals for improving public administration in the process of autonomy of medical institutions are formed in three areas: improving public administration in the organizational and legal direction; improvement of public administration in the direction of personnel policy of autonomous medical institutions; improvement of public administration in the direction of resource provision through the introduction of public-private partnership. In the organizational and legal direction, a model of state management of the process of autonomy of medical institutions has been developed, the main stakeholders of the process and their role at each stage of autonomy have been identified. In the direction of personnel policy, changes and updated requirements for the management and medical staff of health care facilities have been identified. The main vectors of professional development of medical staff have been formed, which are a mandatory requirement in the conditions of reforming the medical sector. In the context of health care reform and the autonomy of medical institutions, cooperation between state and municipal medical institutions and business is important. The current practice of interaction between the state and business is reviewed, forms of cooperation with different degrees of private sector involvement are proposed. The state

partner bears subsidiary liability for the obligations of such enterprise or business company in accordance with the agreement concluded within the framework of public-private partnership.

Keywords: public administration, autonomy, medical reform, management, partnership, stakeholders, professional development

Постановка проблеми

Впровадження медичної реформи в Україні, формування відповідних законодавчих змін, надає можливість перетворення публічних закладів охорони здоров'я, що мають статус бюджетних установ, у комунальні некомерційні підприємства, що мають статус автономності. Медичні заклади повинні самі заробляти гроші, та, відповідно, мають право розпоряджатися ними самостійно. На думку В. М. Лехана (2016), держава через органи виконавчої влади, місцевого самоврядування чи інші уповноважені нею органи повинні виконувати функції організації медичного обслуговування та фінансового відшкодування вартості медичних послуг, забезпечуючи реалізацію очікувань, прав та законних інтересів усіх груп учасників системи охорони здоров'я та баланс між ними. Водночас він також повинен подбати про забезпечення контролю за видатками та раціональне використання державних фінансових ресурсів, виділених на сектор охорони здоров'я. Таким чином, держава, забезпечуючи, з одного боку, доступність та якість медичного обслуговування населення та прийнятний рівень доходу для медичних працівників, з іншого боку, повинна створити умови, які б спонукали постачальників надавати якісніші послуги необхідних типів і в розумних кількостях за мінімально можливих витрат. Саме ці умови створює запровадження автономізації. Питання автономізації закладів охорони здоров'я досліджували такі науковці, як Крячкова Л. В., Борвінко Е. В., Волчек В. В. (2016), Устінов О. В. (2013), Кравченко В. В., Орлова Н. М. (2018), Смирнов О. С., Бикова В. Г. (2016), Чебан В. І. (2018) та ін. Автори зазначають, що зміна організаційно-правового статусу медичних закладів, що входять до комунальної системи охорони здоров'я, також передбачає необхідність зміни функцій територіальних органів охорони здоров'я. За нових умов ці керівні органи не стільки керують безпосередньою діяльністю

медичних підприємств, скільки займаються розробкою місцевих програм охорони здоров'я на основі медичного моніторингу, формування та розміщення на контрактній основі державного замовлення на медичне обслуговування. послуги населенню тощо. Сферою зовнішнього управління є також прийняття законів, що регулюють як державну, так і приватну підприємницьку медичну діяльність. Однак при вирішенні конкретних проблем у галузі планування, оперативного регулювання діяльності окремих учасників лікувально-виробничого комплексу пріоритет слід надати самоврядуванню. В умовах глобальних змін з'являються додаткові принципи

організації управлінської роботи, а саме: забезпечення рівнодоступності громадян до медичних послуг (Карамішев, & Удовиченко, 2008); принцип демократизованого державного управління соціально орієнтованими сферами (Білінська та ін., 2012); принцип законодавчо визначеного порядку управління процесами медичного обслуговування громадян із отриманням правового статусу пацієнтів (Щирба, 2016; Кошова, 2020).

Метою дослідження є узагальнення теоретичних засад та обґрунтування напрямків удосконалення державного управління процесом автономізації медичних закладів в умовах реформування системи охорони здоров'я. Відповідно до мети, в роботі поставлено та вирішено наступні завдання:

- вивчити основні механізми державного управління процесу автономізації в галузі охорони здоров'я;
- дослідити законодавче забезпечення автономізації медичних закладів в Україні
- розглянути механізм перетворення закладів охорони здоров'я із бюджетної установи у комунальне некомерційне підприємство;
- провести аналіз фінансування системи охорони здоров'я України;
- розробити алгоритм автономізації медичних закладів;
- проаналізувати аспекти фінансової



автономії закладів охорони здоров'я як механізм забезпечення ефективного використання ресурсів галузі охорони здоров'я;

- розробити напрямки удосконалення державного управління процесом автономізації медичних закладів в умовах реформування системи охорони здоров'я.

Результати дослідження.

Статтею 49 Конституції України проголошено, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Однак, слід зауважити, що в цій же статті Конституції йдеться про те, що громадяни мають право в тому числі й на медичне страхування, а держава має сприяти розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Отже, ця стаття Основного закону, на наш погляд, також принципово не заперечує проти можливості використання для фінансування системи охорони здоров'я інших, крім бюджетних, джерел фінансування. І це є особливо важливим з огляду на реальну неможливість забезпечення повного всеохоплюючого фінансування зазначеної галузі лише за рахунок бюджету та з огляду на необхідність залучення до цього процесу додаткових джерел.

Необхідність застосування ряду заходів щодо реформування економічних засад системи охорони здоров'я, і, зокрема, поліпшення її фінансування, визначено Концепцією розвитку охорони здоров'я населення України. З цією метою Концепція передбачає створення багатосекторальної системи громадського здоров'я з координуючою роллю МОЗ; визначення пріоритетів у сфері громадського здоров'я для забезпечення їх першочергового фінансування та запровадження механізмів фінансування системи громадського здоров'я, забезпечення прозорості та підзвітності використання доступних ресурсів. При цьому забезпечення розвитку системи громадського здоров'я здійснюватиметься за такими напрямками:

- залучення додаткових коштів за рахунок джерел, не заборонених законодавством;

- додаткове фінансування регіональних ініціатив у сфері громадського здоров'я шляхом проведення відкритих конкурсів на засадах конкуренції та відбору найкращих пропозицій;

- формування державної політики з урахуванням принципів державно-приватного партнерства для вирішення соціально значимих питань у сфері громадського здоров'я;

- оптимізацію ресурсів, у тому числі фінансових, які спрямовувалися на утримання інфраструктури, за рахунок запровадження сучасних технологій та методів роботи, а також вирішення питання щодо можливої передачі лабораторних центрів МОЗ на обласному та районному рівні до спільної власності територіальних громад;

- запровадження механізмів функціонування, зокрема фінансування, лабораторних підрозділів закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності та підпорядкування як єдиної мережі з метою реагування на загрози у сфері громадського здоров'я, зокрема міжрегіональних (міжобласних) лабораторних центрів.

Серед очікуваних результатів Концепції слід виділити визначення ефективних механізмів фінансування системи громадського здоров'я, зокрема:

- фінансування системи громадського здоров'я за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, фондів медичного страхування, міжнародної технічної допомоги, благодійних фондів та інших джерел, не заборонених законодавством, шляхом оплати робіт у сфері громадського здоров'я, залученню висококваліфікованого персоналу для виконання завдань та функцій у сфері громадського здоров'я, створення конкурентоспроможного середовища для розвитку наукових розробок у сфері громадського здоров'я;

- використання фінансових ресурсів для розвитку інфраструктури або закупівлі необхідних робіт і послуг шляхом моделювання процесів, проведення аналізу і прогнозування їх економічної ефективності, а також їх впливу на функціонування системи громадського здоров'я;

- залучення інвестицій в систему громадського здоров'я за результатами

аналізу загального обсягу витрат на використання обладнання протягом строку його експлуатації (Full Cost of Ownership);

- розроблення Центром громадського здоров'я МОЗ моделей фінансування функцій у сфері громадського здоров'я та підготовці ним пропозицій щодо фінансового забезпечення таких функцій з урахуванням можливостей існуючої інфраструктури;

- фінансування надання послуг у сфері громадського здоров'я шляхом закупівель таких послуг;

- фінансування виконання програм у сфері громадського здоров'я на регіональному рівні за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів у порядку, визначеному законодавством.

Фінансування заходів щодо реалізації цієї Концепції здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються на відповідний рік, благодійних фондів, міжнародної технічної та фінансової допомоги та інших джерел, не заборонених законодавством. 6 квітня 2017 року було прийнято Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я № 2002-VIII. Законом визначено, що за організаційно-правовою формою заклади охорони здоров'я комунальної власності можуть утворюватися та функціонувати як комунальні некомерційні підприємства та додатково встановлено «пільговий» період для реорганізації до 31 грудня 2018 року.

Постановою КМУ від 27.12.2017 № 1101 «Про утворення Національної служби здоров'я України» було утворено новий центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення та діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я. Саме за НСЗУ закріплене одне з таких основних завдань, як виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій.

Відповідно до постанови КМУ від

28.03.2018 № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» отримання статусу комунального некомерційного підприємства є однією з обов'язкових умов, які повинні виконати заклади охорони здоров'я для укладання договорів із НСЗУ, та переходу на нову систему фінансування медичного закладу.

Необхідно зазначити, що діюче законодавство України не дає єдиного визначення поняття «реорганізація». Так, ст. 104 Цивільного кодексу України передбачено такий спосіб припинення юридичної особи, як реорганізація. Згідно з цією нормою припинення юридичної особи відбувається в результаті передачі свого майна, обов'язків та прав іншій юридичній особі або декільком особам - правонаступникам одним із наступних способів: поділ, перетворення, злиття, приєднання.

У нашому випадку йдеться саме про реорганізацію шляхом перетворення ЗОЗ із комунальної організації (закладу, установи) в КНП. Юридичним підґрунтям такого процесу став Закон України від 06.04.2017 № 2002-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я». Ним, у свою чергу, були внесені зміни до Закону України від 19.11.1992 № 2801-XII «Основи законодавства України про охорону здоров'я», зокрема, визначено заклад охорони здоров'я як юридичну особу будь-якої форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, що забезпечує медичне обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників. Для реорганізації ЗОЗ у КНП необхідно пройти формальну процедуру реорганізації в порядку визначеному законом. Процедура реорганізації регламентована переліком документів, представлених на рисунку 1.

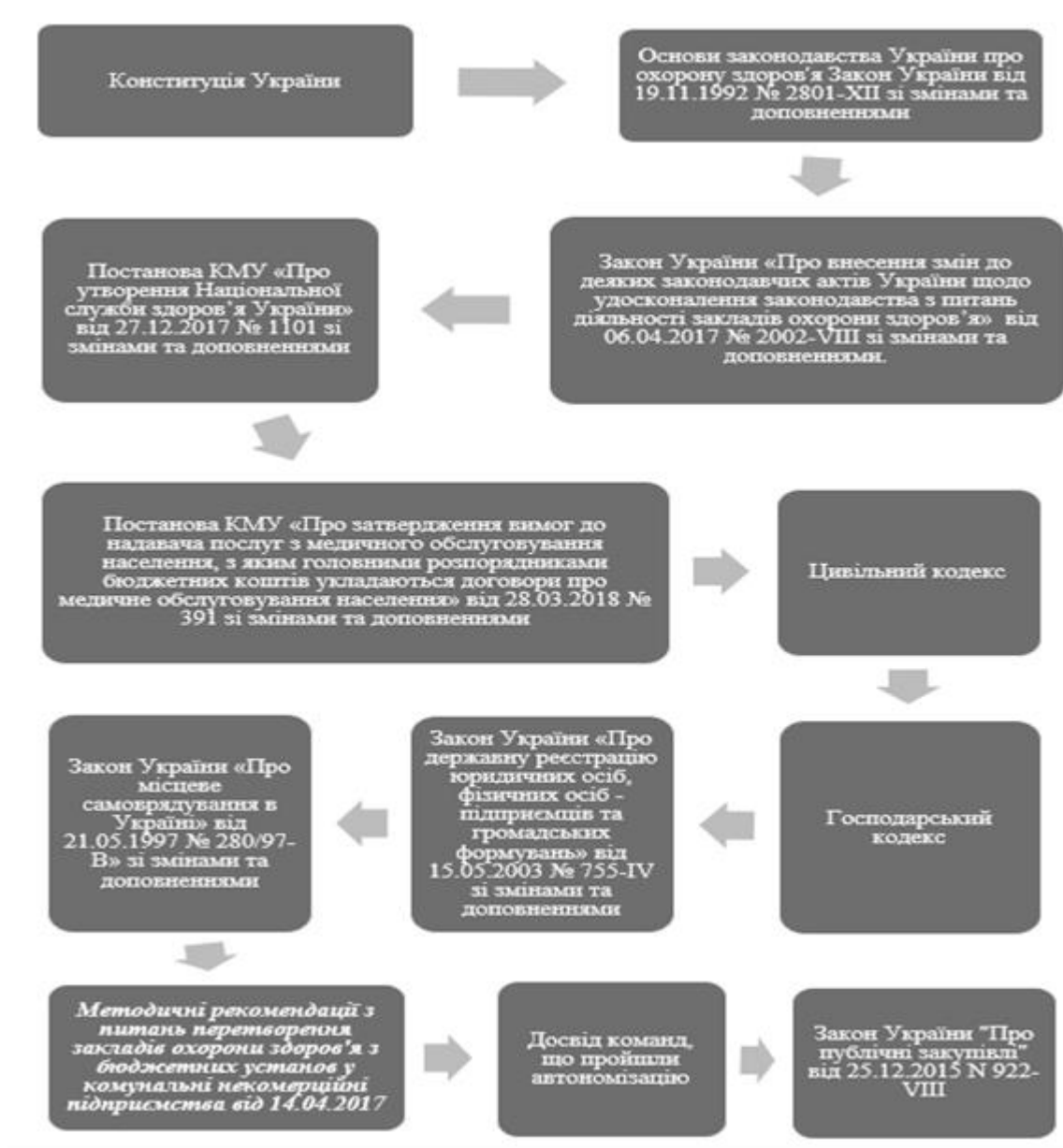


Рис. 1. Законодавче забезпечення автономізації медичних закладів

Джерело: систематизовано автором

Залежно від форми власності ЗОЗ утворюються та функціонують як державні, комунальні, приватні чи засновані на змішаній формі власності. Державні та комунальні заклади охорони здоров'я не підлягають приватизації. За організаційно-правовою формою (як передбачено оновленою ст. 16 Закону № 2801) ЗОЗ комунальної власності можуть утворюватися та функціонувати як комунальні некомерційні підприємства або комунальні установи. Також означено вище нормою передбачено, що ЗОЗ, утворені

в результаті реорганізації державних та комунальних ЗОЗ—державних та комунальних установ, можуть мати відокремлене майно (у тому числі кошти), закріплене за ними на праві оперативного управління, самостійний баланс, самостійно затверджувати штатний розпис, мати рахунки в установах банків, печатки.

Прямого визначення комунального некомерційного підприємства на законодавчому рівні не існує, але аналіз норм ГК дає можливість сформулювати для

себе особливості такого роду організаційно-правової форми господарювання. Так, відповідно до ст. 52 ГК некомерційне господарювання — це самостійна систематична господарська діяльність, що провадиться суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних й інших результатів без мети одержання прибутку.

У свою чергу, ст. 53 ГК передбачено, що некомерційна господарська діяльність може провадитися суб'єктами господарювання на основі права власності чи права оперативного управління в організаційних формах, які визначаються власником або відповідним органом управління чи ОМС з урахуванням вимог, передбачених ГК й іншими законами.

У разі якщо господарська діяльність юридичної особи, зареєстрованої як суб'єкт некомерційного господарювання, набуває

характеру підприємницької діяльності, до неї застосовуються положення ГК й інших законів, якими регулюється підприємництво. Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника — відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами. Майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Формально процес автономізації медичного закладу можна розбити на декілька основних блоків, які представлені на рисунку 2.

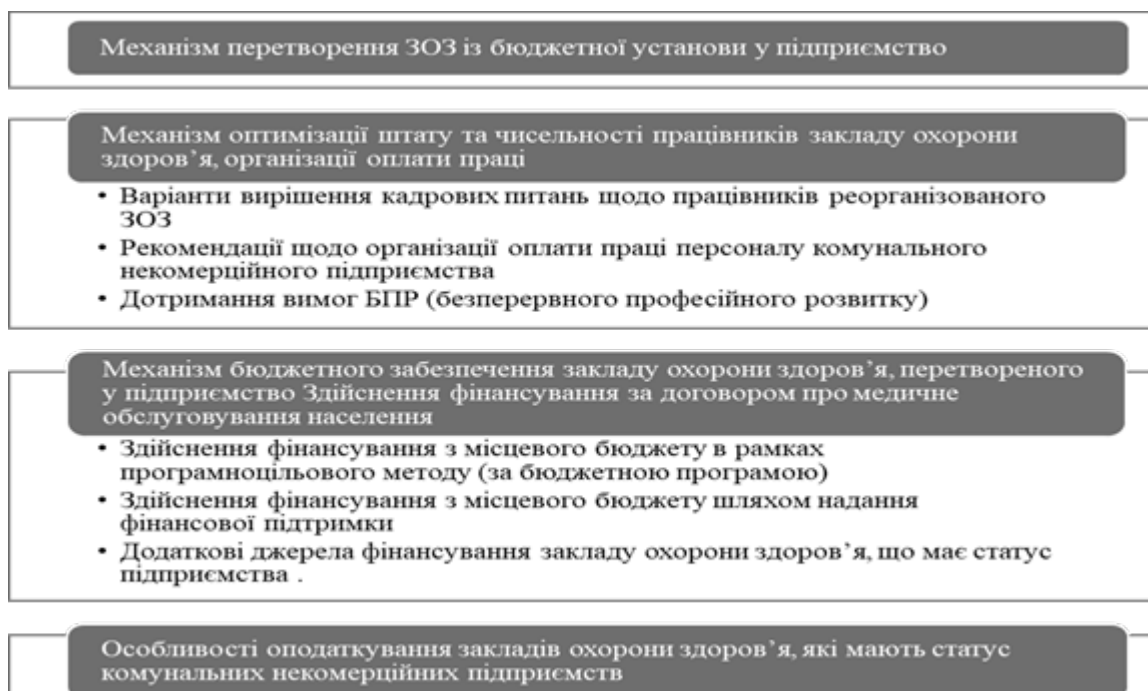


Рис. 2. Блоки державного управління автономізації медичних закладів

Джерело: розроблено авторами

У процесі автономізації медичних закладів можна виділити чотири основних блоки державного регулювання:

- механізм безпосереднього перетворення медичного закладу з бюджетної установи в підприємство;
- механізм оптимізації штату ЗОЗ,

організації оплати праці та професійного розвитку;

- механізм бюджетного забезпечення ЗОЗ, фінансування НСЗУ;
- механізм оподаткування ЗОЗ в статусі КНП.

