

Електронне
наукове видання

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»



№ 5 (13) / 2020



**Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION
AND NATIONAL SECURITY»**

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

№ 5 (13)

Київ 2020

ББК 66.061.43
УДК 351
П88



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2020
© Електронне наукове видання
«Публічне адміністрування
та національна безпека», 2020

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publične administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

Редакція
Головний редактор

Романенко Євген Олександрович — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

Заступники головного редактора

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Жукова Ірина Віталіївна — кандидат наук із державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Коваленко Дмитро Іванович — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

Редакційна колегія

Арошидзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

Ахметова Лайла Сейсембековна — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

Бурик Зоряна Михайлівна — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Гечбаія Бадрі Нодаровіч — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

Детяр Андрій Олегович — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

Детяр Олег Андрійович — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Мідельський Сергій Людвигович — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

Мотренко Тимофій Валентинович — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Ситник Григорій Петрович — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кухарчук Петро Михайлович — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

Яровой Тихон Сергійович — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Агнешка Кістер — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

ЗМІСТ

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

- Міщенко Катерина Семенівна, Цигилик Юлія Анатоліївна
ПЕРВИННА ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПОЛІЦЕЙСЬКИХ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ..... 7

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

- Новікова Наталія Леонідівна, Ладонько Людмила Степанівна, Мірко Наталія Вікторівна
ЕТИЧНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В КОНТЕКСТІ ЦІННІСНИХ ВИМІРІВ 13

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

- Малінін Володимир Володимирович, Лебідь Олена Василівна
СУЧАСНИЙ СТАН ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПЕДАГОГІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ
НЕПЕРЕРВНОЮ ОСВІТОЮ..... 20
- Радкевич Валентина Олександрівна, Бородієнко Олександра Володимирівна,
Романенко Євген Олександрович, Дацій Олександр Іванович, Щокін Ростислав Георгійович,
Мірошніченко Олексій Валентинович, Колишко Родіон Анатолійович,
Притоманов Сергій Олексійович, Короткова Ліна Ігорівна
МОДЕЛІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ
В ЗАРУБІЖНОМУ І ВІТЧИЗНЯНОМУ ДОСВІДІ..... 27

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Серьогіна Наталія Олексіївна
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА», «ДЕРЖАВНА БЕЗПЕКА» ТА «ПРОДУКТИВНА ЗАЙНЯТІСТЬ»..... 39

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Василенко Надія Володимирівна, Пойда Сергій Андрійович, Коннова Майя Вікторівна,
Семко Майя Іванівна, Гавура Олена Петрівна
АЛГОРИТМ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ РЕСУРС ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ДІЙ ФАХІВЦЯ
З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 49
- Соловйов Євген Володимирович
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ Й ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ 58
- Марова Світлана Феліксівна, Токарева Уляна Дмитрівна
ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ БЕЗБАР'ЄРНОГО
СЕРЕДОВИЩА 68

CONTENTS

RESEARCH, DEVELOPMENT, PROJECTS ON PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION

- Mishchenko Katerina, Tsyhylyk Yuliia**
INITIAL PROFESSIONAL TRAINING OF POLICE OFFICERS: INTERNATIONAL
EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR UKRAINE 7

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

- Novikova Natalia, Ladonko Liudmyla, Mirko Nataliia**
ETHICAL COMPETENCES OF THE LOCAL AUTHORITIES OFFICIALS IN THE CONTEXT
OF VALUE CRITERIA 13

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

- Malinin Volodymyr, Lebid Olena**
THE CURRENT STATE OF THE TEACHER'S PROFESSIONAL DEVELOPMENT IN PUBLIC
MANAGEMENT OF CONTINUOUS EDUCATION 20
- Radkevych Valentyna, Borodiyenko Oleksandra, Romanenko Yevhen,
Datsii Oleksandr, Schokin Rostislav, Miroshnychenko Oleksii,
Kolyshko Rodion, Prytomanov Sergii, Korotkova Lina**
MODELS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF VOCATIONAL EDUCATION
IN FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE..... 27

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Serohina Nataliia**
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN
THE CONCEPTS OF «NATIONAL SECURITY», «STATE SECURITY» AND
«PRODUCTIVE EMPLOYMENT» 39

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

- Vasylenko Nadiya, Poida Serhii, Konnova Maya, Semko Maya, Gavura Olena**
ALGORITHM AS AN EFFECTIVE RESOURCE FOR PERFORMANCE OF MANAGEMENT
ACTIONS BY A PUBLIC MANAGEMENT SPECIALIST 49
- Solovjov Evgen**
REGULATORY AND INSTITUTIONAL SUPPORT OF MECHANISMS OF PUBLIC REGULATION
IN THE FIELD OF INTERNAL FORCED MIGRATION 58
- Marova Svitlana, Tokareva Ulyana**
ORGANIZATIONAL ASPECTS OF CREATION AND FUNCTIONING OF A BARRIER-FREE
ENVIRONMENT 68

УДК 351:377

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЕКТИ З ПИТАНЬ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Мищенко Катерина Семенівна

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

Мищенко Екатерина Семеновна

*кандидат государственного управления,
доцент кафедры государственного управления и администрирования
Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины*

Mishchenko Katerina

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Associate Professor of the Department of Public Administration Training
Institute of the State Employment Service of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-0669-208X

Цигилик Юлія Анатоліївна

*аспірант
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України,
викладач циклу загальноправових дисциплін
Державна установа «Академія патрульної поліції»*

Цигилик Юлия Анатольевна

*аспирант
Института подготовки кадров государственной
службы занятости населения Украины,
преподаватель цикла общеправовых дисциплин
Государственное учреждение «Академия патрульной полиции»*

Tsyhylyk Yuliia

*Postgraduate Student of the
Training Institute of State Employment Service of Ukraine,
Lecturer of the
Academy Patrol Police*

ORCID: 0000-0001-5088-7680

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-5966

**ПЕРВИННА ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА
ПОЛІЦЕЙСЬКИХ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

**ПЕРВИЧНАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА
ПОЛИЦЕЙСКИХ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ**

**INITIAL PROFESSIONAL TRAINING
OF POLICE OFFICERS: INTERNATIONAL
EXPERIENCE AND PROSPECTS FOR UKRAINE**

Анотація. У професійній діяльності поліцейські стикаються з низкою питань, які потребують висококваліфікованої професійної підготовки для їх вирішення. Сфера їх компетентностей поширюється на різні аспекти життєдіяльності суспільства, а саме: забезпечення основоположних прав і свобод людини; свободи від катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; дотримання антикорупційного законодавства; толерантність та недискримінацію; ефективну комунікацію, взаємодію з населенням на засадах партнерства; попередження насильства в сім'ї; протидію торгівлі людьми; дотримання правил та безпеки дорожнього руху; превентивну (профілактичну) поліцейську діяльність тощо. Реалізація покладених на поліцію професійних та службових обов'язків можлива за умови якісної підготовки кадрів, що базується на знаннях, здобутих на етапі первинної професійної підготовки. Запровадження в Україні нових правових стандартів, які діють у провідних країнах світу, стало початком демократизації та реформування правоохоронної системи. Виховання фахівців нової генерації – перший крок, який було зроблено Україною переймаючи багаторічний досвід іноземних установ, які здійснюють підготовку поліцейських. Враховуючи актуальність для України первинної професійної підготовки майбутніх поліцейських було досліджено міжнародний досвід діяльності у цій сфері, проаналізовано основні напрями професійної підготовки поліцейських, виявлено проблеми її організації в Україні, окреслено заходи щодо удосконалення системи навчання українських поліцейських у розрізі досвіду зарубіжних країн-партнерів.

Ключові слова: реформування правоохоронної сфери, первинна професійна підготовка поліцейських, міжнародний досвід професійної підготовки працівників поліції.

Аннотация. В профессиональной деятельности полицейские сталкиваются с рядом вопросов, которые нуждаются в высококвалифицированной профессиональной подготовке для их решения. Сфера их компетентностей распространяется на разные аспекты жизнедеятельности общества, а именно: обеспечение основополагающих прав и свобод человека; свободы, от истязаний, жестокого, нечеловеческого или такого, которое унижает достоинство, поведение или наказание; соблюдение антикоррупционного законодательства; толерантность и недискриминацию; эффективную коммуникацию, взаимодействие с населением на принципах партнерства; предупреждение насилия в семье; противодействие торговле людьми; соблюдение правил и безопасности дорожного движения; превентивную (профилактическую) полицейскую деятельность и тому подобное. Реализация возложенных на полицию профессиональных и служебных обязанностей возможна при условии качественной подготовки кадров, что базируется на знаниях, добытых на этапе первичной профессиональной подготовки. Внедрение в Украине новых правовых стандартов, которые действуют в ведущих странах мира, стало началом демократизации и реформирования правоохранительной системы. Воспитание специалистов новой генерации – первый шаг, который был сделан Украиной, перенимая многолетний опыт иностранных учреждений, которые осуществляют подготовку полицейских. Учитывая актуальность для Украины первичной профессиональной подготовки будущих полицейских был исследован международный опыт деятельности в этой сфере, проанализированы основные направления профессиональной подготовки полицейских, обнаружены проблемы ее организации в Украине, определены направления по усовершенствованию системы учебы украинских полицейских учитывая опыт зарубежных стран-партнеров.

Ключевые слова: реформирование правоохранительной системы первичная профессиональная подготовка полицейских, международный опыт профессиональной подготовки сотрудников полиции.

Summary. In their professional activity policemen face a number of questions that require a high quality professional training for their solution. The sphere of their competence cover different aspects of the society life activities including: to provide the basic rights and freedom of the person, freedom from tortures, cruel, inhuman or humiliating treatment or punishment; to provide the effectiveness of anticorruption law, tolerance and non-discrimination; to provide the effective communication and cooperation with the population on the partnership basis; to prevent domestic violence; to combat human trafficking; to provide compliance with traffic rules and safety; to provide preventive policing, etc. Realization of the professional and official duties assigned to the police is possible under the condition of high-quality training, based on the knowledge gained at the initial professional training stage. In Ukraine the introduction of the new legal standards, which operate in the leading countries of the world, was the beginning of law enforcement system democratization and reforms within this system. The education of a new generation of specialists is the first step taken by Ukraine, realized through adopting the experience of foreign police training institutions which have been functioning for many years. Taking into account the relevance of the future police officers initial training for Ukraine, the international experience in this field has been studied, as well as there have been analyzed the main areas of police training; the problems of its organization in Ukraine have been identified and the measures to improve the training of Ukrainian police officers with the view of foreign partner countries experience have been outlined.

Key words: reforms enforcement system, initial professional training of police officers, foreign experience of initial professional training of police officers.

Постановка проблеми. Реформа поліції стала однією з перших і гучних реформ в Україні після Революції Гідності. Велику підтримку у реформуванні правоохоронної системи України надали міжнародні

партнери від Сходу (Японія) до Заходу (США, Канада). Переймаючи успішний досвід зарубіжних країн в аспекті організації ефективно діючої правоохоронної системи Україна постала перед проблемою щодо адап-

тації підготовки майбутніх поліцейських за новими стандартами якості, які б відповідали потребам суспільства та нормам чинного законодавства. Саме створення єдиної уніфікованої системи підготовки поліцейських стало пріоритетним напрямком у реформуванні правоохоронної системи України в цілому. Вагомий внесок у створення цієї системи здійснювався міжнародними організаціями ICITAP та EUAM. Маючи великий досвід у впровадженні реформ поліції у світі, вказані організації доклали великих зусиль для запуску оновленої та інноваційної системи первинної професійної підготовки майбутніх поліцейських в Україні.

Навчання особи, яка уповноважується державою застосовувати до громадян, які вчинили протиправне діяння, силу (заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю), має певну специфіку. Це потребує кардинального вдосконалення професійної підготовки поліцейських [1], насамперед її юридичної складової, оскільки діяльність поліцейського характеризується суворою правовою регламентацією. Саме необхідність підготовки висококваліфікованого й конкурентоспроможного поліцейського, який у процесі виконання функціональних обов'язків буде самовдосконалюватися і підвищувати професійний рівень, підтверджує актуальність даного дослідження, його теоретичну і практичну значущість [2].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Загубіжний та вітчизняний досвід діяльності поліції вивчали у своїх наукових роботах фахівці різних галузей — від юристів до психологів. Найбільш значущими роботами в контексті реформування органів внутрішніх справ є дослідження таких вчених як М. Соколов [3], М. Воппенко [4], М. Лягута [5], В. Мухін [6], В. Сапун [7], С. Гусарова [8], О. Джураєва [9]. Окремі аспекти правосвідомості працівників поліції досліджував Д. Швець [2].

Необхідно зазначити, що первинна професійна підготовка поліцейських викликає дослідницький інтерес вчених і практиків у зв'язку із високим рівнем відповідальності держави перед суспільством. У контексті загальнонаукової тенденції до поглибленого вивчення питання підвищення професійності на сьогодні сформувалися окремі «фахові» теоретичні і прикладні школи професіогенезу, в межах яких розробляються технології навчання представників окремої професійної групи — поліцейських (А. Дубнякова, Л. Мороз, О. Томилова, О. Цільмак, О. Хлудова та ін.) [2]. Проте незважаючи на численні дослідження, багато питань, пов'язаних із професійною підготовкою поліцейських в умовах реформування правоохоронної системи, на сьогодні розкрито недостатньо. Зокрема, це стосується юридичної та організаційної складової професійної підготовки поліцейських, що є досить актуальним, чим і зумовлене обрання теми дослідження. При детальному розкритті цього питання було з'ясовано, що окремі проблеми, зокрема щодо сучасних підходів до організації первинної професійної підготовки майбутніх поліцейських, досліджені

недостатньо. Звідси виникла необхідність звернення до успішного міжнародного досвіду з метою його впровадження в практику первинної професійної підготовки поліцейських в Україні.

Метою статті нами визначено дослідження міжнародного досвіду створення національних систем підготовки кадрів для поліції, вироблення рекомендацій щодо удосконалення первинної професійної підготовки поліцейських в Україні, пошук шляхів вирішення проблем, пов'язаних із реструктуризацією вітчизняної системи освітньої підготовки поліцейських як ключового елементу реформування правоохоронної сфери.

Виклад основного матеріалу. Навчання майбутніх поліцейських є основоположним стержнем системи внутрішньої безпеки кожної держави. Саме якісне, професійне навчання забезпечує виконання майбутнім поліцейським професійних навичок та службових обов'язків у сфері гарантування особистої безпеки громадян, захисту їхніх прав і свобод, законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорони і забезпечення суспільного порядку, виявлення і розкриття злочинів, розшуку осіб, які їх скоїли, забезпечення безпеки дорожнього руху, захисту власності від злочинних зазіхань, участі в наданні соціальної і правової допомоги громадянам, сприяння в межах компетенції державним органам, підприємствам та організаціям під час виконання покладених на них законом обов'язків [10].

Поліцейська діяльність — це сфера, критерієм ефективності якої є взаємодія з громадою, при цьому роль поліції в демократичних суспільствах стає дедалі важливішою. Якісно підготовлені поліцейські — гарант законного вирішення проблем. Ефективність і професійні якості, що залежать від майбутньої підготовки поліцейських, є особливо важливим чинником в країнах, де здійснюється реформування правоохоронної сфери. До таких держав відноситься Україна.

Про необхідність реформування вітчизняної правоохоронної системи неодноразово наголошувалося від моменту проголошення незалежності України. Перші спроби реформування поліції в Україні розпочалися лише в 2009 році, однак тоді відповідний законопроект № 4199 «Про місцеву поліцію» так і не був прийнятий Верховною Радою України. У подальшому були неодноразові спроби реформувати органи Міністерства внутрішніх справ (далі — МВС), але усі вони були не зовсім невдалими.

Відправною точкою в реформуванні української правоохоронної системи став 2014 рік. Для проведення реформ українською владою було прийнято рішення використати успішний досвід закордонних партнерів. Головним завданням тогочасного Уряду України стало створення законодавчої бази, яка б відповідала стандартам Європейського Союзу та Ради Європи. З метою реалізації заходів з реформування органів внутрішніх справ МВС розробило проект Закону України «Про Національну поліцію», який був прийнятий Верховною Радою України 02 липня

2015 року. Створення в Україні нової поліції підвищило рівень довіри народу до поліцейських із 3% до 46%, що стало успішним показником вдалого початку реформування правоохоронної системи.

Ключовим елементом реформи правоохоронних органів є реструктуризація системи освіти та підготовки поліцейських. Першим кроком на цьому шляху стало затвердження Національною поліцією України спільно з МВС кваліфікаційної характеристики професії поліцейського. Це дало старт розробленню стандарту професійної освіти (компетенцій поліцейських).

Наступним кроком у реформуванні стала розробка стратегії щодо моделі освіти та підготовки поліції, запропонована МВС. Проте надалі зусилля щодо реформування системи освітньої підготовки поліцейських зійшли нанівець. Наразі відсутній чіткий механізм розроблення навчальних програм для всіх видів підготовки. Згідно із Законом «Про Національну поліцію» поліція не є суб'єктом ухвалення рішень у цьому процесі. Більшість навчальних програм для Національної поліції України розробляється вищими освітніми закладами системи МВС за погодженням із Міністерством внутрішніх справ та відповідним спеціалізованим підрозділом поліції [11].

Одним із ефективних рішень у реформуванні системи внутрішніх справ стало створення в Україні Державної установи «Академія патрульної поліції» (далі — Академія патрульної поліції). Створення такого освітнього закладу відповідає сучасним потребам і запитам суспільства щодо якісної професійної підготовки поліцейських.

Основним завданням, яке покладається на Академію патрульної поліції, є забезпечення організації первинної професійної підготовки майбутніх поліцейських згідно з передовими українськими та міжнародними стандартами.

Основна мета Академії патрульної поліції — навчити, підготувати, виховати поліцейського нової генерації як людину та особистість, яка реалізує у своїй діяльності три головні принципи: «Чесність», «Професіоналізм», «Самовідданість», діє згідно із Законом, керуючись здоровим глуздом і реалізуючи завдання поліцейського менеджменту. В Академії патрульної поліції готують нове покоління поліцейських, враховуючи основні концепти Стратегії Міністерства внутрішніх справ України — 2020, реалізація яких здійснюється за такими трьома основними напрямками реформування: «Твоя безпека», «Твій захист», «Твій сервіс» [12].

Використовуючи міжнародний досвід та практику підготовки майбутніх поліцейських, слід зазначити, що навчання в поліцейських академіях світу має суттєві відмінності. Особи, які бажають вступити на службу до поліції, повинні пройти первинну підготовку. Набір проводиться здебільшого органами поліції (наприклад, Управлінням поліції Х'юстона в США, Канадською королівською поліцією в Канаді, Департаментом патрульної поліції в Україні) або органами поліції спільно

з навчальним закладом. Однак у поодиноких випадках навчальний заклад може проводити набір самостійно (Коледж державної поліції Латвії). Періодичність набору різниться від одного разу на рік (Естонська академія наук безпеки, Поліцейська академія в Чорногорії) до щотижневого (Центр підготовки Академії Канадської королівської поліції в Канаді). Кількість новобранців, які щороку приймаються на навчання, різниться від 50 (Поліцейська академія в Чорногорії) та 125 осіб (Вища школа поліції в Німеччині), до 1600 осіб (Центр підготовки Академії Канадської королівської поліції в Канаді) та 2000 в Державній установі «Академія патрульної поліції» в Україні.

З метою дотримання гендерної політики під час набору особлива увага приділяється частці жінок, яких приймають на курс первинної професійної підготовки. Середній показник різниться від 13% у Поліцейській академії Х'юстона (США) до 50% у Коледжі державної поліції Латвії, а також становить приблизно 35% у Центрі підготовки Академії Канадської королівської поліції в Канаді, 27% — у Вищій школі поліції в Німеччині, 25% — у Поліцейській академії в Чорногорії та 26% — у Поліцейській академії в Хорватії, 15–18% — у Державній установі «Академія патрульної поліції» в Україні [11].

Ще одним важливим елементом у первинній професійній підготовці майбутнього поліцейського є відбір кандидатів на навчання. Різні країни мають свої вимоги щодо відбору. Поліцейська академія Х'юстона (США) проводить співбесіду, як єдиний етап відбору, при цьому Центр підготовки Академії Канадської королівської поліції в Канаді використовує лише поліграфічний етап тестування кандидатів.

В Україні, щоб стати слухачами Державної установи «Академія патрульної поліції», кандидати проходять п'ять етапів «випробувань». Після успішного завершення тестування на знання законодавства кандидат проходить визначення рівня фізичної та психологічної підготовки, медичний огляд і останнім заключним етапом є співбесіда.

Важливим аспектом, який варто відзначити є те, що при відборах кандидатів в Україні не приділяється увага до рівня попередньої освіти. Аналізуючи практику зарубіжних країн варто звернути увагу, що Центр підготовки Академії Канадської королівської поліції в Канаді надає перевагу кандидату, який мав відношення до навчання чи роботи в поліції перед тими кандидатами, які такого досвіду не мали, хоча по рейтингу відбору вони мали однакові показники. Коледж державної поліції Латвії, де термін навчання складає 2,5 роки, автоматично зараховує вступні іспити для кандидата з вищою освітою та скорочує термін проходження первинної підготовки вдвічі. На відміну від Латвії, Поліцейська академія в Чорногорії скорочує термін трьохрічного навчання для кандидатів з вищою освітою лише на 3 місяці.

Термін навчання з первинної підготовки поліцейських у різних країнах не є однаковим. Для

прикладу, Поліцейська академія Х'юстона в США, Вища школа поліції в Польщі, Академія патрульної поліції в Україні проводять підготовку майбутніх поліцейських тривалістю 6 місяців. Є країни, які навчають поліцейських більш тривалий термін — Естонська академія наук безпеки та Поліцейська академія в Хорватії, навчання в яких складає 18 місяців. За найбільш тривалим терміном навчання можна виділити Вищу школу поліції в Німеччині, де майбутній поліцейський проведе до 30 місяців.

Важливим питанням, яке вкрай потребує поглибленого дослідження та вирішення, є проходження практики майбутніми поліцейськими під час чи після закінчення їх навчання в Академії патрульної поліції в Україні. Наразі після завершення шести-місячного навчання випускник відразу приступає до виконання службових обов'язків. При цьому він тут же стикається із небезпечними ситуаціями, які суттєво відрізняються від академічних ситуативних завдань, не маючи поряд тренера, який у будь-який момент може зупинити сценарій події, або наставника, який би, спираючись на власний досвід, підказав чи порадив оптимальний вихід або правильні дії.

Хороший досвід для української системи підготовки майбутніх поліцейських в частині їх адаптації до виконання службових повноважень поза межами навчального закладу можна запозичити у Поліцейської академії Х'юстона в США чи Центрі підготовки Академії Канадської королівської поліції в Канаді, де після завершення програми первинної підготовки проводиться стажування під керівництвом наставника, а під час самого навчання проводиться практичне стажування у підрозділах несення служби.

Реформування правоохоронної системи в Україні й надалі триває. Державна установа «Академія патрульної поліції», заручившись тривалою підтримкою Уряду Канади шляхом реалізації проекту Police Training Assistance Project (РТАР), впроваджує в Україні нову модель професійної підготовки поліцейських. Переймаючи успішний досвід міжнародних партнерів у сфері підготовки майбутніх поліцейських, Академія патрульної поліції створила всі необхідні умови для щорічної підготовки 2000 осіб на основі повної загальної середньої освіти за професією «поліцейський» (за спеціалізаціями). Якісний та ефективний результат втілення професіоналізму майбутніх поліцейських здійснюється командою з 56 викладачів. Саме завдяки їхнім старанням та вмінням у слухачів Академії формуються спеціальні знання та уміння, які дозволять в подальшому сумлінно

виконувати службові обов'язки. Варто відзначити інноваційний прорив у організації навчання, який досягається за рахунок сучасного обладнання, комфортних умов, а також технологій, які максимально наближають слухача до умов несення служби. Якість проведення навчання на високому рівні було підтверджено отриманням у жовтні 2019 року Академією патрульної поліції нагороди «Лідер інновацій в освіті» в рамках XI Міжнародної виставки «Інноватика сучасної освіти». Констатуючи вихід на міжнародний рівень якості освіти начальник державної установи «Академія патрульної поліції» Вадим Лісничук, під час презентації роботи закладу заступнику Державного секретаря США Джордану Ендрюсу, зазначив: «До 2022 року мета Академії патрульної поліції — якісно навчити та підготувати 5 тисяч поліцейських на рік. Аби втілити це, ми маємо за короткий термін створити всі необхідні для цього умови» [13].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Насамперед варто зазначити, що підготовка професійного поліцейського, який би був універсальним для будь-якого підрозділу системи правоохоронних органів, є актуальною проблемою у всіх країнах світу. Кожна держава має своє бачення щодо вирішення даного питання, але погляди як науковців так і практиків зводяться до того, що наскільки сильною буде підготовка кадрів в поліції на первинному етапі — настільки ефективною буде сама політика правоохоронних органів у майбутньому. Незалежно від напрямку дослідження вказаної теми, усі науковці погоджуються, що сучасний етап підготовки поліцейських потребує систематичного і професійного вдосконалення системи первинної підготовки поліцейських із метою підвищення рівня їх професіоналізму.

Аналіз вищенаведеного надає змогу зробити висновки, що зарубіжний досвід реформування правоохоронних органів реалізується в Україні шляхом вирішення проблемних питань, пов'язаних із реструктуризацією системи освіти та підготовки співробітників поліції як ключового елементу реформи.

Проблемними питаннями, які на сьогодні залишаються не вирішеними, є неврахування рівня попередньої освіти кандидатів, які виявили бажання навчатися в державній установі «Академія патрульної поліції», а також низький рівень дотримання принципу гендерної рівності в правоохоронних органах України в цілому. Усунення вказаних недоліків дозволить значно покращити як імідж поліції всередині нашої держави, так і імідж України серед міжнародної спільноти.

Література

1. Масляніцин В. І. Професійний саморозвиток майбутнього фахівця: монографія / під ред. В. А. Ковальчук. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. Івана Франка, 2012. С. 67–69.
2. Швець Д. В. Юридична складова професійної підготовки поліцейських як необхідна умова їх професіогенезу / Дмитро Володимирович Швець // Вісник Кримінологічної асоціації України. 2017. № 2 (16). С. 55–65. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2178>

3. Соколов Н. Я. Правосознание юристов: понятие, сущность и содержание // Советское государство и право. 1983. № 10. С. 18–25.
4. Вопленко Н. Правосознание следователя и юридическая практика. Формирование профессиональных качеств следователя. Волгоград, 1985. С. 20–33.
5. Лягута М. О. Підвищення рівня правової свідомості працівника Національної поліції як запорука ефективного проведення реформи органів МВС. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України: зб. наук. пр. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підготовки ф-ту № 2. Харків: ХНУВС. 2018. С. 20–23
6. Мухін В. В. Професійна правосвідомість: поняття, особливості, функції: автореф. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2007. 20 с.
7. Сапун В. А. Инструментальная теория права в юридической науке. Современное государство и право. Вопросы теории и истории. Владивосток, 1992. С. 18–22.
8. Гусаров С. М. Деякі питання оптимізації структури Національної поліції України // Наше право. 2017. № 1. С. 27–32.
9. Джурасова О. О. Функції сучасної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. О. Джурасова; кер. роботи В. В. Завальнюк; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса. 2006. 20 с.
10. Цуркан О. В. Професійна правосвідомість працівника поліції як важлива складова його правової культури / О. В. Цуркан // Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2017. № 6. С. 59–63. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2178>
11. Системи освіти та підготовки поліції в регіоні ОБСЄ / Автори: Хатія Деканоїдзе, Мадлен Хелашвілі: Київ, 2018. 164 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/423404?download=true>
12. Патрульна поліція: [Інтернет-портал]. URL: <http://patrol.police.gov.ua/highlight/vas-vitaye-akademiya-patruлноy-politsiyi/> (дата звернення 29.04.2020). Назва з екрану.
13. Державна установа «Академія патрульної поліції»: [Інтернет-портал]. URL: <https://www.facebook.com/academy patrol police/> (дата звернення 29.04.2020). Назва з екрану.

References

1. Maslianitsyn V. I. Profesiyni samorozvytok maibutnoho fakhivtsia: monohrafiia / pid red. V. A. Kovalchuk. Zhytomyr: Vyd-vo ZhDU im. Ivana Franka, 2012. S. 67–69.
2. Shvets D. V. Yurydychna skladova profesiinoi pidhotovky politseiskyykh yak neobkhdna umova yikh profesiohen-ezu / Dmytro Volodymyrovych Shvets // Visnyk Kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy. 2017. № 2 (16). S. 55–65. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2178>
3. Sokolov N. Ya. Pravosozyanyie yurystov: poniatye, sushchnost y sodержanye // Sovetskoe gosudarstvo y pravo. 1983. № 10. S. 18–25.
4. Voplenko N. Pravosozyanyie sledovatel'ia y yurydycheskaia praktyka. Formyrovanye professyonalnykh kachestv sledovatel'ia. Volhograd, 1985. S. 20–33.
5. Liahuta M. O. Pidvyshchennia rinvia pravovoi svidomosti pratsivnyka Natsionalnoi politsii yak zaporuka efektyv-noho provedennia reformy orhaniv MVS. Pidhotovka politseiskyykh v umovakh reformuvannia systemy MVS Ukrainy: zb. nauk. pr. / MVS Ukrainy, Kharkiv. nats. un-t vnutr. sprav, Kaf. spets. fiz. pidhotovky f-tu № 2. Kharkiv: KhNUVS. 2018. S. 20–23
6. Mukhin V. V. Profesiina pravovidomist: poniattia, osoblyvosti, funktsii: avtoref. kand. yuryd. nauk: 12.00.01. Kharkiv, 2007. 20 s.
7. Sapun V. A. Ynstrumentalnaia teoriya prava v yurydycheskoi nauke. Sovremennoe gosudarstvo y pravo. Voprosy teoryy y ystoryy. Vladivostok, 1992. S. 18–22.
8. Husarov S. M. Deiaki pytannia optymizatsii struktury Natsionalnoi politsii Ukrainy // Nashe pravo. 2017. № 1. S. 27–32.
9. Dzhuraieva O. O. Funktsii suchasnoi derzhavy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01 / O. O. Dzhuraieva; ker. roboty V. V. Zavalniuk; Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia». Odessa. 2006. 20 s.
10. Tsurkan O. V. Profesiina pravovidomist pratsivnyka politsii yak vazhlyva skladova yoho pravovoi kultury / O. V. Tsurkan // Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2017. № 6. S. 59–63. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/2178>
11. Systemy osvity ta pidhotovky politsii v rehioni OBSIe / Avtory: Khatii Dekanoidze, Madlen Khelashvili: Kyiv, 2018. 164 s. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/423404?download=true>
12. Patrulna politsiia: [Internet-portal]. URL: <http://patrol.police.gov.ua/highlight/vas-vitaye-akademiya-patruлноy-politsiyi/> (data zvernennia 29.04.2020). Nazva z ekranu.
13. Derzhavna ustanova «Akademiia patrolnoi politsii»: [Internet-portal]. URL: <https://www.facebook.com/acade-mypatrolpolice/> (data zvernennia 29.04.2020). Nazva z ekranu.

УДК 352.005

Новікова Наталія Леонідівна

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Київський національний торговельно-економічний університет*

Новикова Наталия Леонидовна

*доктор экономических наук, доцент,
заведующая кафедрой публичного управления и администрирования
Киевский национальный торгово-экономический университет*

Novikova Natalia

*Doctor of Sciences in Economics,
Head of Department of Public administration
Kyiv National University of Trade and Economics*

Ладонько Людмила Степанівна

*доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Київський національний торговельно-економічний університет*

Ладонько Людмила Степановна

*доктор экономических наук, доцент,
профессор кафедры публичного управления и администрирования
Киевский национальный торгово-экономический университет*

Ladonko Liudmyla

*Doctor of Sciences in Economics,
Professor of the Department of Public Administration
Kyiv National University of Trade and Economics*

Мірко Наталія Вікторівна

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Київський національний торговельно-економічний університет*

Мирко Наталия Викторовна

*кандидат экономических наук,
доцент кафедры публичного управления и администрирования
Киевский национальный торгово-экономический университет*

Mirko Nataliia

*Candidate of Sciences (PhD) in Public Administration,
Associate Professor of the Department of Public Administration
Kyiv National University of Trade and Economics*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-5934

**ЕТИЧНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ПОСАДОВИХ ОСІБ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В КОНТЕКСТІ ЦІННІСНИХ ВИМІРІВ**

**ЭТИЧЕСКИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ ЦЕННОСТНЫХ ИЗМЕРЕНИЙ**

ETHICAL COMPETENCES OF THE LOCAL AUTHORITIES OFFICIALS IN THE CONTEXT OF VALUE CRITERIA

Анотація. В статті проаналізовані компетенції посадових осіб органів місцевого самоврядування. Встановлено, що умовою демократичного публічного управління, яке користується повагою в суспільстві, є державні службовці, які володіють професійними знаннями та діють в межах закону.