Реформування фінансування системи



охорони здоров'я, яке розпочалось в Україні з 2017 року, передбачає централізацію видатків на закупівлю пакету основних медичних послуг та виділення єдиного національного платника – НСЗУ (видатки на первинну медичну допомогу – з 2018 року; видатки на весь пакет, зокрема спеціалізовану та невідкладну допомогу – з квітня 2020 року). Впровадження медичної реформи звільнило від відповідальності за фінансування основних послуг органи місцевого

самоврядування (крім оплати комунальних послуг та капітальних витрат), що дозволило їм перенаправити кошти з напрямку охорони здоров'я на інші напрямки. Разом з цим, для компенсації уряд протягом 2018-2020 років відповідно збільшив фінансування системи охорони здоров'я в номінальному вираженні. Слід зазначити, що номінально видатки на охорону здоров'я збільшились і склали в 2019 році більше 9 % в структурі зведеного бюджету України (рис. 3).



Рис. 3. Структура видатків Зведеного бюджету України у 2019 році
Джерело: Бюджет України – 2020 (Міністерство фінансів України, 2020)

При цьому залишилися незмінними асигнування на охорону здоров'я на центральному рівні як частка від ВВП (2,5 %). У табл. 1 представлена детальна інформація щодо розподілу видатків на охорону здоров'я відносно інших секторів за аналізований період.

Паралельно уряд поступово розширив свою систему фіскального вирівнювання протягом 2015–2020 років, підтримуючи громади з обмеженими економічними можливостями шляхом безумовного поповнення їх доходу та опосередковано приносячи користь медичним установам. Однак, хоча основна «базова» дотація, що розподіляється за прозорою формулою, зростала у номінальному вираженні,

вона залишається недостатньою для сталого покриття делегованих видатків на рівні окремих громад. Два інші значні блокові трансферти, що визначаються без формульного підходу і розподіляються через регіональні адміністрації (а не безпосередньо до бюджетів місцевого самоврядування), були введені як тимчасовий захід для подолання невірноваженості потенціалу громад щодо адаптації до реформ. Вони включають в себе «стабілізаційну дотацію», започатковану у 2015 році, та «додаткову дотацію на утримання закладів охорони здоров'я та освіти», започатковану у 2017 році. Разом вони швидко випередили базову дотацію за розміром майже на 5 млрд грн.



Таблиця 1

Пріоритетні видатки центрального уряду (включаючи трансферти), 2015-2020 роки

	Видатки як % ВВП						Видатки як % Державного бюджету (включаючи трансферти)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020 план	2015	2016	2017	2018	2019	2020 план
Загальнодержавні функції	5.2	5.0	4.8	4.6	4.3	4.3	18.1	17.4	17.2	16.7	15.9	16.4
включаючи обслуговування боргу	4.2	4.0	3.7	3.2	3.0	3.1	14.6	14.0	13.2	11.7	11.1	11.9
Оборона	2.6	2.5	2.5	2.7	2.7	2.6	9.0	8.7	8.9	9.8	9.9	10.0
Безпека та судова влада	2.7	3.0	2.9	3.3	3.6	3.3	9.5	10.5	10.5	11.9	13.2	12.6
Економічна діяльність	1.9	1.5	1.8	2.3	2.3	2.7	6.6	5.1	6.3	8.2	8.4	10.3
Охорона навколишнього природного середовища	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.7
Житлово-комунальне господарство	0	0	0.1	0	0	0	0	0	0.2	0	0	0
Охорона здоров'я	3.2	2.4	2.6	2.5	2.5	2.5	11.0	8.4	9.4	8.9	9.1	9.6
Духовний та фізичний розвиток	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	1.2	0.7	0.9	1.0	1.0	1.2
Освіта	3.7	3.3	3.1	3.0	3.1	3.2	12.9	11.6	11.1	10.8	11.6	12.3
Соціальний захист	8.7	10.3	9.1	8.2	7.5	6.6	29.8	36.0	32.4	29.6	27.8	25.1
Блокові трансферти	0.4	0.3	0.7	0.7	0.7	0.5	1.3	1.0	2.6	2.6	2.4	1.8
Усього	29.0	28.7	28.1	27.7	27.1	26.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Джерело: Державна казначейська служба України (2020), Державна служба статистики України (2020).

Однією з можливих опцій для України може бути розширення видатків на охорону здоров'я за рахунок бюджетного простору, що вивільнятиметься по мірі зниження зобов'язань з виплати та обслуговування державного боргу. Однак внаслідок економічного зростання в цей період виплати за борговими відсотками продовжували падати як частка ВВП і як частка бюджету, тому обслуговування боргу досі не відволікало бюджетний простір від інших секторів. Більш того, оскільки після 2020 року зобов'язання з обслуговування боргу почнуть зменшуватись, ресурси, які вони наразі відволікають, потенційно представлятимуть новий простір для інших видатків. Проте, ця перспектива вимагає подальшого зниження боргу України, що навряд чи відбудеться через необхідність запозичень для реагування на COVID-19. У порівнянні із середнім показником країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Україна виділяє значно меншу частку бюджету на охорону здоров'я, але значно більшу частку – на безпеку та судову владу, а також на соціальний захист і освіту. Функціональний склад загальних бюджетних видатків України суттєво відрізняється від середнього показника в країнах ОЕСР (рис. 4). Найбільша розбіжність спостерігається у частці видатків на охорону здоров'я, що не входить до першої п'ятірки

функціональних пріоритетів. Частка загальних бюджетних видатків, виділених на охорону здоров'я в Україні, майже на 5% нижча, ніж у країнах ОЕСР.

За останні роки система охорони здоров'я не отримала додаткового бюджетного простору завдяки перерозподілу бюджету з інших секторів. Навпаки, фінансування охорони здоров'я зменшилося порівняно з інвестиціями в економічну інфраструктуру, освіту та безпеку. Центральний уряд не надав системі охорони здоров'я жодного додаткового пріоритету навіть у роки впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я, коли відбувалася передача відповідальності за видатки національному закупівельнику. Недостатня пріоритизація охорони здоров'я у порівнянні з іншими секторами залишається питанням політичного вибору. На наш погляд, більш перспективним напрямком вивільнення додаткового бюджетного простору може бути за рахунок платежів з обслуговування боргу після того, як рівень державного боргу достатньо знизиться. Додатково доцільно було б розглянути можливість наближення функціонального складу загальних бюджетних видатків до середнього рівня країн ОЕСР, розглянувши та змінивши надзвичайно високу частку бюджету, яка наразі витрачається на безпеку та судову владу.

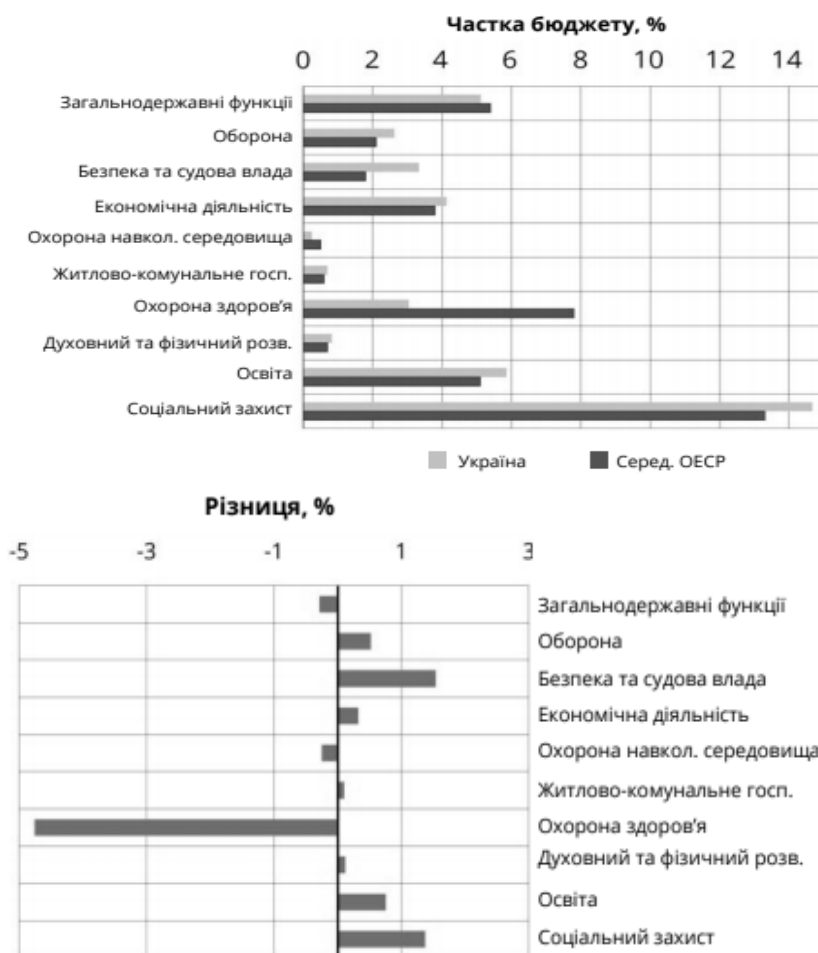


Рис. 4. Функціональний склад загальних державних видатків. Середні показники в Україні та країнах ОЕСР (2019 р.)

Джерело: Панорама державного управління (ОЕСР, 2019), Державна казначейська служба України (2020).

За останні роки система охорони здоров'я не отримала додаткового бюджетного простору завдяки перерозподілу бюджету з інших секторів. Навпаки, фінансування охорони здоров'я зменшилося порівняно з інвестиціями в економічну інфраструктуру, освіту та безпеку. Центральний уряд не надав системі охорони здоров'я жодного додаткового пріоритету навіть у роки впровадження реформи фінансування системи охорони здоров'я, коли відбувалася передача відповідальності за видатки національному закупівельнику. Недостатня пріоритизація охорони здоров'я у порівнянні з іншими секторами залишається питанням

політичного вибору. На наш погляд, більш перспективним напрямком вивільнення додаткового бюджетного простору може бути за рахунок платежів з обслуговування боргу після того, як рівень державного боргу достатньо знизиться. Додатково доцільно було б розглянути можливість наближення функціонального складу загальних бюджетних видатків до середнього рівня країн ОЕСР, розглянувши та змінивши надзвичайно високу частку бюджету, яка наразі витрачається на безпеку та судову владу.

Таким чином, схематично можна представити процес автономізації лікарні наступним чином:



Рис. 5. Схема автономізації медичних закладів
Джерело: розроблено авторами

Відповідно до ч. 4 ст. 15 Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», якщо діяльність ліцензіата припиняється в результаті злиття, приєднання чи перетворення і його правонаступник має намір провадити вид господарської діяльності, на провадження якого ліцензіат мав ліцензію, такий правонаступник має право для забезпечення завершення організаційних заходів, пов'язаних з одержанням нової ліцензії на його здійснення, провадити у строк, що не перевищує трьох місяців, такий вид господарської діяльності на підставі раніше виданої ліцензії. Але у випадку закінчення даного строку правонаступник зобов'язаний подати документи для отримання нової ліцензії, при цьому раніше видана ліцензія підлягає обов'язковому анулюванню. Умовно зазначені етапи можна розділити на основні три – рисунок 6.

Таким чином, пройшовши описаний шлях, який може зайняти як мінімум два з половиною місяці, за умови дуже злагодженої роботи місцевого самоврядування (місцевої ради, депутатського корпусу) та медичного закладу, процес автономізації вважається завершеним, тобто відбулась зміна організаційно-правової форми управління з комунальної організації (установи, установи) – бюджетної установи на комунальне некомерційне підприємство.

Однією з основних переваг перетворення (реорганізація) медичних закладів на комунальні некомерційні підприємства є збільшення їхньої самостійності в господарських та управлінських справах, що відповідно стимулюватиме до поліпшення якості надання медичних послуг та підвищення економічної ефективності використання наявних активів. Основні переваги представлені на рисунку 7.

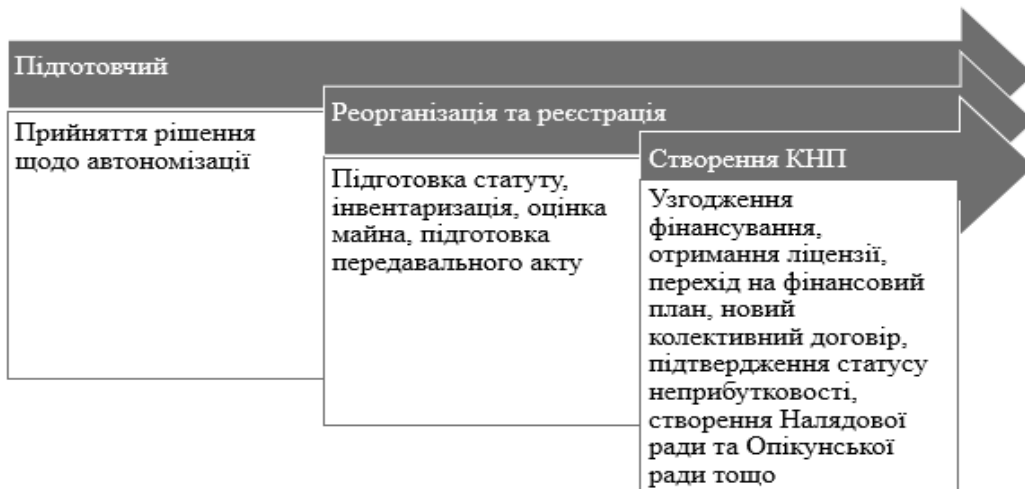


Рис. 6. Етапи автономізації медичних закладів
 Джерело: розроблено авторами

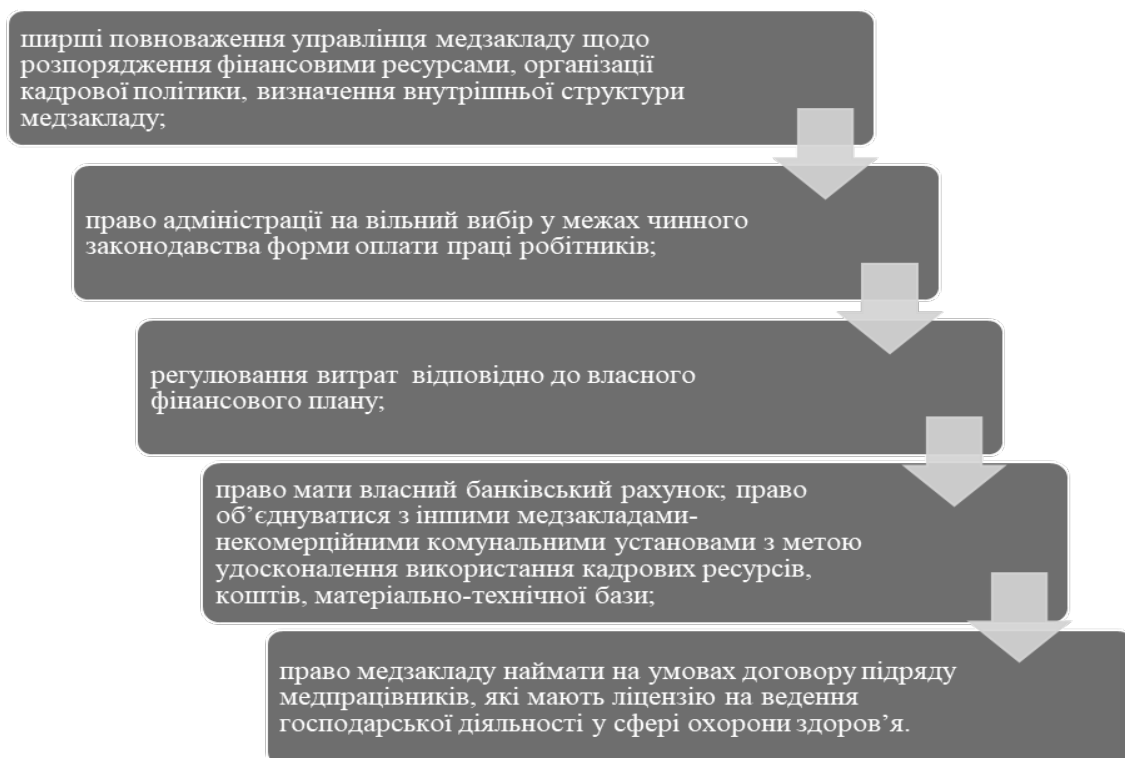


Рис. 7. Основні переваги автономізації медичних закладів
 Джерело: розроблено авторами

У випадку, якщо на момент перетворення медичного закладу на комунальне некомерційне підприємство, він не має можливості укласти договір із Національною службою здоров'я України, то відповідно до чинного бюджетного законодавства передбачено застосування наступних варіантів організації фінансування перетвореного у комунальне некомерційне підприємство медичного закладу:

1. Через укладення договорів про медичне обслуговування населення, укладені відповідним розпорядником

бюджетних коштів.

2. Через фінансування із відповідного бюджету із використанням програмно-цільового методу (відповідно до бюджетної програми), який передбачений Бюджетним кодексом України.

3. Через надання фінансової підтримки з місцевого бюджету.

За результатами, отриманими в ході вивчення та аналізу законодавчої бази України, розроблена модель підготовки закладів охорони здоров'я до автономії. Ця модель представлена на рисунку 8.

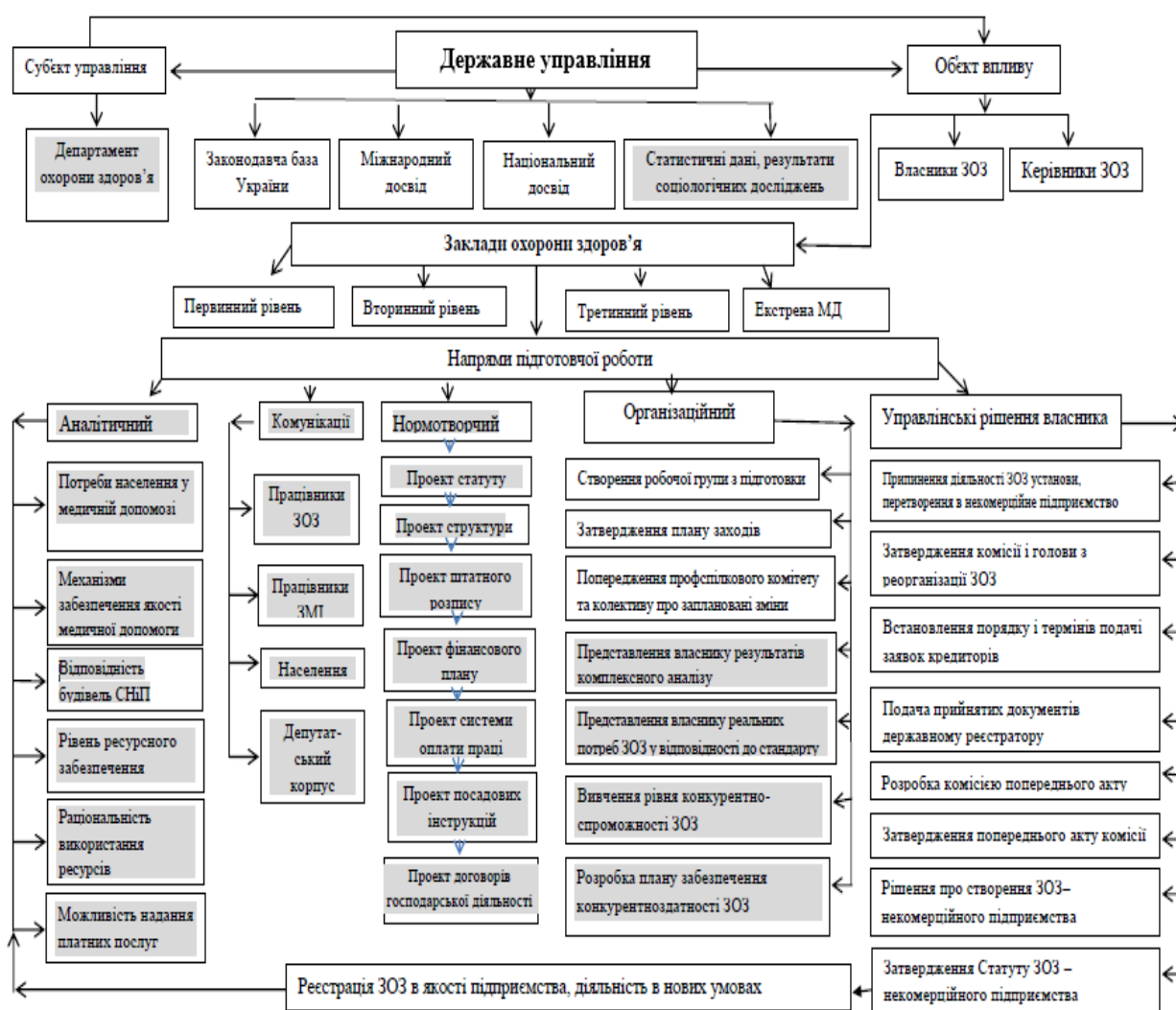


Рис. 8. Модель державного управління автономізації медичних закладів



Центральним елементом моделі є медичні заклади, які підлягають автономізації. Стратегічним напрямком моделі є забезпечення ефективної роботи автономізованих медичних закладів в умовах впровадження реформування системи охорони здоров'я та в контексті запровадження принципово нової системи фінансування медичних закладів за принципом «гроші йдуть за пацієнтом» при реалізації Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII.

Тактичним напрямком моделі є ефективна підготовка та комплексне впровадження автономізації медичних закладів із затвердженням програми місцевої фінансової підтримки закладу охорони здоров'я для забезпечення його конкурентоспроможності в контексті формування ринку медичних послуг. Суб'єктом управління за цією моделлю є Департамент охорони здоров'я облдержадміністрації, який забезпечує імплементацію чинного законодавства України в регіоні та виступає на регіональному рівні головним комунікатором з цього питання та, у разі потреби, проводить адвокацію з цього приводу на рівні місцевого самоврядування.

Об'єктом управлінського впливу в даній моделі виступають керівники медичних закладів, до основних завдань яких входить створення інтегрованої робочої групи для підготовки медичного закладу до автономізації та забезпечення її ефективної реалізації. Блок державного управління моделі включає формування законодавчої бази України з цього питання, урахування міжнародного та національного досвіду зміни організаційно-правової форми бюджетних установ на некомерційні комунальні підприємства, результати соціологічних досліджень серед осіб, які приймають рішення, організаторів охорони здоров'я, працівників економічних служб системи охорони здоров'я, медичних працівників, населення.

Важливою складовою моделі є державне управління професійною підготовкою організаторів охорони здоров'я, розвитком медичних кадрів та співробітників фінансово-економічних служб для роботи в нових

організаційних, правових та економічних умовах в результаті перетворення медичних закладів на некомерційне підприємство.

Висновки

З 2012 року в Україні після тривалих дискусій почалася реформа охорони здоров'я, в якій законодавчо було закріплено перехід до моделі охорони здоров'я, орієнтованої на задоволення об'єктивних потреб населення в якійсій медичній допомозі. Розробка даної моделі базувалася на даних поглибленого аналізу стану здоров'я населення та системи охорони здоров'я України, досвіду різних країн Європи, наукових дослідженнях та рекомендаціях національних і міжнародних експертів за напрямками розвитку системи охорони здоров'я України.

Ця модель на законодавчому рівні включає наступні основні аспекти:

- Структурна перебудова медичної допомоги, зокрема:

- Розмежування медичної допомоги за її видами;

- Формування мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів;

- Пріоритетний розвиток первинної медичної допомоги на засадах сімейної медицини з введенням механізмів керованості медичного маршруту пацієнта та вільного вибору пацієнтом лікаря первинної ланки;

- Упорядкування надання вторинної медичної допомоги з диференціацією закладів охорони здоров'я вторинного рівня в залежності від інтенсивності медичної допомоги, яка ними надається (лікарні інтенсивного, планового, відновного лікування, хоспіси)

- Створення на регіональному рівні єдиної системи екстреної медичної допомоги,

- Усунення дискримінації між державними та недержавними установами охорони здоров'я, поставивши їх в рівні умови.

- Введення договірних відносин між провайдерами медичних послуг (медичними



зкладами) і головними розпорядниками бюджетних коштів (НСЗУ);

– Введення системи єдиної стандартизації у сфері охорони здоров'я (державних соціальних нормативів і галузевих стандартів).

Крім того, умовою надання медичних послуг для бюджетних медичних закладів стала їх автономізація, перетворення їх на комунальні неприбуткові підприємства.

Автономізація медичних закладів передбачає формування потужних пулів фінансових ресурсів для надання вторинної, третинної та невідкладної допомоги на регіональному рівні, для надання первинної медико-санітарної допомоги – на районному / міському рівнях; зміну підходів до формування штатного розкладу закладів охорони здоров'я – виходячи з обсягу та складності роботи замість показників потенціалу; формування підходів до оплати праці з урахуванням обсягу та якості роботи.

Пропозиції щодо удосконалення державного управління процесом автономізації медичних закладів сформовані за трьома напрямками:

– Удосконалення державного управління за організаційно-правовим напрямком;

– Удосконалення державного управління за напрямком кадрової політики автономізованих медичних закладів;

– Удосконалення державного управління за напрямком ресурсного забезпечення через впровадження державно-приватного партнерства.

В організаційно-правовому напрямку розроблено модель державного управління процесом автономізації медичних закладів. При розробці моделі були виокремлені та деталізовані наступні напрямки діяльності: аналітичний, комунікаційний, нормотворчий, організаційний, управлінський; визначено основних стейкхолдерів процесу та їх роль на кожному етапі автономізації.

У зв'язку з реформою та автономізацією закладів охорони здоров'я важлива співпраця наших державних та комунальних медичних закладів з бізнесом. Бо як це було 25 років тому, так і нині – державних грошей не вистачає для надання пацієнту повного спектру сучасних медичних послуг. Огляд наявної практики взаємодії держави та бізнесу свідчить про те, що існує чимала кількість форм співпраці з різним ступенем залученості приватного сектора.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Бюджет – 2020. Міністерство фінансів України : сайт. URL: <https://mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information>
- Державна казначейська служба України. 2020. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.
- Державна служба статистики України. 2020. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
- Карамішев Д., Удовиченко Н. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення): матеріали II Всеукр. наук.практ. конф., 17-18 квіт. 2008 р. Львів, 2018. С. 129–136.
- Кошова С. Підготовка фахівців управління сферою охорони здоров'я в умовах реформи державного управління. Аспекти публічного управління. 2020. Т. 8, № 3. С. 119–128. doi:10.15421/152075
- Кравченко В. В., Орлова Н.М. Шляхи підвищення задоволеності населення якістю амбулаторної медичної допомоги. Україна. Здоров'я нації. 2016. № 2. С. 38–42.
- Лехан В. М., Крячкова Л. В., Борвінко Е. В., Волчек В. В. Аналіз перешкод на шляху розвитку системи первинної медичної допомоги в Україні та можливі підходи до їх подолання. Медичні перспективи. 2016. Том XXI. № 2 (ч. 1). С. 9–16.
- Лехан В. М., Слабкий Г. О., Шевченко М. В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. Україна. Здоров'я нації. 2015. № 3. С. 67–86.
- Лехан В. М., Крячкова Л. В., Волчек В. В. Перетворення в системах первинної медичної допомоги (порівняльний аналіз підходів в країнах Європи та в Україні : навч. посіб. Дніпропетровськ, 2016.
- Поживілова О. В., Радиш Я. Ф., Васюк Н. О., Ляховченко Л. А. Фахівець у галузі управління охороною здоров'я України: пошук моделі. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 19. С. 76–83.
- Про утворення Національної служби здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1101.
- Смирнов О. С. Бикова В. Г. Механізм економічного управління закладами охорони здоров'я. 2016. Управління розвитком. № 3 (185). С. 78–83.
- Устінов О. В. Реформа первинної медичної допомоги: сучасний стан, проблеми, шляхи вирішення. Український медичний часопис. 2013. № 5 (97). С. 24–27.
- Чебан В. І. Процес розвитку комп'ютеризації та сучасні інформаційні технології за тематикою дослідження громадського здоров'я. Україна. Здоров'я нації. 2018. №3 (50). С. 98–102.
- Щирба М. Фінансова доступність охорони здоров'я: проблеми правового статусу пацієнтів.. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. № 39 (1). С. 23–26.



REFERENCES

- Lekhan, V. M., Kriachkova, L. V., Borvinko, E. V., & Volchek, V. V. (2016). Analiz pereshkod na shliakhu rozvytku systemy pervynnoi medychnoi dopomohy v Ukraini ta mozhlyvi pidkhody do yikh podolannia [Analysis of obstacles to the development of the primary health care system in Ukraine and possible approaches to overcoming them]. *Medychni perspektyvy, Tom XXI – Medical Perspectives, Volume XXI, 2 (part 1)*, 9–16 [in Ukrainian].
- Cheban, V. I. (2018). Protsey rozvytku kompiuteryzatsii ta suchasni informatsiini tekhnolohii za tematykoiu doslidzhennia hromadskoho zdorovia [The process of computerization development and modern information technologies on public health research]. *Ukraina. Zdorovia natsii – Ukraine. Nation's Healths*, 3 (50), 98–102 [in Ukrainian].
- Karamyshev, D., & Udovychenko, N. (2008). Osnovni pryntsyipy funktsionuvannia systemy okhorony zdorovia v konteksti zahalnoiudskykh tsinnosti sotsialnoi derzhavy [Basic principles of functioning of the health care system in the context of universal values of the welfare state]. Proceedings of II All-Ukrainian Scientific and Practice Conference: *Medychne pravo Ukrainy: pravovyi status patsientiv v Ukraini ta yoho zakonodavche zabezpechennia (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonalennia) – Medical law of Ukraine: legal status of patients in Ukraine and its legislative support (genesis, development, problems and prospects for improvement)*. (pp. 129–136). Lviv [in Ukrainian].
- Koshova, S. (2020). Pidhotovka fakhivtsiv upravlinnia sferoiu okhorony zdorovia v umovakh reformy derzhavnogo upravlinnia [Training of health management specialists in the context of public administration reform]. *Public administration aspects*, 8(3), 119–128. doi:10.15421/152075 [in Ukrainian].
- Kravchenko, V. V., Orlova, N. M. (2018). Shliakhy pidvyshchennia zadovolenosti naselennia yakistiu ambulatornoi medychnoi dopomohy [Ways to increase public satisfaction with the quality of outpatient care]. *Ukraina. Zdorovia natsii – Ukraine. Nation's Healths*, 2, 38–42 [in Ukrainian].
- Lekhan, V. M., Slabkyi, H. O., & Shevchenko, M. V. (2015). Analiz rezultativ reformuvannia systemy okhorony zdorovia v pilotnykh rehionakh: pozytyvni naslidky, problemy ta mozhlyvi shliakhy yikh vyrishennia [Analysis of the results of health care reform in the pilot regions: positive consequences, problems and possible solutions]. *Ukraina. Zdorovia natsii – Ukraine. Nation's Healths*, 3, 67–86 [in Ukrainian].
- Lekhan, V. M., Kriachkova, L. V., Volchek, V. V. (2016). *Peretvorennia v systemakh pervynnoi medychnoi dopomohy (porivnialnyi analiz pidkhodiv v krainakh Yevropy ta v Ukraini [Transformation in primary health care systems (comparative analysis of approaches in European countries and in Ukraine)]*. Dnipropetrovsk [in Ukrainian].
- Ministry of Finance of Ukraine. (2020). Budget – 2020. Retrieved from <https://mof.gov.ua/uk/current-year-budget-information> [in Ukrainian].
- On the establishment of the National Health Service of Ukraine. (2017, December 27). No. 1101 [in Ukrainian].
- Pozhyvilova, O. V., Radysh, Ya. F., Vasiuk, N. O., Liakhovchenko, L. A. (2011). Fakhivets u haluzi upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy: poshuk modeli [Healthcare Management Specialist of Ukraine: Model Search]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 19, 76–83 [in Ukrainian].
- Shchyryba, M. (2016). Finansova dostupnist okhorony zdorovia: problemy pravovoho statusu patsientiv [Financial affordability of health care: problems of legal status of patients]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Pravo – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law*, 39 (1), 23–26 [in Ukrainian].
- Smyrnov, O. S. & Bykova, V. H. (2016). Mekhanizm ekonomichnogo upravlinnia zakladamy okhorony zdorovia [The mechanism of economic management of health care facilities]. *Upravlinnia rozvytkom – Development Management*, 3 (185), 78–83 [in Ukrainian].
- State Treasury Service of Ukraine. (2020). Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/ua> [in Ukrainian].
- State Statistics Service of Ukraine. (2020). Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
- Ustinov, O. V. (2013). Reforma pervynnoi medychnoi dopomohy: suchasnyi stan, problemy, shliakhy vyrishennia [Reform of primary health care: current status, problems, solutions]. *Ukrainskyi medychnyi chasopys – Ukrainian Medical Journal*, 5 (97), 24–27 [in Ukrainian].

Lukash Svitlana

Ph.D. <https://orcid.org/0000-0003-1948-7683>, svitlana.lukash@gmail.com

Maslak Oleksandr

Ph.D. <https://orcid.org/0000-0003-3432-7311>

Pobidynskyi Roman

Master, <https://orcid.org/0000-0002-7255-0007>

Стаття надійшла / Article arrived: 13.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 21.02.2021



Орест Красівський, Вікторія Товт

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

Особливості та проблеми здійснення митного контролю в контексті європейської інтеграції

В статті розглянуто етапи становлення митної справи та започаткування інтеграційних процесів України в Європейський Союз у сфері транскордонної співпраці, врегулювання прикордонних взаємовідносин, розробки митної політики, яка здатна забезпечити ефективні контакти сторін тощо. Розглянуто визначення митного контролю у чинному законодавстві та науковцями.

Досліджено основні правопорушення при здійсненні митного контролю, які знижують ефективність цієї процедури та роблять її неспроможною результативно виконувати свої функції. Наведено основні проблеми невідомості методологічного забезпечення діяльності митних органів при виконанні їх повноважень, що негативним чином впливає на якість, достовірність та оперативність виконання покладених на них завдань.

Здійснено аналіз кадрового забезпечення митних органів, а саме їх кваліфікації, якості організації умов праці, особливостей відряджень та їх оплати, заробітної плати та інших проблем, що стоять на перешкоді ефективної роботи контролюючих органів. Розкрито основні завдання, які пов'язані із формуванням нової кадрової політики в митних органах через покращення професійного рівня підготовки працівників, організацію співробітництва між контролюючими органами і навчальними закладами та забезпечення необхідною методичною, практичною і навчальною літературою осіб, які навчають на курсах чи проходять підвищення кваліфікації тощо.

Запропоновано шляхи покращення державного управління митним контролем в Україні задля запобігання таким розповсюдженим правопорушенням як поширення схем незаконного обігу товарів та контрабанди, виведення з тіні товарообігу товарів, що імпортуються з-за кордону. Наголошено на необхідності усунення проблеми ефективної координації діяльності органів, що здійснюють митний контроль, а також проблемі прискорення здійснення контрольних процедур, оформлення, контролю та інших формальностей на кордоні через узгодження української законодавчої бази з міжнародними стандартами. Здійснено аналіз основних проблем попереднього митного контролю та запропоновано шляхи їх вирішення.

Аргументовано напрямки вдосконалення державного управління митним контролем України, які допоможуть ефективніше виявляти правопорушення в досліджуваній сфері, розробляти методи та підходи до їх усунення та мінімізації, а також відшкодовувати збитки, які з'являються в процесі порушень законодавства.

Ключові слова: митний контроль, митні органи, кадрове забезпечення, державне управління, перетин кордону, європейський досвід, правопорушення

Orest Krasivskyi, Victoria Tovt

Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Features and problems of customs control in the context of European integration

The article considers the stages of formation of customs business and initial training integration processes of Ukraine in the European Union in the field of cross-border cooperation, settlement of border relations, development of a custom policy which is capable to ensure effective contacts of the parties etc. Also the article considers the definition of customs control in current legislation and done by scientists.

Investigated the main offenses during the implementation of customs control, which underestimate the effectiveness of this procedure and make it ineffective to perform their functions. The main problems of methodological inefficiency are given during ensuring the activities of customs authorities in the exercise of their powers, which has a negative influence on the quality, reliability and efficiency of their implementation tasks.

Carried out an analysis of the staffing of customs authorities, namely their qualifications, the quality of the organization of working conditions, the peculiarities of business trips and their payment, wages and others problems that hinder the effective work of regulatory authorities. Revealed the main tasks related to the formation of a new personnel policy in the customs authorities through improving of professional level of training of employees,



organization of cooperation between regulatory authorities and educational institutions and providing the necessary methodological, practical and educational literature of persons who teach courses or undergo advanced training, etc.

Proposed ways of improving public administration by customs control in Ukraine in order to prevent such common offenses as proliferation of schemes illicit trafficking in goods and smuggling, withdrawal from the shadow of trade in goods that imported from abroad. Emphasized on necessity to eliminate the problem of effectively coordination of the activities of customs control bodies, and also the problem of acceleration of control procedures, registration, control and others formalities at the border through the coordination of the Ukrainian legal framework with international standards. The analysis of the main problems of the previous customs is carried out control and suggested ways to solve them.

Argued areas for improving public administration by the customs control of Ukraine, which will help to detect offenses in research area more effectively, develop methods and approaches to their elimination and minimization and also to indemnify for damages incurred in the process of violating the law.