Доведено, що в Україні активно запроваджуються правила етичної поведінки державних службовців, мета яких зміцнення рівня довіри громадян до державних органів, органів місцевого самоврядування, забезпечення ефективної діяльності та уніфікації вимог до державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, посилення персональної відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків, запобігання зловживанням службовим становищем.

Визначено, що особлива актуальність етики державної служби обумовлена тим, що питання етики, норм та правил поведінки державних службовців раніше не регулювалися спеціальними нормативними актами.

Зазначено, що проблеми етичної поведінки державних службовців потребують наукового та законодавчого вирішення. Морально-етичний вигляд державних службовців є актуальною проблемою сьогодення, оскільки зрілість суспільства визначається його моральними цінностями.

Ключові слова: компетентність, професійна компетентність, етичні компетенції, місцеве самоврядування, державний службовець, публічне управління.

Аннотация. В статье проанализированы компетенции должностных лиц органов местного самоуправления. Установлено, что условием демократического публичного управления, которое пользуется уважением в обществе, являются государственные служащие, которые обладают профессиональными знаниями и действуют в рамках закона.

Доказано, что в Украине активно внедряются правила этического поведения государственных служащих, цель которых укрепление уровня доверия граждан к государственным органам, органам местного самоуправления, обеспечении эффективной деятельности и унификации требований к государственным служащим и должностным лицам местного самоуправления, усиление ответственности за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, предотвращении злоупотреблений служебным положением.

Определено, что особая актуальность этики государственной службы обусловлена тем, что вопросы этики, норм и правил поведения государственных служащих ранее не регулировались специальными нормативными актами.

Отмечено, что проблемы этического поведения государственных служащих требуют научного и законодательного решения. Морально-этический облик государственных служащих является актуальной проблемой современности, поскольку зрелость общества определяется его моральными ценностями.

Ключевые слова: компетентность, профессиональная компетентность, этические компетенции, местное самоуправление, государственный служащий, публичное управление.

Summary. The article analyzes the competences of the local authorities. It is defined, that the condition for the democratic public administration, which is respected in society, is the civil servants who have professional knowledge and act within the law.

It is proved, that the rules of ethical behavior of the civil servants are being actively introduced in Ukraine, the purpose of which is to strengthen the confidence level of the citizens in government bodies, local authorities, ensuring effective operation and unification of requirements for the civil servants and the local government officials, increasing of the responsibility for improper performance of the official duties as well as prevention of abuse of office.

It is known, that the particular relevance of the public service ethics is due to the fact that the issues of ethics, standards and rules of conduct for public servants have never been regulated by special regulations.

It is noted, that the problems of ethical behavior of the public servants require scientific and legislative solutions. Moral and ethical appearance of the public servants is an urgent issue of nowadays since the maturity of a society is determined by its moral values.

Key words: competency, professional competency, ethical competencies, local government, public servant, public administration.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день всі місцеві органи влади є важливим елементом політичної системи нашої країни у механізмі на-родовладдя. Організація публічної влади на місцях здійснюється або через місцеві органи державної

виконавчої влади, які призначаються центральними органами виконавчої влади, або через місцеві органи, які обираються населенням, що проживає на певній території та має закріплений статус від-повідної адміністративно-територіальної одиниці.

Найважливішою функцією цих органів є місцеве державне управління. Взагалі місцеве самоврядування можна розглядати як організацію публічної влади на місцях, з відповідною діяльністю місцевих органів та їх посадових осіб. В наш час місцеве самоврядування являє собою один з основних інститутів громадянського суспільства, від якого повною мірою залежить вдале функціонування територіальних громад нашої країни. Отже, саме від компетенцій органів місцевого самоврядування та від уміння якісно та кваліфіковано застосовувати свої повноваження, залежить якість та рівень життя населення.

Процес розбудови системи місцевого самоврядування, започаткованої на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, є одним із стратегічних завдань розвитку України як демократичної держави. Практика свідчить, що особливо нагальним є пошук та ствердження засадничих основ існування держави, функціонування публічно-управлінських інститутів, формування простору діалогу та довірою між владою та громадянами. Виявлення ціннісних підвалин публічного управління, що надає осмисленості та змістовної наповненості публічно-управлінським відносинам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проведений аналіз досліджень свідчить, що проблеми становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та публічної влади в Україні перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців, зокрема, можна назвати публікації Бакуменка В. Д. [1], Гогіної Л. М. [2, 3], Науменко Р. А. [3], Тертичка В. В. [4], Червякової О. В. [1] та ін. Поняття професійна компетентність розглядали на різних рівнях і під різними кутами зору вітчизняні й зарубіжні науковці. Войтович Р. В. [5], Ковбасюк Ю. В. [5], Маслов В. І. [6], Мудрик А. Б. [7], Пашко Л. А. [8] в своїх роботах наголошують, що державний службовець, це не тільки висококваліфікований фахівець, але й особистість, яка визначає якість життя інших людей. Питання етики державних службовців в своїх працях досліджують Василевська Т. Е. [9], Саламатов В. О. [9], Марушевський Г. Б. [9] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) — дослідити сутність компетенції посадових осіб органів місцевого самоврядування, визначити необхідність зміни підходів до вироблення та реалізації державної політики побудованої на етичних цінностях.

Виклад основного матеріалу. Формування громадянського суспільства — багатогранний процес, складність якого обумовлена залежністю від людського ресурсу. Антропологічний фактор діє по-різному, успіх перетворень у кожній галузі залежить від усвідомлення всіма членами суспільства потреби змін, від підтримки їх тією частиною громади, якої вони безпосередньо стосуються, і — чи не найважливіше — від професіоналізму службовців, їх спроможності забезпечити втілення реформаторських рішень у життя.

В зв'язку з переходом на нову модель публічного управління в зарубіжній та вітчизняній літературі активізуються дослідження з теоретичного обґрунтування проблеми нового публічного менеджменту як інноваційного підходу до надання послуг населенню.

Проаналізувавши численну кількість наукових джерел, ми дійшли висновку, що у світі існують різні точки зору, які розкривають якісно нові підходи до розуміння компетентності.

Словник іншомовних слів тлумачить це поняття таким чином: «компетентний» (від лат. *competens* — належний, відповідний) — 1) досвідчений у певній галузі, якомусь питанні; 2) повноважний, повноправний у розв'язанні якоїсь справи; «компетентність» — поінформованість, обізнаність, авторитетність; «компетенція» (лат. *competentia*, від *competo* — взаємно прагну; відповідаю, підходжу) — коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи, коло питань, у яких дана особа має певні повноваження, знання, досвід [12].

У тлумачному словнику за редакцією Т. Козлової знаходимо визначення аналізованого поняття як особисті можливості посадової особи, її кваліфікаційні знання, досвід, що дозволяють брати участь у виробленні певного кола рішень або вирішувати самому питання завдяки наявності певних знань, навичок [17].

Актуальним для нашого дослідження є визначення поняття компетентності як готовності на професійному рівні виконувати свої посадові і фахові обов'язки відповідно до сучасних теоретичних надбань і кращого досвіду, наближення їх якості до світових вимог і стандартів [13].

На думку В. Маслова та В. Шаркунової, компетентність є поєднанням такого рівня науки і практики у діяльності конкретної людини, який дає змогу постійно забезпечувати високий кінцевий результат з мінімальними витратами нервової, фізичної енергії людей, досягати ефективної організації особистої і колективної праці, є результатом ґрунтовної базової підготовки, творчої діяльності і безперервного підвищення світоглядного, професійного і загальнокультурного рівня в різноманітних формах [6].

Узагальнюючи попередні визначення, можна стверджувати, що компетентність — це певний рівень інтегрування знань, умінь, навичок, досвіду та особистих якостей фахівця, який забезпечує ефективність та якість виконуваної ним професійної діяльності.

Особливої значущості в суспільстві, зокрема набуває професійна компетентність службовця, що диктується вимогами життя і висувається на передній план. Професійна компетентність — здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань та обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

У контексті аналізу різних суджень щодо трактування поняття «професійна компетентність» виділяємо, на нашу думку, найдоречніші.

В. Горб вважає «професійну компетентність» особистісними якостями фахівця, які дають йому можливість діяти в межах певних професійних обов'язків. До цих можливостей науковець відносить загальні і спеціальні здібності особи до здійснення певної професійної діяльності; знання та вміння, крім того, і накопичений життєвий і професійний досвід; готовність до професійної діяльності [10].

В. Маслов розглядає професійну компетентність як результат творчої діяльності, всебічної базової підготовки і безперервного підвищення загальнокультурного, світоглядного і професійного рівнів, що в результаті приводить до поєднання теорії та практики в професійній діяльності конкретного спеціаліста на такому рівні, що дасть можливість постійно забезпечувати найвищий результат із мінімальними затратами фізичної та нервової енергії людини [6].

У контексті досліджень Н. Пов'якель, професійну компетентність розглядається як інтегральна характеристика професіоналізму, яка дозволяє визначити рівень підготовленості та здатність особистості успішно вирішувати професійні завдання і виконувати професійні обов'язки. Тому професійна компетентність виступає як основний компонент професіоналізму і визначальний фактор успішності реалізації соціальних та життєдіяльнісних функцій службовця [16].

Відповідно до ст. 140 Конституції України, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [14].

Діяльність органів місцевого самоврядування в Україні відбувається на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей Закон відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [11].

Відповідно до ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [11; 14].

Самоврядування в Україні повинно поєднувати в собі як місцеві, так і загальнодержавні інтереси.

Згідно з ст. 144 Конституції України «Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є

обов'язковими до виконання на відповідній території» [11].

Сама суть місцевого самоврядування полягає в можливості, гарантованій державою, для територіальної громади, її громадян та їх органів, розв'язувати місцеві справи та керувати ними, діючи в межах законів, під свою відповідальність та в інтересах місцевої громади, з можливістю здійснення як безпосередньо територіальною громадою, так і через власні органи місцевого самоврядування, тобто через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Згідно з ст. 141 Конституції України, «До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [14].

Під місцевим самоврядуванням слід розуміти сукупність таких форм і об'єднань, як територіальна громада, сільська (міська) рада, сільський (міський) голова, виконавчий комітет сільської (міської) ради, районна рада, обласна рада, де дві останні структури являються по відношенню до територіальних громад представницькими органами регіонального рівня.

Територіальна громада — це населення, що проживає у певному населеному пункті: в селі, або в місті. Органи місцевого самоврядування територіальних громад складаються з таких владних утворень:

- виборний колегіальний орган, тобто сільські або міські ради;
- голова сільської (міської) ради;
- виконавчий комітет відповідної ради;
- депутатські комісії (як постійні, так і тимчасові);
- комунальні підприємства;
- різноманітні виконавчі органи — відділи, департаменти тощо.

З позиції New Public Management по-новому розглядаються підходи до виконання чиновниками публічних функцій, ключовими з яких є підвищення відповідальності за надання послуг населенню, підвищення якості послуг що надаються.

Поняття «компетенція» стосовно до органів місцевого самоврядування включає в себе не лише повноваження. Повноваження — це відповідні права і обов'язки, а компетенція включає в себе окрім повноважень, ще й предмети відання. Відання повинно визначати ті сфери життя, в яких задіяні конкретні органи місцевого самоврядування. Тому компетенції органу місцевого самоврядування представляють собою визначення тієї сфери місцевого життя, в якій діє даний орган місцевої влади. Отже, компетенція органів місцевого самоврядування — це визначені Конституцією та чинним законодавством держави предмети відання, права та обов'язки суб'єктів системи місцевого самоврядування, необхідні для реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території [14].

При вивченні етики публічного управління важливим є визнання можливості його спрямування на

реалізацію інтересів різних суб'єктів. На врахування цього аспекту управлінської діяльності спирається концепція розмірностей (вимірів) етичності управління Макса Вебера. Він звернув увагу на три аспекти взаємовідносин влади і суспільства, що відображають етичність управління. Це довіра, вплив (сила) суб'єкта управління, інтереси і цінності, на які зорієнтована влада. При застосуванні цієї моделі до публічного управління виділяють наступні виміри його етичності:

- довіра до суспільних інститутів, соціальних суб'єктів й інституцій публічного управління;
- вплив/влада цих інститутів;
- спрямованість діяльності відповідних інститутів (на реалізацію яких саме і чиїх інтересів вона спрямована) [15].

Повноваження органів місцевого самоврядування діляться на власні і делеговані. «Законодавець наділяє органи місцевого самоврядування владними повноваженнями з метою реалізації ними публічних завдань, які становлять категорію власних завдань. Проте в процесі здійснення публічної діяльності може виникати необхідність передачі виконання інших завдань, ніж ті, які визначені в базових законах про місцеве самоврядування. Ці завдання є делегованими. Власні виконуються самостійно, а під час виконання делегованих відбувається контроль з боку суб'єкта, який здійснив делегування» [11].

Основні аспекти служби в органах місцевого самоврядування вперше визначені в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: «Реформування державної служби в Україні покликано забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління. Запровадження інституту служби в органах місцевого самоврядування має базуватися на таких концептуальних положеннях: служба в органах місцевого самоврядування є автономною формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом; служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби:

- самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень;
- відповідальності службовцями перед територіальною громадою;
- поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих

традицій служби, визначених статусами територіальних громад» [18].

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [11].

Національне агентство України з питань державної служби затвердило «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» в яких зазначено, що основною метою діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є служіння народу України та територіальній громаді, охорона та сприяння реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Ці Правила регулюють етичні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби. Під час прийняття на службу в місцевих органах влади особа ознайомлюється з цими Правилами, та зобов'язується дотримуватися їх у своїй подальшій службовій діяльності. Етика державного службовця — це система придатних та усвідомлених норм поведінки, певний порядок дій, правил взаємин і принципів державно-службових відносин, що належать даному суспільству і є нормами загальнолюдської моралі. Професіоналізм і ефективність роботи державного службовця — це показник його моральності, вірності своєму професійному обов'язку [9].

Влучно, на нашу думку, з цього приводу висловився Говард Віттон (спеціаліст-консультант і практик у сфері етики державної служби, антикорупційної політики та нарощування потенціалу державної служби колишній Головний адміністратор Групи з етики програми OECD SIGMA), який сказав: «Якщо ми не навчатимемо професійної етики державних службовців, і не управлятимемо нею відповідним чином, ніякий кодекс чи процедура не будуть ефективними, оскільки вони не будуть зрозумілими. А якщо ми будемо це робити, кодекси та більшість процедур будуть непотрібні» [10].

При цьому у етизації діяльності ми вбачаємо головним не стандартизацію й не надмірне підпорядкування поведінки чиновника жорстким правилам, а глибинне усвідомлення змісту цих правил та самодисципліну по їх дотриманню, що має вплинути на гуманізацію стосунків з іншими суб'єктами. Справжня етика службових відносин означає не формальне дотримання моральних норм, а прояв у повсякденній діяльності справжньої людяності, поваги до інших, шанування прав людини і громадянина.

Етична проблематика глибоко укорінена в контексті ціннісних вимірів публічного управління. Етика акцентує увагу на цінностях, що мають бути наявними в публічно-управлінських рішеннях, дає

моральне обґрунтування як напрямкам політики так і конкретним публічно-управлінським рішенням; допомагає розв'язати ціннісні конфлікти, що спроможні загальмувати здійснення політики, є системоутворюючим чинником для функціонування владних структур та поведінки представників публічного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На сьогодні в Україні етика і висока кваліфікація державного службовця є засадничими умовами успіху реформ, що запроваджуються в державі і саме вони склада-

ють гуманістичну основу організації професійної діяльності посадових осіб.

Отже, важливим завданням етики публічного управління є підвищення рівня морально-етичних основ публічного службовця, озброєння його знаннями, завдяки яким можуть бути більш ефективно подолані протиріччя у його професійній діяльності. Також потребують подальшого дослідження та вирішення питання відповідальності публічного службовця за порушення правил етики, які будуть не тільки зафіксовані в нормативних документах, а й найдуть обов'язкового виконання на практиці.

Література

1. Бакуменко В. Д., Червякова О. В. Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін // Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. праць. К.: ВПЦ АМУ, 2012. Вип. 2. С. 7–16.
2. Гогіна Л. М. Компетентнісний підхід у професійному навчанні державно-управлінських кадрів: актуальність, передумови та проблеми впровадження // Аналітика і влада. 2010. № 2. С. 45–55.
3. Науменко Р. А., Гогіна Л. М., Серов О. В., Тодосова Г. І. Творча самореалізація особистості державного службовця: стан і проблеми забезпечення: наук. розробка. К.: НАДУ, 2012. 60 с.
4. Тертичка В. Підготовка вищих державних службовців: як управляти поновому / Актуальные проблемы государственного управления на современном этапе создания государства: сб. матер. VII Всеукр. науч. практич. конф. Луцк. 2013. С. 122–126.
5. Ковбасюк Ю. В., Войтович Р. В., Телешун С. О. Профілі професійної компетентності посадових осіб органів державної влади: наук. розробка; [за ред. Ю. В. Ковбасюка, Р. В. Войтович]. К.: НАДУ. 2015. 64 с.
6. Маслов В. І. Наукові основи та технології компетентного управління: монографія / В. І. Маслов, О. С. Бондар, К. В. Гораш. Тернопіль: Крок. 2012. 320 с.
7. Мудрик А. Б. Професійна компетентність державних службовців: теоретико-емпіричний аналіз феномена. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/153576128.pdf>
8. Пашко Л. А. Актуалізація людського фактора в сфері державного управління як запорука результативності взаємодії в форматі «держава — громадянське суспільство» / Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодії: моногр.; [за ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. Черкаси: Вид-во Чабаненко, 2009. 305 с.
9. Василевська Т. Е., Саламатов В. О., Марушевський Г. Б. Етика державного управління: підручник [за заг. ред. Т. Е. Василевської]. К.: НАДУ, 2015. 204 с.
10. Горб В. Г. Основна освітня програма закладу вищої освіти: проблеми і рішення / В. Г. Горб // Стандарти і моніторинг в освіті. 2004. № 2. С. 22.
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> від 21.05.1997 р. в редакції від 11.01.2019 р.
12. Інтернет-сайт «Навчальні матеріали онлайн», стаття «Компетенція органів місцевого самоврядування та їх відносини з центральними органами держави». URL: https://pidruchniki.com/1056041254156/politologiya/kompetentsiya_organiv_mistseвого_samovryaduvannya_vidnosini_tsentralnimi_organami_derzhavi (дата звернення 20.04.2020)
13. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду М. С. Головань. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/52560/5/Holovan_competence.pdf (дата звернення 21.04.2020)
14. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> від 28.06.1996 р.
15. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підручник. Київ: Кондор, 2018, 312 с.
16. Пов'якель Н. І. Професіогенез саморегуляції професійного мислення в системі фахової підготовки / Н. І. Пов'якель. К.: НПУ ім. Драгоманова, 2003. 295 с.
17. Козлова Т. Тлумачний словник для школярів: граматики, словосполучення, орфографія. К.: Айріс-Прес, 2011.
18. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення 23.04.2020).

References

1. Bakumenko V. D., Chervyakova O. V. Transformaczi'jni' tendenci'yi derzhavnogo upravli'nnya v umovakh suspi'l'nikh zmi'n // Naukovi' rozvi'dki z derzhavnogo ta muni'czipal'nogo upravli'nnya: zb. nauk. prac'. K.: VPCz AMU, 2012. Vip. 2. S. 7–16.
2. Gogi'na L. M. Kompetentni'snij pi'dkhi'd u profesi'jnomu navchanni' derzhavno-upravli'ns'kikh kadri'v: aktu'al'ni'st', peredumovi ta problemi vprovadzheniya // Anali'tika i' vlada. 2010. # 2. S. 45–55.
3. Naumenko R. A., Gogi'na L. M., Syerov O. V., Todosova G. I'. Tvorchia samoreali'zaczi'ya osobistosti' derzhavnogo sluzhbovcz'ya: stan i' problemi zabezpechennya: nauk. rozrobka. K.: NADU, 2012. 60 s.
4. Tertichka V. Pi'dgotovka vishhikh derzhavnikh sluzhbovczi'v: yak upravlyati ponovomu / Aktual'ny'e problemy gosudarstvennogo upravleniya na sovremennom e'tapesozdaniya gosudarstva: sb. mater. VII Vseukr. nauch.praktich. konf. Luczk. 2013. S. 122–126.
5. Kovbasyuk Yu. V., Vojtovich R. V., Teleshun S. O. Profi'li' profesi'jnoyi kompetentnosti' posadovikh osi'b organi'v derzhavnoyi vladi: nauk. rozrobka; [za red. Yu. V. Kovbasyuka, R. V. Vojtovich]. K.: NADU. 2015. 64 s.
6. Maslov V. I'. Naukovi' osnovi ta tekhnologi'yi kompetentnogo upravli'nnya: monografi'ya / V. I'. Maslov, O. S. Bondar, K. V. Gorash. Ternopi'l': Krok. 2012. 320 s.
7. Mudrik A. B. Profesi'jna kompetentni'st' derzhavnikh sluzhbovczi'v: teoretiko-empi'richnij anali'z fenomena. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/153576128.pdf>
8. Pashko L. A. Aktual'zaczi'ya lyuds'kogo faktora v sferi' derzhavnogo upravli'nnya yak zaporuka rezul'tativnosti' vzayemodi'yi v formati' «derzhava — gromadyans'ke suspi'l'stvo» / Gromads'ki' organi'zaczi'yi ta organi derzhavnogo upravli'nnya: pitannya vzayemodi'yi: monogr.; [za red. N. R. Nizhnik, V. M. Olujka]. Cherkasi: Vid-vo Chabanenko, 2009. 305 s.
9. Vasilevs'ka T. E., Salamatov V. O., Marushevs'kij G. B. Etika derzhavnogo upravli'nnya: pi'druchnik [za zag. red. T. E. Vasilevs'koyi]. K.: NADU, 2015. 204 s.
10. Gorb V. G. Osnovna osviti'nyia programa zakladu vishhoyi osviti: problemi i' ri'shennya / V. G. Gorb // Standarti i' moni'toring v osviti'. 2004. #2 S. 22.
11. Zakon Ukraini «Pro mi'sczeve samovryaduvannya v Ukraini». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr-vi'd-21.05.1997-r.-v-redakczi'yi-vi'd-11.01.2019-r>.
12. I'nternet-sajt «Navchal'ni' materi'ali onlajn», statiya «Kompetenci'ya organi'v mi'sczevogo samovryaduvannya ta yikh vi'dnosini z czentral'nimi organami derzhavi. URL: https://pidruchniki.com/1056041254156/politologiya/kompetentsiya_organiv_mistseвого_samovryaduvannya_vidnosini_tsentralnimi_organami_derzhavi (data zvernennya 20.04.2020)
13. Kompetenci'ya i' kompetentni'st': dosvi'd teori'yi, teori'ya dosvi'du M. S. Golovan'. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/52560/5/Holovan_competence.pdf (data zvernennya 21.04.2020)
14. Konstituczi'ya Ukraini. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr-vi'd-28.06.1996-r>.
15. Malinovs'kij V. Ya. Publi'chna sluzhba v Ukraini: pi'druchnik. Kiyiv: Kondor, 2018, 312 s.
16. Pov'yakel' N. I'. Profesi'ogenez samoregulyaczi'yi profesi'jnogo mislennya v sistemi' fakhovoyi pi'dgotovki / N. I'. Pov'yakel'. K.: NPU i'm. Dragomanova, 2003. 295 s.
17. Kozlova T. Tlumachnij slovník dlya shkolyari'v: gramatika, slovospoluchennya, orfografi'ya. K.: Ajri's-Pres, 2011.
18. Ukaz Prezidenta Ukraini «Pro zakhodi shhodo vprovadzheniya Konczepcz'yi admi'ni'strativnoyi reformi v Ukraini'. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (data zvernennya 23.04.2020).

Стаття надійшла до редакції 06.05.2020

Малінін Володимир Володимирович

*кандидат наук з державного управління,
викладач кафедри управління та адміністрування
Комунальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Малинин Владимир Владимирович

*кандидат наук государственного управления,
преподаватель кафедры управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Malinin Volodymyr

*PhD in Public Administration,
Lecturer of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

Лебідь Олена Василівна

*аспірант
Комунального вищого навчального закладу
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Лебидь Елена Васильевна

*аспирант
Коммунального высшего учебного заведения
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Lebid Olena

*Postgraduate of the
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-6051

СУЧАСНИЙ СТАН ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПЕДАГОГІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ НЕПЕРЕРВНОЮ ОСВІТОЮ

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПЕДАГОГОВ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ НЕПРЕРЫВНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

THE CURRENT STATE OF THE TEACHER'S PROFESSIONAL DEVELOPMENT IN PUBLIC MANAGEMENT OF CONTINUOUS EDUCATION

Анотація. У представленій статті здійснено дослідження нормативно-правової бази з підвищення кваліфікації педагогічних працівників, що має на меті підвищення рівня освітньої галузі України. Визначено ключові положення Закону України «Про освіту», що направлені на вдосконалення професійної майстерності педагогів. Проаналізовано новий Порядок підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників та його основні принципи. Підкресле-

но вплив на професійний розвиток вчителів прийняття Закону «Про повну загальну середню освіту». Вказано на можливість вільного вибору форм, програм та закладів для підвищення кваліфікації. Перелічено форми та види підвищення кваліфікації та вказано на можливість їх поєднання.

Визначено, що суб'єктом підвищення кваліфікації може бути не лише заклад освіти, а й юридична чи фізична особа. При виборі закладу освіти чи наукової установи, важливо звертати увагу на наявність ліцензії та акредитації навчальних програм. Вивчено скільки коштів виділено на підвищення кваліфікації у 2018, 2019 та 2020 році. Підкреслено пріоритетні напрями професійного розвитку, що включають реалізацію Концепції «Нова українська школа», управління якістю освіти, впровадження цифровізації в навчальний процес, педагогіку партнерства. На підставі дослідження статистичних даних здійснено порівняння якісного та кількісного педагогічного складу, а саме загальну кількість педагогічних працівників, освіту, стаж, кількість вчителів-пенсіонерів у 2018–2019, 2019–2020 навчальних роках. Підсумком статті є думка про те, що при розробці суб'єктами програм підвищення кваліфікації необхідно враховувати вікові особливості та стаж роботи вчителів.

Ключові слова: неперервна освіта, публічне управління, підвищення кваліфікації, професійний розвиток.

Аннотация. В представленной статье проведено исследование нормативно-правовой базы по повышению квалификации педагогических работников, что нацелено на повышение уровня образования Украины. Определены ключевые положения Закона Украины «Об образовании», которые направлены на совершенствование профессионального мастерства педагогов. Проанализирован новый Порядок повышения квалификации педагогических и научно-педагогических работников и их основные принципы. Подчеркнуто влияние на профессиональное развитие учителей принятия Закона «О среднем образовании». Указано на возможность свободного выбора форм, программ и учреждений повышения квалификации. Перечислены формы и виды повышения квалификации и указано на возможность их сочетания.

Определено, что субъектом повышения квалификации может быть не только учебное заведение, но и юридическое или физическое лицо. При выборе учебного заведения или научного учреждения, важно обращать внимание на наличие лицензии и аккредитации учебных программ. Изучено, сколько средств выделено на повышение квалификации в 2018, 2019 и 2020 году. Подчеркнуты приоритетные направления профессионального развития, которые включают реализацию Концепции «Новая украинская школа», управление качеством образования, внедрения цифровизации в учебный процесс, педагогику партнёрства. На основании исследования статистических данных проведено сравнение качественного и количественного педагогического состава, а именно общее количество педагогических работников, образование, стаж, количество учителей-пенсионеров в 2018–2019, 2019–2020 учебных годах. Итогом статьи является мнение о том, что при разработке субъектами программ повышения квалификации необходимо учитывать возрастные особенности и стаж работы учителей.

Ключевые слова: непрерывное образование, публичное управление, повышение квалификации, профессиональное развитие.

Summary. In this article, there is an analysis of legal framework for developing teachers' qualification for increasing the level of education in Ukraine. The key provision of The Law of Ukraine «About Education» is determined and it is directed for improvement of professional pedagogical skills. New arrangements of developing the teacher's qualification, scientific and pedagogical workers and its main notions have been analyzed there. The impact of the teachers' professional development and the acceptance of the «The Complete Secondary School» statute have been highlighted. The possibilities of choosing the forms, the programs and institutions for the professional development have been pointed in this article. The forms and types have been listed and the opportunity of their combination has been indicated.

It is defined that the subject of the developing the qualification can be either an educational institution or a juridical and natural person. It is important to pay attention for the licenses and accreditation of educational programs when you are choosing the educational or academic institutions. How much money has been given for the developing pedagogical skills has been found out in this article. The priorities of the professional development direction has been highlighted and it is involved the realization of «New Ukrainian School», the educational quality control, the introduction of digitalization in the studying and the pedagogical partnership. There was a research about the quantitative and qualitative statical facts of the pedagogical staff and the amount of the teachers, education, the teacher's length of service and the retired teachers in 2018–2019 and 2019–2020. The conclusion has been about the importance of the teachers' age and their length of service in the teachers developing.

Key words: the continuous education, the public management, the educational developing, the professional progress.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Закон України «Про освіту» [9] та Порядок підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників [16; 17] покликані забезпечити високоякісний професійний розвиток педагогів, що є центральним компонентом розвитку освіти.

Основним напрямком публічного управління неперервною освітою є якісна підготовка кваліфікованих вчителів відповідно до потреб часу та суспільства. При цьому публічне управління професійним розвитком педагогів передбачає професійне зростання кожного працівника. Також важливим

є використання доцільних механізмів, що відповідатимуть поставленим завданням. Це актуалізує дослідження сучасного стану професійного розвитку педагогічних працівників та здійснення аналізу кількісного та якісного складу про педагогічних працівників в Україні.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Розгляду неперервної професійної освіти свої дослідження присвячували Алексюк, В. Астахова, А. В. Бондар, В. Галузинський, Т. Джаман [1; 2; 4; 6; 7].

Управлінню розвитком післядипломної педагогічної освіти присвячено роботи В. Вітюк, М. Кириченко, В. Олійника, Т. Сорочан та ін. [5; 10; 13; 21]. Підвищення кваліфікації педагогічних працівників вивчали М. Бирка, В. Ковальчук та ін. [3; 11].

На сьогодні напрями формування державної політики у галузі неперервної освіти України, особливо з позиції публічного управління, залишаються дослідженими недостатньо. У працях більшості вчених аналізуються практичні аспекти розвитку освітньої системи, у той час як наукових праць, присвячених комплексному аналізу напрямів публічного управління та адміністрування у галузі неперервної освіти, фактично відсутні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження сучасного стану професійного розвитку педагогів в системі публічного управління, здійснення порівняльного аналізу кількісного та якісного складу працівників 2018–2019, 2019–2020 навчальних років.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про освіту» [9] запровадив нову систему підвищення кваліфікації, що сприяло збільшенню та розширенню можливостей педагогів у вдосконаленні педагогічної майстерності та професійного зростання впродовж усього життя [14, с. 7].

Згідно з частиною другою статті 54 Закону «Про освіту» [9] педагоги повинні підвищувати свою педагогічну майстерність, професійний та загальнокультурний рівні. Та, разом з обов'язком, частиною першою цієї статті надано можливість вільно обирати форми, програми, заклади для підвищення своєї кваліфікації. До форм підвищення кваліфікації відносяться інституційна (очна, денна, вечірня, заочна, дистанційна, мережева), дуальна, на робочому місці, на виробництві, тощо. Крім того, форми можна поєднувати [9]. Це має спонукати вчителя до підвищення професійного рівня та відкриває широке коло можливостей для вдосконалення професійних навичок.