Keywords: *customs control, customs authorities, staffing, state management, border crossing, european experience, offenses*

Вступ.

Система митного контролю слугує важливим інструментом забезпечення економічної безпеки держави в правовому та економічному контексті, що дає змогу гарантувати реалізацію національних інтересів української держави. Відповідно до цього формується митна система країни, і важливу роль у цьому процесі повинні відігравати державні органи влади. Відповідно це зумовлює потребу пошуку шляхів покращення державного управління митним контролем України.

У сучасних умовах відбуваються незворотні процеси інтеграції економічної системи України до міжнародної фінансової та економічної систем, і саме в такому руслі реалізуються ринкові відносини в країні, трансформуються економічні відносини між суб'єктами. Саме це обумовлює особливу актуальність вирішення проблеми організації та проведення митного контролю.

Проблеми функціонування митних органів розглядаються у працях таких науковців, як Бережнюк І., Білуха М., Гупанова Ю., Вакульчик О., Крисоватий А., Мартинюк В., Микитенко Т., Науменко В., Пашко П. та інші. Проте їх дослідження стосуються загальної проблематики організації здійснення митного контролю, управління митною діяльністю в Україні тощо.

Метою даної статті є аналіз забезпечення митного контролю в контексті європейської інтеграції України при перетині кордону, виділення основних проблем здійснення та шляхи його удосконалення в сучасних умовах.

Результати досліджень.

Міжнародно-правові засади співробітництва

між Україною та Європейським Союзом беруть свій початок у 1991 році, коли міністр закордонних справ Нідерландів, що головував на той час в Євросоюзі, офіційно визнав незалежність української держави. Відтоді українська сторона отримала можливість претендувати на об'єктивну та взаємовигідну співпрацю з країнами Європейського Союзу, будучи повноправним членом таких взаємовідносин.

Обумовлені інтеграційними процесами стратегічні плани розвитку митної справи в Європейському Союзі та країнах, які прагнуть членства (зокрема Україна), є окресленими у Митних прототипах ЄС (Customs Blueprints) шляхом визначення певних стандартів: комплексна та стабільна система митного законодавства; механізм співпраці митниці з національними та міжнародними правоохоронними органами; запровадження новітніх інформаційних технологій на митниці; спрощення митних процедур; механізм ідентифікації митних ризиків; ефективність митного аудиту та пост-аудиту як форм митного контролю (Вакульчик, 2012).

Очевидно, що спільні кордони України та ЄС означають, що між сторонами повинні налагоджуватися стосунки у сфері транскордонної співпраці, врегулювання прикордонних взаємовідносин, розробка митної політики, яка здатна забезпечити ефективні контакти сторін. В основі митної політики лежить нормативно-правова база, яка покликана врегульовувати питання, пов'язані зі встановленням мита, перетином товарів через митний кордон, розробкою митних тарифів та забезпеченням співпраці у сфері митного регулювання.

Конституція України в статті 2 проголошує, що «суверенітет України поширюється на всю її територію, яка, в межах існуючого кордону, є цілісною і недоторканою». А в статті 17 частині 1 сказано, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, всього Українського народу». Щодо міжнародного аспекту, то стаття 13 Основного Закону свідчить, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права». У свою чергу, стаття 9 говорить, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (Конституція, 2006).

Ці всі тези є свідченням того, що ефективна реалізація митної політики є обов'язковою умовою гармонійного розвитку України в сучасному суспільстві та лежить в основі сталого політичного, економічного та соціального розвитку держави.

Митний контроль має нормативну регламентацію – в Митному кодексі зазначено, що це «сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм Митного кодексу України, законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку. Митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України» (Митний кодекс, 2012).

У Кіотській конвенції міститься визначення поняття митного контролю як «сукупності заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства» (Міжнародна конвенція, 1973).

У модернізованому Митному кодексі Європейського Союзу від 2008 р. під «контролем митної влади» розуміються «спеціальні дії, які проводяться для забезпечення реалізації митних та інших правил, що застосовуються до товарів, а саме: огляд товарів, перевірка наявності

та правильності заповнення документів, перевірка бухгалтерських рахунків та інших записів, огляд транспортних засобів, багажу та особистих речей, надання офіційних запитів тощо». Також так само використовується термін «нагляд митної влади», який визначає «сукупність дій митної влади, які проводяться з метою забезпечення реалізації митних та інших правил, що застосовуються до товарів» (Regulation, 2008).

Поряд із нормативним визначенням у науковій літературі існує немало підходів до розуміння цього поняття. Так, Мартинюк В. П. розглядає митний контроль як складову митної системи, яка зі свого боку являє «сукупність тарифних і нетарифних інструментів, принципів, форм і методів їх установлення, зміни чи відміни, механізм, який забезпечує своєчасну та повну сплату митних платежів, відповідальність за порушення митного законодавства, а також державні органи, на які покладено обов'язки реалізовувати політику у сфері державної митної справи» (Мартинюк, 2010).

Система митного контролю слугує важливим інструментом забезпечення економічної безпеки держави в правовому та економічному контексті, що дає змогу гарантувати реалізацію національних інтересів української держави. Відповідно до цього формується митна система країни, і важливу роль у цьому процесі повинні відігравати державні органи влади. Відповідно це зумовлює потребу пошуку шляхів покращення державного управління митним контролем України.

У сучасних умовах відбуваються незворотні процеси інтеграції економічної системи України до міжнародної фінансової та економічної систем, і саме в такому руслі реалізуються ринкові відносини в країні, трансформуються економічні відносини між суб'єктами. Саме це обумовлює особливу актуальність вирішення проблеми організації та проведення митного контролю.

Особливий акцент слід поставити на питанні правопорушень у зазначеній сфері. Так, у процесі реалізації митних правовідносин найбільш поширеними є наступні правопорушення:

- витрачання фінансових ресурсів держави не за цільовим призначенням;



- недоотримання коштів до бюджетів унаслідок фінансових махінацій та правопорушень у процесі перетину митного кордону української держави;

- маніпуляції із цінами та вартістю активів при веденні бухгалтерського обліку;

- недотримання правових норм, які стосуються штатної дисципліни працівників митних органів, а також норм щодо оплати праці;

- завищення обсягів та вартості наданих послуг суб'єктами, зайва оплата за них тощо.

Наявність таких порушень свідчить про низьку ефективність системи митного контролю та її неспроможність результативно виконувати свої функції.

Ці та багато інших правопорушень є наслідком проблем, які існують в українському суспільстві. Зокрема, мова йде про зловживання митними органами своїми повноваженнями, порушення ними законодавства та недієвість методологічного забезпечення реалізації ними своїх функцій. Такі дії призводять до наступного:

- дублювання та виконання паралельних функцій органами митного контролю внаслідок неналежної координації своїх дій та взаємодії між ними;

- внаслідок цього порушення гармонійної роботи між даними інституціями;

- незадовільність профілактичних дій органів митного контролю та недостатня увага до цього;

- неможливість у багатьох випадках результативно реалізувати цілі та завдання митного контролю за рахунок відсутності єдиної інформаційної системи митного контролю;

- організаційна система митного контролю демонструє свою неефективність та громіздкість.

Усі перераховані проблеми та правопорушення як їх наслідок породжені багатьма чинниками, визначальним з яких є незадовільний рівень аналітики в низових ланках інституційного забезпечення здійснення митного контролю в Україні. Неналежний рівень інформатизації державних органів митного контролю та їх взаємодії, а також у багатьох випадках відсутність можливості доступу митних органів до необхідних реєстрів негативним

чином впливає на якість, достовірність та оперативність виконання ними покладених на них завдань.

Такі види митного контролю, як попередній, поточний та наступний, на даний час не відповідають один одному та не є взаємоузгодженими. У свою чергу це веде до розбалансованості системи контролюючих органів у митній сфері та відсутності в Україні систематизованого та гармонійного контролю загалом. Це потрібно розцінювати як проблему комплексного характеру, яка має вплив на низку сфер суспільного життя та свідчить про відсутність превентивних характеристик стосовно митного контролю. Це означає, що митний контроль стоїть на слабких позиціях щодо запобігання правопорушень, які стосуються кругообігу фінансових ресурсів у бюджетній сфері та наповнення коштами бюджетів різних рівнів. У сучасних умовах митні контролюючі органи спрямовані на реалізацію каральних функцій, але аж ніяк не попереджувальних чи виховних у напрямі мінімізації правопорушень в митній сфері.

Значна безсистемність та невпорядкованість системи митного контролю в Україні призводить до надмірної завантаженості митних контролюючих органів різноманітними перевітками та розбалансованості їх діяльності. При цьому спостерігається наступне: у сфері обороту грошових потоків, які мають стосунок до державних фінансових ресурсів, спостерігається безконтрольність здійснюваних процедур. В той же час контролюючі процедури мають чітко виражений фіскальний характер та принцип дії.

Значною проблемою, яка поширюється на усі сфери життєдіяльності української держави, є недосконалість нормативно-правового забезпечення усіх процесів, які спостерігаються в національній системі. Це стосується і митної сфери та роботи митних органів, функції яких часто дублюються та повторюються. Результатом цього є звичка перекладати відповідальність одних інституцій на інші, що зумовлює негативні результати функціонування митної сфери в цілому. До прикладу можна розглянути права та повноваження митних та податкових органів, регламентованих статтею 20 Податкового кодексу України. Правові норми щодо прав цих органів є нечіткими та розмитими, внаслідок чого неможливо

чітко регламентувати права контролюючих митних органів. Це свідчить про потребу покращення державного управління органів митного контролю шляхом удосконалення законодавства.

Кадрове питання є одним із гострих та таких, які потребують ґрунтовного підходу до вирішення низки проблем. Зокрема, мова йде про залучення кваліфікованих працівників у сферу митного контролю, що ускладнюється такими чинниками, як умови праці, особливості відряджень та їх оплати, заробітна плата та інші проблеми, що стоять на перешкоді ефективній роботі контролюючих органів. Нові стандарти організації митної справи зумовлюють потребу нового підходу до організації професійної кадрової підготовки митних контролюючих органів, що також є значною проблемою в сучасних умовах. Контролери повинні проходити кваліфіковану кадрову підготовку, проте за умов значної обмеженості цього кадровий аспект характеризується гостротою та актуальністю його вирішення. Низький рівень методичного, навчального та прикладного забезпечення, брак відповідної літератури призводять до труднощів стосовно навчання та підвищення кваліфікації кадрів у сфері митного контролю.

На даний час перед державою стоїть низка завдань, пов'язаних із формуванням нової кадрової політики в митних органах. Відповідно до цього на рівні держави потрібно забезпечити кадрову підготовку за рахунок реалізації наступних дій:

- покращення професійного рівня підготовки працівників органів митної служби України та, як наслідок, підвищення ефективності їх діяльності за рахунок проведення навчальних тренінгів, семінарів та курсів підвищення кваліфікації;

- організація співробітництва між контролюючими органами та навчальними закладами, покликаними навчати контролерів у митній сфері;

- забезпечення необхідною методичною, практичною та навчальною літературою осіб, які навчаються на курсах чи проходять підвищення кваліфікації.

У процесі реалізації уніфікованої кадрової політики в органах митного контролю потрібно органічно поєднувати досвід кваліфікованих працівників похилого

віку та професійність молодого кадрового складу. Це дасть можливість гарантування стабільності кадрової роботи в органах митного контролю, що у поєднанні із постійним та обґрунтованим оновленням працівників сприятиме ефективній роботі контролюючих органів. Зокрема, досвід старшого покоління, який працівники зможуть передати молодим колегам, слугуватиме результативним фундаментом для координації та наставництва недосвідчених працівників.

Покращення державного управління митним контролем в Україні потрібно реалізовувати в безпосередній взаємодії із громадськістю, щоб запобігти таким розповсюдженим правопорушенням, як поширення схем незаконного обігу товарів та контрабанди, відповідно до чого отримуються надприбутки порушниками митного кордону. Також необхідно акцентувати увагу на необхідності виведення з тіні товарообігу товарів, що імпортуються з-за кордону.

Щоб убезпечити державу та населення від цих незаконних дій, необхідно здійснити наступне:

- переймати кращий досвід та напрацювання розвинених країн із даного питання;

- використовувати в практиці здійснення митного контролю ті стандарти, які схвалені митними та податковими адміністраціями розвинених країн;

- на цій основі розробити та обґрунтувати використання тих складових, які доцільно використовувати в процесі реалізації митного контролю в Україні;

- гармонізація підходів до здійснення контролю у напрямі підвищення результативності контрольних дій на митній території без урахування виконавчих або адміністративних витрат у процесі реалізації функцій та завдань контрольних органів.

Слід наголосити на тому, що існує проблема ефективної координації діяльності органів, що здійснюють митний контроль, а також проблема прискорення здійснення контрольних процедур. Це вимагає узгодження української законодавчої бази з міжнародними стандартами. Також тут потрібно зосередити увагу на необхідності активного впровадження



попереднього митного контролю та покращенні організаційних підходів до реалізації контрольних функцій. Поряд із цим необхідно удосконалити митні процедури для пришвидшення проходження митного оформлення, контролю та інших формальностей на кордоні.

Стосовно попереднього митного контролю, то тут варто детальніше проаналізувати основні проблеми, які існують на даний час у напрямі його реалізації та запропонувати шляхи їх вирішення:

- У першу чергу, визначивши проблематику здійснення попереднього митного контролю, необхідно внести відповідні зміни до законодавчої бази української держави. Треба узгодити ці зміни із тими нормативно-правовими актами, які прийняті Державною фіскальною службою України та іншими контролюючими органами. Поряд із цим потрібно впровадити в життя технологічні схеми та алгоритми реалізації митного контролю відповідно до зазначеної проблеми.

- Для удосконалення механізму реалізації попереднього митного контролю потрібно зосередити увагу на потребі проведення круглих столів, семінарів та інших форм професійного навчання для тих працівників, які працюють в оперативних підрозділах органів, що здійснюють митний контроль, в оперативних підрозділах.

- У контексті реалізації Україною євроінтеграційних прагнень потрібно посилити митний контроль за проходженням вантажів із харчовими продуктами через кордон. З цією метою необхідно проводити спеціалізовані завдання працівників митної служби щодо безпечності вантажів, що проходять через митний кордон.

- Проводити покращення взаємної співпраці та комунікації, а також координації дій органів, що здійснюють митний контроль, в період підготовки до євроінтеграції.

- На державному рівні необхідно вирішити питання обміну інформації між органами митного контролю в контексті врахування інформаційних, матеріально-технічних, організаційних та правових передумов шляхом формування та використання спеціальних електронних баз.

- Упровадження норм щодо функціонування Електронного Уряду та

реалізації електронного товарообігу в українській державі, відповідно до чого здійснювати постійну роботу на рівні Парламенту, уряду та Державної фіскальної служби України.

Відповідно до потреби посилення уваги до попереднього митного контролю необхідно інформувати суб'єктів, які провадять зовнішньоекономічну діяльність, про специфіку здійснення попереднього документального контролю. Цю функцію слід покласти на Державну митну службу України та контролюючі органи. Зокрема, можна діяти наступним чином: представляти на відповідних сайтах служби та контролюючих органів дані про особливості здійснення контрольних процедур митними органами, а також на державному кордоні в пунктах пропуску товарів розмішувати спеціальні стенди з інформацією про реалізацію попереднього митного контролю.

Висновки.

Підсумовуючи сказане, варто дійти до висновку, що вдосконалення державного управління митним контролем України потребує прискіпливої уваги та реалізації на рівні держави наступних дій, які допоможуть ефективніше виявляти правопорушення в досліджуваній сфері, розробляти методи та підходи до їх усунення та мінімізації, а також відшкодовувати збитки, які з'являються в процесі порушень законодавства:

- покращити ресурсне забезпечення митного контролю в Україні;

- оптимізувати повноваження та функції контролюючих органів та на цій основі покращити організаційне забезпечення системи митного контролю в цілому;

- організувати роботу митної служби таким чином, щоб вона могла оперативно, кваліфіковано та адекватно відповідати на суспільні виклики і забезпечувати належні контрольні процедури в напрямі захисту державного кордону;

- уніфікувати нормативно-правову базу щодо митного контролю у напрямі прозорості діяльності контролюючих органів.

Отже, впровадження у життя запропонованих заходів дасть можливість покращити державне управління митним контролем в Україні, підвищити рівень дисципліни



контролюючих органів, привести законодавчу базу у відповідність із міжнародними стандартами, покращити методологічне та інформаційне забезпечення контрольного процесу на державному кордоні, а також покращити кадрове забезпечення митних органів України. Запропоновані заходи повинні реалізовуватися в комплексі – лише таким чином можна буде досягти найкращого результату.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Вакульчик О. М. Використання досвіду ЄС у побудові системи законодавчого та методичного забезпечення митного пост-аудиту в Україні. *Економічні науки*. 2012. № 2. С. 11–22.
- Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Київ : Видавничий дім «Скіф», 2006. 48 с.
- Мартинюк В. П. Про доцільність використання терміна «митна система держави». *Митна безпека*. 2010. № 2. Серія «Економіка». С. 144–145.
- Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. Офіційний вісник України. 2012. № 32. Ст. 1175.
- Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) від 18 травня 1973 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/995_643/page.
- Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Custom Code (Modernized Customs Code). *Official Journal of European Communities*. L 145, 1. P. 67.

REFERENCES

- Vakuljchik, O. M. (2012). Vykorystannja dosvidu JeS u pobudovi systemy zakonodavchogho ta metodychnogho zabezpechennja mytnogho post-audytu v Ukrajinі [Using the EU experience in building a system of legislative and methodological support for customs post-audit in Ukraine]. *Economic sciences*, 2, 11–22 [in Ukrainian].
- Konstytucija Ukrainy: Prynjata na p'jati sesiji Verkhovnoji Rady Ukrainy 28 chervnja 1996 roku iz zminamy, vnesenymy zakonom Ukrainy vid 8 ghrudnja 2004 roku № 2222-IV [Constitution of Ukraine: Adopted at the Fifth Session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996, as amended by the Law of Ukraine of December 8, 2004 № 2222-IV]. (2006). Kyiv: Vydavnychyj dim «Skif» [in Ukrainian].
- Martynjuk, V. P. (2010). Pro docilnistj vykorystannja termina «mytna systema derzhavy» [On the expediency of using the term «customs system of the state»]. *Mytna bezpeka – Customs security, 2 Serija «Ekonomika»*, 144–145 [in Ukrainian].
- Mytnyj kodeks Ukrainy vid 13 bereznja 2012 r. [Customs Code of Ukraine of March 13, 2012]. *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 32, Art. 1175 [in Ukrainian].
- Mizhnarodna konvencija pro sproshhennja i gharmonizaciju mytnykh procedur (Kiotsjka konvencija) vid 18 travnja 1973 r. [International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention) of May 18, 1973]. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/995_643/page [in Ukrainian].
- Regulation (EC) № 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Custom Code (Modernized Customs Code). *Official Journal of European Communities*, 145 (1), 67.

Krasivskyi Orest

Dr. Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0002-7028-6038>, krasivski@ukr.net

Tovt Victoria

Ph.D. Student, <https://orcid.org/0000-0003-1046-600X>, tovtviaktoriya@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 14.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 21.02.2021



Ірина Шумляєва

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

Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні

У статті розглядаються особливості європейських правових актів, які стосуються демократичних практик партисипативної демократії, з метою їх подальшого впровадження в Україні. Зважаючи на недостатній рівень участі населення у виробленні та прийнятті публічно-управлінських рішень на локальному рівні в Україні, звернено увагу на окремі елементи партисипативного механізму залучення членів місцевих громад до місцевого самоврядування в європейських документах з питань реалізації ними права на місцеве самоврядування.

Здійснено аналіз європейських норм з муніципальної партисипації, який засвідчив їх еволюціонування під впливом розвитку системи демократичного публічного управління та побудови активного громадянського суспільства. Результатом цього процесу стало створення сучасної комплексної системи взаємодії і співробітництва місцевих влад з територіальними громадами через інструменти концепції транспарентної муніципальної діяльності. Зіставлення змісту європейських актів щодо участі громадян в місцевому публічному житті, які приймалися протягом різних років, дозволило зробити висновок про те, що новітні документи поряд з узагальненням важливих принципів, форм і методів партисипативної демократії, вміщених у попередніх актах, також доповнено сучасними принципами і заходами їх реалізації, а оновлені способи можуть більш ефективно використовуватися під час застосування форм партисипативної демократичної участі на різних етапах співучасті.

Визначено, що сучасні європейські тенденції демократизації управлінських процесів та заохочення участі громадян в місцевому публічному житті впливають на підвищення рівня участі громадян у вирішенні питань місцевого значення в Україні. Запропоновано виділяти три послідовні рівні участі громадян в прийнятті публічно-управлінських рішень місцевого значення залежно від виду відносин, ступеню участі членів територіальної громади та інтенсивності процесу (низький – базовий інформаційний, середній – публічно-консультаційний, високий – партнерський діалоговий), регламентацію форм на кожному з них і відповідне змістовне наповнення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, публічно-управлінські рішення, публічне управління, місцева громада, участь громадян, партисипативна демократія*

Iryna Shumliaieva

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Influence of European norms of participatory democracy on increasing the level of Ukrainian citizens participation in local government

The article considers the European legal acts features concerning democratic practices of participatory democracy for their further implementation in Ukraine. Given the insufficient level of public participation in the development and adoption of public administration decisions at the local level in Ukraine, the attention is focused on some elements of the participatory mechanism of involving members of local communities in local self-government in European documents on exercising the right to local self-government.

The analysis of European norms on municipal participation, which testified to their evolution under the influence of building a system of democratic public administration and an active civil society, is made. The result of this process is the creation of a modern integrated system of interaction and cooperation of local authorities with local communities through the tools of the concept of transparent municipal activities. The comparison of the content of European acts on citizen participation in local public life, adopted over the years, allows concluding that the latest documents, along with a summary of considerable principles, forms and methods of participatory democracy contained in previous acts, are also supplemented by modern principles and measures of their implementation; and the updated methods can be used more effectively using forms of participatory democratic participation at different stages of the complicity.

It is determined that modern European tendencies of democratization of administrative processes and encouragement

of citizens' participation in local public life influence the increasing the citizens' participation level in making decisions of local value issues in Ukraine. It is suggested to distinguish three consecutive levels of citizen participation in making public administration decisions of local importance depending on the type of relationship, the degree of the local community members' participation and the intensity of the process (low – general information, medium – public consultation, high – partner dialogue), the regulation of forms on each of them and the relevant content.

Keywords: *local self-government, public administration decisions, public administration, local community, citizen participation, participatory democracy*

Постановка проблеми.

Однією з головних проблем, що стоять нині перед сучасною Україною у сфері публічного управління, є недостатній рівень участі громадян в управлінських процесах, у виробленні та прийнятті публічно-управлінських рішень на локальному рівні. Стан сучасного українського суспільства детермінує необхідність поступової децентралізації політичного управління, розвиток інститутів місцевого самоврядування, що стосується й підвищення рівня самоврядної активності громадян. Розвиток партисипативних відносин в Україні спирається на історично сформовані демократичні традиції, які продемонстрували високу ступінь ефективності участі населення у вирішенні питань місцевого значення (Шумляєва, 2006; Шумляєва, 2010). Тому розвиток ідей та практики партисипативної демократії в сучасній Україні не є відходом від традицій жорсткої державності, а зверненням до самобутніх демократичних традицій, які існували протягом тривалого часу в різних регіонах нашої держави.

Водночас тривала відсутність місцевого самоврядування за радянських часів негативно вплинула і загальмувала розвиток демократичного врядування, що привело до нерозвиненості органів місцевого самоврядування, їх залежності від інтересів центральної влади, місцевих еліт, які фактично визначають цілі та напрями локальної публічної політики. У результаті інтереси населення адміністративно-територіальних одиниць залишаються на другому плані, або недостатньо враховуються органами місцевого самоврядування. Це стало значною проблемою для сфери публічного управління, оскільки породжує недовіру до органів влади з боку пересічних громадян, дезорієнтацію та розчарування їх в можливості побудови демократичного громадянського суспільства.

Відповідно першочерговим завданням у напрямі розвитку демократії в Україні має стати обов'язкове використання партисипативних принципів в діяльності місцевих органів влади. Їх реалізація пов'язана із відродженням місцевих традицій самоврядування, поширенням і розвитком існуючих громадських ініціатив, а також зі створенням нових структур співучасті під час вирішення питань місцевого значення, запозичених з досвіду європейських країн. Обраний Україною курс на європейську інтеграцію вимагає врахування кращих демократичних практик партисипативної демократії, які відтворені в різних документах європейських інституцій, з метою диверсифікації спільної діяльності інститутів місцевого самоврядування стосовно вирішення питань місцевого значення, що дозволить підвищити рівень демократизації публічно-управлінського процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика розвитку партисипативної демократії, у тому числі й на рівні місцевого самоврядування, є предметом дослідження багатьох науковців, серед яких Т. Андрійчук, Б. Барбер, О. Батанов, А. Гук, В. Кравченко, В. Олуйко, Х. Приходько, В. Прошко та інші. Водночас в умовах здійснення сучасних демократичних трансформацій, реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням євроінтеграційних прагнень України актуалізується постановка та вирішення завдання щодо реалізації на вітчизняному підґрунті європейських норм партисипативної демократії з метою підвищення рівня участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Такий підхід обумовлює необхідність здійснення подальших наукових розвідок стосовно змісту європейських актів, присвячених питанням участі громадян в місцевому публічно-управлінському житті, а також можливості їх запровадження в Україні.



Мета статті.

Метою статті є теоретичне обґрунтування впливу європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні на сучасному етапі демократизації публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Суспільний прояв ідей партисипативної демократії (демократії участі або співучасті) на рівні місцевих громад стосується залучення їх членів до участі у вирішенні питань місцевого значення, а також реального впливу на прийняття публічно-управлінських рішень. Якщо на державному рівні вплив-участь (партисипація) характеризується залученням широких верств населення з метою тиску на владу (Політологія, 2016, с. 114), а партисипативний механізм розглядається як сукупність методів активної участі максимально широкого кола громадян в політичному процесі, то на місцевому рівні партисипативна демократія передбачає існування таких механізмів, за допомогою яких громадяни через щоденну роботу органу місцевого самоврядування мають можливість впливати на поточний процес прийняття рішень (Прошко, 1999, с. 19).

Незважаючи на позитивні риси демократії участі, яка поєднує пов'язані між собою механізми представницької та безпосередньої демократії через самоврядування громадян, за якого активні громадяни безпосередньо урядують для вирішення головних для них питань (Барбер, 2005, с. 257), до яких слід віднести її іміджеві переваги, залучення громадян і врахування їх інтересів, розбудову громадянського суспільства, а також розподіл обов'язків з питань розвитку громади між суб'єктами місцевого самоврядування (Місьцеве самоврядування в Україні, 2014, с. 53), ці інструменти можуть також відігравати й негативну роль, ускладнюючи прийняття рішень (Андрійчук, 2019, с. 47). Це актуалізує питання перегляду нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування з метою уточнення й усунення прогалин в чинному муніципальному законодавстві. Погодимося, що в цей трансформаційний для вітчизняного місцевого самоврядування період, розвиток муніципальної партисипативної демократії пов'язаний зі здійсненням

систематизації законодавства про місьцеве самоврядування шляхом кодифікації, де один з пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам (Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р., 2011, с. 25). За таких обставин належне правове оформлення партисипативного механізму місцевої муніципальної демократії має передбачати комплексне закріплення сукупності форм і методів реалізації принципів народовладдя через систему заходів щодо взаємодії місцевих органів публічної влади і територіальних громад під час вирішення питань місцевого значення.

Як вбачається, в концепції партисипативної демократії на рівні місцевого самоврядування системоутворюючими критеріальними факторами виступають: парадигмальні засади (зв'язок та широке спілкування між громадянами та органами місцевого самоврядування, безпосередня участь членів територіальних громад у прийнятті публічно-управлінських рішень); керівні ідеї (належного демократичного врядування, взаємоповаги до учасників партисипативних відносин, відкритість, прозорість, підзвітність, оперативність, недискримінація та інклюзивність, рівноправність, доступність тощо); загальні характеристики (партнерські відносини між органами місцевого самоврядування та місцевою громадою, поєднання елементів представницької та безпосередньої демократії, моніторинг і контроль за діями органів публічного управління на локальному рівні, пряме включення громадян у вирішення публічних справ місцевого значення, розуміння громадянами відповідальності за власні дії щодо громадського життя та їх результати); функціональне призначення (надання інформації, консультування, діалог, активне залучення); нормативне закріплення (у вітчизняних, міжнародних та європейських актах з різних аспектів демократичної громадської участі у вирішенні питань місцевого значення).

У публічному управлінні європейських країн партисипативний механізм формувалася протягом тривалого часу, еволюціонувавши

до комплексної системи взаємодії і співробітництва місцевої влади з громадами через інструменти концепції транспарентної муніципальної діяльності. Цей процес був безпосередньо пов'язаний із розвитком системи демократичного публічного управління та побудови активного громадянського суспільства, що дозволило досягти стійких традицій взаємодії влади і громади, заснованих на обох бажанні сторін якнайкраще й найбільш ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Слід відзначити, що партисипативна орієнтація публічного управління на місцевому рівні в європейських країнах побудована на низці правових актів, що стосуються участі громадян в місцевому управлінському житті, публічних обговореннях і консультаціях, а також розширенні прав і можливостей громадян. Загальною позитивною тенденцією, яка має місце останнім часом, є те, що європейські активістосовноучастігромадськостіупроцесах прийняття рішень постійно оновлюються, зважаючи на розвиток суспільно-політичних, соціально-економічних та інших умов, сприяючи трансформації стандартів участі членів місцевих громад у процесі прийняття локальних публічно-управлінських рішень в напрямі його демократизації, а також напрацюванні нових механізмів побудови діалогових і партнерських форм співпраці органів публічної влади з громадянами.

Нові документи, як правило, містять узагальнення попередніх актів, разом включаючи додаткові сучасні принципи і заходи реалізації, оновлені методи, які можуть використовуватися під час застосування форм партисипативної демократичної участі, відповідно до циклічності різних етапів розвитку демократичних інститутів в країнах ЄС. Конкретні релевантні інструменти, що закріплені окремими країнами ЄС для стимулювання ініціатив з реалізації участі громадянами права на місцеве самоврядування, відрізняються залежно від рівня залучення, а їх правове закріплення є гарантією створення сприятливого середовища для діяльності територіальної громади та активізації її членів щодо реалізації права на місцеве самоврядування.

Серед таких європейських актів слід відзначити: Додатковий протокол

до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р., який набрав чинності 1 березня 2013 р. (підписаний Україною 20 жовтня 2011 р., проте не ратифікований), присвячений особливостям реалізації права кожного вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади (Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р., 2011); Нафпліонську декларацію «Сприяння територіальній демократії в просторовому плануванні» СМ(2014)91, прийняту на 16-й сесії Конференції міністрів Ради Європи, відповідальних за просторове планування (СЕМАТ) (Нафпліон, Греція, 17 червня 2014 р.), згідно якої участь громадськості дає змогу сформувати спільне бачення щодо розвитку території та посилити почуття приналежності громадян до розбудови громади (Napflion Declaration: promoting territorial democracy in spatial planning, 2014); Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень СМ(2017)83-final, прийняті Комітетом міністрів 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів, метою яких є посилення та сприяння участі окремих громадян, неурядових організацій та громадянського суспільства в прийнятті політичних рішень (Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень СМ(2017)83-final, 2017); Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи «Участь громадськості в процесі прийняття рішень» (м. Страсбург, травень 2016 р.), підготовлений Європейським центром некомерційного права для Європейської комісії з питань демократії та державного управління з метою підготовки рекомендацій щодо участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень, вміщуючи описуючи стандарти та принципи участі, що існують, шляхом посилання на ключові документи, ухвалені органами Організації Об'єднаних Націй, а також міжнародні конвенції та документи, затверджені Радою Європи, Європейським Союзом та ОБСЄ (Участь



громадськості в процесі прийняття рішень, 2016); Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2018)4 щодо участі громадян у місцевому публічному житті, прийняту Комітетом міністрів 28 листопада 2018 р. на 1330-му засіданні заступників міністрів, прийнята з метою оновлення Рекомендації (2001)19 (Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, 2018).

Так, серед важливих новацій Рекомендації CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті слід відзначити надання в ній визначення поняття «місцеве публічне життя», як усіх питань, послуг та рішень, і, зокрема, управління та керівництво справами, що відносяться до місцевої громади або стосуються її, а також терміну «громадянин», що застосовується у контексті реалізації партисипативної участі громадян у прийнятті рішень місцевого значення, означаючи будь-яку особу (включаючи, у відповідних випадках, іноземних громадян, визначення яких надано у ст. 2 Конвенції про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 р.), яка належить до місцевої громади. Одночасно передбачено, що належність до місцевої громади передбачає наявність стійкого зв'язку між особою і цією громадою (Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, 2018).

Крім цього, в Рекомендації CM/Rec(2018)4 більше уваги приділено конкретизації кроків, які сприятимуть заохоченню участі громадян в місцевому публічному житті, зокрема:

- загальним (наприклад, підвищувати просвіту громадян, розробити кодекси поведінки обраних представників влади та місцевого самоврядування, відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів);

- пов'язаним з участю у місцевих виборах та системі представницької демократії (приміром, проводити інформаційні кампанії з метою роз'яснення процедури голосування, впровадження нових можливостей голосування, здійснювати або дозволяти здійснювати пілотні

проекти з апробації нових виборчих заходів);

- заохоченню участі громадян в процесі прийняття рішень на місцевому рівні та управлінні місцевими справами (передбачає, наприклад, використання більшої кількості дорадчих механізмів для прийняття рішень шляхом обміну інформацією й думками через громадські збори, проведення зборів громадян, громадські комісії, різні види форумів, груп, колегій громадян чи громадських комітетів, круглі столи, опитування громадської думки та користувачів; впровадження або покращення законодавства щодо петицій, позовів, пропозицій та скарг громадян до місцевих рад чи місцевих адміністрацій, процедур референдуму; розвиток таких механізмів залучення громадян до управління, як комітети користувачів, партнерські ради, пряме управління службами з боку громадян, бюджетування на основі участі тощо; покращення механізмів впливу громадян на рівні самоорганізації населення на рішення щодо інвестицій, зонування або надання послуг, а також включення до управління місцевими об'єктами через форуми, бюджети участі або волонтерські групи);

- спрямованим на заохочення окремих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь в місцевому управлінському житті – жінок, дітей та молоді, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, іноземних громадян (наприклад, впровадження обов'язкової чи рекомендованої системи квот щодо мінімальної кількості кандидатів однієї статі, які можуть бути внесені до виборчого списку, та/або квоти місць, передбачених для жінок у місцевих радах; сприяння на муніципальному рівні ініціативам створення дитячих чи молодіжних рад, а також забезпечення молоді самостійно створювати та втілювати проекти; розгляд питання про зменшення вікового цензу для голосування або можливості балотуватися на місцеві вибори, участі у місцевих референдумах, консультаціях та місцевих ініціативах; залучення людей похилого віку та інвалідів до публічно-управлінського життя через відповідні консультативні ради).

В більшості європейських актах, прийнятих останнім часом, акцентується увага на важливості розширення можливостей

участі громадян в місцевому управлінському житті, що потребує подальших зусиль щодо підвищенні рівня культури співучасті, а також розвиток засад, закладених в раніше прийнятих документах. Наприклад, в Керівних принципах щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень від 27 вересня 2017 р. за основу громадської участі у процесі прийняття рішень взято форми, які закріплені у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. (надання інформації, консультування, діалог і активна участь) (Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень СМ(2017)83-final, 2017, с. 3). Цей кодекс визначає чітку послідовність етапів участі залежно від їх інтенсивності – від інформування (низький рівень) до консультацій, потім до діалогу та партнерства (високий рівень), що можуть використовуватися на будь-якому процесі прийняття рішень, але є актуальними тільки у певні моменти процесу залучення (Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, 2009). Водночас в Огляді стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи «Участь громадськості в процесі прийняття рішень» ці чотири рівні трансформовано в три (доступ до інформації, консультації, активна участь – партнерство), а діалог визначається у якості загального виміру участі та залучення, як основна активна форма співпраці, що підкреслює всі рівні та є передумовою партнерських відносин (Участь громадськості в процесі прийняття рішень, 2016, с. 22).

Під впливом європейських документів щодо партисипативної демократії в Україні необхідним є виокремлення трьох послідовних рівнів участі громадян в прийнятті публічно-управлінських рішень місцевого значення залежно від певного виду відносин, ступеню участі членів територіальної громади та інтенсивності процесу:

– низький (базовий інформаційний) рівень, форми якого закріплені законом, тому відповідні приписи щодо їх використання мають імперативний характер (передбачене законом періодичне інформування населення

органами та посадовими особами місцевого самоврядування не менш як два рази на рік про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітування перед територіальними громадами про свою діяльність; звернення громадян; електронні петиції; доступ до публічної інформації тощо);

– середній (публічно-консультаційний) рівень, регламентація форм якого передбачена законами або локальними актами, а регулювання відповідно пов'язано з імперативними або диспозитивними нормами права залежно від виду партисипації (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; створення громадських консультативних рад й інших дорадчих органів при місцевих радах; громадські журі; муніципальні форуми; використання інструментів консультування з населенням, закріплених у статутах територіальних громад, зокрема участь в роботі органів місцевого самоврядування);

– високий (партнерський діалоговий) рівень, форми якого обов'язково регламентуються на локальному рівні в статутних документах територіальних громад та окремих локальних положеннях (місцеві ініціативи; врядування через інституції самоорганізації населення; надання членам територіальних громад повноважень органом місцевого самоврядування щодо управління місцевими справами, спільні проекти місцевого розвитку та їх реалізація, участь громадян у процесі планування та партисипативному бюджетуванні тощо).