Міністерством освіти і науки України було розроблено новий Порядок підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників (далі — Порядок), який було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 року № 800 [16]. До Порядку було внесено зміни постановою уряду від 27.12.2019 № 1133 [14, с. 7; 17].

Відповідно до пункту 6 Порядку до основних видів підвищення кваліфікації є навчання за програ-

мою підвищення кваліфікації, у тому числі участь у практикумах, семінарах, вебінарах, тренінгах а також стажування.

Суб'єктами підвищення кваліфікації можуть бути заклади освіти, наукові установи, інші юридичні чи фізичні особи, що здійснюють освітню діяльність у сфері підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Законодавством визначено, що реклама того чи іншого суб'єкта підвищення кваліфікації органом влади є незаконною. Це сприяє створенню здорового конкурентного середовища між суб'єктами, та спонукає до створенню зручних, вигідних умов підвищення кваліфікації.

Пункт 10 Порядку надає можливість суб'єктам підвищення кваліфікації розробляти власні програми підвищення кваліфікації на основі типових, що затверджені Міністерством освіти і науки України. Програми спрямовано на формування професійних вмінь та навичок, необхідних для забезпечення ефективної організації освітнього процесу [22]. Розробка власних програм надає можливість суб'єктам впроваджувати нові форми, методи підвищення кваліфікації. Також це дозволить адаптувати програми підвищення кваліфікації до розвитку інформаційних технологій. При цьому заклади освіти та наукові установи, що є суб'єктами підвищення кваліфікації повинні мати ліцензію або здійснювати акредитацію освітніх програм. Для фізичний та юридичних осіб такої вимоги немає, тому при виборі суб'єкта, необхідно детально вивчати програму підвищення кваліфікації та її відповідність вимогам.

З прийняттям нового Закону «Про повну загальну середню освіту» [8] вперше запроваджено накопичувальну систему визначення тривалості підвищення кваліфікації педагогічних працівників. Законом визначено, що підвищення кваліфікації має відбуватися щорічно, а загальна кількість академічних годин протягом п'яти років має бути не менш як 150 годин [15, с. 7].

Згідно з абзацом другим частини восьмої статті 78 Закону України «Про освіту» [9] підвищення кваліфікації педагогічних працівників здійснюється за кошти державного та місцевого бюджетів. Так, на підвищення кваліфікації педагогічних працівників із державного бюджету було виділено: у 2018 році — 141809,3 тис грн., а у 2019 році — 1061912,5 тис грн. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 року № 325 [18] дію підпунктів 2–4 пункту 4, пунктів 6–11, абзаців сьомого — дванадцятого пункту 15 Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» зупинено до 1 січня 2021 р. Отже, у 2020 році кошти з державного бюджету на підвищення кваліфікації учителів виділятися не будуть [19].

Пріоритетними напрямками підвищення кваліфікації є такі: реалізація Концепції «Нова українська

школа» [12]; професійний розвиток педагогів на засадах компетентісного підходу, управління якістю освіти у закладів різного типу, організаційний, анти-кризовий, кадровий, стратегічний, маркетинговий менеджмент у закладах освіти; управління впровадження інклюзивної освіти, лідерство в управлінні закладом освіти; педагогіка партнерства, цифровізація освітнього процесу, сучасні технології і методики освітнього процесу, супровід психологічного благополуччя учасників освітнього процесу, інституційний аудит у закладах загальної середньої освіти; протидія булінгу та мобінгу в закладах освіти.

Необхідність позитивних змін у процесі професійного розвитку вчителів під час реформування системи освітньої галузі має опиратися на кількісний та якісний склад педагогічних працівників. Для того, щоб управління було ефективним, важливо здійснювати персоніфікований облік педагогів та на основі цих даних планувати підвищення кваліфікації.

На сьогодні кількісний та якісний склад педагогічних працівників в Україні характеризується суттєвими віковими, професійними та кваліфікаційними відмінностями. В період реформування галузі освіти, прийняття ряду законодавчих актів, що мали на меті підвищити рівень професійного розвитку педагогів, актуальним є порівняння кількісного та якісного складу педагогів.

За даними Інституту освітньої аналітики, загальна кількість учителів у 2019/2020 навчальному році становила 367 827 осіб. Це на 3 460 освітян менше, ніж у 2018/2019 навчальному році. Частка учителів-пенсіонерів зросла незначно. У 2018/2019 навчальному році 16,75% вчителів-пенсіонерів (або 62 197

осіб), у 2019/2020 навчальному році — 16,94% (62 304 особи) [20].

У 2019/2020 навчальному році 92,59% (340 570 педагогів) мають повну вищу освіту (магістр, спеціаліст), 4,6% (16 915 вчителів) посідають педагогічні працівники з неповною вищою освітою (молодші спеціалісти). Найменшу частину у загальній кількості педагогічних працівників складають вчителі з базовою вищою (2,59%) та загальною середньою освітою (0,22%), тобто 9 525 і 817 осіб відповідно. Дані за освітою педагогічних працівників у 2018/2019, 2019/2020 році приведено на рис. 1.

Стаж педагогічної роботи вчителів у 2019/2020 навчальному році: до 3 років — 6% (22 086 осіб), від 3 до 10 років — 13,84% від загальної кількості (50 917 осіб), 10–20 років стажу має 20,62% (75 834 особи), 20 років і більше — 59,54% (218 990 осіб). Дані про стаж роботи педагогічних працівників у 2018/2019, 2019/2020 навчальних роках приведено у рис. 2.

З наведених даних про вікові особливості, освітній рівень та стаж роботи, впливає що під час складання програм підвищення кваліфікації необхідно звертати увагу на вищезазначені показники. Адже найбільш перспективною категорією для професійного розвитку є педагоги віком до 30 років. Вчителі від 40 до 50 років вже мають чималий досвід роботи та сформовані професійні компетентності. Для категорії педагогів від 50 до 60 років важливо створити умови для підвищення кваліфікації, зосередити увагу на опанування інформаційно-комунікаційними технологіями.

Тому логічною буде пропозиція при складанні програм підвищення кваліфікації враховувати вікові особливості педагогів.

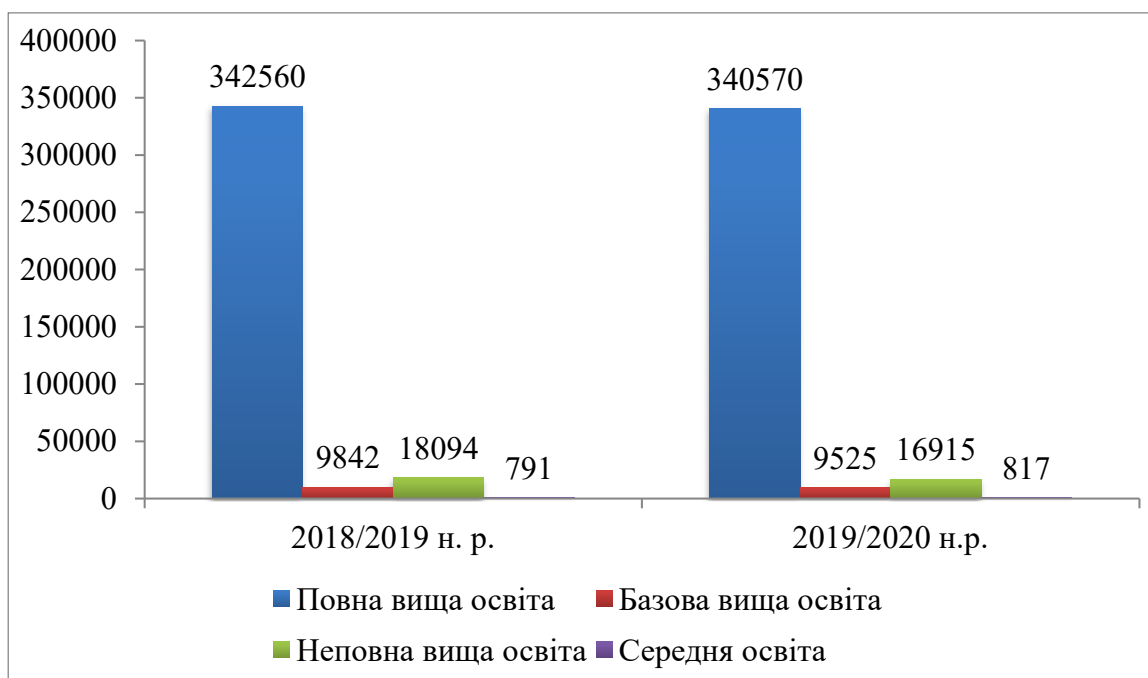


Рис. 1. Освіта педагогічних працівників у 2018/2019, 2019/2020 н.р. [20].

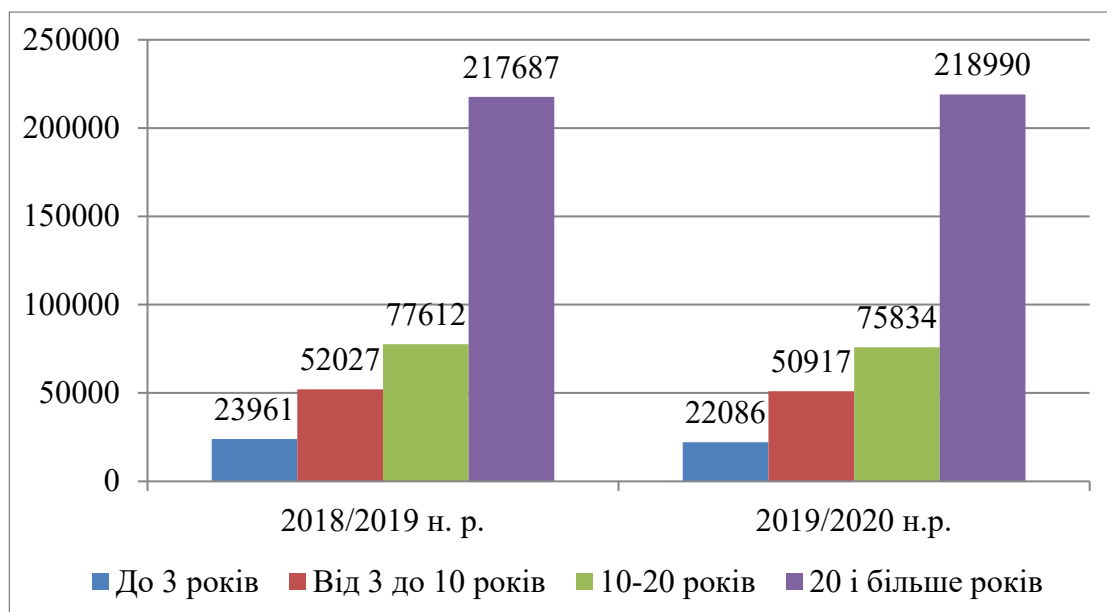


Рис. 2. Стаж педагогічних працівників у 2018/2019, 2019/2020 н.р. [20].

Висновки з даного дослідження. Ключовими завданнями розвитку сучасної освіти є неперервність та гуманізація. Поняття неперервної освіти містить в собі постійне самовдосконалення, професійний зріст.

Отже, реформи у сфері освіти вплинули на професійний розвиток педагогічних працівників. Зміни у законодавчій базі розширили можливості вчителя у виборі суб'єктів, форм і видів підвищення кваліфікації.

Неперервний професійний розвиток педагогів важливий в публічному управлінні освітньою сферою загалом. Для реалізації публічного управління потрібно застосовувати дієві механізми. Перспективою подальшого дослідження є вивчення дієвих механізмів публічного управління професійним розвитком педагогічних працівників та формування пропозицій щодо їх удосконалення.

Література

1. Алексюк А. М. Педагогіка вищої освіти України. Історія. Теорія: підручник / А. М. Алексюк. Київ: Либідь, 1998. 560 с.
2. Астахова В. И. Непрерывное образование как гуманистическая основа новой образовательной парадигмы / В. И. Астахова // Вчені зап. Харк. гуманітар. ун-ту «Нар. укр. акад.». Харків, 2010. С. 7–21.
3. Бирка М. Ф. Розвиток концепції неперервної освіти в Україні / М. Ф. Бирка // Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах. 2014. Вип. 34. С. 69–74.
4. Бондар В. І. Дидактика / В. І. Бондар. Київ: Либідь, 2005. 261 с.
5. Вітюк В. В. Професійний розвиток педагогів в умовах інноваційного освітнього середовища післядипломної освіти регіону / В. В. Вітюк // Пед. пошук. 2016. № 1 (89). С. 3–6.
6. Галузинський В. М. Педагогіка: теорія та практика: посіб. для вузів / В. М. Галузинський, М. Б. Євтух. Київ: Вища школа, 1995. 237 с.
7. Джаман Т. Неперервна освіта вчителів початкової школи в умовах сьогодення / Таміла Джаман // Нова педагогічна думка. 2020. № 1. С. 74–77.
8. Закон України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20>
9. Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 № 2145-VIII зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
10. Кириченко М. О. Модернізація змісту післядипломної освіти в умовах Нової української школи (на прикладі Університету менеджменту освіти) / М. О. Кириченко // Вісник післядипломної освіти. Серія: Управління та адміністрування. 2019. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpoupra_2019_8_5.
11. Ковальчук В. І. Підвищення кваліфікації педагогічних працівників: європейський досвід / Василь Іванович Ковальчук // Порівняльна професійна педагогіка. 2015. Вип. 3. Т. 5. С. 75–81.

12. Концептуальні засади реформування середньої школи «Нова українська школа» // Міністерство освіти і науки України. 2016. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>.
13. Олійник В.В. Організаційно-економічний механізм державного регулювання післядипломної освіти / В.В. Олійник // 36. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. «Управління якістю вищої освіти: проблеми та перспективи». Київ, 2017. С. 58–59
14. Підвищення кваліфікації: роз'яснення // Освіта України. 2020. № 11. С. 7.
15. Підвищення кваліфікації: роз'яснення // Освіта України. 2020. № 12. С. 7.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» від 21.08.2019 № 800 зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF>
17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» від 27.12.2019 № 1133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133-2019-%D0%BF>
18. Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 237 і від 12 лютого 2020 р. № 105» від 29 квітня 2020 року № 325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325-2020-%D0%BF>
19. Про надання інформації: лист Директорату шкільної освіти Міністерства освіти і науки України від 12.05.2020 року № 4/1834-20.
20. Про надання інформації: лист Інституту освітньої аналітики від 12.05.2020 р. № 04–13/10
21. Сорочан Т. М. Методологія змін у системі післядипломної педагогічної освіти / Т. М. Сорочан // Педагогіка і психологія. 2016. № 4 (93). С. 24–31.
22. Щодо нових типових програм підвищення кваліфікації педагогічних працівників: лист Міністерства освіти і науки України від 04.05.2020 р. № 1/9-230. URL: <https://choippo.edu.ua/rar/230.pdf>

References

1. Aleksjuk A. M. Pedagoghika vyshhoji osvity Ukrainy. Istorija. Teorija: pidruchnyk / A. M. Aleksjuk. Kyjiv: Lybidj, 1998. 560 s.
2. Astakhova V. Y. Nepreryvnoe obrazovanye kak ghumanystycheskaja osnova novej obrazovatelnoj paradyghmy / V. Y. Astakhova // Vcheni zap. Khark. ghumanitar. un-tu «Nar. ukr. akad.». Kharkiv, 2010. S. 7–21.
3. Byrka M. F. Rozvytok koncepciji neperervnoji osvity v Ukraini / M. F. Byrka // Pedagoghika formuvannja tvorchoji osobystosti u vyshnij i zagaljnoosvitnij shkolakh. 2014. Vyp. 34. S. 69–74.
4. Bondar V. I. Dydaktyka / V. I. Bondar. Kyjiv: Lybidj, 2005. 261 s.
5. Vitjuk V. V. Profesijnij rozvytok pedagoghiv v umovakh innovacijnogho osvitnjogho seredovyssha pisljadyplomnoji osvity rehionu / V. V. Vitjuk // Ped. poshuk. 2016. № 1 (89). S. 3–6.
6. Ghaluzynskij V. M. Pedagoghika: teorija ta praktyka: posib. dlja vuziv / V. M. Ghaluzynskij, M. B. Jevtukh. Kyjiv: Vyshha shkola, 1995. 237 s.
7. Dzhaman T. Neperervna osvita vchyteliv pochatkovoji shkoly v umovakh sjoghodennja / Tamila Dzhaman // Nova pedagoghichna dumka. 2020. № 1. S. 74–77.
8. Zakon Ukrainy «Pro povnu zagalnu serednju osvitu» vid 16 sichnja 2020 № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20>
9. Zakon Ukrainy «Pro osvitu» vid 05 veresnja 2017 # 2145-VIII zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
10. Kyrychenko M. O. Modernizacija zmistu pisljadyplomnoji osvity v umovakh Novoji ukrajinskoji shkoly (na prykladi Universytetu menedzhmentu osvity) / M. O. Kyrychenko // Visnyk pisljadyplomnoji osvity. Serija: Upravlinnja ta administruvannja. 2019. ГКД: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vpoupra_2019_8_5.
11. Kovalchuk V. I. Pidvyshhennja kvalifikaciji pedagoghichnykh pracivnykiv: jevropejskij dosvid / Vasylyj Ivanovych Kovalchuk // Porivnjalna profesijna pedagoghika. 2015. Vyp. 3. T. 5. S. 75–81.
12. Konceptualni zasady reformuvannja serednjoji shkoly «Nova ukrajinsjka shkola» // Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. 2016. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>.
13. Olijnyk V. V. Orghanizacijno-ekonomichnij mekhanizm derzhavnogho rehuljuvannja pisljadyplomnoji osvity / V. V. Olijnyk // Zb. materialiv Mizhnar. nauk.-prakt. konf. «Upravlinnja jakistju vyshhoji osvity: problemy ta perspektyvy». Kyjiv, 2017. S. 58–59
14. Pidvyshhennja kvalifikaciji: roz'jasnennja // Osvita Ukrainy. 2020. № 11. S. 7.
15. Pidvyshhennja kvalifikaciji: roz'jasnennja // Osvita Ukrainy. 2020. № 12. S. 7.
16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Dejaki pytannja pidvyshhennja kvalifikaciji pedagoghichnykh i nauково-pedagoghichnykh pracivnykiv» vid 21.08.2019 № 800 zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-%D0%BF>

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro vnesennja zmin do Porjadku pidvyshhennja kvalifikaciji pedagogichnykh i naukovo-pedagogichnykh pracivnykiv» vid 27.12.2019 № 1133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133-2019-%D0%BF>

18. Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro vnesennja zmin do postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 kvitnja 2018 r. № 237 i vid 12 ljutogho 2020 r. № 105» vid 29 kvitnja 2020 roku № 325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325-2020-%D0%BF>

19. Pro nadannja informaciji: lyst Dyrektoratu shkilnoji osvity Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 12.05.2020 roku № 4/1834-20

20. Pro nadannja informaciji: lyst Instytutu osvitnjoji analityky vid 12.05.2020 r. № 04-13/10

21. Sorochan T. M. Metodologhija zmin u systemi pisljadyploumnoji pedagogichnoji osvity / T. M. Sorochan // Pedagoghika i psykhologhija. 2016. № 4 (93). S. 24–31.

22. Shhodo novykh typovykh proghram pidvyshhennja kvalifikaciji pedagogichnykh pracivnykiv: lyst Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 04.05.2020 r. № 1/9-230. URL: <https://choippo.edu.ua/rar/230.pdf>

Стаття надійшла до редакції 29.05.2020

Радкевич Валентина Олександрівна

*доктор педагогічних наук, професор,
дійсний член (академік) Національної академії педагогічних наук України,
Заслужений працівник освіти України, директор
Інститут професійно-технічної освіти
Національної академії педагогічних наук України*

Радкевич Валентина Александровна

*доктор педагогических наук, профессор,
действительный член (академик)
Национальной академии педагогических наук Украины,
Заслуженный работник образования Украины, директор
Институт профессионально-технического образования
Национальной академии педагогических наук Украины*

Radkevych Valentyna

*Doctor of Sciences in Education, Professor,
Academician of the National Academy of Educational Science of Ukraine, Director
Institute of Vocational Education and Training of
National Academy of Educational Science of Ukraine
ORCID: 0000-0002-9233-5718*

Бородієнко Олександра Володимирівна

*доктор педагогічних наук, доцент,
член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України,
завідувач лабораторії зарубіжних систем професійної освіти і навчання
Інститут професійно-технічної освіти
Національної академії педагогічних наук України*

Бородиенко Александра Владимировна

*доктор педагогических наук, доцент,
член-корреспондент Национальной академии педагогических наук Украины,
заведующая лабораторией зарубежных систем профессионального образования и обучения
Институт профессионально-технического образования
Национальной академии педагогических наук Украины*

Borodiyenko Oleksandra

*Doctor of Sciences in Education, Associate Professor,
Corresponding Member of the
National Academy of Educational Science of Ukraine,
Head of the Foreign VET Systems Laboratory
Institute of Vocational Education and Training of
National Academy of Educational Science of Ukraine*

Романенко Євген Олександрович

*доктор наук з державного управління, професор,
Заслужений юрист України, Президент
Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління,
проректор*

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Романенко Евгений Александрович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
Заслуженный юрист Украины, Президент
Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению,
Проректор*

Межрегиональная Академия управления персоналом

Romanenko Yevhen

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Honored Lawyer of Ukraine, President of the
Ukrainian Assembly of Doctors of Science in Public Administration,
Vice-Rector
Interregional Academy of Personnel Management*

Даций Олександр Іванович

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Даций Александр Иванович

*доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой финансов, банковского и страхового дела
Межрегиональная Академия управления персоналом*

Datsii Oleksandr

*Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Department of Finance, Banking and Insurance
Interregional Academy of Personnel Management*

Щокін Ростислав Георгійович

*доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений працівник фізкультури та спорту України, Президент
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Щекин Ростислав Георгиевич

*доктор юридических наук, доцент,
Заслуженный работник физкультуры и спорта Украины, Президент
Межрегиональная Академия управления персоналом*

Schokin Rostislav

*Doctor of Law, Associate Professor,
Honored Worker of Physical Culture and Sports of Ukraine, President
Interregional Academy of Personnel Management*

Мірошниченко Олексій Валентинович

*кандидат економічних наук, Заслужений економіст України,
виконавчий Віце-президент Конфедерації роботодавців України,
Президент*

Інститут професійних кваліфікацій

Мирошниченко Алексей Валентинович

*кандидат экономических наук, Заслуженный экономист Украины,
исполнительный Вице-президент Конфедерации работодателей Украины,
Президент*

Институт профессиональных квалификаций

Miroshnychenko Oleksii

*PhD in Economics, Honored Economist of Ukraine,
Executive Vice President of the Confederation of Employers of Ukraine,
President*

Institute of Professional Qualifications

Колишко Родіон Анатолійович

*кандидат юридичних наук, директор
Інститут професійних кваліфікацій*

Колышко Родион Анатольевич

*кандидат юридических наук, директор
Институт профессиональных квалификаций*

Kolyshko Rodion

PhD in Law, Director

Institute of Professional Qualifications

Притоманов Сергій Олексійович

*кандидат фізико-математичних наук, доцент,
Віце-Президент*

Інститут професійних кваліфікацій

Притоманов Сергей Алексеевич

*кандидат физико-математических наук, доцент,
Вице-Президент*

Институт профессиональных квалификаций

Prytomanov Sergii

*PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor,
Vice-President*

Institute of Professional Qualifications

Короткова Ліна Ігорівна

*кандидат педагогічних наук, директор
Державній навчальній заклад*

«Запорізьке вище професійне училище моди і стилю»

Короткова Лина Игоревна

кандидат педагогических наук, директор

Государственное учебное заведение

«Запорожское высшее профессиональное училище моды и стиля»

Korotkova Lina

PhD of Sciences in Education, Director of the

Zaporizhzhya Higher Vocational School of Fashion and Style

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-5964

**МОДЕЛІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В ЗАРУБІЖНОМУ
І ВІТЧИЗНЯНОМУ ДОСВІДІ**

**МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В СФЕРЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
В ЗАРУБЕЖНОМ И ОТЕЧЕСТВЕННОМ ОПЫТЕ**

**MODELS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE FIELD OF VOCATIONAL EDUCATION
IN FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE**

Анотація. У контексті досягнення результатів навчання сформовано шляхи вирішення проблеми недостатнього залучення роботодавців та їх організацій до системи управління процесом освіти у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та контролю за якістю освіти. Запропоновано реалізувати ефективні механізми працевлаштування випускників та прийняття нового закону «Про професійну освіту».

З метою запровадження ефективних механізмів, що стимулюють роботодавців системно спрямовувати фінансування на розвиток закладів професійної (професійно-технічної) освіти, щоб з точки зору оподаткування роботодавцю було вигідніше вкладати у розвиток такої системи, ніж фінансувати інші напрями. Запропоновано напрями реалізації інноваційної моделі управління розвитком професійної освіти, що полягає у взаємодії роботодавців із закладами освіти.

Для впровадження нових моделей публічно-приватного партнерства досліджено світовий і вітчизняний досвід розвитку публічно-приватного партнерства, технології створення та інституціоналізації різних форм публічно-приватного партнерства в системі професійної освіти, а також способи прогностичної оцінки ефектів і ризиків створення різних організаційно-правових форм публічно-приватного партнерства в системі професійної освіти. Враховано специфічні формати публічно-приватних партнерств в умовах децентралізації.

Запропоновано етапи впровадження нових моделей публічно-приватного партнерства у сфері професійної освіти. Визначено перспективи від реалізації моделі розвитку публічно-приватного партнерства в сфері професійної освіти для держави, роботодавців і закладів професійної освіти у відповідності до передового міжнародного досвіду.

Ключові слова: вітчизняний досвід, міжнародні практики, моделі, публічно-приватне партнерство, професійна (професійно-технічна) освіта.

Аннотация. В контексте достижения результатов обучения сформированы пути решения проблемы недостаточного привлечения работодателей и их организаций к системе управления процессом образования в учреждениях профессионального (профессионально-технического) образования и контроля качества образования. Предложено реализовать эффективные механизмы трудоустройства выпускников и принятия нового закона «О профессиональном образовании».

С целью внедрения эффективных механизмов, стимулирующих работодателей системно направлять финансирование на развитие учреждений профессионального (профессионально-технического) образования, чтобы с точки зрения налогообложения работодателю было выгоднее вкладывать в развитие такой системы, чем финансировать другие направления. Предложены направления реализации инновационной модели управления развитием профессионального образования, который заключается во взаимодействии работодателей с учебными заведениями.

Для внедрения новых моделей государственно-частного партнерства исследован мировой и отечественный опыт развития государственно-частного партнерства, технологии создания и институционализации различных форм государственно-частного партнерства в системе профессионального образования, а также, способы прогностической оценки эффектов и рисков создания различных организационно-правовых форм публично частного партнерства в системе профессионального образования. Учтены специфические форматы публично-частных партнерств в условиях децентрализации.

Предложены этапы внедрения новых моделей государственно-частного партнерства в сфере профессионального образования. Определены перспективы от реализации модели развития государственно-частного партнерства в сфере профессионального образования для государства, работодателей и учреждений профессионального образования в соответствии с передовым международным опытом.

Ключевые слова: отечественный опыт, международные практики, модели, государственно-частное партнерство, профессиональное (профессионально-техническое) образование.

Summary. In the context of achieving learning outcomes, ways to solve the problem of insufficient involvement of employers and their organizations in the management system of the educational process in institutions of vocational (technical) education and quality control of education have been formed. It is proposed to implement effective mechanisms for employment of graduates and the adoption of a new law «On Vocational Education».

In order to introduce effective mechanisms that encourage employers to systematically direct funding to the development of vocational (technical) education institutions, so that from the point of view of taxation it is more profitable for the employer to invest in the development of such a system than to finance other areas. The directions of realization of the innovative model of management of development of professional education which consists in interaction of employers with educational institutions are offered.

To implement new models of public-private partnership, the world and domestic experience of public-private partnership development, technologies of creation and institutionalization of various forms of public-private partnership in the system of vocational education, as well as methods of forecasting the effects and risks of various organizational and legal forms of public private partnership in the system of vocational education. Specific formats of public-private partnerships in the context of decentralization are taken into account.

The stages of introduction of new models of public-private partnership in the field of vocational education are offered. Prospects for the implementation of the model of public-private partnership in the field of vocational education for the state, employers and vocational education institutions in accordance with international best practices are identified.

Key words: domestic experience, international practices, models, public-private partnership, professional (vocational) education.

Постановка проблеми. На даний час можна узагальнити основні глобальні чинники на розвиток системи управління розвитком професійної освіти: глобалізація; інформатизація суспільства та постійна інноваційність економіки; індустріальна революція 4.0; енергоефективність — «зелена економіка»; старіння населення — підвищення працездатного віку — LLL; реальний прогноз потреби в трудових ресурсах.

Залишаються невирішеними такі питання прогнозування розвитку трудових ресурсів: прогнозування потреби кількості працівників чи прогнозування потреби знань та навиків; чи можливо сьогодні побудувати адекватну математичну модель ринку праці (фактори, що ускладнюють: міграція, старіння населення, часта зміна місця роботи, цифрові технології на робочому місці (мехатронік) тощо).

У зв'язку з наведеним потребують розробки моделі публічно-приватного партнерства у сфері професійної освіти в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різновидам механізмів публічно-приватного партнерства присвячені праці зарубіжних науковців В. Варнавського, В. Міхеєва, Л. Шарінгера та інших. Перспективи розвитку публічно-приватного партнерства наведені у працях В. Вакуленка, М. Лендзеля, І. Запатріної, О. Соловйової, К. Павлюк та інших. Моделі розвитку публічно-приватного партнерства за різновидами економічної діяльності досліджують О. Москаленко, Н. Боднар, А. Зелінська та інші. Незважаючи на проведені дослідження потребують розробки моделі публічно-приватного партнерства у сфері професійної освіти.

Мета статті. Розробити підходи до формування моделі публічно-приватного партнерства у сфері професійної освіти в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Основні результати дослідження. Наведемо деякі сучасні відповіді викликам: принципи навчання впродовж життя (Lifelong Learning, LLL) з раннього віку (готовність до змін та формування гнучкості мислення); нові вимоги людини до системи освіти (важливість базових компетенцій, розвиток особистісних та інтегральних навичок); нові вимоги до вчителя (від передачі знань до посередництва між людиною та знаннями); нові результати навчання (від диплому як «кінцевого результату» навчання до постійного навчання).

Крім наведеного зазначимо на сучасних питаннях розвитку неформальної освіти: є одним з основних актуальних трендів набуття знань та навичок; не обмежується місцем та системою навчання; потребує визнання: з боку формальної освіти, ринку праці, суспільства; підтвердження її результатів введено на рівні ЄС.

Базовим орієнтиром розвитку системи компетенцій є визначення 8 ключових компетенцій для

навчання впродовж життя: компетенція щодо спілкування рідною мовою (Communication in the mother tongue); компетенція щодо спілкування іноземними мовами (Communication in foreign languages); математичні та основні компетенції у сферах науки і технологій (Mathematical competence and basic competences in science and technology); компетенції у сфері цифрових технологій (Digital competence); компетенція щодо навчання навчання (Learning to learn); соціальна та громадянська компетенція (Social and civic competence); здатність до ініціативи та підприємливості (Sense of initiative and entrepreneurship); обізнаність з питань культури та способів вираження (Cultural awareness and expression).

Щодо розвитку системи базових компетенцій треба зазначити наступне. При формуванні базових компетенцій визначальною є роль школи та формальної освіти (умовно — 60% від змісту кваліфікації). Але є розрив між знаннями формальної системи та реальним робочим місцем (умовно — 30–40% від змісту кваліфікації). Шляхами подолання розриву є учнівство/наставництво. Важливі також зміни робочого місця (7–10 разів за трудове життя). Вони є визначальними для наскрізних професій.

Головними результатами навчання людини є: перспективи самореалізації на ринку праці та в соціальному житті; вміння і бажання постійно вчитися і самовдосконалюватися; розвинуте вміння нестандартно та гнучко мислити.