Висновки.

В Україні на сучасному етапі мінливість та несталість зовнішнього середовища обумовлює наявність низки проблем, що виникають через непорозуміння між територіальними громадами та органами місцевого самоврядування в частині прийняття локальних публічно-управлінських рішень, навіть на першому рівні участі – інформування громадян про можливості й форми участі у місцевому публічному житті. Зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування наділені належними повноваженнями щодо залучення громадян до місцевого публічного життя, власне тільки від них



залежить розширення транспарентності та публічності їх діяльності, переходу від закритого для населення механізму прийняття публічних рішень до зрозумілого, оперативного й відкритого механізму вироблення, прийняття, реалізації тактичних і стратегічних рішень.

За такого підходу має здійснюватися пряме, постійне залучення в різних формах участі найбільш активних представників територіальної громади до процесів публічного управління. У свою чергу, функціонування партисипативного механізму в системі публічного управління пов'язане з активізацією самих членів територіальних громад, що має базуватися на відповідних принципах їх діяльності, зокрема: самостійності (власне усвідомлене обрання форми участі під час вирішення місцевих справ); відповідальності (дотримання членами територіальних громад установлених норм

щодо участі в публічному управлінні); компетентності (реалізація права на місцеве самоврядування в тій сфері, де громадянин має спеціалізовані знання і досвід); реальності здійснення (врахування всіх необхідних умов, за наявності яких є можливість вирішити питання місцевого значення). Враховуючи європейські норми та відповідні позитивні напрацювання країн ЄС щодо участі громадян в місцевому управлінському житті, зміщення наголосу з односпрямованого функціонального підходу до інтеракції в Україні дозволить розглядати процес публічного управління як результат комплексної взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, що має бути відтворено на сучасному етапі в новій редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в подальшому у відповідному кодифікованому акті з питань місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Андрійчук Т. С. Партисипаторна та деліберативна демократія в сучасному політичному дискурсі. Політичне життя : наук. журнал / редкол. Т. Л. Нагорняк [та ін.]. 2019. № 1. С. 45–50.

Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу. Демократія: Антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. Київ : Смолоскип, 2005. С. 254–262.

Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. Аспекти публічного управління. 2014. № 9-10 (11-12). С. 12–28.

Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко, В. В. Толкованов ; під ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2011. С. 128–131.

Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень CM(2017)83-final : прийняті Комітетом міністрів 27 вересня 2017 р. на 1295-му засіданні заступників міністрів. URL : <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>.

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень : ухв. Конференцією неурядових організації Ради Європи на засіданні 01 жовтня 2009 р. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.

Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

Політологія : навч. посіб. / за ред. О. К. Струкевич, О. П. Конотопенко, С. А. Лапшин. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2016. 403 с.

Прошко В. Залучення громадян – американське бачення. Аспекти самоврядування. 1999. № 1 (3). С. 18 – 22.

Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи, м. Страсбург, травень 2016 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf.

Шумляева І. Еволюція розвитку територіальної громади в Україні (IX – п.п. XVIII ст.). Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Сербогін (голов. ред) та ін. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 1(23). С. 278 – 287

Шумляева І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Дніпро, 2010. 223 с.

Napflion Declaration: promoting territorial democracy in spatial planning (17 June 2014). 2014. URL : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CEMAT/16CEMAT/16CEMAT-2014-5-RES1_en.pdf.

Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States

on the participation of citizens in local public life : Adopted by the Committee of Ministers on 21 March 2018 at the 1311th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3.



REFERENCES

- Andriychuk, T. S. (2019). Partisipatorna ta deliberativna demokratiya v suchasnomu politichnomu diskursi [Participatory and deliberative democracy in modern political discourse]. *Politichne zhittya – Political Life*, 1, 45–50 [in Ukrainian].
- Barber, B. (2005). Silna demokratiya: politika uchasnitskogo tipu [Strong democracy: participatory politics]. In: *Demokratiya: Antologiya – Democracy: An Anthology*. O. Protsenko, V. Lisoviy. (Ed.) (pp. 254–262). Kyiv : Smoloskip [in Ukrainian].
- Batanov, O. V., Kravchenko, V. V., & Prihodko, H. V. (2014) Partisipativna demokratiya v sistemi mistseвого samovryaduvannya: problemi zakonodavchogo reguluvannya [Participatory democracy in the system of local self-government: problems of legislative regulation]. *Public administration aspects*, 9-10(11-12), 12–28 [in Ukrainian].
- Guk, A. K., Oluyko, V. M., Proshko, V. Ya., & Tolkovanov, V. V. (2011). Dodatkoviy protokol do Evropeyskoyi hartiyi mistseвого samovryaduvannya pro pravo uchasti u spravah mistseвого organu vladi [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority]. In: *Posibnik z pitan partisipativnoyi demokratiyi (demokratiyi uchasti) na mistsevomu rivni – Handbook on participatory democracy (participatory democracy) at the local level*. V.V. Tolkovanov (Ed.). (pp. 128–131). Kyiv: Kramar [in Ukrainian].
- Kerivni printsipi schodo gromadskoyi uchasti u protsesi priynyattya politichnih rishen SM(2017)83-final: pryiniati Komitetom ministriv 27 veresnia 2017 r. na 1295-mu zasidanni zastupnykiv ministriv [Guidelines for public participation in the political decision-making process of the CM (2017) 83-final: adopted by the Committee of Ministers on September 27, 2017 at the 1295th meeting of the Deputy Ministers]. (2017). Retrieved from <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135> [in Ukrainian].
- Kodeks kraschih praktik uchasti gromadskosti u protsesi priynyattya rishen : uhv. Konferentsieyu neuryadovih organizatsiyi Radi Evropi na zasidanni [Code of best practices for public participation in the decision-making process]. (2009). Retrieved from <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
- Kovbasyuk, Yu. V., Vaschenko, K. O., & Tolkovanov, V. V. (2014). *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini : suchasniy stan ta osnovni napryami modernizatsiyi [Local self-government in Ukraine: current state and main directions of modernization]*. Yu. V. Kovbasyuk (Ed.). (pp. 128–131). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Strukevich, O. K., Konotopenko, O. P., & Lapshin, S. A. (Eds.). (2016). *Politologiya [Political Science]*. Vinnitsya: Nilan-LTD [in Ukrainian].
- Proshko, V. (1999). Zaluchennya gromadyan – amerikanske bachennya [Involvement of citizens – the American vision]. *Aspekti samovryaduvannya – Aspects of self-government*, 1 (3), 18–22 [in Ukrainian].
- Uchast gromadskosti v protsesi priynyattya rishen. Oglyad standartiv ta praktik u krayinah-chlenah Radi Evropi [Public participation in the decision-making process. Review of standards and practices in Council of Europe member states]. (2016). Strasburg. Retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf.
- Shumlyayeva, I. (2006) Evolyutsiya rozvitku teritorialnoyi gromadi v Ukrayini (IX–XVIII st.) [Evolution of the development of the territorial community in Ukraine (IX–XVIII century)]. *Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya – Actual problems of public administration*, 1(23), 278–287. S.M. Serogin (Ed). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
- Shumlyayeva, I. D. (2010) Stanovlennya ta rozvitok institutu teritorialnoyi gromadi v Ukrayini: organizatsiynopravoviy aspekt. *Candidate's thesis*. Dnipropetr. region. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pri Prezidentovi Ukrayini [in Ukrainian].
- Napflion Declaration: promoting territorial democracy in spatial planning. (2014). Retrieved from http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CEMAT/16CEMAT/16CEMAT-2014-5-RES1_en.pdf.
- Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life. (2018). Retrieved from https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3.

Shumliaieva Iryna

Ph.D., Assoc. Prof., communaua@gmail.com

Стаття надійшла / Article arrived: 14.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 22.02.2021

**Тетяна Кравченко***Класичний приватний університет*

Процеси забезпечення якості в органах місцевого самоврядування: особливості визначення та оцінювання

Стаття присвячена визначенню сучасних підходів до ідентифікації та оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування, як основи для формування належних систем управління органів місцевого самоврядування. Зазначено, що забезпечення якості в місцевому самоврядуванні має починатися з інтенсивного дослідження внутрішніх взаємовідносин між існуючими процесами управління – упровадження методології процесного підходу. Для окреслення підходів до визначення й опису процесів, які забезпечують якість діяльності та послуг органу місцевого самоврядування, запропоновано схему взаємозв'язків між основними поняттями ДСТУ ISO 9000:2015 стосовно процесів і результатів діяльності. Акцентовано на тому, що надзвичайно актуальним в Україні, з огляду на потребу формування комплексної системи контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг і активізації участі інститутів громадянського суспільства у відповідних проєктах громадського моніторингу, є застосування настанов ISO 18091:2019 щодо адаптування органами місцевого самоврядування процесного підходу до власної діяльності шляхом виокремлення: трьох груп процесів інтегрованого управління якістю (процеси управління; процеси поточної діяльності; процеси підтримання); процесу поліпшування; процесів залучення громадян через незалежні та інституційовані організації, які фасилітують співпрацю між владою та громадою, а також беруть участь у процесах моніторингу. Схарактеризовано апробований підхід до вимірювання процесів за моделлю CAF, яка має критерієм 5 «Процеси». Зроблено висновок, що потребують подальшого дослідження механізми публічного управління імплементацією вимог міжнародних стандартів (ISO 9001:2015 та ISO 18091:2019) і моделей організаційної досконалості (EFQM, CAF, IPMA ICB) як основа забезпечення якості адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. До пріоритетних напрямів належать формування правового і організаційного механізмів шляхом розвитку національної системи стандартів адміністративних послуг та адміністративних регламентів і їх проєкції на рівень територіальних громад.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, децентралізація, публічні послуги, адміністративні послуги, моделі якості, управління на основі якості, процесний підхід, стандарти ISO, поліпшування

Tetyana Kravchenko*Classic Private University*

Quality assurance processes in local government bodies: features of definition and evaluation

The article is devoted to the definition of modern approaches to the identification and evaluation of quality assurance processes in local government, as a basis for the formation of appropriate local government management systems. It is noted that quality assurance in local government should begin with an intensive study of internal relationships between existing management processes – the implementation of a process approach methodology. To outline approaches to the processes' definition and description that ensure the local government activities and services quality, a relationships' scheme between the basic concepts of DSTU ISO 9000:2015 in relation to processes and results of activities. Emphasis is placed on the fact that the application of ISO 18091:2019 guidelines on adapting the process approach to local government bodies' activities is extremely important in Ukraine, given the need to form a comprehensive control system in the field of administrative services delivery and increase the civil society institutions' participation in relevant public monitoring projects. Adaptation provides by distinguishing of: three groups of processes for integral quality management (management processes; operational processes; support processes); improvement process; processes of citizen participation through Integral Citizen Observatory that facilitate cooperation between government and the community, as well as participate in monitoring processes. The tested approach to process measurement according to the CAF model, which has criterion 5 «Processes», is characterized. It is concluded that the public management mechanisms of the international standards requirements' (ISO 9001:2015 and ISO 18091:2019) and organizational excellence models' (EFQM, CAF, IPMA ICB) implementation need further study as a basis for quality assurance of administrative services provided by local governments. Priority areas include the legal and organizational mechanisms'

formation through the development of a national system of administrative services' standards and administrative regulations and their projection to the territorial communities' level.

Keywords: *public administration, local government, decentralization, public service, administrative service, quality models, management by quality, process approach, ISO standards, improvement.*

Вступ. Постановка проблеми.

Децентралізація та здійснювана на її основі реформа місцевого самоврядування є викликами для системи управління на рівні територіальних громад, що орієнтують її на результат. Зазначене вимагає не лише удосконалення методології самоврядної діяльності, а й застосування передових інструментів, які забезпечують більш імовірне досягнення встановлених цілей і отримання результатів. У сучасному світі підвищення якості життя неможливе без забезпечення та постійного підвищення якості публічних, зокрема адміністративних, послуг, що надаються населенню та місцевому бізнесу, та найбільш повного забезпечення потреб територіальних громад. Система управління якістю, яка відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 9001:2015, є найбільш дієвим інструментом для підвищення якості послуг та вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Вона призводить до підвищення чіткості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення задоволеності замовників, результативності та узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів. Тому актуальним та важливим питанням на сьогоднішній день є удосконалення підходів до розроблення та впровадження систем управління якістю в органах місцевого самоврядування.

У сучасних умовах розвиток системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг органами влади виходить на вищий рівень у процесі забезпечення реалізації принципів відкритості та прозорості як у сфері державного управління, так і місцевого самоврядування. Водночас у чинному законодавстві залишається чимало прогалин стосовно визначення та правового закріплення адміністративних процедур і послуг, а також щодо критеріїв та методів їх оцінювання. На даний час недосконалість нормативно-правової бази у сфері надання публічних, зокрема адміністративних, послуг призводить до гальмування процесів реформування всієї

адміністративної системи. Упровадження на рівні окремих органів місцевого самоврядування вимог чинного ДСТУ ISO 9001:2015 як у частині реалізації вимог до системного погляду на взаємозв'язки адміністративних процедур і процесів, так і у частині стандартизації адміністративних послуг із встановленням системи критеріїв оцінювання процесів їх надання, значною мірою може вирішити означену проблемну ситуацію.

Упровадження управління на основі моделей якості вимагає застосування інструментарію підтримання процесів управління якістю в організації (ДП «УкрНДНЦ», 2016). Процесний підхід також зарекомендував себе як ефективний інструмент підвищення результативності органів державного управління та місцевого самоврядування (Сухінін & Маматова, 2005; Маматова, 2009; Бортнік, Квітка, Маматова & Серьогін, 2015; Приходченко, 2020). Отримані в ході дослідження особливостей визначення й оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування результати допоможуть розробити і реалізувати превентивні заходи щодо недопущення виникнення проблем, пов'язаних із процесами надання публічних, зокрема адміністративних, послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів публічного управління, зокрема упровадження міжнародно визнаних моделей якості (quality models), вивчалася у роботах П. Калити (Калита, 2007; Калита, 2018), М. Лахижи (Лахижа, 2008), С. Качанова та Т. Маматової (Качанов, & Маматова Т., 2009), Ю. Куца (Куц, 2011), Т. Маматової (Маматова, 2009; Маматова, 2015), Т. Маматової та О. Бортнік (Маматова, & Бортнік, 2013; Bortnik, 2019; Маматова, & Бортнік, 2020), В. Новікова та О. Никитюка (Новіков, Никитюк, 2007); П. Підгаєца та І. Бригілевича (Підгаєць, & Бригілевич, 2012), Т. Пахомової (Пахомова, 2010); В. Полтавець (Полтавець, 2008), Л. Приходченко (Приходченко, 2020), Л. Прудіус (Прудіус, 2017), Д. Сухініна (Сухінін, 2013) та інших.



Судячи з огляду джерел (Сухінін & Маматова, 2005; Лахижа, 2008; Полтавець, 2008; Качанов, & Маматова Т., 2009; Маматова, 2009; Підгаєць, & Бригілевич, 2012; Прудіус, 2017; Канавець, Лихач, Кукуля, Бутенко, Єрченко, & Купрій (ред.), 2019), за останні п'ятнадцять років основні варіанти розвитку системи надання публічних, зокрема адміністративних, послуг органами влади ґрунтувалися саме на реалізації елементів системи управління якістю, які було визначено Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) у серії стандартів ISO 9000 версії 2000 року, за якою впровадження процесного підходу і опис системи процесів організації визнавався ключовим чинником успіху організації будь якої сфери діяльності.

Серед робіт зарубіжних дослідників, які вивчали особливості реалізації процесного підходу, визначне місце займають дослідження Дж. Харрінгтона, який наголошував на перевагах реалізації методології поліпшення бізнес-процесів (Business Process Improvement, BPI), розробленої для проведення покрокових удосконалень адміністративних та допоміжних процесів за допомогою таких підходів, як методика швидкого аналізу рішень, бенчмаркінг процесу, перепроєктування та реінжиніринг процесу (Harrington, 1991; Харрінгтон, Эсселинг, & ван Нимвеген, 2002; Harrington, 2011). Дослідник також акцентував на тому, що основною тенденцією розвитку методології поліпшення бізнес-процесів у 2000х роках стало перетворювання її на методологію поліпшення організаційних систем.

У межах дослідження особливостей управління на основі якості при наданні публічних послуг вітчизняними вченими Т. Маматовою та Д. Сухініним розглядалися питання особливостей розуміння процесного підходу та методології «моделювання бізнес-процесів», а також можливостей їх застосування у публічному управлінні. Науковцями було визначено специфічні риси впровадження процесного підходу при наданні муніципальних послуг в Україні та запропонована модель процесу забезпечення якості діяльності з надання муніципальних послуг (Сухінін & Маматова, 2005). У подальшому Т. Маматовою було сформульовано загальносистемні

принципи методології процесного підходу у контексті «поліпшення процесів діяльності»: спрямованість на споживача процесу (1); орієнтація на досягнення результату процесу, а не діяльності окремого підрозділу (2); пріоритетність процесів, що додають вартість (3); поєднання постійного й проривного вдосконалення на основі «вимірюваності» процесу (4); об'єднання персоналу в команди процесів (Маматова, 2009). Дослідження заданим напрямом також пов'язані із імплементацією в органах публічного управління СДПП-підходу (системно-діяльнісно-процесно-проектного підходу), який можна визначити як підхід, що передбачає представлення будь-якої діяльності у вигляді проєктів її реалізації як системи, елементи якої процесно взаємодіють між собою шляхом виконання головних функцій діяльності (Качанов, Маматова, 2009).

Праві вчені, які стверджують, що характеризуючи особливості формування системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації серед подальших напрямів удосконалення систем управління якістю при наданні послуг органами місцевого самоврядування першим необхідно акцентувати саме на процесному підході та оцінюванні результативності процесів (Маматова, 2015).

Продовжуючи висвітлення окремих напрацювань, слід зазначити на важливості подальших досліджень за напрямом перепроєктування та реінжинірингу процесів в органах публічного управління. Саме на цьому наголошує Л. Приходченко, яка визначає, що реінжиніринг процесів розглядається як управлінська концепція реформування діяльності управлінських суб'єктів, адекватна сучасним вимогам вітчизняної системи публічного управління, значна частина яких побудована за функціональним принципом, у той час як переорієнтація на потреби споживачів (маркетингова концепція розвитку), підвищення якості надання адміністративних послуг вимагає реформування лінійно-функціональної ієрархії (Приходченко, 2020).

Але, маємо констатувати, що питання визначення та оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування в Україні із урахуванням динамічних змін у цій сфері, що пов'язані із активізацією процесів децентралізації та утворенням спроможних територіальних

громад, на цей час ще не знайшли достатнього висвітлення у фахових виданнях з публічного управління та адміністрування. З огляду на це, метою статті є визначення сучасних підходів до ідентифікації та оцінювання процесів забезпечення якості в органах місцевого самоврядування, як основи для формування належних систем управління органів місцевого самоврядування в Україні.

Результати дослідження. Будь яка організація – це, передусім, система взаємопов'язаних процесів, реалізація яких уможливорює досягнення її цілей. Система процесів є проєкцією місії, цілей і стратегій організації. Управління на основі моделей якості починається з інтенсивного дослідження внутрішніх взаємовідносин між існуючими процесами управління – упровадження методології процесного підходу або «поліпшення процесів діяльності». Розвиток саме цієї методології вважають «другою хвилею поліпшень діяльності організацій» (Харрінгтон, 2002). Зазначене стає також невід'ємним елементом програм модернізації органів публічного управління різних рівнів (Центр адаптації державної служби, 2019; Алюшина, Лихач; 2020).

Основні концептуальні положення і визначення термінів, що стосуються процесного підходу, а також вимоги щодо його реалізації на рівні організації, подано у текстах міжнародних стандартів ISO серії 9000, які прийнято в Україні як національні. Так, у пп. 0.2 «Принципи управління якістю» ДСТУ ISO 9001:2015 «Системи управління якістю. Вимоги» зазначено, що діяльність із забезпечення якості має будуватися на принципах управління якістю, описаних в ISO 9000: орієнтація на замовника; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування взаємовідносинами (ДП «УкрНДНЦ», 2016). У міжнародному стандарті ISO 18091:2019 *Quality Management Systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government* (Системи управління якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001 в суб'єктах місцевого самоврядування) наведено аргументи щодо доречності семи принципів управління якістю для суб'єкта місцевого самоврядування. Зокрема, принцип процесного підходу трактується таким чином:

логічна структура та підхід до результатів суб'єкта місцевого самоврядування мають ґрунтуватися на процесах, які описують як його бачення та довгострокові й стратегічні плани, так і щоденну діяльність у певних сферах, зокрема, надання послуг (ISO, 2019).

Для окреслення підходів до визначення й опису процесів, які забезпечують якість діяльності та послуг органу місцевого самоврядування (ОМС), розглянемо взаємозв'язки між основними поняттями, які наведено у пп. 3.4 «Терміни стосовно процесу» та пп. 3.7 «Терміни стосовно результату» ДСТУ ISO 9000:2015 «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів» (ДП «УкрНДНЦ», 2016). Будь-який процес ініціюється потребою (запитом) громадянина-споживача/замовника і реалізується через сукупність дій, які використовують/перетворюють входи (внески/ресурси) за певною методикою/процедурою, для отримання результату – виходу, що очікується у вигляді продукції або послуги (рис. 1).

Реалізація процесного підходу передбачає не лише визначення і опис процесів (Dumas M., La Rosa M., Mendling, J., Reijers, H. A., 2013), а також встановлення взаємозв'язків між ними та постійне оцінювання процесів шляхом їх моніторингу й визначення результативності та ефективності (див. рис. 1). У контексті надання публічних, зокрема адміністративних, послуг критично важливим є те, що для громадянина-споживача фактичним результатом є не сама послуга, а задоволена потреба–корисність чи нова цінність. Тому, процеси, які за результатами моніторингу визнані такими, що не створюють або не додають цінність, повинні бути скасовані або суттєво переглянуті (Алюшина, Лихач; 2020).

Задля створення можливості адаптування органами місцевого самоврядування процесного підходу до власної діяльності міжнародним стандартом ISO 18091:2019 рекомендовано виокремити три групи процесів інтегрованого управління якістю (*Processes for integral quality management*): процеси управління (*management processes*); процеси поточної діяльності (*operational processes*); процеси підтримання (*support processes*). Процеси управління визначають підхід до прийняття рішень, встановлення домовленостей і зв'язків із громадянами та відповідними



зацікавленими сторонами. Процеси поточної діяльності спрямовані на надання широкого спектру публічних послуг і сприяють як інституційному розвитку органу місцевого самоврядування, так і реалізації трьох складових сталого розвитку території (сталий економічний розвиток, всебічний

соціальний розвиток, сталий екологічний розвиток). Процеси підтримання забезпечують належне функціонування процесів поточної діяльності (ISO, 2019). Модель, яка описує взаємозв'язок процесів інтегрованого управління якістю органу місцевого самоврядування представлено на рис. 2.

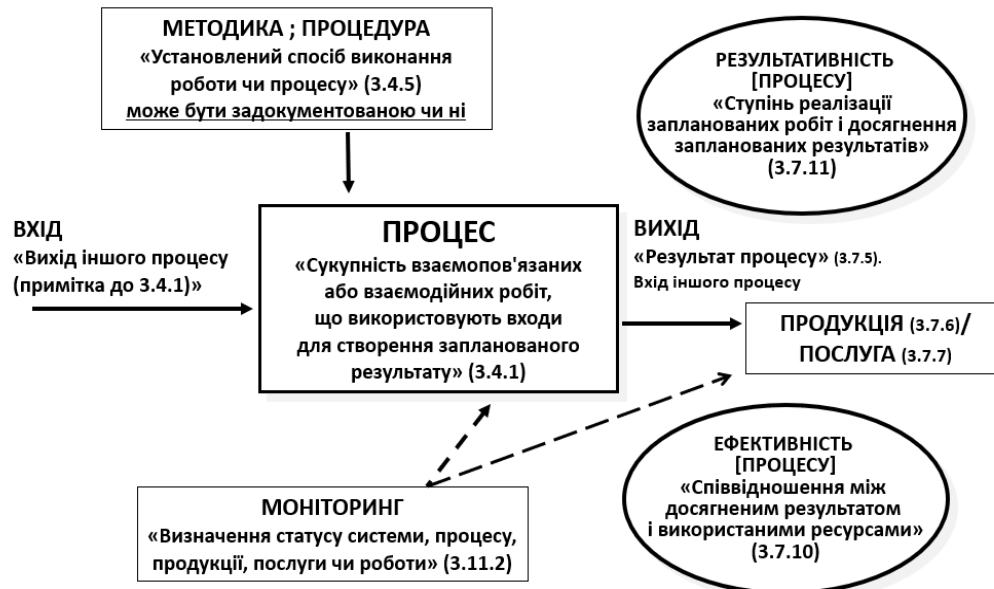


Рис. 1. Взаємозв'язок основних понять стосовно процесу за ДСТУ ISO 9000:2015

Джерело: розроблено автором за матеріалами (Маматова, Бортнік, 2013; ДП «УкрНДНЦ», 2016)

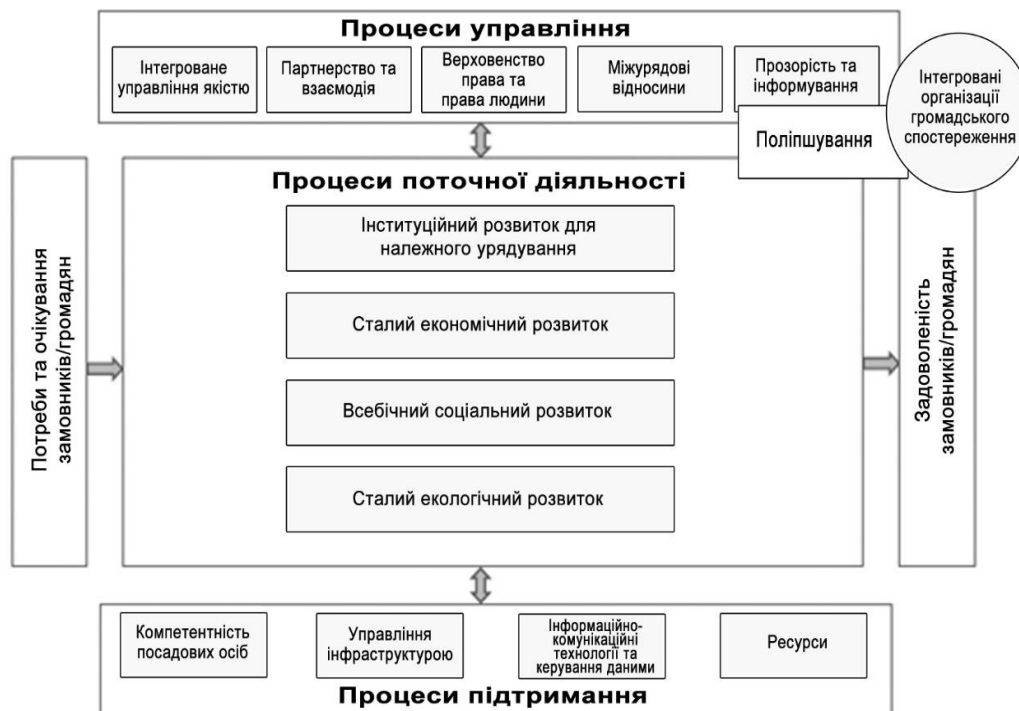


Рис. 2. Процеси інтегрованого управління якістю органу місцевого самоврядування

Джерело: ISO, 2019

Відповідно до даної моделі орган місцевого самоврядування має визначити потреби та очікування відповідних зацікавлених сторін (вхід моделі), щоб виробляти суспільний продукт і надавати послуги для задоволення цих потреб (вихід моделі). На рис. 2 окремо позначено процес поліпшування (process for improvement), до якого мають бути залучені представники керівництва громади, замовників/громадян і посадових осіб місцевого самоврядування. Іншим ключовим виокремленим елементом моделі є процеси участі громадян у процесах поліпшування публічних політик, продуктів і послуг через незалежні та інституціоналізовані організації (Integral Citizen Observatory, ICO). Стандарт ISO 18091:2019 містить окремий додаток, у якому докладно описано концепт ICO, з метою надання настанов, які дозволять використовувати стандарт як результативний інструмент для підсилення участі громадян (citizen participation). Модель ICO передбачає залучення окремих громадян (Citizen), організацій громадянського суспільства (Civil society organizations), представників уразливих верств населення (Representative of vulnerable population), компанії та підприємства (Companies and business), освітні та науково-дослідні установи (Educational and research institutions), інші заінтересовані сторони (Other interested parties). Організації ICO можуть сформувати стратегічну команду (Strategy team) і команду підтримки (Support team), які будуть реалізовувати процеси громадського моніторингу/спостереження (Citizen verification) на основі ідентифікації, визначення та документування потреб громадян для підсилення їх участі, а також прозорості та підзвітності ОМС.

Призначенням ICO також є фасилітація співпраці між замовниками/громадянами та ОМС шляхом підготовки коментарів, пропозицій та проєктів рішень з суспільно значущих питань мовою, яка є зрозумілою як громадянам, так і ОМС, та із використанням системи критеріїв, яка також подана у іншому додатку ISO 18091:2019 – «Інструмент оцінювання місцевого самоврядування для інтегрованого управління якістю» (Local government assessment tool for integral quality management). Даний інструмент описує модель самооцінювання на основі 39 показників за чотирима блоками, які у моделі

інтегрованого управління якістю ОМС входять до групи процесів поточної діяльності, а саме: інституційний розвиток для належного урядування; сталий економічний розвиток; всебічний соціальний розвиток; сталий екологічний розвиток (ISO, 2019). Зазначене стає надзвичайно актуальним в Україні з огляду на потребу формування комплексної системи контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг і активізації участі інститутів громадянського суспільства у відповідних проєктах громадського моніторингу.

Наступним етапом визначення процесів забезпечення якості діяльності та послуг органів місцевого самоврядування є опис кожного ідентифікованого процесу через визначення його базових характеристик. Один із підходів до опису процесу запропоновано у настановах щодо застосування ISO 9001 в суб'єктах місцевого самоврядування ISO 18091:2019 (табл. 1).

Поліпшування процесів є можливим лише за умови встановлення системи їх оцінювання. Апробованим підходом до вимірювання ключових показників процесів є застосування моделей самооцінювання, зокрема модель Європейського фонду управління якістю (European Foundation for Quality Management, EFQM), яка містить відповідний блок «Управління процесами» (EFQM, 2020). Саме на основі моделі EFQM створено дві спеціалізовані моделі досконалості: модель проєктної досконалості IPMA (International Project Management Association, 2016) і модель CAF для публічних організацій (The European Public Administration Network, 2019).

Наказом Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) від 26 квітня 2019 року № 80-19 затверджено Методичні рекомендації щодо проведення попереднього обстеження системи управління якістю міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, на основі яких протягом травня – вересня 2019 року було проведено попереднє обстеження систем управління якістю серед 66 органів виконавчої влади України, з них 19 міністерств та 48 інших центральних органів виконавчої влади Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019). Зазначені методичні рекомендації враховують підходи та методологію однієї з європейських



моделей управління якістю – моделі CAF (Common Assessment Framework, Загальна/рамкова система оцінювання), що базується на принципах всеохопного управління якістю

(TQM) та набула велику популярність і широко апробована в органах публічного управління країн ЄС та окремих країн ОЕСР (The European Public Administration Network, 2019).

Таблиця 1

Базові характеристики опису процесів забезпечення якості діяльності та послуг органів місцевого самоврядування

Базова характеристика	Запитання, на яке треба відповісти під час опису	Приклад
Замовник	Хто отримує результат (вихід процесу)?	Внутрішній замовник – посадова особа чи підрозділ, у межах іншої сфери діяльності даного ОМС, або зовнішній замовник – громадянин, який отримує продукт або послугу
Входи процесу	Якими є основні входи процесу?	Інформація, нормативні вимоги (законодавча база, внутрішні методики та регламенти), наявні політики на національному та/або регіональному рівнях, матеріали, енергія, людські та фінансові ресурси
Виходи	Що має бути отримано як результат процесу?	Характеристики продукту/послуги
Складові системи моніторингу	Як виміряти результативність і ефективність процесу?	Критерії, показники, індикатори, методи і засоби контролю для перевіряння процесу та/чи результатів
Зв'язки	Який існує взаємозв'язок з іншими процесами?	Ідентифікація виходів процесу, які є входами для інших процесів
Прозорість	Що потрібно для забезпечення прозорості?	Інтеграція процесів участі громадськості, взаємодія із ІСО

Джерело: розроблено автором за настановами ISO 18091:2019 (ISO, 2019).

Модель CAF серед дев'яти критеріїв має критерієм 5 «Процеси». За даним критерієм оцінювання систем управління якістю органів публічного управління має здійснюватися за такими трьома підкритеріями (табл. 2).

У настановах щодо впровадження моделі CAF 2020 (The European Public Administration Network, 2019) зазначено, що підкритерій 5.1 досліджує, як процеси підтримують стратегічні та операційні цілі публічної організації та як їх ідентифікують, розробляють, управляють та впроваджують для підвищення цінності для організації. Вивчається також, яким чином керівництво, інші посадові особи та зовнішні заінтересовані сторони беруть

участь у процесах проектування, управління та інновацій, що є дуже важливим для забезпечення якості публічних послуг. Акцентовано на тому, що розроблення процесів, які спрямовані на забезпечення потреб споживачів вимагає гнучкої організації (agile organisation), систематичного аналізу потреб споживачів/громадян та регулярного оцінювання ефективності та результативності процесів за допомогою таких підходів, як Lean (ощадливе управління).

Підкритерій 5.2 оцінює, як публічні організації розробляють та надають свої послуги/продукти для задоволення потреб громадян/споживачів, залучаючи їх. Визнається, що застосування



досвіду і творчих здібностей громадян та громадянського суспільства, сприятиме розбудові результативного, ефективного та інноваційного

публічного сектору, що буде спроможним надавати інноваційні послуги за справедливою вартістю та орієнтуючись на Once-Only Principle¹.

Таблиця 2

Змістовне наповнення підкритеріїв критерію 5 «Процеси» моделі CAF 2020 та їх адаптування за Методичними рекомендаціями Національного агентства України з питань державної служби

Під-критерій	За настановами CAF 2020	За методичними рекомендаціями НАДС
5.1.	Розроблення і керування процесами для збільшення цінності для громадян та споживачів / Design and manage processes to increase value for citizens and customers	Визначення, планування, управління та оновлення процесів на постійній основі та із залученням заінтересованих сторін
5.2.	Надання продукції і послуг для споживачів, громадян, заінтересованих сторін і суспільства / Deliver products and services for customers, citizens, stakeholders and society	Розроблення і розповсюдження послуг, орієнтованих на громадян, споживачів
5.3.	Координування процесів по всій організації та з іншими відповідними організаціями / Coordinate processes across the organisation and with other relevant organisations	Координація процесів у рамках органу публічного управління та їх узгодження з іншими ключовими публічними органами, установами, організаціями

Джерело: розроблено автором за матеріалами (The European Public Administration Network, 2019; Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019)

Підвищення якості послуг очікується завдяки залученню громадян/споживачів до спільного проектування, спільного прийняття рішень і спільного постачання послуг, що робить процеси більш прозорими, зрозумілими, а отже, більш легітимними та задовольняючими.

Надзвичайно важливим у контексті розбудови спроможних мереж надання публічних, зокрема адміністративних, послуг на місцевому рівні є підкритерій 5.3, за яким оцінюється наскільки добре координуються процеси в органі публічного управління та процеси інших організацій, що функціонують у тому самому ланцюжку постачання

послуг. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від конструктивності їх співпраці з іншими публічними, приватними та громадськими організаціями, навіть з інших рівнів урядування, з якими вони формують партнерські відносини в ланцюзі надання послуг, орієнтованих на загальний результат. Саме тому важливим є успішне інтегрування управління такими міжфункціональними процесами з метою створення або додавання цінності для громадян-споживачів публічних послуг і територіальної громади в цілому.

Таким чином, можна відзначити міцний взаємозв'язок між системами оцінювання

¹Реалізація Once-Only Principle («принцип одного разу»), який зараз пілотується за програмою Connecting Europe Facility (CEF) і має бути впроваджений у країнах ЄС із 2023 року, дозволить органам публічного управління обмінюватися даними громадян між собою, завдяки чому громадяни і представники бізнесу, які користуються будь-якими публічними послугами, мають вводити свою інформацію лише один раз (CEF Digital, 2020).