Особливо потрібно зупинитися на двох з наведених проблемних питань. Перша з них, недостатнє залучення роботодавців та їх організацій до системи управління процесом освіти у закладах професійної (професійно-технічної) освіти (ЗП(ПТ)О) та контролю за якістю освіти. Останнім часом роботодавці більше залучаються до процесів, пов'язаних із розвитком П(ПТ)О. Особливо ефективною є співпраця у сфері розробки та узгодження кваліфікаційних складових освітніх стандартів. Однак, роботодавці практично не мають впливу на систему організації освітнього процесу та контролю його якості. Необхідно напрацьовувати інноваційні механізми, що дозволятимуть роботодавцю більш оперативно впливати на зміст і організацію освітнього процесу.

З цим органічно пов'язано питання формального відношення багатьох роботодавців до надання можливостям учням, студентам проходити навчальну та навчально-виробничу практику. Сьогодні роботодавець не зацікавлений в організації такої практики. Він несе відповідальність за техніку безпеки, несе певні витрати і на виході нічого не отримує. У цьому аспекті необхідно переглянути Порядок надання робочих місць для проходження здобувачами освіти ЗП(ПТ)О виробничого навчання та виробничої практики, затверджений Постановою КМУ від 7 червня 1999 р. №992 та відповідні положення закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [1]. Із реалізацією таких механізмів зменшаться незадовільні

показники працевлаштування випускників ЗП(ПТ)О. Такі механізми знайдуть своє відображення у новому законі «Про професійну освіту» [2], розробка якого останнім часом уповільнилася.

Другим проблемним питанням є відсутність ефективних механізмів, що стимулюють роботодавців системно спрямовувати фінансування на розвиток П(ПТ)О. Сьогодні з точки зору роботодавця вкладати гроші у розвиток системи П(ПТ)О — фінансово й економічно не вигідно [3]. Законодавство фактично передбачає можливість фінансування окремих аспектів розвитку системи П(ПТ)О підприємствам лише або як спонсорську допомогу, або як елемент соціальної відповідальності бізнесу [1]. Однак цей підхід не є системним. Треба зробити так, щоб з точки зору оподаткування роботодавцю було вигідніше вкладати у розвиток системи П(ПТ)О, ніж фінансувати інші напрями. Саме тому потрібно здійснити наступні заходи, як:

- звільнити від оподаткування частину прибутку підприємств, що спрямовуватиметься на фінансування розвитку системи П(ПТ)О, включаючи підготовку кадрів;
- звільнити від сплати ввізного мита операцій, пов'язаних із ввезенням на митну територію України приладів та обладнання для подальшої їх передачі закладам системи П(ПТ)О;
- запровадити податкове стимулювання роботодавців при закупівлі та/або отриманні матеріальних цінностей, обладнання для здійснення закладами та установами системи П(ПТ)О навчальної діяльності.

Окремо потрібно навести причини відмови підприємств від виробничої практики здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти: низький рівень підготовки здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти до виконання робочих функцій; відповідальність за життя і здоров'я здобувача професійної (професійно-технічної) освіти на виробництві; збільшення ризику непередбачених ситуацій; відволікання ресурсів підприємства (виплата заробітної плати здобувачам професійної (професійно-технічної) освіти, які проходять виробничу практику; сплата частини заробітної плати здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти закладу освіти; погіршення показників праці (зростання середньооблікової чисельності працівників; збільшення витрат на ФОП; зниження показника середньої заробітної плати; зниження продуктивності праці); невизначеність перспектив майбутнього працевлаштування здобувача професійної (професійно-технічної) освіти на підприємстві.

Шляхами вирішення питань для підприємств виробничої практики здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти є: наявність у здобувача на момент проходження практики теоретичної бази робочої професії; відповідність виробничої бази підприємства вимогам виробничої практики; надання

інформації від ЗП(ПТ)О щодо здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти до прийняття бюджету підприємства; покриття витрат підприємства на оплату праці за рахунок коштів ЗП(ПТ)О.

Інноваційна модель управління розвитком професійної освіти полягає у взаємодії роботодавців із закладами освіти [4, 5].

Можливості для співпраці полягають у реалізації наступних напрямів: спільна робота над розробкою професійних стандартів; стажування (виробнича практика) здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти (реалізація ЗУ «Про зайнятість населення»); спільні заходи щодо професійної стажуванні педагогічних кадрів на підприємствах; організація процесу підтвердження отриманих навичок, умінь, знань, в тому числі завдяки неформальному навчанню; професійна орієнтація молоді.

У цьому аспекті зразковою є діяльність галузевих рад з розробки професійних стандартів і стратегії розвитку професійних кваліфікацій. Нормативне регулювання їх діяльності наступне: ЗУ «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (ст. 26) [6]; ЗУ «Про професійний розвиток працівників» (ст. 14) [7]; Постанова КМУ від 23.11.11 № 1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» [8]; Спільний наказ МОН, молоді, спорту та Мінсоцполітики від 20.04.2012 № 2488/225 «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Національної рамки кваліфікацій» [9]; Постанова «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів» від 31 травня 2017 р. № 373 [10].

Галузева рада — це орган, створюваний галузевим об'єднанням організацій роботодавців з метою розроблення та перегляду професійних стандартів, аналізу галузевого ринку праці, формування державного замовлення.

Завданнями ради є:

- розробка і періодичний перегляд галузевих професійних стандартів;
- складання та ведення галузевої рамки кваліфікацій, її узгодження з Національною рамкою кваліфікацій;
- аналіз і участь в регулюванні галузевого ринку праці (в т.ч. щодо роботи іноземної робочої сили в галузі);
- участь у формуванні державного замовлення на підготовку працівників;
- затвердження порядку присвоєння професійних кваліфікацій (в т.ч. отриманих неформальним шляхом);
- участь в розробці та погодженні навчальних програм підготовки, інструментів оцінки компетенцій працівників;
- створення органу для акредитації кваліфікаційних центрів;
- створення апеляційної палати для розгляду апеляцій на рішення кваліфікаційних центрів.

У Європейському Союзі високо цінується роль професійної освіти і навчання (ПОН) як важливого елемента «трикутника знань», трьома сторонами якого є освіта, дослідження та інновації. Ще одним завданням ПОН є сприяти інноваціям і «розумній спеціалізації», що повинні призвести до сталого зростання й соціальної згуртованості.

Європейська Комісія рішуче налаштована й надалі підтримувати концепцію досконалості в ПОН і наразі готує нову ініціативу, що спрямована на втілення принципу професійної досконалості шляхом «активної ролі закладів ПОН, націленої на підтримку зростання, конкурентоспроможності та інновацій». У Концептуальній записці щодо пропозиції про забезпечення підтримки розвитку «Центрів професійної досконалості» пропонуються важливі принципи для європейської платформи. Якщо адаптувати ці принципи до ситуації, у якій перебуває Україна, їх можна викласти у такий спосіб. Центри професійної досконалості не потрібно будувати з нуля, а, натомість, створювати на базі наявних високоякісних навчальних закладів або в прив'язці до них, ставлячи за мету створення орієнтирів у сфері підготовки кадрів у певних галузях або професіях. Вони повинні пропонувати не лише первинне навчання молодих людей, але також і програми неперервного навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки для дорослого населення. Такі Центри діятимуть, як каталізатори для інвестицій бізнесу та сприятимуть реалізації національних і регіональних інвестиційних стратегій шляхом підготовки висококваліфікованих робітничих кадрів, пропонуючи гнучке та своєчасне навчання відповідно до потреб підприємств у професійних уміннях. Центри професійної досконалості взаємодіятимуть з університетами й разом із ними забезпечуватимуть підготовку кваліфікованих фахівців середньої й вищої ланки. Матеріально-технічна база Центрів професійної досконалості може працювати у формі надання базових бізнес-послуг, наприклад логістики, харчування, бухгалтерського обліку, підтримки технологій тощо.

Впровадження нових моделей публічно-приватного партнерства вимагає вивчення:

- світового і вітчизняного досвіду розвитку публічно-приватного партнерства;
- технології створення і інституціоналізації різних форм публічно-приватного партнерства в системі професійної освіти;
- способів прогностичної оцінки ефектів і ризиків створення різних організаційно-правових форм публічно-приватного партнерства в системі професійної освіти.

На світовому ринку інститутів-посередників, які можна використовувати для організації ефективної взаємодії сфери професійної освіти і сфери праці, особливе місце займають публічно-приватні партнерства, які консолідують роботодавців з різ-

них секторів і провайдерів освітніх послуг. Найбільш підходящим для цілей трансплантації слід визнати досвід Нідерландів, в якій відповідно до закону «Про освіту, професійну освіту і навчання» створено Національні організації з фахової освіти та навчання (National Bodies), що представляють інтереси держави, працівників і роботодавців та здійснюють взаємодію між ринком праці та професійною освітою. Юридично ці організації мають статус приватних структур і діють в рамках приватного права (як фонди або асоціації), виконуючи за дорученням держави завдання, визначені згаданим вище законом. Національні організації формуються з представників промисловості і бізнесу, Конфедерації профспілок Нідерландів і системи професійної освіти [11–12].

Розглянуті національні організації здійснюють розробку професійних стандартів, в їх функціонал входить також моніторинг соціальних і технологічних змін на ринку праці за 22 секторами, в ході якого виявляються зміни в виробничих технологіях і обладнанні і розробляються рекомендації з модернізації змісту освітніх програм. Розглянуті структури забезпечують постійну взаємодію і консультування освітніх організацій, що безпосередньо представляють навчання; фахівців зі сфери промисловості і торгівлі та інноваційних центрів за галузями. Ця форма публічно-приватного партнерства вводить механізми такої взаємодії системи професійної освіти і приватного бізнесу, які дозволяють оперативно адаптувати освітні ресурси до мінливої кон'юнктури ринку праці. По суті, мова йде про професійного посередника, що займає місце між економікою і державною системою її кадрового забезпечення.

У разі, коли створюється спеціальна юридична особа (компанія, фірма), модель також має змішаний характер в силу того, що в ній беруть участь як державні, так і приватні капітали і майно. Найбільший досвід таких партнерств накопичений у Франції, де функціонує велика кількість подібних змішаних товариств, причому панівна тенденція — акумулювання все більш значної частини активів у руках державного сектору.

Для України не характерний такий механізм забезпечення партнерських відносин держави і приватного капіталу. Товариства зі змішаною участю створюються в нашій країні, по-перше, «з іншого кінця», тобто шляхом акціонування, а по-друге, для виконання завдань, відмінних від тих, які зазвичай вирішують публічно-приватні партнерства.

Також необхідно враховувати ряд факторів, що чинять негативний вплив в Україні на активний розвиток публічно-приватного партнерства в професійній освіті, а саме:

- недосконалість законодавчої бази. Це веде до відсутності довіри між партнерами: бізнес боїться застосування адміністративних важелів з боку держави, держава боїться втратити власність;

- інституційна неготовність власника (держави) до формування на основі балансу економічних інтересів нової інфраструктури освітніх установ;
- освітні установи слабо вивчають професійні особливості бізнесу, не завжди прагнуть підтримувати прямі контакти з роботодавцями, залучати роботодавців до управління навчальними закладами, знати їх потреби в кадрах і методах навчання, організовувати виробничу практику, а в подальшому і працевлаштовувати випускників, з урахуванням інтересів конкретних компаній;
- неготовність бізнесу йти назустріч освітнім установам;
- високі ризики інвестування в капіталомісткі об'єкти освіти при відсутності гарантій держави, відсутність податкових пільг (освітня діяльність компаній оподатковується нарівні з комерційною діяльністю). Для бізнесу економічно вигідним представляється розвиток внутрішньокорпоративних систем навчання і підготовки кадрів, створення підприємствами базових кафедр;
- приватні компанії не допускаються в число засновників професійних освітніх установ, що не дозволяє зрозуміти реальну цінність конкретних навчальних закладів для роботодавців, зробити ефективним участь бізнесу в управлінні освітою, залучити додаткові кошти і розширити участь представників бізнесу безпосередньо в освітньому процесі;
- не створена публічна, об'єктивна система суспільно-професійної оцінки діяльності освітніх установ при активній участі бізнесу спільно з професійним експертним співтовариством.

Для вибору тієї чи іншої моделі публічно-приватного партнерства в Україні необхідно враховувати ряд факторів, що впливають на впровадження нових організаційно-економічних механізмів управління і фінансування установ професійної освіти в умовах децентралізації, які пов'язані:

- з рівнем соціально-економічного розвитку регіону і структурою сформованого господарсько-виробничого комплексу;
- регіональним досвідом проектування і створення подібних структур;
- соціокультурними традиціями територій;
- сформованою інфраструктурою системи професійного (професійно-технічної) освіти та її територіальним розміщенням.

В даний час найбільш перспективною для України формою публічно-приватного партнерства потрібно визнати таку, при якій:

- відносини держави і приватного бізнесу носять взаємовигідний довгостроковий характер, що дозволяє обом сторонам здійснювати стратегічне планування своєї діяльності;
- приватний сектор володіє свободою в прийнятті адміністративно-господарських та управлінських рішень в частині інвестованих коштів;

- у держави в рамках договору і законодавчих норм залишається достатньо важелів впливу на приватний бізнес в разі порушення ним умов договору про публічно-приватне партнерство в професійній освіті, а також при виникненні необхідності захисту суспільних інтересів;
- держава передає освітній установі і приватному бізнесу тільки права володіння і користування об'єктами власності в приватній освіті, залишаючи за собою право розпоряджатися нею.

На основі концепції розвитку системи публічно-приватного партнерства в сфері професійної (професійно-технічної) освіти нами спроектована модель розвитку публічно-приватного партнерства, яка включає:

- етапи дій і характеристику моделі для кожного етапу;
- організаційну структуру і систему управління щодо забезпечення співпраці;
- механізм та інструменти реалізації пропонованої моделі;
- нормативно-правову базу, необхідну для реалізації публічно-приватного партнерства.

Організація взаємовідносин учасників публічно-приватного партнерства проявляється в наступних сферах діяльності: професійно-освітній; фінансово-економічній; соціального забезпечення і соціального захисту; навчально-матеріальної бази та матеріально-сировинного забезпечення; науково-педагогічного та кадрового забезпечення.

Професійно-освітня сфера діяльності передбачає спільну участь у: формуванні регіонального замовлення на підготовку кадрів; розробці навчальних планів і програм; організації виробничого навчання та навчально-виробничої практики; організації освітнього процесу на основі сучасної педагогічної науки і передових виробничих технологій; розробці професійно-кваліфікаційних вимог за кожною спільно підготовленою професією та спеціальністю.

Фінансово-економічна сфера передбачає взаємні зобов'язання у фінансовому забезпеченні всіх спеціальностей навчального закладу на принципах багатоканального і багаторівневого бюджетного та позабюджетного фінансування.

Сфера соціального забезпечення та соціального захисту включає вирішення питань організації харчування, побуту та соціальної підтримки учнів і працівників закладу професійної освіти, гарантованого працевлаштування випускників та їх адаптації на ринку праці.

Сфера нормативно-правового забезпечення фіксує практичну участь соціальних партнерів у розробці правових документів щодо вдосконалення професійної освіти, проектів, норм і нормативів, лобіювання (захист інтересів) професійної освіти в органах законодавчої та виконавчої влади. Нормативно-правове забезпечення реалізації регіонального замовлення на підготовку робітничих кадрів в умовах публічно-

приватного партнерства, включає в себе основні нормативні документи, що визначають взаємні зобов'язання соціальних партнерів в питаннях:

- соціального захисту та соціальної підтримки учнів і працівників;
- спільної розробки навчально-програмної документації;
- зміцнення навчально-матеріальної бази професійного навчання та професійної підготовки;
- організації виробничої практики учнів на базі виробничих потужностей роботодавця;
- гарантійних зобов'язань по працевлаштуванню випускників закладів професійної освіти;

Сфера науково-педагогічного та кадрового забезпечення включає взаємні зобов'язання по організації підвищення кваліфікації та професійної компетенції професійно-педагогічних працівників; навчання працівників основам менеджменту та маркетингу в сфері освіти та при вивченні ринку праці, у формуванні системи контролю якості професійної підготовки робітників і фахівців; обсяги та склад професійно-педагогічних працівників, які підвищують кваліфікацію або проходять додаткове навчання, а також навчальні плани, які для цих цілей фіксуються окремими договорами, підписуються учасниками соціального партнерства та узгоджуються з органами управління освітою.

Проектування моделі публічно-приватного партнерства вимагає більш докладної конкретизації технології проектування підсистеми управління якістю навчання, основу якої становить методичне забезпечення процесу, методів та інструментів оцінки знань, умінь і навичок учнів в рамках системи публічно-приватного партнерства.

Проектування системи методичного забезпечення процесу, методів та інструментів оцінки знань, умінь і навичок здобувачів освіти в межах системи публічно-приватного партнерства диктує необхідність пошуку шляхів вирішення проблеми єдності оцінки якості трудового потенціалу здобувачів освіти і якості процесу навчання.

Одним з напрямків вирішення проблеми тут є проектування підсистеми управління якістю навчання, що включає поетапну оцінку результатів навчання на основі методичного забезпечення процесу, методів та інструментів оцінки знань, умінь і навичок здобувачів освіти, з використанням професійних стандартів і професійних компетенцій.

Кінцеве вимога до кваліфікації працівника складається з набору окремих вимог до виконання виробничих завдань, що представляють собою логічно завершену частину роботи в межах даної професії або спеціальності — операційну зону. У свою чергу, виробничі завдання складаються з набору послідовних операцій (елементів), виконання яких також вимагає необхідних практичних навичок та теоретичних знань. За допомогою викладачів-методистів вимоги професійних стандартів трансформуються

в типові навчальні програми, що визначають знання та навички учнів.

Впровадження нових моделей публічно-приватного партнерства вимагає врахування специфічних форматів публічно-приватних партнерств в умовах децентралізації:

- позиціонування закладів професійної освіти всередині виробничо-освітніх кластерів по спільному виявленню та реалізації механізмів підвищення професійної освіти випускників;
- спільне створення багаторівневих ресурсних центрів професійної підготовки та перепідготовки;
- розробка та впровадження в закладі професійної освіти ключових бізнес-процесів, пов'язаних з маркетингом закладів.

Цей процес складається з трьох етапів. На підготовчому етапі заклад професійної освіти має, перш за все, оцінити власні сильні та слабкі сторони, визначити соціальних партнерів, їх інтереси, вивчити потреби галузі, для якої вона готує кадри, а також намітити перші кроки по налагодженню відносин з майбутніми соціальними партнерами. Для цього керівнику та колективу необхідно:

- усвідомити, що розуміється під системою соціального партнерства в професійній освіті;
- окреслити проблеми свого закладу освіти, які можна вирішити через систему соціального партнерства;
- провести «інвентаризацію» реальних і потенційних соціальних партнерів та їх інтересів;
- оволодіти повною інформацією про професійні стандарти та кваліфікаційні характеристики і про існуючі освітні стандарти на різних рівнях професійної освіти;
- визначитися, на чому будуть засновані відносини з соціальними партнерами, а також, що заклад освіти може дати своїм існуючим і потенційним партнерам;
- мотивувати весь колектив свого закладу освіти на необхідність виконання складної і трудомісткої роботи по формуванню стійкої системи співпраці з різними категоріями соціальних партнерів;
- вирішити, з чого починати та хто повинен очолити в закладі освіти роботу з розвитку соціального партнерства.

Необхідно відзначити, що для підготовчого етапу властива зміна усталених психологічних настанов, стереотипів, сформованих в колишній системі соціально-економічних інтересів.

Одним з перших і дуже важливих показників успішного завершення підготовчого етапу формування системи публічно-приватного партнерства в закладі освіти є мотивація всіх її співробітників на розвиток даної системи. Також позитивними результатами здійснення першого етапу будуть слугувати:

- сформований банк даних потенційних соціальних партнерів даного освітнього закладу за

категоріями і описом різних форм співпраці з ними (як існуючих, так і потенційних);

- проведений аналіз перспектив розвитку сектору економіки, для якого готує кадри даний заклад освіти;
- оцінка перспективності підготовки фахівців для сектору економіки на певному освітньому рівні (кількісний аналіз та оцінки ринку праці).

Головним завданням організаційного етапу є налагодження стійких зв'язків з соціальними партнерами. У зв'язку з необхідністю орієнтації закладів професійної освіти на потреби регіонального ринку праці, то роботу на даному етапі доцільно починати з вивчення цих вимог. В межах етапу також готуються договори про співпрацю. Відпрацьовується технологія взаємодії з потенційними соціальними партнерами, тобто закладаються основи майбутньої системи. Також на даному етапі визначаються форми співробітництва, формується коло соціальних партнерів.

На рівні закладу освіти або профільних об'єднань кількох закладів найбільш ефективні прямі контрактні відносини державних закладів освіти та бізнес-структур з метою вирішення окремих завдань, що становлять взаємний інтерес. До них відносяться:

- контракти на підготовку кадрів як корпоративне замовлення підприємства;
- контракти на підвищення кваліфікації (стажування, навчання) персоналу обох сторін;
- контракти на проведення сертифікації кваліфікацій випускників закладів освіти і персоналу підприємств;
- оренда обладнання (лізинг та інші форми) в навчальних та виробничих цілях;
- контракти на організацію практики та стажування учнів на виробничих площах підприємств;
- використання фахівців підприємств в організації та проведенні навчального процесу в закладі освіти (в тому числі, керівництво курсовими та дипломними проектами, участь в експертизі та оцінці освітніх результатів, в процедурах підсумкової державної атестації випускників).

Ініціювання отримання замовлення від виробничих підприємств і включення їх в усі форми взаємодії в інтересах закладів освіти вимагає професійно діючої маркетингової служби закладів освіти.

В результаті правильно здійсненого організаційного етапу заклад освіти отримає укладення договору про співпрацю з різними категоріями соціальних партнерів. Ними можуть стати договори про проходження практики здобувачами освіти, про працевлаштування випускників, стажування педагогічних працівників на підприємстві, про експертизу навчально-методичної документації, про перепідготовку безробітних громадян та інше.

Після завершення цього етапу в закладі освіти формуються пакети статистичних та аналітичних матеріалів про стан на ринку праці, про його кількісні та якісні параметри та структуру кваліфікаційного

попиту за потрібними професіями. Дуже важливим показником успішності здійснення організаційного етапу буде готовність роботодавців увійти в організаційні структури соціального партнерства, а саме, в консультаційні та піклувальні ради, навчально-методичні та атестаційні комісії. Загальним підсумком другого етапу має стати створення основних структуроутворюючих елементів майбутньої системи соціального партнерства.

Отже, до початку третього етапу заклад освіти вже має або створює окремі елементи соціального партнерства. Тому основною метою функціонально-розподільного або системоутворюючого етапу є об'єднання цих елементів в систему. На даному етапі взаємодія з партнерами стає стійкою та постійною, а підтримка контактів з ними стає найважливішим функціональним обов'язком співробітників закладу освіти. Для цього необхідно ввести зміни та уточнення до посадових інструкцій, а також включити в план роботи закладу освіти заходи з соціального партнерства. Таким чином, можна стверджувати, що на даному етапі взаємодія закладу освіти зі своїми соціальними партнерами виводиться на технологічний рівень, формуються технології соціального партнерства на рівні закладу освіти [13].

До завершення третього етапу повинні бути отримані наступні результати: наявність чітко сформульованих посадових інструкцій для різних категорій працівників закладу освіти по роботі з соціальними партнерами; затверджений план роботи з включеннями до нього заходами з соціального партнерства; сформований пакет типових документів по соціальному партнерству (договори, положення про практику студентів (учнів), про стажування викладачів, про роботу консультаційних рад, про працевлаштування випускників); налагоджене стійке співробітництво з різними категоріями соціальних партнерів.

Висновки. Реалізація моделі розвитку публічно-приватного партнерства в сфері професійної освіти надасть можливість:

- для держави: сприяти розвитку освітнього ринку; запровадити різнобічні форми партнерства з суб'єктами господарювання, установ професійної освіти та роботодавців; виробити пропозиції щодо подальшого вдосконалення нормативно-правової бази реформування системи професійної освіти; збільшити обсяги фінансування; вдосконалити систему управління;
- для роботодавців прийняти участь: в навчально-науковій та управлінській діяльності закладу професійної освіти у відповідності до передового міжнародного досвіду з відповідним інвестуванням; у вдосконаленні освітніх програм та процесу підготовки якісних фахівців; створити нові інфраструктурні проекти та залучити здобувачів освіти і педагогічний склад до їх виконання та проведення науково-дослідних робіт і підготовки проектів під рішення проблем конкретного бізнесу;

– для закладу професійної освіти: збільшити фінансове забезпечення наукових досліджень вчених, викладачів і здобувачів закладу освіти; створи-

ти інтегровані структури з бізнесом; довести до реалізації комерційні розробки та закріпити їх авторськими правами.

Література

1. Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР зі змінами // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998. № 32. Ст. 215.
2. Міністерство освіти і науки України, 2018. Проект Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту». [online] (Останнє оновлення 10 лютого 2020). URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorenniya-proekt-zakonu-ukrayini-pro-profesijnnu-profesijno-tehnichnu-osvitu> [Дата звернення 27 лютий 2020].
3. Варнавский В. Г. Государственно частное партнерство в здравоохранении: международный опыт // Управление здравоохранением. 2016. № 1 (26). С. 9–15.
4. Михеев В. А. (2019) Государственно-частное партнерство в реализации приоритетных национальных проектов. URL: <http://www.c-society.ru/wind.php>. [Дата звернення 14 березня 2020].
5. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Российский экономический журнал. 2014. № 9–10. С. 41–52.
6. Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22 червня 2012 року № 5026-VI зі змінами. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 22. Ст. 216.
7. Закон України «Про професійний розвиток працівників» від 12 січня 2012 року № 4312-VI зі змінами // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 39. Ст. 462.
8. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій» від 23 листопада 2011 р. № 1341. [online] (Останнє оновлення 25 червня 2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-p> [Дата звернення 10 березень 2020].
9. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство соціальної політики, 2012. Наказ «Про затвердження Плану заходів щодо впровадження Національної рамки кваліфікацій» від 20.04.2012 р. № 488/225. [online] (Останнє оновлення 20 квітня 2012). URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/06_Biblioteka/01_Normativna_baza/02_Vprovadzhenja_Nacionalnoi_ramki_kvalifikacii/04_Nakazi/2012.04.20_488_225_MINSOCPOLITIKI_MONMOLODSPORTU.pdf [Дата звернення 10 лютий 2020].
10. Кабінет Міністрів України, 2017. Постанова «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів» від 31 травня 2017 р. № 373 [online] (Останнє оновлення 12 березня 2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2017-p> [Дата звернення 10 січень 2020].
11. Lebeda T., Zapatrina I. Public-private partnership as a factor of economic growth and problems of its development in Ukraine. *Ekonomist*, 2011. No. 3, pp. 52–58.
12. Мельник А. Ф., Підгаєць С. В. Державно-приватне партнерство в системі інститутів національної економіки: механізми розвитку. Тернопіль: Крок, 2017. 267 с.
13. Chaplai I. Romanenko E. Advertising communicology as an essential factor of democratization of public administration // *International Journal of Legal Studies*. 2017. № 1 2017. P. 193–201.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro profesiynu (profesiyno-tehnichnu) osvitu» vid 10 lyutoho 1998 roku № 103/98-VR zi zminamy [Law of Ukraine «On Vocational (Vocational) Education»], Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR). 1998. № 32. St. 215.
2. Ministerstvo osvity i nauky [Ministry of Education and Science of Ukraine], 2018. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro profesiynu (profesiyno-tehnichnu) osvitu» [Draft Law of Ukraine «On Vocational (Vocational) Education»]. [online] (Ostan-nie onovlennia 10 lyutoho 2020). URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorenniya-proekt-zakonu-ukrayini-pro-profesijnnu-profesijno-tehnichnu-osvitu> [Data zvernennia 27 liutyi 2020], [in Ukrainian].
3. Varnavskii, V., H. (2016) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v zdnavookhraneni: mezhduarodnyi opyt [Public-private partnership in healthcare: foreign practices] // Upravlenye zdnavookhraneniem. No. 1 (26). PP. 9–15 [in Russian],
4. Mikheev, V., A. (2019) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizatsii prioritetnykh natsionalnykh proektov [Public-private partnership in introducing high-priority national projects]. URL: <http://www.c-society.ru/wind.php> [in Russian]. [Data zvernennia 14 bereznia 2020].
5. Sharinger, L. (2014) Novaia model investitsionnogo partnerstva gosudarstva i chastnogo sektora [New model of investment public-private partnership] // Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal. No. 9–10. PP. 41–52 [in Russian].
6. Zakon Ukrainy «Pro orhanizatsiyi robotodavtsiv, yikh ob'yednannya, prava i harantiyi yikh diyal'nosti» vid 22 chervnya 2012 roku № 5026-VI zi zminamy [Law of Ukraine «On employers' organizations, their associations, rights and guarantees of their activities»] // Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR). 2013. № 22. St. 216.

7. Zakon Ukrainy «Pro profesiynnyy rozvytok pratsivnykiv» vid 12 sichnya 2012 roku № 4312-VI zi zminamy [Law of Ukraine «On Professional Development of Employees»] // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR), 2012. № 39. St. 462.
8. Kabinet Ministriv Ukrainy [Cabinet of Ministers of Ukraine], 2011. Postanova «Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii» vid 23 lystopada 2011 r. № 1341 [Decree «On approval of the National Qualifications Framework» of November 13, 2011 No. 1341]. [online] (Ostannie onovlennia 25 chervnia 2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-p> [Data zvernennia 10 berezen 2020], [in Ukrainian].
9. Ministerstvo osvity i nauky, molodi ta sportu Ukrainy, Ministerstvo sotsialnoi polityky [Ministry of Education and Science, Youth and Sport of Ukraine, Ministry of Social Policy], 2012 // Nakaz «Pro zatverdzhennia Planu zakhodiv shchodo vprovadzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii» vid 20.04.2012 r. № 488/225 [Order «On approval of the Action Plan for the implementation of the National Qualifications Framework» of 20.04.2012 No. 488/225]. [online] (Ostannie onovlennia 20 kvitnia 2012). URL: http://ipq.org.ua/upload/files/files/06_Biblioteka/01_Normativna_baza/02_Vprovadzhennja_Nacionalnoi_ramki_kvalifikacii/04_Nakazi/2012.04.20_488_225_MINSOCPOLITIKI_MONMOLODSPORTU.pdf [Data zvernennia 10 liutyi 2020], [in Ukrainian].
10. Kabinet Ministriv Ukrainy [Cabinet of Ministers of Ukraine], 2017. Postanova «Pro zatverdzhennia Poryadku rozroblennia ta zatverdzhennia profesiynykh standartiv» vid 31 travnya 2017 r. № 373 [Decree «On Approval of the Procedure for Development and Approval of Professional Standards» of May 31, 2017 No. 373] [online] (Ostannye onovlennia 12 bereznya 2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2017-p> [Data zvernennia 10 sichen' 2020], [in Ukrainian].
11. Lebeda, T., Zapatrina, I. (2011) Public-private partnership as a factor of economic growth and problems of its development in Ukraine. *Ekonomist*. No. 3. PP. 52–58.
12. Melnyk, A., F., Pidhaiets, S., V. (2017) Derzhavno-pryvatne partnerstvo v systemi instytutiv natsionalnoi ekonomiky: mekhanizmy rozvytku [Public-private partnership in the system of national economy institutions: development mechanisms], Ternopil: Krok. [in Ukrainian].
13. Chaplai I. Romanenko E. Advertising communicology as an essential factor of democratization of public administration // *International Journal of Legal Studies*. 2017. № 1 2017. P. 193–201.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2020

УДК 351:342:331.5

Серьогіна Наталія Олексіївна

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Серёгина Наталья Алексеевна

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры публичного управления и администрирования
Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины

Serohina Nataliia

Dr. of Law, Associate Professor
Ukrainian State Employment Service Training Institute
ORCID: 0000-0002-4491-4723

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-5994

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ
СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»,
«ДЕРЖАВНА БЕЗПЕКА» ТА «ПРОДУКТИВНА ЗАЙНЯТІСТЬ»**

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ
ПОНЯТИЙ «НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»,
«ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»
И «ПРОДУКТИВНАЯ ЗАНЯТОСТЬ»**

**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS
OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS
OF «NATIONAL SECURITY», «STATE SECURITY»
AND «PRODUCTIVE EMPLOYMENT»**

Анотація. Досліджено теоретичні питання співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека» та «продуктивна зайнятість». Зазначено, що забезпечення національної безпеки як своєрідної характеристики і необхідної умови життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави в цілому є невід'ємним складником державної політики, зокрема і політики зайнятості. Констатовано те, що терміни «національний» і «державний» розглядаються в словниках як синонімічні. визначення обох правових дефініцій є в значній мірі ідентичними – обидві дефініції побудовані на тотожній сукупності складових ознак і властивостей явища безпеки. Здійснено ретроспективний аналіз термінів та аналіз сучасного законодавства. Визначено автором, що безпека державна від національної відрізняється тільки тим, що передбачає захищеність важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. На базі отриманих результатів здійсненого аналізу визначено що кращим чином з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості» корелюється поняття «національна безпека», що підтверджується Стратегією національної безпеки України, де забезпечення продуктивної зайнятості розглядається в контексті економічної безпеки, а саме актуальними загрозами національній безпеці України є зростання рівня безробіття призводить до зменшення добробуту домогосподарств, зниження рівня життя населення та економічної кризи. Наголошено, що забезпечення продуктивної зайнятості корелюється з фундаментальними національними інтересами України в частині: сталого розвитку національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в ЄС.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, державна безпека, національні інтереси, продуктивна зайнятість.

Аннотация. Исследованы теоретические вопросы соотношения понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность» и «продуктивная занятость». Указано, что обеспечение национальной безопасности как своеобразной характеристики и необходимого условия жизненно важных интересов человека, общества и государства в целом является неотъемлемой составляющей государственной политики, в том числе и политики занятости. Констатируется, что термины «национальный» и «государственный» рассматриваются в словарях как синонимичные. определение обоих правовых дефиниций является в значительной степени идентичным — обе дефиниции построены на тождественной совокупности составляющих признаков и свойств явления безопасности. Осуществлен ретроспективный анализ сроков и анализ современного законодательства. Определены автором, безопасность государственная от национальной отличается только тем, что предусматривает защищенность важных национальных интересов от реальных и потенциальных угроз невоенного характера. На базе полученных результатов проведенного анализа определено, что лучшим образом с понятием «обеспечение продуктивной занятости» коррелируется понятие «национальная безопасность», что подтверждается Стратегией национальной безопасности Украины, где обеспечение продуктивной занятости рассматривается в контексте экономической безопасности, а актуальными угрозами национальной безопасности Украины является рост уровня безработицы приводит к уменьшению благосостояния домохозяйств, снижение уровня жизни населения и экономического кризиса. Отмечено, что обеспечение продуктивной занятости коррелируется с фундаментальными национальными интересами Украины в части: устойчивого развития национальной экономики, гражданского общества и государства для обеспечения роста уровня и качества жизни населения; интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство, членства в ЕС.

Ключевые слова: государственное управление, национальная безопасность, государственная безопасность, национальные интересы, продуктивная занятость.

Summary. Theoretical issues of the relationship between the concepts of «national security», «state security» and «productive employment» have been studied. It is noted that ensuring national security as a kind of characteristic and a necessary condition for the vital interests of man, society and the state as a whole is an integral part of public policy, including employment policy. It is stated that the terms «national» and «state» are considered in dictionaries as synonymous. the definitions of both legal definitions are largely identical — both definitions are based on an identical set of constituent features and properties of the security phenomenon. A retrospective analysis of terms and analysis of modern legislation was performed. The author determined that state security differs from national security only in that it provides for the protection of important national interests from real and potential threats of a non-military nature. Based on the results of the analysis, it is determined that the concept of «national employment» is best correlated with the concept of «national security», which confirms the National Security Strategy of Ukraine, where productive employment is considered in the context of economic security, namely the current threats to national security unemployment rate leads to a decrease in household welfare, lower living standards and the economic crisis. It is emphasized that the provision of productive employment correlates with the fundamental national interests of Ukraine in terms of: sustainable development of the national economy, civil society and the state to ensure the growth of the level and quality of life of the population; integration of Ukraine into the European political, economic, legal space, gaining EU membership.

Key words: public administration, national security, state security, national interests, productive employment.

Постановка проблеми. Останнім часом в Україні ми спостерігаємо стрімкі зміни в сфері національної безпеки, які відрізняються своєю динамічністю, складністю, нестабільністю та непередбачуваністю на тлі загострення конфлікту на сході України, на регіональному та глобальному рівнях. Під час загострення всіх актуальних для людства проблем, додається COVID-19, в результаті чого світ запроваджує карантин, наслідки якого тягнуть за собою зниження економіки, зростання безробіття та бідності.

Загальновідомо, що оплачувана робота є основним джерелом доходу для переважної більшості населення країн світу, а продуктивна зайнятість, організація ринків праці може сприяти зміцненню принципів соціальної рівності, згуртованості, демократизму та сталого суспільного розвитку. Підвищення рівня добробуту громадян, особливо соціально незахищених, повинно бути пріоритетом державної політики в будь-якій країні світу.

Забезпечення національної безпеки як своєрідної характеристики і необхідної умови життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави в цілому є невід’ємним складником державної політики, зокрема і політики зайнятості, тобто однією з найбільш важливих функцій держав що зумовлює необхідність розроблення науково обґрунтованої державної політики національної безпеки, спрямованої на захист національних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дана проблематика знайшла своє місце у дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців різних галузей наук. В нашому дослідженні ми зосередились на працях І. Козьякова [1], В. Ліпкана [2; 3], М. Медвідь [4; 5], Г. Новицького [6], Г. Ситника [7; 8], З. Чуйко [9], А. Янчук [10] та ін. Однак, не применшуючи значення попередніх наукових здобутків всіх дослідників, зважаючи на актуальність проблем у даній сфері, питання співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека»

та «продуктивна зайнятість» потребує подальших наукових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Автор статті має на меті здійснити аналіз співвідношення понять «національна безпека», «державна безпека» та «продуктивна зайнятість».

Виклад основного матеріалу. Для досягнення поставленої мети проаналізуємо поняття «національна безпека» як одну з основоположних категорій у межах даного дослідження.

Першочергово визначимо співвідношення термінів «національна безпека» та «державна безпека». На базі отриманих результатів здійсненого аналізу визначимо який із цих двох термінів кращим чином корелюється з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості».

Аналіз терміну «національна безпека» слушно здійснювати крізь призму аналізу його складових «безпека» і «національний».

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови [11, с. 744] та багатомовному електронному словнику [12] слово «національний» означає те, що:

- 1) стосується нації, національності, пов'язане з їхньою суспільно-політичною діяльністю;
- 2) властиве, притаманне певній нації, національності, відображає їхні характерні особливості;
- 3) належить даній країні або стосується її народу — державний;
- 4) стосується до окремої, нечисленної національності.

Там же можна відшукати слово «нація», яке означає:

- 1) конкретно-історичну форму спільності людей, об'єднаних єдиною мовою і територією, глибокими внутрішніми економічними зв'язками, певними рисами культури і характеру;
- 2) державу, країну.

Якщо звернутися до Економічного енциклопедичного словника [13, с. 581], то можна уточнити, що *нація* (лат. *nation* — плем'я, народ) — велика соціальна спільнота, яка складається з кількох національностей, характеризується спільністю походження, умов життя та інтересів (економічних, соціальних, політичних), території, мови, національної ідеї, самосвідомості, менталітету, культури, побуту та ін.

В Юридичній енциклопедії [14, с. 220, 590] зазначається, що в сучасній юридичній теорії субстанціональним елементом держави є нація, яка реалізує свої права на зовнішнє і внутрішнє політичне самовизначення. До традиційних елементів держави віднесено також населення, територію та владу. З конституційного права відомо, що населення країни, яке є джерелом і носієм влади в державі асимілюється з народом. Так, в ст. 5 Конституції України визначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює

владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Отже, поняття «народ» є ширшим за «нація», під яким розуміється спільність великої групи людей на етнічній основі. Варто відмітити, що в англomовних розвинених країн поняття «нація» і «народ» є фактично синонімічними. У багатьох країнах Європи більшість народу складається з громадян однієї нації. Втім, багато держав є багатонаціональними, тобто народ цих держав утворюють громадяни багатьох націй.

З огляду на викладене вище можна констатувати те, що терміни «національний» і «державний» розглядаються в словниках як синонімічні. Обґрунтовується це тим, що в певній країні, державі, історично та територіально визначених її межах, може проживати конкретна спільнота людей — нація, до складу якої може входити декілька національностей — народ (людей різних етносів), який об'єднує спільна мова, соціальна цілісність, певні риси характеру, стереотипи поведінки, комунікативність, інтереси, різні види стосунків і відносин. Такі ознаки історично обумовлюють і забезпечують цілісність нації, її економічні, соціальні, культурні інтереси, внутрішні та зовнішні зв'язки. Важливе значення у формуванні нації має держава. Водночас, наявність державності не є обов'язковою його ознакою нації. У сучасній науці сформувалися два основні підходи до розуміння нації: як політичної спільноти (політичні нації) громадян певної держави та як етнічної спільноти, якій властива спільність етнокультурних ознак (мови, самосвідомості, культурно-історичних традицій).

Термін «*безпека*» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови [12, с. 70] та багатомовному електронному словнику [11] визначено як стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує. В Кембриджському словнику [15] уточнюється, що *безпека* (англ. *security*) — це:

- захист людини, будівлі, організації чи країни від загроз, таких як злочин чи напад з боку іноземних країн;
- захист від чого-небудь шкідливого, збиткового, погубного, що може трапитися в майбутньому;
- відчуття впевненості у відносинах з кимось, чимось;
- звільнення від небезпеки, усунення ризику та загроз змін на гірше.

На підставі узагальнення викладеного вище можна стверджувати, що безпека — це:

- стан, відчуття відсутності будь-якої загрози;
- існування загрози, вірогідність небажаних змін будь-яких характеристик (параметрів) у життєдіяльності людини, функціонуванні чогось;
- прийнятний рівень захищеності від загроз, небезпеки, обмеження дії, впливу чинників, які зумовлюють їх виникнення, існування.

Більш релевантним у контексті даного дослідження видається розглядати термін «безпека» як

ступінь захищеності від потенційних і реальних загроз, небезпек тощо, аніж їх відсутність. Ступінь захищеності в даному випадку передбачає активні дії, спрямовані на перешкоджання, запобігання, протидію шкідливому, негативному впливу певних чинників, як зовнішніх, так і внутрішніх. У цьому контексті слушно є визначення, подане в Енциклопедії державного управління [16, с. 42], де *безпека* — це стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і стійкого розвитку, а на їх основі — можливість надійного захисту усіх її елементів (підсистем, сфер, об'єктів) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій. Подана дефініція є прийнятною для нашого дослідження з огляду на те, що розглядає безпеку крізь призму системного підходу, де система — це держава, певна країна, її відносини, інститути, а підсистема — сфери суспільного життя, зокрема сфера зайнятості. Іншими словами, безпека є невід'ємною складовою системи, забезпечення її захисту для належного функціонування та розвитку. У поданій вище дефініції розглядаються також дії, а точніше деструктивні впливи екзогенних та ендогенних факторів на систему, підсистему. У нашому випадку безпека держави як системи можна розглядати крізь призму впливів різних негативних факторів на сферу зайнятості як підсистему, які містять у собі ризики, небезпеку, загрозу для існування держави.

Найбільш вичерпне і прийнятне, з огляду на предмет даного дослідження, витлумачення досліджуваного нами терміну подано в Юридичній енциклопедії [17], де *безпека* визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози. Система безпеки охоплює такі основні елементи, як:

- наукова теорія (філософія), доктрина (концепція), політика, стратегія і тактика забезпечення безпеки;
- сукупність міжнародних, державних і громадських (недержавних) інститутів та організацій, які забезпечують безпеку особи, суспільства, держави;
- засоби, способи і методи забезпечення безпеки.

Розрізняють різні види безпеки, зокрема:

- за масштабами — міжнародна, регіональна, локальна;
- за суб'єктами — особиста, суспільна, національна, колективна;
- за суспільними сферами — політична, економічна, воєнна, екологічна, інформаційна, соціальна, демографічна, продовольча, радіаційна тощо.

У наукових дослідженнях сутність поняття «безпеки» розкривається в таких аспектах, а саме [7, с. 14]:

- *ціннісному* — безпека розглядається як культура, філософія тощо;
- *концептуальному* — безпека вивчається крізь призми гносеології, онтології;

- *практичному* — безпека досліджується як потреба в життєдіяльності людини, суспільства, держави та міжнародної спільноти.

У багатьох таких дослідженнях поняття «безпеки» аналізується шляхом співставлення та нерозривному зв'язку з категорією «небезпека» як стану, потенційної загрози в процесі еволюції живої природи, наслідком чого є сформування інстинкту самозбереження. Дійсно, існування людини, колективу тощо детерміноване значною мірою їх спроможністю виявляти та оцінювати екзогенні та ендогенні чинники, що загрожують їхньому існуванню, а також ступенем адекватності реагування на ці загрози.

Релевантним для нашого дослідження є розуміння *безпеки* як *відносин* у різних системах діяльності суспільства, де поєднуються джерело небезпеки та об'єкт, якому загрожує небезпека. Іншими словами, в процесі діяльності систем суспільства, взаємодії її структур виникають небезпеки і загрози, які є упущенням, недоліком в державному управлінні цими системами, наслідком, результатом неефективності застосовуваними державою механізмів державного управління в певній системі (сфері суспільства). Таким чином, безпека пов'язується з формуванням та реалізацією державної політики в певній сфері, методологічним забезпеченням державного управління, управлінської діяльності та здібностями управлінця (політика) усувати ускладнення, що виникають на практиці [18, с. 59].

Безпеку можна також витлумачити як стан, в якому немає загроз, небезпеки певній системі, що робить недоцільною необхідність вжиття заходів щодо убезпечення, захисту від таких загроз і небезпек. Так, Г. Ситником пропонується розуміти *безпеку* як певний стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і прогресивного розвитку, та, як наслідок, можливість надійного захисту всіх її елементів (підсистем) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій [7, с. 22]. Іншими словами, система (держава, сфери суспільства) є безпечною з огляду на відсутність загроз, небезпек для її самозбереження, подальшого буття та розвитку. В даному випадку безпека розглядається в широкому значенні — крізь призму системного підходу.

В Юридичній енциклопедії під редакцією Б. Топорніна [14, с. 427] вирізняється *безпека колективна*, під якою розуміється співробітництво держав з підтримання міжнародного миру, запобігання й усунення загрози миру та, в разі необхідності, придушення актів агресії. В даному випадку безпека за масштабами свого поширення ідентифікується як наднаціональна система, за допомогою якої, зокрема через співпрацю в рамках ООН, інших міжнародних організацій та угод, повинна гарантуватися безпека та територіальна недоторканність кожної країни.

Разом з тим, безпеку можна розглядати у вузькому значенні, а саме як *безпеку особисту* — стан самопочуття людей, оснований на впевненості (інтуїтивно чи обізнано, на достовірних знаннях) у відсутності загроз, небезпеки або наявності адекватних засобів, механізмів, ресурсів у достатніх обсягах тощо для їх відвернення у разі їх настання. Розкриваючи онтологічний аспект безпеки людини, необхідно відмітити, що даний феномен історично має місце в її житті як базова потреба, цінність соціальних спільнот та умова життєдіяльності соціуму. У цьому контексті безпека — це усунення або мінімізація загроз і небезпек для самозбереження та розвитку людини, впливів негативних факторів, як зовнішніх, так і внутрішніх, які можуть призводити до її смерті, погіршення функціонування та розвитку її організму, а також перешкоджати досягненню життєво важливих і необхідних для неї цілей.

В Енциклопедії управління [19, с. 856] фокусується увага на еволюції уявлення про безпеку, потенційні загрози для неї в історії суспільства, які змінилися значною мірою як теоретично, так і на практиці, в період після «холодної війни»¹, яка ознаменувалася напруженою ядерною конфронтацією, основаною на концепції «стримування через залякування». Втім, загрози безпеці були чітко визначеними, а міжнародні відносини були передбачуваними, так як багато держав було зорганізовано в супротивні військові та ідеологічні блоки.

Дійсно, поняття безпеки помітно змінюються в реаліях сьогодення, які характеризуються реальними загрозами міжнародного тероризму (теракт 11 вересня 2001 року відомий як 9/11 — серія скоординованих терористичних атак ісламістської організації «Аль-Каїда»), релігійного фундаменталізму (ісламістський екстремізм і тероризм), розповсюдження зброї масового знищення, а також збройними конфліктами та гібридними війнами, прикладами яких є окупація Криму та війна на Сході України та економічні санкції як інструмент зовнішньої політики в міжнародних відносинах. Парадоксально, але військова перевага, верховенство за рахунок сучасних військових технологій не є гарантією безпеки, зокрема запобігання терактам, які відбулися в США 11 вересня 2001 року. Укладена 5 грудня 1994 року між Україною, США, Росією та Великобританією Угода про неядерний статус України (Будапештський меморандум), в якій на-

дано гарантії суверенітету та безпеки Україні, не убезпечили останню від агресивних дій Російської Федерації в Криму та на Донбасі, що є порушенням цієї Угоди. Небезпечними є на сьогодні очевидне розшарування та поляризація між «багатими» та «бідними», як державами в світі, так і між соціальними верствами в середині окремо взятої країни, а також сумнівної справедливості розподіл світового багатства та ресурсів, наслідками якого є глобальна деградація навколишнього середовища, підвищення рівня соціальної напруженості тощо. Іншими словами, безпека є серйозним викликом, яке кидає сьогодні всім країнам у світі, що актуалізує питання визначення, наукового теоретичного обґрунтування сучасних парадигм безпеки, ефективних механізмів її гарантування.

З викладеного вище стає зрозуміло, що мова ведеться про національну безпеку — термін, введений вперше в політичний лексикон в 1904 р. президентом США Т. Рузвельтом і який використовувався в значенні «оборони» [7, с. 19]. Після 1947 р., з прийняттям Закону США «Про національну безпеку» (англ. National Security Act of 1947), підписаного 26 липня 1947 р. президентом Г. Труменом, цей термін почали широко вживати в міжнародній практиці. Утім, поняття «національна безпека» не було визначено в даному законі, натомість в Акті акцентується на зовнішній політиці, створенні та координації цілої низки структур національної безпеки, оптимізації роботи розвідувального відомства, інших служб, перебудові Збройних Сил США в умовах після закінчення Другої світової війни. Законом у контексті військової реорганізації створювалися Рада Національної Безпеки (англ. National Security Council, NSC) — комітет радників президента США з питань внутрішньої, іноземної та військової політики, що стосуються державної безпеки, та Центральне розвідувальне управління (ЦРУ, англ. Central Intelligence Agency, CIA), перше в США розвідувальне агентство в мирний час. Ст. 114 даного закону Директора ЦРУ було зобов'язано щорічно подавати комітетам і керівництву конгресу розвідувальний звіт про оцінку безпеки та безпеки ядерних споруди, також збройних сил Росії. Даний закон (і в наступних редакціях) разом з планом Маршалла, доктриною і стратегією адміністрації президента США Трумена було покладено в основу державної політики країн Заходу в Холодній війні.

У 1962 році швейцарсько-американським політологом А. Вольферсом введено в науковий обіг дефініцію *національної безпеки*, яка була протягом багатьох років «стандартною», тобто загальнозживаною. В об'єктивному розумінні цей термін визначено як відсутність загроз усталеним цінностям і побоювань, що ці цінності будуть піддані нападу.

З викладеного вище стає очевидним, що прийняття закону США про національну безпеку було інспіроване Холодною війною — активним протистоянням у військово-політичній та ідеологічній

¹ Примітка. «Холодна війна» — в період з 1946 року до кінця 1980-х років глобальне геополітичне, військове, економічне та ідеологічне протистояння між двома антагоністичними блоками держав — з центрами в СРСР і США. Така конфронтація з огляду на міжнародне право не була війною, а радше ідеологічною боротьбою, яка була інспірована протиріччям між моделями державного устрою — комуністичною та капіталістичною. Попри те, що СРСР і США не вступали офіційно в пряме воєнне зіткнення, але суперництво між ними за вплив і домінування на світовій арені, особливо політичній, призводило до низки локальних збройних конфліктів у країнах «третього світу», які були опосередкованими війнами між двома наддержавами.

сферах, у яких окреслювалися відповідні пріоритети та спрямовувалися зусилля на вирішення ключових проблем. Протягом чотирьох десятиріч проблеми національної безпеки були виключно зовнішніми, тобто стосувалися зовнішньої державної політики та практично не бралися до уваги проблеми внутрішні.

Зрозуміло, що реагування, відповідь з боку колишнього СРСР на такий формат національної безпеки США повинно було бути відповідними. Дійсно, термінологічний аналіз дає підстави для такого ствердження. Передусім, необхідно зазначити, що термін «національна безпека» замінювався поняттям «*державна безпека*», під яким згідно Великої радянської енциклопедії [20] розумілося сукупність заходів щодо захисту існуючого державного та суспільного ладу, територіальної недоторканності та незалежності держави від підривної діяльності розвідувальних та інших спеціальних служб ворожих держав, а також від противників існуючого ладу всередині країни. Забезпечення державної безпеки в СРСР і країнах комуністичного табору було покладено органи Комітету державної безпеки (далі — КДБ), які були «інструментом соціалістичної держави, покликаним захищати соціалістичні завоювання трудящих». У всіх соціалістичних країнах були спеціальні органи забезпечення державної безпеки, перед якими ставилися завдання щодо забезпечення державної безпеки, які «змінювалися в міру ліквідації експлуататорських класів в СРСР, побудови основ соціалізму». Втім, основною діяльністю цих органів була боротьба проти зовнішнього противника — іноземних розвідок. Охорона державної безпеки соціалістичних країн включала в себе сукупність заходів політичного, економічного, військового та правового характеру, спрямованих на виявлення, попередження і припинення діяльності антисоціалістичних сил, імперіалістичних розвідок, які намагалися підірвати і ослабити соціалістичний державний і суспільний лад, порушити територіальну недоторканність відповідної країни. Елементами системи охорони державної безпеки були також заходи загального попередження підривної діяльності, мережі об'єктів спецпризначення тощо.

Втім, після закінчення «холодної війни» дане визначення було поставлено під сумнів, оскільки багато науковців, дослідників і фахівців ставили питання про те, які та чиї саме цінності необхідно захищати, хто повинен нести відповідальність чи мати право надавати такий захист тощо. Іншими словами, протягом останніх років спостерігається еволюціонування у використанні поняття «національної безпеки»: від вузького його визначення, переважно державно-центристського та військового, до набагато ширшого — як концепції, яка розглядає невійськові загрози безпеці, такі як економічні, екологічні, а також припущення, що не тільки держава може бути об'єктом небезпеки, але також і соціальні групи та особи можуть бути під загрозою [19, с. 856].

З припиненням існування СРСР у 1991 р. Україна отримала державну незалежність. Постановою Верховної Ради України від 11 жовтня 1991 року № 1658-XII було утворено Раду оборони України. Замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період з 1991 до 1996 року Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772 утворено Раду національної безпеки і оборони України (РНБОУ). Втім, існують підстави стверджувати, що питання державної безпеки в країні вирішувалися по-інерції в успадкованому радянському форматі протягом шести років. Принаймні нормативно-правова база, що врегульовує суспільні відносини в цій життєво важливій сфері залишалася незмінною. Звісно, не беручи до уваги реорганізацію відповідних органів державної влади — силових відомств, до кола відання яких віднесено питання державної безпеки, які вийшли з-під наднаціонального (союзного) рівня підпорядкування СРСР.

На початку 1997 року Постановою Верховної Ради України було схвалено *Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України* [2], яку було рекомендовано Кабінету Міністрів України, міністерствам та іншим ЦОВВ, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки, керуватися у своїй роботі. У даній Концепції було визначено загальні положення, принципи, національні інтереси, загрози національній безпеці України, основні напрями державної політики в цій сфері та систему забезпечення національної безпеки. Правову основу Концепцію національної безпеки України становила Конституція України [21], зокрема пункт 17 частини першої ст. 92 Конституція України, відповідно до якого дана Концепція визначала основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. 19 червня 2003 року було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України» [22], до прийняття якого основи державної політики національної безпеки України визначалися в зазначеній Концепції. Чинність даного закону припинилася 21 червня 2018 року з набранням чинності нового Закону України «Про національну безпеку України».

Здійснивши вище стислий історичний екскурс, перейдемо до трактування понять «національна безпека» та «національна безпека», які мають станом на сьогодні законодавче визначення та закріплення. Так, у ст. 1 вказаного закону про національну безпеку [23] подано наступні визначення:

- *національна безпека України* — захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;
- *державна безпека* — захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демокра-

тичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру.

Як можна це бачити, що визначення обох правових дефініцій є в значній мірі ідентичними — обидві дефініції побудовані на тотожній сукупності складових ознак і властивостей явища безпеки. Безпека державна від національної відрізняється тільки тим, що передбачає захищеність важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз *невоєнного характеру* (виділено і підкреслено автором).

На думку І. Козьякова, докт. юрид. наук, професора, дефініція «державна безпека» в такому викладі потребує уточнення її автентичності та уніфікації як юридичної категорії [1, с. 160–163]. Автор погоджується з такою точкою зору, оскільки опис даної норми-дефініції, яку закріплено в п. 4 ст. 1 Закону [23], її суттєвих ознак дійсно проведено з логічними і лінгвістичними недоліками, а саме:

- 1) повторення складових елементів дефініцій, що привело до майже повного дублювання їхніх значень і змістів, які є тотожними;
- 2) використання законотворцями для опису дефініції «державна безпека» суміжних понять (національні інтереси, загрози та ін.), визначених у цьому законі.

У розвиток викладено вище видається за доцільне звернути увагу на те, що у наукових дослідженнях попередників акцентується на відсутні загальноприйнятих поглядів дослідників щодо понятійно-категорійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки, як на рівні нормативно-правових документів, так і теоретичних наукових дослідженнях, а їхні підходи щодо розв'язання тих чи інших проблем у цій сфері є нерідко досить спірними і суб'єктивними [8, с. 3].

Візьмемо до уваги також ствердження дослідників З. Чуйко [9, с. 4], Г. Новицького [6, с. 16] та В. Ліпкана [3, с. 84], що національна безпека є комплексним, багатоаспектним, системним явищем і міждисциплінарним, інтегруючим поняттям, що широко використовується в юридичній, економічній, військовій, політології, теорії міжнародних відносин, конфліктології та інших галузях науки.

Беручи до уваги дефініції, викладені вище в законі про національну безпеку [23], визначимо співвідношення термінів «національна безпека» та «державна безпека». Аналіз перерахованих робіт дає підстави стверджувати, що поняття «національна безпека» та «державна безпека» співвідносяться між собою як ціле та частина цілого. Іншими словами, національна безпека є ширшим поняттям, складовою частиною якого є державна безпека. В цьому контексті видається слушною запропонована А. Янчуком дефініція державної безпеки як форми (виду) забезпечення національної безпеки, яка реалізується переважно сектором безпеки та оборони або силовими структурами — державними інститутами з вико-

ристанням розвідувальної, контррозвідувальної та оперативно-розшукової діяльності. Метою діяльності таких інститутів є охорона та захист державного суверенітету, незалежності, конституційного ладу, територіальної цілісності України, її національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз з боку спеціальних служб іноземних держав, організованих злочинних угруповань, окремих осіб і протидії скоєнню кримінальних корупційних правопорушень, які становлять загрозу національній безпеці України [10, с. 351].

Подібний підхід до визначення терміну «державна безпека» обстоює М. Медвідь, який фокусує свою увагу на помилковості його ототожнення з терміном «національна безпека» [4, с. 75–81].

З огляду на викладене вище обґрунтовується доцільність проведення дослідження в межах даної роботи крізь призму категорії «національна безпека». Іншими словами, на підставі результатів термінологічного аналізу можна визначити, даний термін найбільшою мірою корелюється з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості». Таке ствердження також можна аргументувати та довести, якщо проаналізувати Стратегію національної безпеки України [5], де забезпечення продуктивної зайнятості розглядається в контексті економічної безпеки, а саме актуальними загрозами національній безпеці України є:

- а) зростання рівня безробіття призводить до зменшення добробуту домогосподарств, зниження рівня життя населення та економічної кризи;
- б) укорінення корупції, зокрема в сфері зайнятості, проявами якої є високий рівень «тінізації», криміналізації економіки, зайнятості, ринку праці, що зумовлює їх неефективність, дисфункціональність, деградацію, а також призводить до порушення прав (зокрема право на працю, достатній, гідний життєвий рівень), свобод і законних інтересів громадян і суб'єктів господарської діяльності.

Пріоритетом державної політики національної безпеки, який визначено в Стратегії національної безпеки України [24], є інтеграція в ЄС, його економічні структури, що передбачає імплементацію Угоди про асоціацію між Україною і ЄС [25], а саме глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей», конвергенцію законодавства та державної політики в сфері зайнятості, зокрема забезпечення продуктивної зайнятості до норм, вимог і стандартів ЄС у цій сфері. До пріоритетів набуття Україною членства в ЄС віднесено гарантії демократичного розвитку, економічного добробуту та зміцнення безпеки, які значною мірою асимілюються з забезпеченням продуктивної зайнятості.

Дану категорію можна розглядати в контексті Закону України «Про національну безпеку України» [23], а саме національних інтересів України —

життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян. Зазначається, що державна політика у сфері національної безпеки спрямовується на забезпечення економічної безпеки. В цьому контексті й обґрунтовується важливість забезпечення продуктивної зайнятості для національної безпеки України.

За даними Державного центру зайнятості станом на початок травня безробіття в Україні збільшилося на 48 відсотків у порівнянні з минулим роком. З 12 березня цього року, тобто з початку запровадження обмежень для стримування коронавірусу, статус безробітного отримали майже 156 тисяч громадян. Зменшилась кількість вакансій на ринку праці — станом на початок травня їх стало на 60 відсотків менше, ніж було у травні минулого року [26]. Але це офіційні дані. А, якщо врахувати тих, хто не зареєструвався в службі зайнятості, то їх, за різними оцінками, від 2 до 3 мільйонів, що вже на межі критичного рівня безробіття.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В результаті проведеного дослідження ми можемо констатувати, що на підставі результатів термінологічного аналізу

можна визначити, термін «національна безпека» найбільшою мірою корелюється з поняттям «забезпечення продуктивної зайнятості».

Також можна зробити висновок, що поняття «національна безпека», що міститься в ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», не в повній мірі відображає його сутність на сучасному етапі історичного розвитку нашої держави. Забезпечення продуктивної зайнятості корелюється з фундаментальними національними інтересами України в частині: сталого розвитку національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в ЄС.

Ситуація, що склалась в Україні та світі в умовах пандемії доводить, що продуктивна зайнятість є складовою національних інтересів, а продуктивна зайнятість відноситься до життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, а її стан слугує індикатором стану національної безпеки держави.

Подальші дослідження в цьому напрямі може бути спрямовано на вивчення різних аспектів забезпечення внутрішньої безпеки держави у сфері забезпечення продуктивної зайнятості в умовах зростання бідності населення.