процесів забезпечення якості органу місцевого самоврядування, що має прямий вплив на сталість розвитку територіальної громади:

- інструмент оцінювання місцевого самоврядування для інтегрованого управління якістю за ISO 18091:2019, застосування якого за визначенням ISO сприяє досягненню чотирьох з 17 Цілей сталого розвитку ООН, спрямованих на забезпечення сталого економічного, соціального та екологічного розвитку (Кравченко, 2016; ISO, 2019);

- модель CAF 2020, застосування якої зосереджує орган місцевого самоврядування на основних аспектах Цілей сталого розвитку ООН із пріоритезацією ролі саме публічного сектора у процесах економічного зростання, зменшення нерівності у стандартах життя, створення рівних можливостей та стале управління природними ресурсами, що забезпечує збереження та стійкість екосистем (The European Public Administration Network, 2019; The European Public Administration Network 2020).

Висновки.

1. Забезпечення якості в місцевому самоврядуванні має починатися з інтенсивного дослідження внутрішніх взаємовідносин між існуючими процесами управління – упровадження методології процесного підходу. Для окреслення підходів до визначення й опису процесів, які забезпечують якість діяльності та послуг органу місцевого самоврядування запропоновано схему взаємозв'язків між основними поняттями ДСТУ ISO 9000:2015 «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів» стосовно процесів і результатів діяльності, а саме: входи (внески/ресурси); методика/процедура, що унормовує виконання процесу; вихід у вигляді продукції або послуги; моніторинг задля визначення результативності та ефективності.

2. Надзвичайно актуальним в Україні, з огляду на потребу формування комплексної системи контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг і активізації участі інститутів громадянського суспільства у відповідних проєктах громадського моніторингу, є застосування настанов ISO 18091:2019 щодо адаптування органами місцевого самоврядування процесного підходу до власної діяльності шляхом виокремлення:

трьох груп процесів інтегрованого управління якістю (процеси управління; процеси поточної діяльності; процеси підтримання); процесу поліпшування; процесів залучення громадян через незалежні та інституційовані організації, які фасилітують співпрацю між владою та громадою, а також беруть участь у процесах моніторингу за допомогою інструменту оцінювання на основі 39 показників за чотирма блоками: інституційний розвиток для належного урядування; сталий економічний розвиток; всебічний соціальний розвиток; сталий екологічний розвиток.

3. Апробованим підходом до вимірювання процесів є застосування моделей самооцінювання, зокрема моделі CAF для публічних організацій, яка серед дев'яти критеріїв має критерієм 5 «Процеси». Зокрема оцінюються такі виміри: розроблення і керування процесами для збільшення цінності для громадян та споживачів; надання продукції і послуг для споживачів, громадян, заінтересованих сторін і суспільства; координування процесів по всій організації та з іншими відповідними організаціями.

4. Потребують подальшого дослідження механізми публічного управління імплементацією вимог міжнародних стандартів (ISO 9001:2015 та ISO 18091:2019) та моделей організаційної досконалості (EFQM, CAF, IPMA ICB) як основи забезпечення якості адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. До пріоритетних напрямів належать формування правового і організаційного механізмів шляхом розвитку національної системи стандартів адміністративних послуг та адміністративних регламентів і їх проєкції на рівень територіальних громад.

5. Вважаємо за необхідне ініціювати у системі підготовки та перепідготовки кадрів публічного управління (у першу чергу – для представників об'єднаних територіальних громад) розроблення короткотермінових освітніх програм та тренінгів за тематикою визначення, опису, правового закріплення, оцінювання результативності та постійного вдосконалення процесів діяльності з метою підвищення якості надання послуг територіальним громадам та місцевому бізнесу, підсилення спроможності у досягненні Цілей сталого розвитку ООН.



БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

- Алюшина Н. (заг. ред.), Лихач Ю. (кер. авт. колективу). Посібник для керівників державної служби. Київ : ТОВ «БІСТКА», 2020. 422 с. URL : <http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Derzsluzba.pdf>.
- ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : (ISO 9000:2015, IDT). На заміну ДСТУ ISO 9000:2007 ; надано чинності 2016–07–01. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. V, 45 с.
- ДСТУ ISO 9001:2015. Системи управління якістю. Вимоги : (ISO 9001:2015, IDT). На заміну ДСТУ ISO 9001:2009 ; надано чинності 2016–07–01. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2016. IX, 22 с.
- Канавець М., Лихач Ю., Кукуля А. Звіт за результатами проведеного у 2019 році попереднього обстеження систем управління якістю в органах виконавчої влади. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 32 с.
- Канавець М., Лихач Ю., Кукуля А., Бутенко О., Єрченко Ю. Інструменти забезпечення ефективності, результативності та якості діяльності органів державної влади. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 178 с. URL : <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>.
- Калита П. Вдосконалення управління на засадах стандартів ISO серії 9000 : принципи та особливості їх використання в органах влади. Світ якості України. 2007. № 1–2. С. 10–13.
- Калита П. Розшукуються бажаючі підвищувати якість державного управління. Дзеркало тижня, 2018. № 39. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/rozshukuyutsya-bazhayuchi-pidvischuvati-yakist-derzhavnogo-upravlinnya-291522_.html.
- Качанов С., Маматова Т. Системно-процесний підхід щодо аналізу діяльності з державного нагляду і контролю. Стандартизація, сертифікація, якість. 2009. № 2. С. 15–21.
- Кравченко Т. А. Національна система індикаторів сталого розвитку як важливий інструмент провадження державної політики у сфері реалізації стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Університетські наукові записки. 2015. № 1 (53). С. 257–266.
- Куц Ю. О. Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління. Державне будівництво. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_37.
- Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). Полтава : РВВ ПУСКУ. 2008. 133 с.
- Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія. Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2009. – 326 с.
- Маматова Т. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2015. Том. 3 (4). С. 75–83. doi: 10.15421/151536.
- Маматова Т., Бортнік О. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні на основі європейської моделі самооцінювання САФ. Аспекти публічного управління, 2020. Том. 8(4). С. 5–15. doi:10.15421/152076.
- Бортнік О., Квітка С., Маматова Т., Серьогін С. Менеджмент якості в органах місцевого самоврядування : монографія. Дніпропетровськ : Грані, 2015. 128 с.
- Новіков В., Никитюк О. Системи управління якістю в органах влади – дієвий інструмент підвищення конкурентоспроможності країни. Стандартизація, сертифікація, якість. 2007. № 5. С. 50–52.
- Пахомова Т. І. Інноваційний розвиток державної служби в контексті підвищення якості надання публічних послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 3. С. 247–262.
- Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування : метод. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 134 с.
- Полтавець В. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення якості надання громадських послуг : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Київ, 2008. 20 с.
- Приходченко Л. Адаптація концепції реінжинірингу до адміністративних процесів в органах публічної влади: підходи, методи та моделі. Зб. наук. пр. НАДУ. 2020. Спецвипуск. С. 126–130.
- Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 280 с.
- Маматова Т., Бортнік О. Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку». Київ : ПРООН МПВСР, 2013. 56 с.
- Сухінін Д. В., Маматова Т. В. Процесний підхід до організації діяльності з надання муніципальних послуг. Державне управління: теорія та практика. 2005. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/techno/05sdvnmp.pdf>.
- Сухінін Д. Концепція управління якістю TQM як підґрунтя оцінювання, моніторингу та контролю в органах місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 1(16). С. 295–304.
- Харрингтон Дж., Эсселинг К. С., ван Нимвеген Х. Оптимизация бизнес процессов: документирование, анализ, управление, оптимизация. СПб. : Азбука ; БМикро, 2002. 328 с.
- Bortnik O. Implementation of international standards in local government as a key to sustainable development. Public Administration Aspects. 2019. Vol. 7(5). С. 31–43. doi: 10.15421/151927.
- CAF 2020. Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through selfassessment. The European Public Administration Network, 2019. 96 p. URL: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.
- Dumas M., La Rosa M., Mendling, J., Reijers, H. A. Fundamentals of Business Process Management. Berlin, Heidelberg : Springer, 2013. XXVII, 399 p. doi: 10.1007/978-3-642-33143-5.



- Harrington H. J. Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness. New York, NY: McGraw-Hill Education, 1991. 274 p.
- Harrington H. J. Streamlined Process Improvement. New York, NY: McGraw-Hill Education, 2011. 432 p.
- IPMA: IPMA Project Excellence Baseline (IPMA ICB). Version 1.0. Amsterdam: International Project Management Association, 2016. 113 p. URL: http://products.ipma.world/wp-content/uploads/2016/02/IPMA_PEB_1_0.pdf.
- ISO 18091:2019 (en) Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:en>.
- Once-Only Principle (OOP). Reduce administrative burdens on citizens and businesses / CEF Digital, 2020. URL: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.
- Sustainable development goals. ISO, 2020. URL: <https://www.iso.org/sdgs.html>.
- Sustainable development goals. UN, 2020. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.
- The EFQM Model. EFQM, 2020. URL: <https://www.efqm.org/efqm-model>.
- The new CAF 2020 – 20 years of excellence in public administration. The European Public Administration Network, 2020. URL: <https://www.eipa.eu/the-new-caf-2020-20-years-of-excellence-in-public-administration/>.

REFERENCES

- Lykhach, Yu. (2020). *Posibnyk dlia kerivnykiv derzhavnoi sluzhby [Handbook for heads of civil service]*. Aliushyna, N. (ed.). Kyiv : TOV «VISTKA». URL : <http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Derzsluzba.pdf>. [in Ukrainian].
- DSTU ISO 9000:2015. Systemy upravlinnia yakistiu. Osnovni polozhennia ta slovnyk terminiv : (ISO 9000:2015, IDT). Na zaminu DSTU ISO 9000:2007 [DSTU ISO 9000: 2015. Quality management systems. Basic provisions and glossary of terms: (ISO 9000: 2015, IDT). To replace DSTU ISO 9000: 2007]. (2016). nadano chynnosti 2016–07–01. Kyiv : DP «UkrNDNTs», V, 45 p. [in Ukrainian].
- DSTU ISO 9001:2015. Systemy upravlinnia yakistiu. Vymohy : (ISO 9001:2015, IDT). Na zaminu DSTU ISO 9001:2009 [DSTU ISO 9001: 2015. Quality management systems. Requirements: (ISO 9001: 2015, IDT). To replace DSTU ISO 9001: 2009]. (2016). nadano chynnosti 2016–07–01. Kyiv : DP «UkrNDNTs», IX, 22 p. [in Ukrainian].
- Kanavets, M., Lykhach, Yu., & Kukulia, A. (2019). *Zvit za rezultatsy provedenoho u 2019 rotsi poperednoho obstezhennia system upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady [Report on the results of the preliminary survey of quality management systems in the executive authorities conducted in 2019]*. Kyiv : Tsent adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu, 32 p. [in Ukrainian].
- Kanavets, M., Lykhach, Yu., Kukulia, A., Butenko, O., & Yerchenko, Yu. (2007). *Instrumenty zabezpechennia efektyvnosti, rezultatsynosti ta yakosti diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady [Tools for ensuring the efficiency, effectiveness and quality of public authorities]*. Kyiv: Tsent adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu. URL : <http://www.center.gov.ua/com-phocagallery-controlpanel/biblioteka>. [in Ukrainian].
- Kalyta, P. (2007). *Vdoskonalennia upravlinnia na zasadakh standartiv ISO serii 9000 : pryntsyipy ta osoblyvosti yikh vykorystannia v orhanakh vlady [Improving management on the basis of ISO 9000 series standards: principles and features of their use in government]*. *Svit yakosti Ukrainy*, 1–2, 10–13 [in Ukrainian].
- Kalyta, P. (2018). *Rozshukuiutsia bazhaiuchi pidvyshchuvaty yakist derzhavnogo upravlinnia [We are looking for those who want to improve the quality of public administration]*. *Dzerkalo tyzhnia*, 39. URL: https://zn.ua/ukr/macrolevel/rozshukuyutsya-bazhayuchi-pidvischuvati-yakist-derzhavnogo-upravlinnya-291522_.html [in Ukrainian].
- Kachanov, S., & Mamatova, T. (2009). *Systemno-protsesnyi pidkhid shchodo analizu diialnosti z derzhavnogo nahliadu i kontroliu [System-process approach to the analysis of activities of state supervision and control]*. *Standartyzatsiia, sertyfikatsiia, yakist*, 2, 15–21 [in Ukrainian].
- Kravchenko, T. A. (2015). *Natsionalna systema indyktoriv staloho rozvytku yak vazhlyvyi instrument provadzhennia derzhavnoi polityky u sferi realizatsii stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [National system of indicators of sustainable development as an important tool for public policy in the field of sustainable development strategy "Ukraine - 2020"]*. *Universytetski naukovy zapysky*, 1 (53), 257–266 [in Ukrainian].
- Kuts, Yu. O. (2011). *Yakist nadannia upravlinskykh posluh yak chynnyk efektyvnosti mistsevoho upravlinnia [Quality of management services provision as a factor of local government efficiency]*. *Derzhavne budivnytstvo*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_37 [in Ukrainian].
- Lakhyzha, M. I. (2008). *Systema upravlinnia yakistiu v orhanakh vlady (vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid) [Quality management system in government (domestic and foreign experience)]*. Poltava : RVV PUSKU [in Ukrainian].
- Mamatova, T. V. (2009). *Upravlinnia na osnovi yakosti: metodolohichni zasady dlia orhaniv derzhavnogo kontroliu [Management on the basis of quality: methodological principles for state control bodies]*. Dnipropetrovsk : Svidler A. L. [in Ukrainian].
- Mamatova, T. (2015). *Formuvannia novoi systemy nadannia administratyvnykh posluh v umovakh detsentralizatsii [Formation of a new system of providing administrative services in the conditions of decentralization]*. *Public administration aspects*, 3 (4), 75–83. doi: 10.15421/151536 [in Ukrainian].
- Mamatova, T., & Bortnik, O. (2020). *Udoskonalennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na osnovi yevropeiskoi modeli samoosiniuvannia CAF [Improvement of local self-government in Ukraine based on the CAF self-assessment model]*. *Public administration aspects*, 8 (4), 5–15. doi:10.15421/152076 [in Ukrainian].
- Bortnik, O., Kvitka, S., Mamatova, T., & Serohin, S. (2015). *Menedzhment yakosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [Quality management in local governments]*. Dnipropetrovsk : Grani, 128 p. [in Ukrainian].



- Novikov, V., & Nykytiuk, O. (2007). Systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vlady – diievyi instrument pidvyshchennia konkurentospromozhnosti krainy [Quality management systems in government - an effective tool to increase the country's competitiveness]. *Standartyzatsiia, sertyfikatsiia, yakist*, 5, 50–52 [in Ukrainian].
- Pakhomova, T. I. (2010). Innovatsiinyi rozvytok derzhavnoi sluzhby v konteksti pidvyshchennia yakosti nadannia publichnykh posluh [Innovative development of civil service in the context of improving the quality of public services]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 3, (pp. 247–262) [in Ukrainian].
- Pidhaiets, P., & Bryhilevych, I. (2012). Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diialnosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia [Quality management system as a tool for improving the activities of local government]. *Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO»*. Kyiv : Sofia-A, 134 p. [in Ukrainian].
- Poltavets, V. (2008). Diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia shchodo zabezpechennia yakosti nadannia hromadskykh posluh [Activity of local governments to ensure the quality of public services]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
- Prakhodchenko, L. (2020). *Adaptatsiia kontseptsii reinzhynirynhu do administratyvnykh protsesiv v orhanakh publichnoi vlady: pidkhody, metody ta modeli [Adaptation of the concept of reengineering to administrative processes in public authorities: approaches, methods and models]*. (pp. 126–130) [in Ukrainian].
- Prudyus, L. V. (2017). *Upravlinnia yakistiu derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Quality management of the civil service of Ukraine: monograph]*. Dnipro : DRIDU NADU.
- Mamatova, T., & Bortnik, O. (2013). *Systemy upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuichi praktyky ta napriamy udoskonalennia : analit. doslidzh., vykonane v ramkakh Proektu PROON «Munitsypalna prohrama vriaduvannia ta staloho rozvytku» [Quality management systems in the provision of municipal services in accordance with the requirements of ISO 9001: 2008: existing practices and areas for improvement: analyst. research carried out within the framework of the UNDP Project «Municipal Governance and Sustainable Development Program»]*. Kyiv: PROON MPVSR.
- Sukhinin, D. V., & Mamatova, T. V. (2005). Protseyny pidkhid do orhanizatsii diialnosti z nadannia munitsypalnykh posluh [Process approach to the organization of activities for the provision of municipal services]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/techno/05sdvnmp.pdf> [in Ukrainian].
- Sukhinin, D. (2013). Kontseptsii upravlinnia yakistiu TQM yak pidgruntia otsiniuvannia, monitorynhu ta kontroliu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [The concept of TQM quality management as a basis for evaluation, monitoring and control in local governments]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 1(16), 295–304 [in Ukrainian].
- Harrington, Dzh., Jesseling, K. S., & van Nimvegen, H. (2002). *Optimizacija biznes processov: dokumentirovanie, analiz, upravlennie, optimizacija [Optimization of business processes: documentation, analysis, management, optimization]*. SPb. : Azbuka ; BMikro, 328p. [in Russian].
- Bortnik, O. (2019). Implementation of international standards in local government as a key to sustainable development. *Public Administration Aspects*, 7(5), 31–43. doi: 10.15421/151927.
- CEF Digital (2020). Once-Only Principle (OOP). Reduce administrative burdens on citizens and businesses. URL: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2013). *Fundamentals of Business Process Management*. Springer. doi: 10.1007/978-3-642-33143-5.
- EFQM (2020). The EFQM Model. URL: <https://www.efqm.org/efqm-model>.
- Harrington, H. J. (1991). *Business Process Improvement: The Breakthrough Strategy for Total Quality, Productivity, and Competitiveness*. New York, NY: McGraw-Hill, Inc.
- Harrington, H. J. (2011). *Streamlined Process Improvement*. New York, NY: McGraw-Hill Education, 432 p.
- Hilton, P. (2017). *Process Mapping – Basics*. Signavio GmbH. URL: <https://www.signavio.com/downloads/white-papers/process-mapping-basics>.
- International Project Management Association (2016). IPMA: IPMA Project Excellence Baseline (IPMA ICB). Version 1.0. Amsterdam.: 113 p. URL: http://products.ipma.world/wp-content/uploads/2016/02/IPMA_PEB_1_0.pdf.
- Poperednie obstezhennia systemy upravlinnia yakistiu v orhanakh vykonavchoi vlady – 2019 [Preliminary survey of the quality management system in the executive authorities – 2019]. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3372-poperednie-obstezhennia-systemy-upravlinnia-yakistiu-v-orhanakh-vykonavchoi-vlady-2019>.
- The European Public Administration Network (2019). CAF 2020. Common Assessment Framework. The European model for improving public organisations through selfassessment. URL: <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2019/11/CAF-2020.pdf>.

Kravchenko Tetyana

Dr. Sc., Full Prof., <https://orcid.org/0000-0002-8627-6264>, Tatyana_Kravchenko@ukr.net

Стаття надійшла / Article arrived: 15.01.2021

Схвалено до друку / Accepted: 22.02.2021