Література

1. Козьяков І. Законодавче визначення державної безпеки: проблеми теорії та практики / І. Козьяков // Теорія держави і права. 2019. № 9. С. 160–163. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/9/27.pdf>.
2. Ліпкан В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення / В. А. Ліпкан. К.: «Текст», 2003. 180 с.
3. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: моногр. / В. А. Ліпкан. К.: Текст, 2003. 600 с.
4. Медвідь М. М. Державна та національна безпека: понятійно-категоріальний апарат / М. М. Медвідь // Наук. вісн. Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія Економічна. 2017. Вип. 2. С. 74–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2017_2_11
5. Медвідь М. М. Зайнятість найманих працівників у з'єднаннях та військових частинах внутрішніх військ МВС України: моногр. / М. М. Медвідь; Акад. внутр. військ МВС України. Х.: Акад. ВВ МВС України, 2011. 133 с.
6. Новицький Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: моногр. / Г. В. Новицький. К.: Інтертехнологія, 2008. 496 с.
7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) / Г. П. Ситник. К.: НАДУ, 2012. 544 с.
8. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.01 / Г. П. Ситник; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., [б.в.], 2004. 36 с.
9. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис... канд. юрид. наук: [спец.] 12.00.02 / З. Д. Чуйко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2008. 20 с.
10. Янчук А. О. Особливості вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної безпеки України в сучасних умовах / А. О. Янчук // Наук. вісн. Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія «Юридична». 2016. Вип. 1. С. 342–355.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел, М. Д. Василюк-Дерibas, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко]. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
12. Багатомовний електронний словник ABBYY LINGVO 12 / Програмне забезпечення (носії — CD / DVD). К.: ТОВ «АВІ Україна», 2006.

13. Економічний енциклопедичний словник: у 2-х т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій [За ред. С. В. Мочерного]. Т. 2. Львів: Вид-во «Світ», 2006. — 568 с.
14. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. 1272 с.
15. Cambridge Dictionary // The Cambridge University Press: website. 2020. URL: <http://dictionary.cambridge.org>.
16. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. К.: НАДУ, 2011. 748 с.
17. Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / [Ред. кол. Ю. С. Шемшученко та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана. Т. 1: А-Г; 1998. 669 с.
18. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
19. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. London: SAGE Publications Ltd., 2007. Vol. 1. 1028 p.
20. Большая советская энциклопедия: электрон. версия. М.: Науч. изд-во «Больш. Росс. энцикл.», ЗАО «Гласнет». 2012.
21. Конституція України: [Закон України від 28.06.1996 № 254 к/96-ВР (із змінами, внесеними 6 Законами України в 2004–2019 рр.)] // Офіц. вісн. України. 2010. 1 січ. (№ 72/1 Спец. випуск). С. 15. Ст. 2598.
22. Про основи національної безпеки України: [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (із змінами, внесеними 12 Законами України в 2006–2017 рр.)] // Офіц. вісн. України. 2003. 01 серп. (№ 29). С. 38. Ст. 1433.
23. Про національну безпеку України: [Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII (із змінами, внесеними Закон України в 2020 р.)] // Офіц. вісн. України. 2018. 20 лип. (№ 55). С. 51. Ст. 1903.
24. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: [Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015] // Офіц. вісн. Президента України. 2015. 3 черв. (№ 13). С. 50. Ст. 874.
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіц. вісн. України. 2014. 26 верес. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
26. Державний центр зайнятості. Новини. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

References

1. Koz'yakov I. Zakonodavche vyznachennya derzhavnoyi bezpeky: problemy teorii i ta praktyky / I. Koz'yakov // Teoriya derzhavy i prava. 2019. № 9. S. 160–163. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/9/27.pdf>.
2. Lipkan V. A. Natsional'na bezpeka Ukrayiny: normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennya / V. A. Lipkan. K.: «Tekst», 2003. 180 s.
3. Lipkan V. A. Teoretychni osnovy ta elementy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: monohr. / V. A. Lipkan. K.: Tekst, 2003. 600 s.
4. Medvid' M. M. Derzhavna ta natsional'na bezpeka: ponyatiyno-katehorial'nyy aparat / M. M. Medvid' // Nauk. visn. L'vivs'koho derzh. un-tu vnutr. sprav. Seriya Ekonomichna. 2017. Vyp. 2. S. 74–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2017_2_11.
5. Medvid' M. M. Zaynyatist' naymanykh pratsivnykiv u z"yednannyakh ta viys'kovykh chastynakh vnutrishnikh viys'k MVS Ukrayiny: monohr. / M. M. Medvid'; Akad. vnutr. viys'k MVS Ukrayiny. KH.: Akad. VV MVS Ukrayiny, 2011. 133 s.
6. Novyts'kyi H. V. Teoretyko-pravovi osnovy zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: monohr. / H. V. Novyts'kyi. K.: Intertekhnolohiya, 2008. 496 s.
7. Sytnyk H. P. Derzhavne upravlinnya u sferi natsional'noyi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsiyno-pravovi zasady) / H. P. Sytnyk. K.: NADU, 2012. 544 s.
8. Sytnyk H. P. Derzhavne upravlinnya u sferi zabezpechennya natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: teoriya i praktyka: avtoref. dys... d-ra nauk z derzh. upr.: [spets.] 25.00.01 / H. P. Sytnyk; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrayiny. K., [b.v.], 2004. 36 s.
9. Chuyko Z. D. Konstytutsiyni osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: avtoref. dys... kand. yuryd. nauk: [spets.] 12.00.02 / Z. D. Chuyko; Nats. yuryd. akad. Ukrayiny im. YA. Mudroho. KH., 2008. 20 s.
10. Yanchuk A. O. Osoblyvosti vdoshkonalennya normatyvno-pravovoho zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky Ukrayiny v suchasnykh umovakh / A. O. Yanchuk // Nauk. visn. L'vivs'koho derzh. un-tu vnutr. sprav. Seriya «Yurydychna». 2016. Vyp. 1. S. 342–355.
11. Velykyy tlumachnyy slovnyk suchasnoyi ukraïns'koyi movy (z dod. i dopov.) / [uklad. i hol. red. V. T. Busel, M. D. Vasyleha-Derybas, O. V. Dmytriiev, H. V. Latnyk, H. V. Stepenko]. K.: Irpin': VTF «Perun», 2005. 1728 s.
12. Bahatomovnyy elektronnyy slovnyk ABBYY LINGVO 12 / Prohramne zabezpechennya (nosiy — CD / DVD). — K.: TOV «ABI Ukrayina», 2006.
13. Ekonomichnyy entsyklopedychnyy slovnyk: u 2-kh t. / S. V. Mochernyy, YA. S. Larina, O. A. Ustenko, S. I. Yuriy [Za red. S. V. Mochernoho]. T. 2. L'viv: Vyd-vo «Svit», 2006. 568 s.

14. Yurydycheskaya entsyklopedyya / Otv. red. B. N. Topornyn. M.: Yuryst", 2001. 1272 s.
15. Cambridge Dictionary // The Cambridge University Press: website. 2020. URL: <http://dictionary.cambridge.org>.
16. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t. / T. 1: Teoriya derzhavnoho upravlinnya / nauk.-red. kolehiya: V. M. Knyazyev (spivholova), I. V. Rozputenko (spivholova) ta in. K.: NADU, 2011. 748 s.
17. Yurydychna entsyklopediya: [u 6 t.] / [Red. kol. YU.S. Shemshuchenko ta in.]; NAN Ukrayiny, In-t derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho. — K.: Vyd-vo «Ukrayins'ka entsyklopediya» im. M. P. Bazhana. T. 1: A-H; 1998. 669 s.
18. Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya / uklad.: YU.P. Surmin, V.D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in.; za red. YU.V. Kovbasyuka, V.P. Troshchyns'koho, YU.P. Surmina. K.: NADU, 2010. 820 s.
19. Encyclopedia of governance: in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. London: SAGE Publications Ltd., 2007. Vol. 1. 1028 p.
20. Bol'shaya sovet'skaya entsyklopedyya: élektron. versyya. M.: Nauch. yzd-vo «Bol'sh. Ross. éntsykl.», ZAO «Hlasnet». 2012.
21. Konstytutsiya Ukrayiny: [Zakon Ukrayiny vid 28.06.1996 № 254 k/96-VR (iz zminamy, vnesenymy 6 Zakonamy Ukrayiny v 2004–2019 rr.)] // Ofits. visn. Ukrayiny. 2010. 1 sich. (№ 72/1 Spets. vypusk). S. 15. St. 2598.
22. Pro osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny: [Zakon Ukrayiny vid 19 cherv. 2003 r. № 964-IV (iz zminamy, vnesenymy 12 Zakonamy Ukrayiny v 2006–2017 rr.)] // Ofits. visn. Ukrayiny. 2003. 01 serp. (№ 29). S. 38. St. 1433.
23. Pro natsional'nu bezpeku Ukrayiny: [Zakon Ukrayiny vid 21 cherv. 2018 r. № 2469-VIII (iz zminamy, vnesenymy Zakon Ukrayiny v 2020 r.)] // Ofits. visn. Ukrayiny. 2018. 20 lyp. (№ 55). S. 51. St. 1903.
24. Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrayiny»: [Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 26 trav. 2015 r. № 287/2015] // Ofits. visn. Prezydenta Ukrayiny. 2015. 3 cherv. (№ 13). S. 50. St. 874.
25. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony // Ofits. visn. Ukrayiny. 2014. 26 veres. № 75. T. 1. S. 83. St. 2125.
26. Derzhavnyy tsentr zaynyatosti. Novyny. URL: <https://www.dcz.gov.ua/>

Стаття надійшла до редакції 25.05.2020

УДК 351

Василенко Надія Володимирівна

*доктор педагогічних наук, професор,
завідуюча кафедрою управління та адміністрування
Комуніальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Василенко Надежда Владимировна

*доктор педагогических наук, профессор,
заведующая кафедрой управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Vasylenko Nadiya

*Doctor of Science, Professor,
Head of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»
ORCID: 0000-0002-1087-4591*

Пойда Сергій Андрійович

*кандидат педагогічних наук,
старший викладач кафедри управління та адміністрування
Комуніальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Пойда Сергей Андреевич

*кандидат педагогических наук,
старший преподаватель кафедры управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Poida Serhii

*Candidate of Pedagogical Sciences, Senior Lecturer of the
Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»
ORCID: 0000-0001-9895-0220*

Коннова Майя Вікторівна

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри управління та адміністрування
Комуніальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Коннова Майя Викторовна

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры управления та администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Konnova Maya

*Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of Management and Administration
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»
ORCID: 0000-0002-7579-682x*

Семко Майя Іванівна

*кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри управління та адміністрування
Комуніальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Семко Майя Ивановна

*доцент, кандидат педагогических наук,
доцент кафедры управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Semko Maya

*Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»
ORCID: 0000-0001-8327-1751*

Гавура Олена Петрівна

*аспірантка кафедри управління та адміністрування
Комуніального вищого навчального закладу
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Гавура Елена Петровна

*аспирантка кафедры управления и администрирования
Коммунального высшего учебного заведения
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Gavura Olena

*Graduate Student of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
«Vinnitsa Academy of Continuing Education»
ORCID: 0000-0003-3645-0305*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-6060

**АЛГОРИТМ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ РЕСУРС
ВИКОНАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ДІЙ ФАХІВЦЯ
З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**АЛГОРИТМ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ РЕСУРС
ВЫПОЛНЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ
СПЕЦИАЛИСТОМ ПО ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ**

**ALGORITHM AS AN EFFECTIVE RESOURCE
FOR PERFORMANCE OF MANAGEMENT ACTIONS
BY A PUBLIC MANAGEMENT SPECIALIST**

Анотація. У статті здійснено аналіз підходів до реформування засад публічного управління інформаційно-комунікаційними засобами. Трансформація розкривається доцільністю формування набуття компетенцій зі складання та виконання і використання алгоритмічних приписів під час прийняття управлінських рішень. Окреслено законодавчі ініціативи та концепції, які визначають основний напрям держави щодо електронного врядування, організації електронного документообігу та Інтернет-взаємодії фахівців з публічного управління з громадськістю. Окремо досліджено поняття «алгоритм» та «публічне управління», які визначають зрозуміле і точне розпорядження виконавцю щодо виконання послідовності дій, зокрема і управлінських. Висвітлюються також вимоги щодо використання в них поняття «виконавець». Встановлено, що під поняттям «виконавець» в алгоритмі ми розуміємо виконавцем будь-яку істоту (живу чи неживу), а в публічному управлінні тільки людина.

На основі проведеного дослідження встановлено логічність використання алгоритмів, як відповідного ресурсу, для забезпечення послідовності управлінських дій фахівця з публічного управління з метою забезпечення найкращого результату. Висвітлюється зв'язок між поняттями «публічне управління» та «алгоритмічне мислення» фахівців з публічного управління як складових інформаційно-цифрової компетентності сучасних керівників. Вивчення науково-методичної літератури надало можливість з'ясувати, що основою здатності особистості конструювати алгоритми вважається алгоритмічне мислення. Встановлено, що основою алгоритмічного мислення вважається здатність до конструювання алгоритмів, які можуть бути спрямовані на розв'язування управлінських задач, і результатом яких є алгоритми як специфічний продукт управлінської діяльності.

Розкрито взаємозв'язок між складанням алгоритмічних приписів у програмуванні та складанням блок-схем у публічному управлінні. Показано доцільність використання такого зв'язку в публічному управлінні з метою попередження помилок сучасного керівника.

Ключові слова: алгоритм, алгоритмічне мислення, виконавець, прийняття управлінських рішень, публічне управління, сучасний керівник, управлінська діяльність, фахівець.

Аннотация. В статье проведен анализ подходов к реформированию основ публичного управления информационно-коммуникационными средствами. Трансформация раскрывается целесообразностью формирования приобретения компетенций по составлению и выполнению с использованием алгоритмических предписаний при принятии управленческих решений. Определены законодательные инициативы и концепции, которые определяют основное направление государства по электронному управлению, организации электронного документооборота и Интернет-взаимодействия специалистов с публичного управления с общественностью. Отдельно исследовано понятие «алгоритм» и «публичное управление», которые определяют понятное и точное предписание исполнителю по выполнению последовательности действий, в том числе и управленческих. Освещаются также требования по использованию в них понятие «исполнитель». Установлено, что под понятием «исполнитель» в алгоритме мы понимаем исполнителем любое существо (живую или неживую), а в публичном управлении только человек.

На основе проведенного исследования установлено логичность использования алгоритмов, как соответствующего ресурса для обеспечения последовательности управленческих действий специалиста по публичного управления с целью обеспечения наилучшего результата. Освещается связь между понятиями «публичное управление» и «алгоритмическое мышление» специалистов по публичному управлению как составляющих информационно-цифровой компетентности управленцев.

Изучение научно-методической литературы позволило выяснить, что основой способности личности конструировать алгоритмы считается алгоритмическое мышление. Установлено, что основой алгоритмического мышления считается способность к конструированию алгоритмов, которые могут быть направлены на решение управленческих задач, и результатом которых являются алгоритмы как специфический продукт управленческой деятельности. Раскрыта взаимосвязь между сложением алгоритмических предписаний в программировании и составлением блок-схем в публичном управлении. Показана целесообразность использования такой связи в публичном управлении с целью предупреждения ошибок современного руководителя.

Ключевые слова: алгоритм, алгоритмическое мышление, исполнитель, принятия управленческих решений, публичное управления, современный руководитель, управленческая деятельность, специалист.

Summary. The article analyzes the approaches to reforming the principles of public management of information and communication facilities. Transformation is revealed by the expediency of forming the acquisition of competencies in drawing up and executing and using algorithmic prescriptions in making managerial decisions. Legislative initiatives and concepts defining the main direction of the state regarding e-government, organization of electronic document circulation and Internet interaction of experts in public management with public are outlined. Separately, the concepts of «algorithm» and «public management» are investigated, which determine the clear and precise instruction of the performer to perform the sequence of actions, including managerial ones. An awareness of the use of the term «performer» is also covered. It is established that by the term «performer» in the algorithm we mean the performer of any creature (living or inanimate), and in public management only man. Based on the research, the logic of using algorithms as an appropriate resource to ensure the consistency of management actions of a public administration specialist to ensure the best result is established. The connection between the concepts of «public administration» and «algorithmic thinking» of public administration specialists is covered, as part of the information

and digital competence of modern executives. The study of scientific and methodological literature has made it possible to find out that the basis of a person's ability to construct algorithms is considered to be algorithmic thinking. It is established that the basis of algorithmic thinking is the ability to design algorithms that can be aimed at solving management problems and the result of which are algorithms as specific products of management activities.

The relationship between programming algorithms in programming and flowcharts in public administration is revealed. The expediency of using such communication in public administration to prevent mistakes of the modern leader is shown.

Key words: algorithm, algorithmic thinking, performer, management decision making, public administration, modern manager, management activities, specialist.

Постановка проблеми. Процес трансформації суспільних відносин в Україні сприяв становленню засад публічного управління як форми управління державотворчими процесами, що забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, рівності, справедливості, безпеки та ін. [1, с. 144].

Зазначене потребує вдосконалення, передусім, розвиток алгоритмічної компетентності в умовах її нормативно-правового забезпечення публічної сфери. Зміни в законодавстві є однією з передумов підвищення ефективності процесу навчання населення основам кібернетики та створення відповідних напрямів для набуття алгоритмічних компетенцій (практичних знань та умінь) у світі новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Публічна сфера виконує ряд функцій, зокрема:

- політико-культурного просвітництва громадян;
- сприяння доступу до оперативної інформації;
- залучення механізмів публічного управління до формування державної політики. А це все створює різні ситуаційні завдання для фахівця з публічного управління, які потребують для прийняття результативного управлінського рішення складання та виконання алгоритму їх розв'язання.

У контексті проведення реформи публічного управління, навчання (підготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації) основам і технологіям безпечної роботи з інформацією сучасних керівників це питання набуває особливої актуальності та потребує окремого професійного дослідження. Однак, ми не знайшли робіт, в яких глибоко аналізується зв'язок між створенням алгоритму набуття компетенцій ІКТ з послідовних управлінських дій фахівця з публічного управління та використанням алгоритмічних приписів під час прийняття управлінських рішень сучасним керівником.

Аналіз останніх публікацій та досліджень за проблематикою. Аналіз спеціальних досліджень показало, що питання впровадження алгоритму у діяльність фахівців з публічного управління комплексно не висвітлювалося в науковій літературі. Але інтелектуалізація публічного управління зазнала деякі зміни на нормотворчому рівні, оскільки на-

прями інформатизації та оцифровування в органах публічної влади мають бути відображені в загальних стратегіях і документах держави.

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013 р.) окреслено основні завдання розвитку інформаційного суспільства в Україні, серед яких впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, у тому числі в процесі реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд». Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» (12.01.2015 р.) передбачає Програму популяризації України у світі та заходи щодо просування інтересів України у світовому інформаційному просторі [2].

Стратегією національної безпеки України (26.05.2015 р.) передбачено забезпечення інформаційної безпеки та удосконалення інформаційно-аналітичної діяльності та процесів обробки відкритих джерел інформації. Постанова КМУ від 08.08.2016 р. № 606 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» та Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII «Про довірчі електронні послуги» узгодили Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів та перелік пріоритетних державних інформаційних ресурсів, що сприяло ефективності електронного урядування [2; 3; 4].

Електронне урядування, як зазначено в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (20.09.2017 р.) — форма організації державного управління, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян в умовах публічного управління [5].

Впровадження електронного урядування не лише зменшує корупцію, надає можливість пропонувати послуги на запит громадян, сприяє прозорості, відкритості, ефективності діяльності органів державної влади та становленню демократії, а й радикально змінює доступ до інформації, тобто адже від її оперативності, достовірності та актуальності залежить ефективність інформаційно-аналітичної діяльності. Затверджено План заходів з виконання Концепції (22.08.18), що передбачає управління та модерніза-

цію електронних послуг і розвиток взаємодії органів державної влади, громадян і суб'єктів господарювання за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [6; 7].

Проте, відповідно до досліджень агентства «We are social» станом на 31.01.2018 р. лише 58% українців (25,59 млн. осіб) використовують мережу Інтернет. У порівнянні з минулим роком кількість користувачів зросла на 17% (4 млн. осіб). У своєму звіті «Digital in 2018» агентство наголошує, що користувачів мобільного Інтернету ще менше — 42% (18,7 млн. осіб) [8].

За таких обставин значний інтерес для України становить досвід країн, в яких електронне урядування стало позитивною практикою. Найбільш комплексним вимірювачем, що відображає здатність країн світу використовувати переваги інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення конкурентоспроможності та якості життя є Індекс мережевої готовності (англ. Networked Readiness Index — NRI), який визначається з 2002 р. Лідерами міжнародного рейтингу готовності країн до мережевого майбутнього за 2014–2016 рр., відповідно до оприлюднених Всесвітнім економічним форумом (англ. World Economic Forum) є Фінляндія, Сінгапур та Швеція [9, с. 124–130].

Незважаючи на численні дослідження засад алгоритмізації публічного управління в Україні, технології постійно оновлюються і вдосконалюються, тому питання їх використання та необхідність упровадження сучасними інститутами державної влади потребує дослідження.

Мета статті — дослідити засади алгоритмізації публічного управління в Україні та зазначити особливості організаційного забезпечення інтелектуалізації управлінських процесів у діяльності фахівців з публічного управління шляхом використання алгоритмів.

Виклад основного матеріалу. Результати дослідження. Досвід управлінської діяльності показав, що багато хто вважає, особливо молодь, що інформатика потрібна тільки для того, щоб навчитися працювати на комп'ютерах, але це не так. Більшість осіб не усвідомлює, що кожна людина щодня зустрічається з безліччю задач від найпростіших і добре відомих до дуже складних. Практика управління закладом освіти показало, що потрібно відшукувати інші сучасні засоби у навчанні, зокрема і фахівців з публічного управління.

Відповідно до нашого дослідження на базі КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти» станом на 01.01. 2020 р. показало, що мережу Інтернет використовують майже 5000 слухачів (75% від загальної ліцензійної кількості слухачів підвищення кваліфікації 6500 осіб). У порівнянні з 2017 роком кількість слухачів курсів підвищення кваліфікації, які використовують мережу Інтернет в освітньому процесі зросла на 30% (1800 осіб). В цю кількість

також входили керівники ЗЗСО, які також використовують алгоритмізацію в управлінську діяльність за допомогою мережі Інтернету: 2017 рік лише 30% (245 осіб із загальної щорічної кількості 850 керівників ЗЗСО); 2020 рік — 88% (748 осіб). збільшилась кількість керівників ЗЗСО, як користувачів мобільного Інтернету в управлінні ЗЗСО в умовах змін в освіті. За такими ж параметрами було продовжено дослідження зі студентами спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, що є фахівцями з публічного управління, яке показало позитивні зміни з використанням мережі Інтернету (майже 100%), більшість з яких мають алгоритмічні вміння щодо планування послідовних управлінських дій. Результат управлінського рішення вмють оцінити вже за допомогою мобільного Інтернету.

Дослідженням встановлено, що для багатьох завдань існують визначені правила (інструкції, команди), що пояснюють виконавцю, як розв'язувати дану проблему. Практика засвідчила що ці правила людина може вивчити в школі чи заздалегідь сформулювати сама в процесі розв'язування задачі. Чим точніше з часом будуть описані правила, тим швидше фахівець опанує ними і буде ефективніше їх застосовувати. У нашому житті ми постійно складаємо опис деякої послідовності дій, особливо сучасні керівники, для досягнення бажаного результату, тому поняття алгоритму не є для нас чимось новим і незвичайним.

Фахівець з публічного управління має використовувати сотні різних алгоритмів. Спробуємо згадати деякі з них (алгоритми виконання управлінських дій, розв'язування ситуативних задач, впровадження приймів надання розпоряджень та їх виконання тощо).

Саме слово алгоритм походить від *algorithmi* — латинської форми написання імені великого математика IX ст. Аль-Хорезмі, який сформулював правила виконання арифметичних дій [10]. Спочатку під алгоритмами і розуміли тільки правила виконання чотирьох арифметичних дій над багатоцифровими числами. В подальшому це поняття стали використовувати взагалі для позначення послідовності дій, які приводять до розв'язання різних практичних задач [10].

Алгоритмом називають зрозуміле і точне розпорядження виконавцю про виконання послідовності дій, спрямованих на досягнення зазначеної мети чи на вирішення поставленої задачі. В цьому означенні використовується поняття «виконавець». Що це означає? Під виконавцем алгоритму ми розуміємо будь-яку істоту (живу чи неживу), яка спроможна виконати алгоритм. Все залежить від того, якої мети ми намагаємося досягнути. Наприклад: риття ями (виконавці — людина або екскаватор), розв'язування математичної задачі (учень або комп'ютер), розв'язання управлінського рішення (керівник або комп'ютер) тощо [10].

Вивчення поняття алгоритму починається в шкільному курсі інформатики, яке вважається є фундаментальним, тобто таким, котре не визначається через інші ще більш прості поняття (для порівняння у фізиці — поняття простору і часу, у математиці — точка). Будь-який виконавець (і комп'ютер зокрема) може виконувати тільки обмежений набір операцій. Алгоритмічне мислення фахівця допомагає чітко побачити кроки, що ведуть до мети, замінити всі перешкоди і уміло їх обійти [11].

Тому алгоритми мають певні властивості, разом з тим, не кожна інструкція або послідовність дій може називатися алгоритмом. Вивчення наукових джерел надало можливість основні ознаки алгоритму. До них віднесено [11; 12]:

1. Зрозумілість. Щоб виконавець міг досягти поставленої перед ним мети, використовуючи даний алгоритм, він повинен уміти виконувати кожну його вказівку, тобто розуміти кожну з команд, що входять до алгоритму.

2. Визначеність (однозначність). Зрозумілий алгоритм все ж таки не повинен містити вказівки, зміст яких може сприйматися неоднозначно. Крім того, в алгоритмах неприпустимі такі ситуації, коли після виконання чергового розпорядження алгоритму виконавцю не зрозуміло, що потрібно робити на наступному кроці.

Отож, точність — це властивість алгоритму, що полягає в тім, що алгоритм повинен бути однозначно витлумачений і на кожному кроці виконавець повинен знати, що йому робити далі.

3. Дискретність. Як було згадано вище, алгоритм задає повну послідовність дій, які необхідно виконувати для розв'язання задачі. При цьому, для виконання цих дій їх розбивають у визначеній послідовності на прості кроки. Виконати дії наступного розпорядження можна лише виконавши дії попереднього. Ця розбивка алгоритму на окремі елементарні дії (команди), що легко виконуються даним виконавцем, і називається дискретністю.

4. Масовість. Дуже важливо, щоб складений алгоритм забезпечував розв'язання не однієї окремої задачі, а міг виконувати розв'язання широкого класу задач даного типу.

5. Результативність. Взагалі кажучи, очевидно, що виконання будь-якого алгоритму повинне завершуватися одержанням кінцевих результатів. Тобто ситуації, що в деяких випадках можуть призвести до так званого «зациклення», повинні бути виключені при написанні алгоритму.

6. Ефективність — кожний крок алгоритму повинен бути виконаний точно за скінчений проміжок часу.

Для роботи багатьох програм необхідно задавати початкові значення. Ці значення передаються в алгоритм за допомогою аргументів [11; 12].

Аргументи — це величини, значення яких необхідно задати для виконання алгоритму. Немає жодного алгоритму, що не дає ніякого результату.

Дійсно, який же зміст у такому алгоритмові? *Результати* — це величини, значення яких одержуються внаслідок виконання алгоритму [10].

При складанні багатьох алгоритмів виникає необхідність окрім аргументів та результатів використовувати ще додаткові величини. Введення в алгоритм таких величин залежить від самого автора алгоритму.

Проміжні величини — це величини, які додатково вводяться в ході розробки алгоритму. Тепер залишається з'ясувати, яким чином можна подати алгоритм виконавцю. Існує кілька методів запису алгоритмів, вибір яких залежить від виконавця та того, хто його задає [10].

Перший спосіб — це словесний опис алгоритму.

Другий спосіб — це подача алгоритму у вигляді таблиць, формул, схем, малюнків тощо.

Третій спосіб — запис алгоритмів за допомогою блок-схеми. Цей метод був запропонований в інформатиці для наочності представлення алгоритму за допомогою набору спеціальних блоків.

Четвертий спосіб — алгоритмічні мови (псевдокоди). Ці мови мають жорстко визначений синтаксис і вже максимально наближені до машинної мови (мови програмування).

П'ятий спосіб максимально наближений до комп'ютера — це мови програмування. Справа в тому, що найчастіше в практиці виконавцем створеного людиною алгоритму являється машина і тому він повинен бути написаний мовою, зрозумілою для комп'ютера, тобто мовою програмування.

Розглянемо приклади алгоритму [12]:

1. Знайти найбільший спільний дільник двох натуральних чисел m і n (алгоритм Евкліда). Складемо алгоритм розв'язання цієї задачі, який базується на тій властивості, що якщо $m > n$, то найбільший спільний дільник чисел m , n такий самий, як і чисел $m - n$, n .

Порівняльний алгоритм буде таким:

1. Якщо числа рівні, то взяти будь-яке з них за відповідь, в іншому випадку продовжити виконання алгоритму; *Якщо ми маємо декілька варіантів розв'язання управлінського рішення, то діємо наступним чином: вибираємо, на нашу думку оптимальні з них та продовжуємо виконання алгоритму.*

2. Визначити більше із чисел. *Визначаємо найефективніші. Складаємо послідовність управлінських дій.*

3. Замінити більше число різницею більшого і меншого чисел. *Аналізуємо вибір, обґрунтовуємо та оцінюємо результат управлінських дій.*

4. Почати алгоритм спочатку. *При необхідності починаємо складаємо алгоритм спочатку.*

У своєму дослідженні ми надаємо особливого значення, формуванню умінь фахівця з публічного управління структурувати дані; діяти за алгоритмом та складати алгоритми (як варіант за зразком алгоритму Евкліда). Так як вважаємо такі уміння є

одним із засобом попередження помилок фахівців. Algorithmi (за араб. ім'ям узб. математика аль-Хорезмі) — набір інструкцій, які описують порядок дій виконавця, щоб досягти результату розв'язання задачі за скінченну кількість дій [10].

Детальну характеристику навчального алгоритму дає Л. Фрідман. «Під навчальним алгоритмом ми будемо розуміти припис, користуючись яким будь-який фахівець, який має необхідні знання точно виконувати цей припис, правильно розв'яже будь-яку задачу такого виду» [11, с. 69].

Важливими поняттями у характеристиці навчального алгоритму є поняття «алгоритмічне мислення». У науково-методичній літературі основою алгоритмічного мислення вважається здатність до конструювання алгоритмів. В. Копаєв визначає алгоритмічне мислення як «систему мисленнєвих способів дій, прийомів, методів і відповідних їм мисленнєвих стратегій, які спрямовані на розв'язування як теоретичних, так і практичних задач і результатом яких є алгоритми як специфічні продукти людської діяльності» [12, с. 1].

Формування алгоритмічного мислення тісно пов'язане з формуванням загального уміння розв'язувати різні типи задач. Вивчення наукових джерел показало, щоб задати загальний спосіб розв'язування класу задач у вигляді алгоритму, потрібно спочатку знайти загальний спосіб, а потім дослідити можливість опису цього способу у вигляді конструктивних, однозначно зрозумілих послідовних кроків [13].

В організації превентивної діяльності алгоритмічні приписи є одним із важливих засобів попередження помилок фахівців. Ми поділяємо погляди науковців, однак вважаємо за необхідне навчати фахівців складати та застосовувати алгоритми на всіх рівнях публічного управління, основою яких є програмування. Саме у програмуванні — чітка послідовність дій (команд) спрямована на досягнення поставленої мети чи розв'язування різних типів управлінських завдань.

Аналіз наукової літератури показав, що у створенні комп'ютерних програм використовують три типи алгоритмів: лінійні алгоритми, алгоритми з розгалуженням, алгоритми з повторенням. В основу створення фахових алгоритмів ми покладемо володіння елементарними основами програмування. Але при цьому допускаємо, що можна використовувати як графічний (блок-схеми) так і словесні (алгоритмічні приписи) способи. Використовуючи відповідні знання за курс середньої школи (з інформатики та математики), фахівцю доцільно знати як основні команди програмування можна вдало використовувати у публічному управлінні. Так, прикладами використання лінійних команд є: знаходження та зведення подібних складових завдань, узагальнення їх, розв'язування завдання декількома варіантами, аналіз результату і побудова графіків при потребі та прийняття управлінського рішення [12; 13].

Команда розгалуження використовується під час виділення додаткових завдань (перевірка умови), їх узагальнення (аналіз умови), та розв'язування (оцінка результату за умовою завдання), тобто в тих завданнях де обов'язково під час його виконання завдання необхідно перевірити певну умову. Команду повторення можна використати, наприклад, у такому завданні: Проаналізувати розвиток освіти в області та скласти заходи щодо її покращення. Командою повторення може бути, як знайти додаткові відомості (як варіант результату розвитку освіти за останні п'ять років).

Як показує практика для вирішення управлінських завдань фахівцями потрібно їх ознайомити зі складанням елементарних програм в умовах добування бакалаврської та магістерської вищої освіти фахівців з публічного управління. Доцільно показати як виглядає блок-схема, показати як можна подавати процес розв'язування управлінських завдань у вигляді блок-схем. Як показує досвід, фахівцям з публічного управління подобається алгоритмічні приписи подавати у вигляді блок-схем і навпаки.

Важливе значення при навчанні студентів, зокрема і спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування навчити створювати самостійно опорний конспект. Мова блок-схем найбільш наочна із всіх «людських» мов, що використовуються для запису алгоритмів. Цією мовою можна описати різні, фізичні, хімічні, технологічні процеси, зокрема і управлінські. Уміння подати свої міркування у вигляді блок-схеми суттєво дисциплінує алгоритмічне мислення фахівців з публічного управління та стає необхідною практичною якістю спеціаліста будь-якої професії. Якщо навчити складати блок-схеми, то створення текстових алгоритмів до розв'язування завдань вони зможуть складати набагато швидше та поміркованіше приймати результативні управлінські рішення [1; 12].

На початку ознайомлення з блок-схемами слід фахівцю з'ясувати як описувати життєві процеси, управлінську діяльність сучасного керівника у вигляді блок-схем. Наприклад, це можуть бути такі завдання: складіть словесну блок-схему виконання алгоритмів до наступного управлінського рішення:

1. Алгоритм — завдання. Рівень заробітної плати працюючих залежить від виконання виробничого плану, керівник має передбачити диференціацію заробітної платні працюючих.

2. Алгоритм-припис. Якщо план випуску товару не виконуватися робітником, то він одержує мінімальну заробітну плату, якщо виконує, то в повному обсягу.

3. Алгоритм-компетенції. Виконання виробничого плану працівниками необхідно керівнику проаналізувати та перевірити, встановити помилки, надати допомогу, обговорити ресурси, що має використовувати працівник. Якщо запитань немає, приступати до виконання наступного.

2. Алгоритм-результат. Працівник має виконати вже виробничий план.

3. Починаємо спочатку.

Після того, як фахівці зможуть перекладати звичайну мову на мову блок-схем, слід пропонувати їм складати блок-схеми розв'язування завдань з публічного управління. Перші блок-схеми можуть бути простими для складання, головне, щоб фахівці зрозуміли хід думок та запам'ятали послідовність дій. Наочність блок-схем є засобом попередження типових помилок сучасного керівника. Щоб запобігти таким помилкам, слід фахівцям навчитися ставити завдання, самостійно складати блок-схему в залежності від актуальності запитань.

Спроможність фахівців з публічного управління піддавати алгоритмізації свої послідовні управлінські дії, мислити алгоритмічними категоріями, є важливим засобом попередження помилок як під час прийняття управлінського рішення, так і в подальшому, зокрема під час складання та використання алгоритму дій фахівцями з публічного управління. Практичне значення використання блок-схем чи алгоритмічних приписів згідно теорії поетапного формування розумових дій П. Я. Гальперіна полягає в тому, що процес формування нових дій відбувається легше, без заучування нового матеріалу, так як він засвоюється в процесі виконання алгоритму шляхом мимовільного запам'ятовування [13].

Встановлено, що упровадження інтелектуалізації управління в Україні стикається з низкою проблем в публічному управлінні, які допоможе фахівцю

розв'язати шляхом набуття алгоритмічних вмінь за допомогою ІКТ: створювати алгоритм; читати алгоритм та виконувати послідовні управлінські дії, які обов'язково забезпечать ефективний результат.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, огляд сучасних засад алгоритмізації управління щодо послідовності дій фахівця з публічного управління в межах особливостей організаційного забезпечення інтелектуалізації управлінських процесів засвідчує наявність різних підходів залежно від призначення, розуміння сутності алгоритмів, що в загальному можна класифікувати як: спроможність фахівців з публічного управління піддавати алгоритмізації свої управлінські дії; мислити алгоритмічними категоріями; попереджати прийомами використання алгоритмів помилок як під час прийняття управлінського рішення, так і в подальшому, зокрема під час складання алгоритму управлінських дій фахівцями з публічного управління.

Аналітичний огляд нормативної бази та сучасних підходів щодо послідовності дій фахівця з публічного управління за допомогою складання алгоритмів дає змогу дійти також до необхідності та доцільності розробки відповідної технології їх складання та, що мають стати зручним інструментом аналізу, вироблення ефективних управлінських рішень щодо їх розв'язання, які нададуть можливість коригувати управлінські дії сучасного керівника. Подальшого дослідження потребує методика формування алгоритмічної компетентності фахівців з публічного управління в стінах вищого закладу освіти.

Література

1. Публічне управління: термінологічне словник. / уклад.: В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петров та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрова. Київ: НАДУ. 2018. 224 с.
2. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні // Розпорядження Кабінету Міністрів України. 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
4. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Постанова КМУ. Київ. 8 вересня 2016 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF>
5. Закон України «Про довірчі електронні послуги». 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження КМУ. Київ. 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
7. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Київ. Розпорядження 22 серпня 2018 р. № 617-р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR180617.html
8. Інтернет-дослідження. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/31/633590/>
9. Мельник М. Еволюція мережевої готовності країн європейського союзу та України // Збірник наукових праць. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 31. С. 124–130.
10. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BC>
11. Фридман Л. М. Логико-психологический анализ школьных учебных задач. М.: Педагогика. 1977. 208 с.
12. Копаев В. Алгоритм как модель алгоритмического процесса. URL: <http://www.rusedu.ru>
13. Корольський В. В., Капинос А. Н. Математична алгоритмічна компетентність: теоретико-методичні основи формування, структура та рівні. Педагогіка вищої та середньої школи. 2013. Вип. 37. С. 78–84.

References

1. Publichne upravlinnya : terminol. slov. / uklad. : V. S. Kujbida, M. M. Bilinska, O. M. Petroye ta in.; za zag. red. V. S. Kujbidi, M. M. Bilinskoyi, O. M. Petroye. Kiyiv : NADU. 2018. 224 s.
2. Pro shvalennya Strategiyi rozvitku informacijnogo suspilstva v Ukraini // Pozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukraini. 15 travnya 2013 r. № 386-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
3. Pro rishennya Radi nacionalnoyi bezpeki i oboroni Ukraini vid 6 travnya 2015 roku "Pro Strategiyu nacionalnoyi bezpeki Ukraini". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
4. Deyaki pitannya elektronnoyi vzayemodiyi derzhavnih elektronnih informacijnih resursiv. Postanova KMU. Kiyiv. 8 veresnya 2016 r. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF>
5. Zakon Ukraini «Pro dovirchi elektronni poslugi». 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
6. Konceptiya rozvitku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini. Rozporyadzhennya KMU. Kiyiv. 20 veresnya 2017 r. № 649-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
7. Pro zatverdzhennya planu zahodiv z realizaciyi Konceptiyi rozvitku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini. Kiyiv. Rozporyadzhennya 22 serpnja 2018 r. N 617-r. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR180617.html
8. Internet-doslidzhennja. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/31/633590/>
9. Melnik M. Evolyuciya merezhevoyi gotovnosti krayin yevropejskogo soyuzu ta Ukraini // Zbirnik naukovih prac. Efektivnist derzhavnogo upravlinnya. 2012. Vip. 31. S. 124-130.
10. Vikipediya. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BB%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BC>
11. Fridman L. M. Logiko-psihologicheskij analiz shkolnyh uchebnyh zadach. M. : Pedagogika. 1977. 208 s.
12. Kopaev V. Algoritm kak model algoritmicheskogo processa. URL: <http://www.rusedu.ru>
13. Korolskij V. V., Kaposov A. N. Matematichna algoritmichna kompetentnist: teoretiko-metodichni osnovi formuvannya, struktura ta rivni. Pedagogika vishoyi ta serednoyi shkoli. 2013. Vip. 37. C. 78-84.

Стаття надійшла до редакції 31.05.2020

УДК 351.83: 364.4: 343.72

Соловійов Євген Володимирович

аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики

Національної Академії державного управління при Президентові України

Соловьёв Евгений Владимирович

аспирант кафедры публичной политики и политической аналитики

Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины

Solovjov Evgen

Post-Graduate Student of Public Policy and Political Analysis Department

of the National State Academy under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-9595-6237

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-5995

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ Й ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ ВИМУШЕНОЇ МІГРАЦІЇ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ВНУТРЕННЕЙ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

REGULATORY AND INSTITUTIONAL SUPPORT OF MECHANISMS OF PUBLIC REGULATION IN THE FIELD OF INTERNAL FORCED MIGRATION

Анотація. Досліджено особливості нормативно-правового й інституційного забезпечення механізмів публічного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції.

Проаналізовано нормативно-правове й інституційне забезпечення механізму державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції у таких його складових як інструмент пошуку причин вимушеної внутрішньої міграції та стабілізації суспільних відносин на окупованій території та в східних регіонах України, шлях до забезпечення основоположних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції громадян, формалізації процедури безпосереднього вимушеного переміщення та контроль за її здійсненням.

Відзначено, що ситуація із реалізацією прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні досі залишається проблематичною з численними невирішеними питаннями соціального та житлового характеру. Через незабезпечення належного функціонування Єдиної інформаційної бази даних ВПО в Україні досі проблематичним є отримання інформації про реальну кількість переселенців та їх гуманітарні, медичні, соціально-економічні й інші потреби. Найбільше проблем виникає у галузі соціального забезпечення ВПО.

Проаналізовано нормативно-правове й інституційне забезпечення механізму державного регулювання у сфері ВВМ у таких його складових, як усунення причин вимушеної внутрішньої міграції та стабілізація суспільних відносин на окупованій території та в східних регіонах України, забезпечення основоположних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції громадян, формалізація процедури безпосереднього вимушеного переміщення та контроль за її здійсненням.

Відзначено, що вкрай важливо здійснювати державно-управлінські реформи, що мають бути спрямовані на вирішення проблемних питань з метою забезпечення інтеграції ВПО у місцеві громади всіх регіонах України.

Ключові слова: державне управління, механізми державного регулювання, ВПО, громади.

Аннотация. Исследованы особенности нормативно-правового и институционального обеспечения механизмов публичного регулирования в сфере внутренней вынужденной миграции.

Проанализированы нормативно-правовое и институциональное обеспечение механизма государственного регулирования в сфере внутренней вынужденной миграции в таких его составляющих, как инструмент поиска причин вынужденной внутренней миграции и стабилизации общественных отношений на оккупированной территории и в восточных регионах Украины, путь к обеспечению основных прав и свобод внутренне перемещенных лиц, обеспечение социальной адаптации и реинтеграции граждан, формализации процедуры непосредственного вынужденного перемещения и контроль за ее осуществлением.

Отмечено, что ситуация с реализацией прав и свобод внутренне перемещённых лиц (ВПЛ) в Украине до сих пор остается проблематичной с многочисленными нерешенными вопросами социального и жилищного характера. Из-за необеспечения надлежащего функционирования Единой информационной базы данных ВПЛ в Украине до сих пор проблематичным является получение информации о реальном количестве переселенцев и их гуманитарные, медицинские, социально-экономические и другие нужды. Больше всего проблем возникает в области социального обеспечения ВПЛ.

Проанализированы нормативно-правовое и институциональное обеспечение механизма государственного регулирования в сфере ВВМ в таких его составляющих, как устранение причин вынужденной внутренней миграции и стабилизация общественных отношений на оккупированной территории и в восточных регионах Украины, обеспечения основных прав и свобод внутренне перемещенных лиц, обеспечения социальной адаптации и реинтеграции граждан, формализация процедуры непосредственного вынужденного перемещения и контроль за ее осуществлением.

Отмечено, что крайне важно осуществлять государственно-управленческие реформы, которые должны быть направлены на решение проблемных вопросов с целью обеспечения интеграции ВПЛ в местные общины всех регионах Украины.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного регулирования, ВПЛ, общины.

Summary. Features of legal and institutional support of public regulation mechanisms in the sphere of internal forced migration are researched.

The author analyzes the legal and institutional support of the state regulation mechanism in the sphere of internal forced migration in such components as a tool for finding the causes of forced internal migration and stabilizing public relations in the occupied territory and in the Eastern regions of Ukraine, the way to ensure the fundamental rights and freedoms of internally displaced persons, ensuring social adaptation and reintegration of citizens, formalizing the procedure for direct forced displacement and monitoring its implementation.

It is noted that the situation with the implementation of the rights and freedoms of internally displaced persons (IDP) in Ukraine still remains problematic with numerous unresolved issues of a social and housing nature. Due to the lack of proper functioning of the Unified information database of the IDP in Ukraine, it is still problematic to obtain information about the real number of displaced persons and their humanitarian, medical, socio-economic and other needs. Most of the problems arise in the field of social security of the IDP.

It is noted that it is extremely important to implement state-management reforms, which should be aimed at solving problematic issues in order to ensure the integration of IDP into local communities in all regions of Ukraine.

Key words: public management, mechanisms of state regulation, IDPs, communities.

Постановка проблеми. Відомо, що механізми публічного регулювання ВВМ, зокрема гарантуючий механізм, механізм інтеграції ВПО та підтримуючий механізм, реалізуються через використання суб'єктами регулювання ВВМ цілої сукупності правових, адміністративно-організаційних, фінансових, політичних, соціально-культурних та інформаційних інструментів, які перебувають між собою у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності у відповідності до доречних принципів регулювання задля отримання бажаних ефектів у сфері ВВМ у межах однієї держави[19]. Для того, щоб ВВМ перетворилась на повноцінний керований об'єкт державного регулювання, необхідно виробити єдину державну стратегію підпорядкування цього процесу в формалізовані державою межі. Натомість, в Україні спостерігається фрагментарне врегулювання складових ВВМ, її наслідків і причин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сучасних проблем державного регулювання суспільно-політичних процесів та механізмів

державного управління присвячено дослідження вітчизняних вчених, зокрема Е. Афоніна, В. Бакуменка, І. Войналовича, Ю. Ковбасюка, М. Кримова, О. Позняка, О. Пухкала, І. Розпутенка, В. Смаль, О. Сушия, С. Телешуна, Л. Щетініна та ін. [1; 4; 6; 15; 17]. Сучасні проблеми державного регулювання міграційних процесів досліджувалися в працях співвітчизників О. Балакіревої, О. Бандурки, І. Беззуба, І. Войналовича, В. Голубь, Т. Жванія, К. Крахмальова та ін. [2; 3; 4; 7; 8].

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз нормативно-правового й інституційного забезпечення гарантуючого та підтримуючого механізмів публічного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції.

Виклад основного матеріалу. Основні акти нормативно-правового й інституційного забезпечення гарантуючого та підтримуючого механізмів публічного регулювання ВВМ є такими:

1. По-перше, це численні зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо

переміщених осіб» [12; 13]. Так, ще 13.01.2016 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО» № 921-VIII, головною метою якого є посилення гарантії дотримання прав і свобод ВПО та спрощення процедур їх обліку. Основні зміни, внесені до закону, є такими [12; 13]: на облік ВПО можуть бути взяті і іноземці, і особи без громадянства; довідка ВПО діє безстроково і є дійсною з моменту видачі без необхідності проставляти в ній штамп міграційної служби; для тих, хто проживав у зоні АТО чи на тимчасово окупованій території й не мав там постійної реєстрації місця проживання, відтепер встати на облік ВПО можна, довівши факт проживання на цих територіях шляхом подання документів, які це підтверджують. Управління праці та соціального захисту населення зобов'язане розглянути таку заяву протягом 15 робочих днів та ухвалити або рішення про видачу довідки ВПО, або обґрунтовану відмову у її видачі; «деталізовано процедуру скасування дії довідки ВПО у випадку повернення особи до покинутого місця постійного проживання; спрощено процедуру звільнення особи з роботи, якщо особа перемістилась із зони АТО чи тимчасово окупованої території і не встигла припинити трудові відносини, а за місцем попередньої роботи Укрпошта не працює. Відтепер заяву про звільнення можна подати до центра зайнятості за місцем проживання ВПО» [10; 12; 13].

За результатами моніторингу стану виконання положень оновленого закону громадянськими експертами «Право на захист» виявлено низку проблем у правозастосуванні цього документу [10]: відсутність чіткого механізму взяття на облік ВПО дітей без супроводу, що подекуди ставала перешкодою під час узяття на облік ВПО-дитини; у разі розірвання ВПО трудових відносин із роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях, через брак коштів не всі ВПО мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідченням відповідної заяви про розірвання трудових відносин; поширеною є практика ігнорування органами влади положення закону [12] про безстроковість дії довідки ВПО, що призводило до неможливості реалізації прав ВПО, наприклад отримати соціальні виплати; так, працівники Державної міграційної служби (далі — ДМС) після набрання чинності вказаним законом перестали проставляти штампи про реєстрацію місця проживання на довідках ВПО, оскільки втратили відповідні повноваження відповідно до закону, водночас органи соціального захисту населення нерідко розглядали довідку ВПО без відмітки органу міграційної служби як недійсну, керуючись підзаконними актами (постановами Уряду № 509] і № 505), які протягом значного часу лишались неузгодженими з оновленим законом; з огляду на це частина ВПО не могла отримати соціальних виплат через небажання низки органів влади дотримувати

тись нормативно-правового акта вищої юридичної сили [10]; практика невиконання закону стосовно безстроковості дії довідки ВПО в окремих випадках зустрічалася впродовж всього року, проте масові порушення прав ВПО [10] у зв'язку з невизнанням довідок ВПО без відміток ДМС припинились після внесення відповідних змін до постанов Уряду 8 червня 2016 року.

2. По-друге, у напрямі діяльності щодо кращого забезпечення громадських прав і свобод ВПО та покращення суспільних відносин на тимчасово окупованій території Донбасу і АР Крим ухвалено такі нормативно-правові акти: Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (визначено політику держави Україна стосовно населення тимчасово окупованої території України, правовий статус та режим тимчасово окупованої території тощо; Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» (встановлено особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України, створено вільну економічну зону «Крим»); Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (визначено тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування й діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки та відновлення правопорядку); розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» тощо.

Сьогодні, як стверджують громадські експерти з прав людини [10], «головними проблемами ВПО в Україні залишаються припинення або відмова у нарахуванні соціальних виплат, перевірки, незрозумілість процедур. За даними громадських організацій, які надають правову допомогу внутрішньо переміщеним особам, переселенці ще звертаються за юридичною допомогою із питань відновлення документів (паспорт, ІПН, документи про освіту, правовстановлюючих документів на майно), отримання довідки ВПО, отримання субсидій» [7]. Серйозним викликом для ВПО є питання працевлаштування та пошук житла.

Дві головні проблеми, які є актуальними для принаймні 40–45% ВПО під час пошуку роботи, —

це невисокі заробітні плати та невідповідність вакансій їхнім освіті та професії. Ще у 2014–2015 рр. переселенці зауважували, що нові роботодавці часто не хотіли їх наймати, на відміну від місцевого населення, за тих самих даних. Але потроху із часом ця проблема дискримінації зникала. Далі, у понад 80% випадків ВПО мешкають у приватному секторі (орендовані будинки або квартири), за які вони сплачували власними грошима, а державна грошова допомога на ці цілі була мізерною (якщо в когось і була). Приблизно 3% ВПО досі мешкають у місцях компактного поселення (штучно, спеціально збудованих «таборах») [10], і це слугує чинником гальмування їх інтеграції в приймаючу спільноту.

У цьому контексті слід звернути увагу на Постанову Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» [11], якою зазначеним територіям надано спеціальний статус, що суперечить положенням статті 92 Конституції України про те, що «організація і діяльність органів виконавчої влади, правовий режим державного кордону, спеціальний статус інших міст можуть визначатися виключно законами України...».

Юридично цю проблему можна вирішити шляхом ухвалення аналогічного нормативно-правового акту у формі закону. Крім того, державне регулювання, спрямоване на стабілізацію суспільних відносин на тимчасово окупованій території і східних регіонах України, підкріплено Концепцією Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, якою встановлено, що проблему погіршення соціально-економічного стану східних регіонів України Донецької та Луганської областей (крім населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження Дніпропетровської, Запорізької, Харківської областей) може бути вирішено шляхом виконання програмних заходів за трьома стратегічними компонентами: відновлення критичної інфраструктури та ключових соціальних послуг; економічне відновлення через розвиток спроможності у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін і надання підтримки мікро-, малому та середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг; зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки через вироблення механізму досягнення згуртованості, соціальної єдності та відбудови довіри; сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням усіх верств населення; сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізованої діяльності громадян.

Інституційне забезпечення стабілізації суспільних відносин на тимчасово окупованій території і східних регіонах України також не є остаточно сформованим, і, природно, не всі важливі проблеми

ВПО вирішуються державними органами влади, особливо стосовно гарантування й виконання громадських прав і свобод ВПО. Хоча і було створено МінТОТ, до завдань якого віднесено формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованої території України, кінцевою метою якої є реінтеграція зазначеної території та її населення в єдиний конституційний простір України; зокрема окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, проте реальних повноважень та обов'язків воно не отримало.

Кабінетом Міністрів України для вивчення проблемних питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту, було утворено Раду з питань відновлення та розбудови миру в Україні як тимчасовий допоміжний орган Кабінету Міністрів України. Організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює МінТОТ.

Особливе місце в системі органів державної влади, які здійснюють стабілізацію суспільних відносин на тимчасово окупованій території і в східних регіонах України, посідає Міністерство закордонних справ України з такими повноваженнями, дотичними до сфери ВВМ: виступ із заявами, коментарями та роз'ясненнями щодо питань зовнішньої політики України з міжнародних питань; внесення пропозицій щодо ініціатив міжнародного характеру, здійснення заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці України з іноземними державами та міжнародними організаціями; поширення за кордоном інформації про Україну, її місце й роль у світі для зміцнення позитивного міжнародного іміджу держави, забезпечення закордонних дипломатичних установ України відповідною інформаційною продукцією.

Повноваженнями, виконання яких може бути спрямовано на досягнення згуртованості, соціальної єдності та відбудови довіри, сприяння культурному діалогу та виховання толерантності із залученням усіх верств населення (наприклад, стосовно підтримуючого механізму публічного регулювання), як компонент Концепції відновлення миру в Україні наділено Міністерство культури України. Наприклад, це повноваження щодо: розробки та здійснення заходів щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінного народу та національних меншин; здійснення заходів підтримки видань аудіовізуальної й відеопродукції з творами мистецтва на тему «Становлення миру в Україні»; організація та провадження виставкової діяльності, проведення міжнародних, всеукраїнських і регіональних мистецьких фестивалів і конкурсів, культурно-мистецьких проєктів, концертів, мистецьких аукціонів, виставок, виставок-продажів та інших заходів

на тему «Встановлення миру в Україні»; організація конкурсів на кращі ескізи проекти пам'ятників і монументів державного значення на тему «Становлення миру в Україні», забезпечення їх ескізного проектування тощо.

Особливе місце у системі органів, діяльність яких спрямовано на забезпечення прав ВПО, посідає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює згідно із законом парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина на тимчасово окупованих територіях. Як зазначено у Стратегічному плані діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2016–2017 рр., особливе занепокоєння сьогодні викликають умови додержання прав військовослужбовців та інших учасників антитерористичної операції й дотриманням прав дітей [18].

Необхідно звернути увагу на діяльність Міжвідомчого центру допомоги громадянам у питаннях звільнення полонених, заручників і знайдення зниклих безвісти при СБУ, яким створено списки військовослужбовців, що постраждали або загинули під час проведення антитерористичної операції; здійснюється координація підрозділів Центрального управління, органів, закладів та установ Служби безпеки України, Штабу Антитерористичного центру при Службі безпеки України, надання пропозицій іншим державним органам з питань звільнення полонених і заручників та пошуку зниклих безвісти у період проведення АТО; здійснюється розгляд заяв, звернень і повідомлень громадян України, іноземців і представників засобів масової інформації та надання їм сприяння й консультативної допомоги у питаннях звільнення полонених і заручників та знайдення зниклих безвісти у період проведення АТО. Водночас у Міністерстві внутрішніх справ відповідно до доручення МВС від 29.09.2014 № 20938/Ск у головних управліннях, управліннях МВС України в областях, місті Києві та на залізницях створено територіальні робочі групи, до складу яких включено працівників органу досудового розслідування, підрозділів карного розшуку та науково-дослідного експертно-криміналістичного центру. Основними їх завданнями є забезпечення негайного внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про безвісне зникнення й викрадення громадян або потрапляння у полон, заведення оперативнорозшукових справ «Розшук», організація відбору зразків біологічного походження в близьких родичів зниклих і призначення молекулярно-генетичних експертиз для встановлення їх ДНК-профілю та порівняння з ДНК-профілями невпізнаних тіл, виявлених на території Донецької та Луганської областей [9].

На регіональному рівні організаційно-комунікаційна діяльність щодо пом'якшення наслідків ВВМ і стабілізації суспільних відносин у неокупо-

ваних районах Донецької та Луганської областей може здійснюватися за допомогою: проведення громадських слухань щодо проблем ВВМ (відповідно до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); утворення комісії з питань ВВМ у сільських, селищних і міських радах (відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [9], ухвалення обласних і місцевих програм розвитку та залучення до їх співвиконання інститутів громадянського суспільства; міжнародної технічної допомоги, проекти якої завжди містять у собі адвокаційний та медіа-компоненти тощо.

На цьому етапі для повнішого виявлення важливих рис наявних гарантуючого і підтримуючого механізмів публічного регулювання ВВМ буде доречно звернутися до пошуку історичних аналогій у недавній історії України. Доречним предметним полем є долання наслідків ВВМ національної трагедії — Чорнобильської катастрофи 1986 року.

Так, через цю техногенну катастрофу вперше в Україні було здійснено евакуацію й переселення людей із забруднених територій, коли повністю звільнялися від населення деякі малі міста, а також великі, середні та малі сільські поселення. Евакуація проводилася з 27 квітня по серпень 1986 р. місцевими органами влади на підставі рішень урядових органів СРСР та УРСР. Відповідно до рішення Урядової комісії Ради Міністрів СРСР з 14.00 до 17.00 27 квітня 1986 р. була організовано проведена евакуація Прип'яті і на залізничній станції Янів (відповідно 49 360 і 254 людини). Згодом почався період переселення жителів із зони безумовного (обов'язкового) переселення. Для розміщення переселенців відповідно до постанов Ради Міністрів УРСР №№ 206, 421 і розпорядженням № 460-р 1986 р. для сільського населення було побудовано більше 11 тис. будинків садибного типу і 402 об'єкта соціально-культурного призначення.

Після додаткових обстежень забруднених територій Рада Міністрів УРСР 28 червня 1989 р. видала розпорядження № 244-С про порядок та умови переселення жителів деяких населених пунктів Житомирської і Київської областей у зв'язку із забрудненням радіонуклідами ґрунту понад допустимі норми. Населення Прип'яті і Чорнобиля було забезпечено житлом в містах України, здебільшого в Києві і Чернігові. 1 040 сімей були евакуйовані за межі України, зокрема у Молдавію, Прибалтійські республіки та Росію.

Порядок забезпечення житлом громадян, які самостійно виїжджали з радіоактивно забруднених територій, було визначено Постановою Ради Міністрів УРСР від 21.05.1990 р. № 115. 1 серпня 1990 р. Верховна Рада УРСР ухвалила Постанову «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян України від наслідків Чорнобильської катастрофи». У порядку її виконання Рада Міністрів УРСР 23 серпня 1990 р. ухвалила ще одну постанову № 228, якою

передбачалася реалізація заходів по переселенню в обов'язковому порядку жителів ще 66 населених пунктів Житомирської, Київської, Рівненської та Чернігівської областей. При цьому у зв'язку з побажаннями населення переселення здійснювалося не лише всередині цих областей, а також в інші області. Так, частина жителів Київської обл. переселяється в Сумську, Полтавську та Харківську області, а Житомирської — в Кіровоградську, Миколаївську, Одеську, Херсонську, Тернопільську, Вінницьку, Чернівецьку та Волинську області України. Пізніше, 16 грудня 1992 р., було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів «Про порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС» № 706 [14].

У цілому плани житлово-комунального будівництва для постраждалого населення постійно не виконувалися. Особливо відчутним було сильне відставання в розвитку соціально-побутової інфраструктури. Ще сильніше загострилася ситуація в житлово-комунальному будівництві після 1991 р., коли в Україні і СНД почалася сильна економічна криза, основним каталізатором якого стала енергетична криза. Україна нині стоїть перед жорстокою реальністю — самостійно вирішувати гострі проблеми Чорнобильської катастрофи.

Аналіз забезпечення житлом вимушених переселенців показав, що з побудованих будинків більше 500 будинків восени 1986 р. не були заселені й поступово руйнувалися; наприклад, у селі Червоне Яготинського району Київської області з 65 будинків на 01.06.1988 р. не було заселено 40, а в селі Супоевка цього ж району із 140 не було заселено 53 будинки. Одними з головних причин цього були низька якість побудованого житла, незадовільні соціальні умови життя та відсутність робочих місць для переселенців в цих населених пунктах. Великі недоліки було виявлено і в розподілі житла, побудованого для переселенців. Під час обстеження умов життя 27,8 тис. осіб, що мешкали у будинках для евакуйованих осіб, виявилось, що частина з них не має жодного стосунку до цієї категорії осіб.

Почався зворотний процес: частина людей почала повертатися в зону відчуження. Навесні 1987 р. в зоні відчуження налічувалося 900 «самоселів». Станом на 1 вересня 1988 р. у цій зоні проживало вже близько 1 200 чол. на території України і приблизно 6 500 осіб на території Білорусі. За даними анкетування у березні 1992 р., переважна кількість «самоселів» (близько 80%) були людьми старше 60 років, пенсіонерами.

У 1993 р. Уряд України ухвалив рішення про проведення реєстрації осіб, які повернулися в зону відчуження після евакуації 1986 р., та їх прописку в населених пунктах, розташованих поблизу зони відчуження, що дозволить їм отримати посвідчення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської ка-

тастрофи і користуватися пільгами, передбаченими Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У зв'язку з цим під час планування та проведення всіх заходів по переселенню великої кількості людей повинні передбачатися оперативне та гнучке управління, регульоване відповідним нормативним законодавством, а також забезпечення і контроль за цим процесом, для чого необхідно підготувати нормативну базу.

З 1 квітня 1991 р. відносини, пов'язані із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, регулюються Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Його дія поширюється на території України, в тому числі на території, що зазнали радіоактивного забруднення, які поділяються на такі зони: зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення, зона гарантованого добровільного відселення та зона посиленого радіоекологічного контролю.

Перелік основних пільг і компенсацій для осіб, віднесених до категорій I, II, III, IV, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також постраждалих дітей наведено в розділі IV цього закону. Оскільки кількість різних видів компенсацій і пільг окремим категоріям постраждалих громадян становить понад 40, то для їх реалізації потрібно залучати значні фінансові кошти.

Діти, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, отримали посвідчення серії «Д». Пільги і компенсації залежать від зони, в якій вони проживають. Кошти витрачаються на повне державне забезпечення дітей до досягнення ними шкільного віку (сім років), безплатне виховання їх в дошкільних установах, щомісячну грошову допомогу та безкоштовне харчування учнів.

Пільги й компенсації особам, зайнятим на експлуатації ЧАЕС і на роботах у зоні відчуження, з 1 січня 1991 р. і дотепер устанавлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до статусу об'єктів, на яких проводяться роботи. У кожному конкретному випадку встановлено окремий порядок виплати компенсацій.

Таким чином, незважаючи на те, що у недавній українській історії були прецеденти масових вимушених переміщень населення через аварію на Чорнобильській АЕС у 1986 р., встановлено, що в нашій державі відсутній досвід, пов'язаний із реєстрацією ВПО, належною міжвідомчою координацією, ефективною взаємодією між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами та міжнародними організаціями, а також із розробкою та впровадженням комплексних державних програм.

Експрес-аналіз стану антикризового реагування держави на вимушене переміщення людей під час Чорнобильської катастрофи, зокрема методів

державного регулювання щодо вимушеного внутрішнього переміщення осіб, порівняно з подіями на Сході України у 2014–2017 рр. дозволяє вказати на такі відмінності та спільні риси.

Отже, спільним є таке: під час зазначених подій державне регулювання передбачало обов'язкову допомогу в облаштуванні у нових місцях проживання та сприянні толерантності у відносинах між переселенцями й місцевим населенням, забезпечення житлом, надання соціальної допомоги, допомоги у працевлаштуванні та самозайнятості.

Проте відмінним є таке: на сучасному етапі вирішення питань рішення ухвалюються безпосередньо Урядом України; була більш розвинута та просунута система реєстрації ВПО; проведено роботу по підвищенню рівня інформування ВПО щодо можливостей отримання допомоги; діють різноманітні програми допомоги ВПО, підтримані як міжнародними організаціями, так і місцевими органами влади; збільшилася роль інформаційного механізму публічного регулювання міграційних процесів в Україні, зокрема, на відміну від суто державних ресурсів і важелів (що властиво державному регулюванню), сучасний інформаційний механізм став механізмом публічного регулювання з дуже активним залученням ресурсів і каналів громадянського суспільства, ресурсів місцевого самоврядування, міжнародних організацій та посольств інших країн; так, рятувальники Державної служби України з надзвичайних ситуацій активно надавали інформаційну та психологічну допомогу ВПО, допомагають вирішувати соціально-побутові проблеми та розвантажують гуманітарну допомогу; у 2014–2015 рр. співробітники «Служби порятунку» зустрічали громадян на вокзалах, координували дії щодо їх розселення, а також спільно з волонтерськими та громадськими організаціями постійно відвідують родини, які тимчасово проживають в інших регіонах України; незважаючи на складну ситуацію в Україні та фінансову напругу в державі, реалізується комплексна програма щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб; на сьогодні в Україні розроблено і задіяно відповідну нормативно-правову базу з урахуванням специфіки публічного, а не суто державного регулювання міграційних процесів з активним залученням недержавних суб'єктів і ресурсів, яким надається навіть певна ініціатива в діях для скорішого та гармонійного врегулювання ситуації з правами ВПО на місцях і попередження місцевих конфліктів, на що не здатна держава у цілому.

Передавши певну ініціативу у вирішенні проблем ВВМ на недержавний сектор, зокрема на громадськість і місцеве самоврядування, держава є неактивною у підвищенні їх ресурсної спроможності. Так, на місцевому рівні соціалізація ВПО гальмується через недостатню фінансову достатність регіонів та органів самоврядування, а також через перевантаження місцевих соціальних служб. Дійсно, за роки незалеж-

ності в Україні сформувалося активне громадянське суспільство, й останнім часом воно продемонструвало свою присутність, енергійно беручи участь у наданні допомоги ВПО, учасникам АТО тощо в умовах надзвичайних ситуацій. Уже склалася поглиблена взаємодія державних органів влади з громадськими організаціями («Крим-SOS», «Станція Харків» та ін.) з надання матеріальної допомоги, харчування, тимчасового житла (мобільні містечка з модульних будинків) ВПО, а також із їх працевлаштування. Станом на початок 2019 р. психологами ДСУНС разом із представниками інших органів державної влади та громадських (волонтерських) організацій була надана психологічна допомога понад 220 тис. осіб. Місцевими органами виконавчої влади постійно проводиться пошук приміщень, придатних для розміщення ВПО [16].

Від самого початку у процесі державного регулювання ВВМ не було враховано те, що компактне розселення ВПО ускладнює інтеграцію в місцеві приймаючі спільноти та загрожує їх сегрегацією. Політика місцевих органів влади щодо інтеграції ВПО здійснюється в межах відомчої структури місцевої адміністрації чи органу місцевого самоврядування, наприклад відділу регулювання міграцій чи відділу інтеграції. Питання ВПО і міграційна питання можуть бути спільною відповідальністю декількох департаментів місцевого органу влади [18]. У 2014–2016 рр. в Україні виникла необхідність відійти від ієрархічної структури в регулюванні ВВМ, перейшовши до координування функцій між регіональним і національним рівнями та передавши на місця частину повноважень у питаннях державного регулювання ВВМ. На регіональному рівні в Україні вже у 2017 р. спостерігалось термінове й вимушене осучаснення інструментів і процедур провадження в механізмах публічного регулювання ВВМ. Зокрема, окремі функції ДМС України були частково передані до органів місцевого самоврядування; наприклад, у структурі Виконавчого комітету Харківської міської ради створено департамент реєстрації, якому передано окремі функції ДМС.

Висновки. Нами було виокремлено такі напрями публічного регулювання ВВМ, як усунення причин ВВМ, забезпечення основоположних прав і свобод ВПО через проведення аналогії з історичними подіями під час ліквідації соціальних наслідків Чорнобильської катастрофи у 1980–1990 рр., забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції громадян, формалізація процедури безпосереднього вимушеного переміщення та контроль за її здійсненням.

Охарактеризовано сучасну ситуацію із ВВМ міграцією в Україні через такі її детермінанти, як кількість і склад ВПО, території їх розміщення, оперативність у вирішенні державними органами пов'язаних із ВВМ проблем, що виникають; наявні інституційні та правові механізми державного регулювання у сфері ВВМ.

Українській владі на центральному рівні слід зважити на те, що: а) політика довгострокових рішень повинна бути ретельно та гнучко адаптованою до контексту і потреб ВПО. Фізична безпека та задоволення основних потреб можуть бути пріоритетом на перших етапах переміщення. У подальшому важливим є доступ до засобів існування та житла — це пріоритети успішної місцевої інтеграції людей у затишному переміщенні; б) «фінансування програм для ВПО має відбуватися, скоріше, в межах чинних бюджетних програм, хоча важливо, щоб питання ВПО розглядалися в межах загальнонаціональної програми розвитку»; найчастіше й найбільше, навіть через багато років після переміщення, страждають

в умовах тривалого переміщення ВПО, які належать до уразливих груп населення: літні люди, особи з інвалідністю; програми довгострокових рішень повинні враховувати їх особливості та забезпечувати підтримку, необхідну для інтеграції на місцевому рівні.

Відзначено, що ситуація із реалізацією прав і свобод ВПО в Україні досі залишається проблематичною з численними невирішеними питаннями соціального та житлового характеру. Через незабезпечення належного функціонування Єдиної інформаційної бази даних ВПО в Україні досі проблематичним є отримання інформації про реальну кількість переселенців та їх гуманітарні, медичні, соціально-економічні й інші потреби.

Література

1. Афонін Е. А. Закономірності та особливості української трансформації / Е. А. Афонін, О. В. Суший // Стратегічна панорама. 2015. № 1. С. 94–108.
2. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Бандурка. Харків, 2002. 182 с.
3. Беззуб І. Урегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб на території України / І. Беззуб // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483:derzhavne-regulyuvannya&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 20.11.2019).
4. Войналович І. А. Вимушені переселенці: зарубіжний досвід, стан і реалізація їх прав в Україні / І. А. Войналович, М. О. Кримова, Л. В. Щетініна // Соціально-трудові відносини: теорія та практика. 2014. № 2. С. 250–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvttp_2014_2_37 (дата звернення: 20.11.2019).
5. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
7. Жванія Т. В. Сучасна вимушена міграція: соціально-політичні аспекти / Т. В. Жванія // Сучасне суспільство. 2015. Вип. 2 (2). С. 46–56.
8. Крахмальова К. Проблема визначення поняття внутрішньо переміщеної особи в юридичній науці / К. Крахмальова // Держава і право: зб. наук. праць. Серія: Юридичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2015. Вип. 67. С. 137–145.
9. МВС оприлюднило інформацію про роботу щодо звільнення з полону військовослужбовців та інших громадян // Національна поліція України: тимчасовий веб-сайт. URL: https://www.npu.gov.ua/ru/@@dUJjM/css/main/ru/publish/printable_article/1275005 (дата звернення: 20.11.2019).
10. Права внутрішньо переміщених осіб // Українська Гельсінкська спілка з прав людини: сайт. Київ, 2017. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib> (дата звернення: 20.11.2019).
11. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 № 254-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 17. Ст. 1001.
12. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1706-18> (дата звернення: 20.11.2019).
13. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII // Голос України. 2014 № 25.
14. Про Порядок відселення та самостійного переселення громадян з територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.1992 № 706 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/706-92-%D0%BF> (дата звернення: 20.11.2019).
15. Пухкал А. Г. Формирование основ гражданского общества как фактор устойчивого социально-политического развития // Устойчивое развитие территорий: проблемы и пути решения: материалы V междунар. науч.-прак. конф., Днепр, 10–11 окт. 2014 р. / под общ. ред. О. Ю. Бобровской. Дніпро: ДРИГУ НАГУ, 2014. С. 45–47.

16. Регіональними штабами ДСУНС зареєстровано понад 1 млн. 29 тис. внутрішньо переміщених осіб // Державна служба України з надзвичайних ситуацій: офіц. сайт. URL: <http://www.dsns.gov.ua/news/48091.html> (дата звернення: 20.11.2019).

17. Смаль В. Дослідження «Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах» / В. Смаль, О. Позняк. Київ, 2016. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf (дата звернення: 20.11.2019).

18. Стратегічний план діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2016–2017 рр. // Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: офіц. сайт. Київ, 2016. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html> (дата звернення: 20.11.2019).

19. Bosswick W. Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities / W. Bosswick, F. Heckmann // European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg. URL: www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/integrationofmigrantscontributionoocalandregionalauthorities_en.pdf (дата звернення: 20.11.2019).

References

1. Afonin E. A. (2015.) Zakonomirnosti ta osobly'vosti ukrayins'koyi transformaciyi / E. A. Afonin, O. V. Sushy'j // Strategichna panorama. # 1. S. 94–108.
2. Bandurka O. O. (2002) Administraty'vno-pravove reguluyuvannya migracijny'x procesiv v Ukrayini: dy's. ... kand. yury'd. nauk / O. O. Bandurka. Xarkiv. 182 s.
3. Bezzub I. Uregulyuvannya pravovogo stanovy'shha vnutrishn'o peremishheny'x osib na tery'toriyi Ukrayiny' / I. Bezzub // Centr doslidzhen' social'ny'x komunikacij NBUV. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483: derzhavne-reguluyuvannya&catid=8&Itemid=350 (date of appeal: 20.11.2019).
4. Vojnalovy'ch I. A. (2014) Vy'musheni pereselenci: zarubizhny'j dosvid, stan i realizaciya yix prav v Ukrayini / I. A. Vojnalovy'ch, M. O. Kry'mova, L. V. Shhetinina // Social'no-trudovi vidnosy'ny': teoriya ta prakty'ka. # 2. S. 250–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/stvtpt_2014_2_37 (date of appeal: 20.11.2019).
5. Derzhavne upravlinnya: slovny'k-dovidny'k (2002) / za zag. red. V. M. Knyazyeva, V. D. Bakumenka. Ky'yiv: Vy'd-vo UADU. 228 s.
6. Ency'klopediya derzhavnogo upravlinnya: u 8 t. (2011) / Nacz. akad. derzh. upr. pry' Prezy'dentovi Ukrayiny'; nauk.-red. kolegiya: Yu. V. Kovbasyuk (golova) ta in. Ky'yiv: NADU, 2011. T. 1: Teoriya derzhavnogo upravlinnya / nauk.-red. kolegiya: V. M. Knyazyev (spivgolova), I. V. Rozputenko (spivgolova) ta in. 748 s.
7. Zhvaniya T. V. (2015) Suchasna vy'mushena migraciya: social'no-polity'chni aspekt / T. V. Zhvaniya // Suchasne suspil'stvo. Vy'p. 2 (2). S. 46–56.
8. Kraxmal'ova K. (2015) Problema vy'znachennya ponyattya vnutrishn'o peremishhenoyi osoby' v yury'dy'chnij nauci / K. Kraxmal'ova // Derzhava i pravo: zb. nauk. pracz'. Seriya: Yury'dy'chni nauky'. Ky'yiv: In-t derzhavy' i prava im. V. Korecz'kogo NAN Ukrayiny'. Vy'p. 67. S. 137–145.
9. MVS opryliudnylo informatsiiu pro robotu schodo zvil'nennia z polonu vijs'kovosluzhbovtiv ta inshykh hromadian // Natsional'na politsiia Ukrainy: tymchasovyj veb-sajt. URL: https://www.npu.gov.ua/ru/@@dUJjM/css/main/ru/publish/printable_article/1275005 (date of appeal: 20.11.2019).
10. Prava vnutrishn'o peremischenykh osib // Ukrain's'ka Hel'syn's'ka spilka z prav liudyny: sayt. Kyiv, 2017. URL: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenykh-osib> (date of appeal: 20.11.2019).
11. Pro vyznannia okremykh rajoniv, mist, selysch i sil Donets'koi ta Luhans'koi oblastej tymchasovo okupovanyh terytoriiamy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.03.2015 № 254-VIII // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. № 17. St. 1001.
12. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishn'o peremischenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 № 1706 // BD «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1706-18> (date of appeal: 20.11.2019).
13. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishn'o peremischenykh osib: Zakon Ukrainy vid 20.10.2014 № 1706-VII // Holos Ukrainy. 2014. № 25.
14. Pro Poriadok vidseleennia ta samostijnogo pereseleennia hromadian z terytorij, scho zaznaly radioaktyvnogo zabrudnennia vnaslidok avarii na Chornobyl's'kij AES: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.1992 № 706 // BD «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/706-92-%D0%BF> (date of appeal: 20.11.2019).
15. Puxkal A. G. (2014) Formy'rovany'e osnov grazhdanskogo obshhestva kak faktor ustojchy'vogo socy'al'no-poly'ty'cheskogo razvy'ty'ya // Ustojchy'voe razvy'ty'e terry'toryj: problemy' y' puty' resheny'ya: matery'aly V mezhdunar. nauch.-prak. konf., Dnepr, 10–11 okt. 2014 r. / pod obshh. red. O. Yu. Bobrovskoj. Dnipro: DRY'GU NAGU, S. 45–47.
16. Rehional'nyh shtabamy DSUNS zareiestrovano ponad 1 mln 29 tys. vnutrishn'o peremischenykh osib // Derzhavna sluzhba Ukrainy z nadzvychajnykh sytuatsij: ofits. sayt. URL: <http://www.dsns.gov.ua/news/48091.html> (date of appeal: 20.11.2019).

17. Smal' V. Doslidzhennya «Vnutrishn'o peremishheni osoby': social'na ta ekonomichna integraciya v pry'jma-yuchy'x gromadax» / V. Smal', O. Poznyak. Ky'yiv, 2016. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf (data zvernennya: 20.11.2019).

18. Stratehichnyj plan diial'nosti Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny na 2016–2017 rr. // Upovnovazhenyj Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny: ofits. sajт. Kyiv, 2016. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html> (date of appeal: 20.11.2019)

19. Bosswick W. Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities / W. Bosswick, F. Heckmann // European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg. URL: www.cities-localgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/integrationofmigrantscontributionoocalandregionalauthorities_en.pdf (date of appeal: 20.11.2019).

Стаття надійшла до редакції 26.05.2020

УДК 351:364

Марова Світлана Феліксівна

*доктор наук з державного управління, професор, ректор
Донецький державний університет управління*

Марова Светлана Феликсовна

*доктор наук по государственному управлению, профессор, ректор
Донецкий государственный университет управления*

Marova Svitlana

*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Rector
Donetsk State University of Management*

ORCID: 0000-0002-7887-4934

Токарева Уляна Дмитрівна

*аспірант кафедри екологічного менеджменту
Донецького державного університету управління*

Токарева Ульяна Дмитриевна

*аспирант кафедры экологического менеджмента
Донецкого государственного университета управления*

Tokareva Ulyana

*Graduate Student of the Ecological Department
Donetsk State University of Management*

ORCID: 0000-0003-3919-5661

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-5-7432

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ БЕЗБАР'ЄРНОГО СЕРЕДОВИЩА

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЕЗБАРЬЕРНОЙ СРЕДЫ

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF CREATION AND FUNCTIONING OF A BARRIER-FREE ENVIRONMENT

Анотація. У статті визначено, що створення безбар'єрного середовища є важливим пріоритетом сучасної публічної політики, яка розглядає питання доступності, захисту прав маломобільних груп, рівних можливостей у відповідності з Цілями сталого розвитку до 2030 р. Доведено, що для реалізації організаційних заходів щодо фізичної безбар'єрності необхідно забезпечити впровадження концепції універсального дизайну та розумного пристосування, транспортної доступності, виконання нових будівельних норм. Місцева влада має ухвалити спеціальні програми і опікуватися створенням безбар'єрного середовища для всіх, включаючи дітей, жінок, людей похилого віку та інших груп, реалізуючи їх права на індивідуальну адаптацію, допоміжні пристрої, комфортний громадський простір. Відмічено, що важливим напрямом, який охоплює значне коло організаційних питань, є економічна безбар'єрність. Економічна безбар'єрність – це забезпечення умов та можливостей для працевлаштування, отримання фінансування для підприємництва, розвитку соціального підприємництва, професійної реабілітації для всіх груп громадян. Визначено, що в умовах пандемії слід приділити більше уваги організації професійної реабілітації особам, що втратили контакт із ринком праці або особам, які потребують додаткового захисту на ринку праці. Обґрунтовано важливість інформаційної безбар'єрності та розробки відповідних державних стандартів із соціальних послуг з перекладу жестовою мовою, супроводу осіб з порушенням зору, супроводу людей з інвалідністю під час працевлаштування та соціально-трудова адаптації тощо. Розглянуто умови розвитку реабілітаційних послуг відповідно до вимог Конвенції про права осіб з інвалідністю. Доведено, що основні напрями розвитку системи реабілітаційних послуг в Україні потребують комплексного підходу у зв'язку з проведенням у

країні медичної реформи. Для реалізації організаційних заходів органам публічної влади потрібно проводити постійний моніторинг дотримання норм доступності та безбар'єрності. Необхідно здійснити реформування законодавства щодо працевлаштування людей з інвалідністю та посилити роботу державних органів у сфері зайнятості.

Ключові слова: безбар'єрність, маломобільні групи, публічна влада, цілі сталого розвитку, професійна реабілітація.

Аннотация. В статье установлено, что создание безбарьерной среды является важным приоритетом современной публичной политики, которая рассматривает вопросы доступности, защиты прав маломобильных групп, равных возможностей в соответствии с Целями устойчивого развития до 2030 года. Доказано, что для реализации организационных мероприятий по физической безбарьерности необходимо обеспечить внедрение концепции универсального дизайна и разумного приспособления, транспортной доступности, выполнения новых строительных норм. Местная власть должна принять специальные программы и заниматься созданием безбарьерной среды для всех, включая детей, женщин, стариков представителей других групп, реализуя их права на индивидуальную адаптацию, вспомогательные устройства, комфортное общественное пространство. Отмечено, что важным направлением, которое охватывает значительный круг организационных вопросов, является экономическая безбарьерность. Экономическая безбарьерность – это обеспечение условий и возможностей для трудоустройства, получения финансирования для предпринимательства, развития социального предпринимательства, профессиональной реабилитации для всех групп граждан. Установлено, что в условиях пандемии следует уделить больше внимания организации профессиональной реабилитации лицам, которые потеряли контакт с рынком труда или лицам, которые нуждаются в дополнительной защите на рынке труда. Обоснована важность информационной безбарьерности и разработки соответствующих государственных стандартов социальных услуг по переводу жестовой речи, сопровождения лиц с нарушением зрения, сопровождения людей с инвалидностью при трудоустройстве и социально-трудовой адаптации. Рассмотрены условия развития реабилитационных услуг в соответствии с требованиями Конвенции о правах лиц с инвалидностью. Доказано, что основные направления развития системы реабилитационных услуг в Украине требуют комплексного подхода в связи с проведением в стране медицинской реформы. Для реализации организационных мероприятий органам публичной власти нужно проводить постоянный мониторинг соблюдения норм доступности и безбарьерности. Необходимо осуществить реформирование законодательства относительно трудоустройства людей с инвалидностью и усилить работу государственных органов в сфере занятости.

Ключевые слова: безбарьерность, маломобильные группы, публичная власть, цели устойчивого развития, профессиональная реабилитация.

Summary. In the article deals, that the creation of an inclusive environment is an important priority of modern public policy, which considers the issues of accessibility, protection of the rights of people with disabilities and equal opportunities in accordance with the Sustainable Development Goals until 2030.

It has been proved that for the implementation of organizational measures for physical disability, it is necessary to ensure the implementation of the concept of universal design and reasonable adaptation, transport accessibility, and the implementation of new building codes. Local authorities should adopt special programs and create an inclusive environment for everyone, including children, women, the elderly, representatives of other groups, realizing their rights to individual adaptation, assistive devices, and a comfortable public space. It is noted that an important area that covers a significant range of organizational issues is economic inclusion. Economic inclusion means providing conditions and opportunities for employment, obtaining financing for entrepreneurship, developing social entrepreneurship, and vocational rehabilitation for all groups of citizens. It has been established that in a pandemic, more attention should be paid to organizing vocational rehabilitation for persons who have lost contact with the labor market or persons who need additional protection in the labor market. The importance of information inclusion and the development of appropriate state standards of social services for the translation of sign speech, accompanying persons with visual impairments, accompanying people with disabilities in employment and social and labor adaptation has been substantiated. The conditions for the development of rehabilitation services in accordance with the requirements of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities are considered. It is proved that the main directions of development of the system of rehabilitation services in Ukraine require an integrated approach in connection with the medical reform in the country. To implement organizational measures, public authorities need to constantly monitor compliance with the standards of accessibility. It is necessary to reform the legislation on the employment of people with disabilities and strengthen the work of state bodies in the field of employment.

Key words: inclusion, people with disabilities, public authority, Sustainable Development Goals, professional rehabilitation.

Постановка проблеми. Створення безбар'єрного середовища є важливим пріоритетом сучасної публічної політики, яка розглядає питання доступності, захисту прав маломобільних груп, рівних можливостей у відповідності з Цілями сталого розвитку до 2030 року, зокрема такими як: Ціль 5. Гендерна рівність «Забезпечення гендерної рівності,

розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчаток»; Ціль 8. Гідна праця та економічне зростання «Сприяння безперервному, всеохопному і сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх»; Ціль 10. Скорочення нерівності «Скорочення нерівності всередині країн і між ними»; Ціль 11. Сталий розвиток міст

і громад «Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів»; Ціль 16. Мир, справедливість та сильні інститути «Сприяння розбудові миролюбного і всеохопного суспільства задля сталого розвитку, забезпечення всім доступу до правосуддя і створення ефективних, підзвітних та інклюзивних інституцій на всіх рівнях» [12].

Залучення до суспільного життя громадян без дискримінації є умовою досягненню цілей сталого розвитку і створення «суспільства для всіх». Зокрема, Конвенція про права інвалідів, ратифікована Україною, визначає доступність як загальний принцип і надає конкретні вказівки, що окреслюють обов'язки держав-сторін «вживати відповідних заходів для забезпечення доступу осіб з обмеженими можливостями нарівні з іншими особами, до фізичного середовища, до транспортування, до інформації та зв'язку, включаючи інформаційно-комунікаційні технології та системи, а також до інших об'єктів і послуг, відкритих або наданих громадськості, як у міській, так і в сільській місцевості» [9].

Це означає необхідність імплементації універсального дизайну, розумного пристосування, працевлаштування, соціального захисту представників маломобільних груп в національне законодавство та публічний простір, включення питань безбар'єрності у прийняття управлінських рішень, розробку стратегій і програм розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади інклюзії та безбар'єрності, їх парадигмальне осмислення, правове та організаційне забезпечення, механізми фінансування та інші елементи цієї складної проблематики розглянуті у працях таких зарубіжних авторів як: Р. Аткинсон, Г. Ендрюайт, Р. Левітас, Е. Марлье, Л. Уїлсон, Е. Фелпс та ін. Окремі теоретичні та практичні положення щодо протидії дискримінації, соціальної ексклюзії та інклюзії представлені в роботах класиків соціології, зокрема у П. Бергера, Г. Гарфінкеля, Е. Гідденса, Т. Лукмана, Р. Мертона, П. Сорокіна, А. Шюця, П. Штомпки тощо.

В українському науковому дискурсі проблемам безбар'єрності в останні роки присвячені роботи таких авторів як: А. Берендеева, Л. Ємельяненко, А. Колупаєва, Л. Миськів, Ю. Найда, Т. Перегудова, О. Попова, Н. Софій та ін.

Незважаючи на певний науковий доробок, проблематика безбар'єрності залишається актуальною темою і потребує наукового обґрунтування окремих аспектів діяльності органів публічної влади у цій сфері. Одним з таких аспектів є організаційний механізм, який впливає на координацію, синергію спільної діяльності, взаємодію з громадськістю та представниками мало мобільних груп.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Аналіз організаційних аспектів створення та функціонування безбар'єрного середовища в та-

ких напрямках як фізична, економічна, інформаційна безбар'єрність. Визначення практичних заходів вирішення проблематики безбар'єрності органами публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Найбільшою цільовою групою забезпечення безбар'єрності можна вважати людей з інвалідністю. О. Дрюма, досліджуючи цю проблематику виділив п'ять основних проблем, які потребують відповідних управлінських рішень. Серед цих проблем, на які звертає увагу автор, слід виділити: 1) якісна доступність інфраструктури, особливо, що стосується інфраструктури об'єктів приватного сектору, 2) комплексна доступність об'єкту, 3) відсутність інформації (інформаційних показників) про наявність /відсутність умов доступності об'єктів інфраструктури для людей з інвалідністю, 4) створення доступної транспортної та вуличної інфраструктури, 5) недостатність громадського контролю державної політики у сфері створення безбар'єрного середовища [3].

Погоджуючись з автором, вважаємо, що для цієї цільової групи слід додати такі проблеми як: доступ до конкурентної зайнятості для людей з інвалідністю, зокрема забезпечення рівних прав чоловіків та жінок з інвалідністю; доступ до медичних послуг для людей з інвалідністю, зокрема для жінок та дітей з інвалідністю, особливо в період пандемії COVID-19; перешкоди у наданні послуг. Ці та інші проблеми, які стосуються представників маломобільних груп, свідчать про необхідність впровадження цільових і системних заходів для подолання різних видів безбар'єрності.

В першу чергу, це стосується організаційних заходів щодо фізичної безбар'єрності. За прогнозами Національної асамблеї інвалідів України, на 2050 рік кількість працюючого населення та кількість людей з інвалідністю співвідноситиметься 1:1. Проте, понад 90% архітектурних споруд в Україні побудовано за радянських часів, і вони абсолютно не пристосовані до потреб людей з особливими потребами.

Для того, щоб змінити цю ситуацію, з 01 квітня 2019 року в Україні запроваджено будівельні норми ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення» [2]. Нові ДБН під час будівництва житлових і громадських будівель зобов'язують забудовників застосовувати принципи універсального дизайну, передбачаючи усі входи і виходи з будівлі, у тому числі, евакуаційні, у рівень землі без влаштування ґанку. При цьому у нормах зазначено необхідність передбачати тверде покриття із дренажем та зливостокком. Якщо здійснюється реконструкція житлових і громадських будівель, допускається влаштовувати ґанок висотою не більше 0,15 м від тротуару, але при цьому потрібно влаштовувати пандуси ДБН [2].

Таким чином, у нових будівельних нормах визначена вимога до проектних рішень щодо доступності і зручності для маломобільних груп населення та для

інших членів суспільства таких вимог до будівництва як відсутність порогів, неслизькі рівні поверхні, зручні з'їзди, подача корисної інформації, яка легко сприймається візуально, тактильно та вербально.

Загалом, нові будівельні норми містять близько 100 якісних змін для безпеки і комфорту, у них конкретизовано, як правильно облаштовувати будівлі, щоб вони відповідали вимогам фізичної безбар'єрності. Наразі продовжується робота щодо їх удосконалення, адже залишаються проблемними питання комплексної доступності об'єктів, спеціальних підйомників, тактильних і візуальних елементів доступності (тактильна підлогова плитка, інформаційні таблиці та позначення шрифтом Брайля, аудіопокажчики для людей із порушеннями), використання систем звукопідсилення для людей із порушеннями слуху тощо.

Про актуальність і важливість впровадження концепції універсального дизайну та розумного пристосування свідчить досвід інших країн. Наприклад, загальною метою Стратегії Ради Європи про права осіб з інвалідністю на 2017–2023 роки визначено «досягнення рівності, гідності та рівних можливостей для осіб з інвалідністю. Це вимагає забезпечення незалежності, свободи вибору, повної і ефективної участі у всіх сферах життя і суспільства, включаючи проживання в соціумі» [14].

Стратегія визначає п'ять наскрізних питань, які необхідно враховувати у всіх напрямках роботи і які мають важливе значення для відображення державами-членами у своєму законодавстві, політиці та діяльності і у всіх сферах життя, щоб поліпшити життя осіб з інвалідністю. Наскрізними питаннями є: участь, співпраця і координація універсальний дизайн і розумне пристосування перспектива гендерної рівності, множинна дискримінація, освіта та навчання [14].

Що стосується безпосередньо універсального дизайну та розумного пристосування, у Стратегії зазначається: «Проблеми з доступністю можна уникнути або значно зменшити шляхом застосування розумного і не обов'язково дорогого універсального дизайну, який приносить користь всім. На додаток до заходів, пов'язаних з досягненням необхідної доступності групами, окремі бар'єри надалі можуть бути подолані за допомогою індивідуального розумного пристосування. Відмова в розумному пристосуванні, а також відмова в доступі може означати дискримінацію. Слід все більш заохочувати застосування універсального дизайну, сприяння і розвиток доступних допоміжних технологій, обладнання та послуг, спрямованих на усунення існуючих бар'єрів. Необхідно брати їх до уваги в усій роботі в рамках Ради Європи, на національному та місцевому рівнях, у тому числі в роботі незалежних механізмів моніторингу» [14].

Отже, для забезпечення створення доступного середовища для вільного пересування і безпере-

шкодної комунікації слід організувати виявлення і усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають доступності і повинні поширюватися, зокрема на будинки, дороги, транспорт й інші внутрішні та зовнішні об'єкти, зокрема школи, житлові будинки, медичні установи та робочі місця.

Місцевій владі варто посилювати контроль за тим, що, згідно зі ст. 27 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [4], передбачено, що планування і забудова населених пунктів, формування мікрорайонів, проектування, будівництво і реконструкція об'єктів фізичного оточення без пристосування для використання інвалідами не допускається.

Ці вимоги встановлені і Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [5], а відповідно до Кодексу України «Про адміністративні правопорушення» [7], Закону України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [6] — передбачені штрафи за порушення вимог проектної документації та вихідних даних, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Що стосується транспортної безбар'єрності, наразі законодавчо закріплено вимогу до перевізників — претендентів на міські та приміські автобусні маршрути загального користування — щодо пристосування автобусів для перевезення осіб з інвалідністю, але, на жаль, ця вимога виконується повільно.

Це стосується і вуличної інфраструктури: якщо вулиці Львова, Вінниці у більшості випадків облаштовані за принципом безбар'єрності, то в інших містах з цим набагато складніша ситуація. Тому місцева влада має ухвалити спеціальні програми і опікуватися створенням безбар'єрного середовища для всіх, включаючи дітей, жінок, людей похилого віку та інших груп, реалізуючи їх права на індивідуальну адаптацію, допоміжні пристрої, комфортний громадський простір.

Інший важливий напрям, який охоплює значне коло організаційних питань, це економічна безбар'єрність як забезпечення умов та можливостей для працевлаштування, отримання фінансування для підприємництва, розвитку соціального підприємства та професійної реабілітації мало мобільних груп.

Наразі основними способами працевлаштування осіб з інвалідністю є: квотування, тобто нормативне визначення кількості робочих місць (4%) для зайнятості осіб з інвалідністю; надання допомоги підприємствам захищеної зайнятості (підприємства громадських організацій інвалідів); надання дотацій на створення робочих місць.

Як зазначають в аналітичній записці «Пропозиції до політики щодо працевлаштування осіб з інвалідністю» Сергій Богданов, Богдан Мойса, люди

з інвалідністю й далі залишаються категорією, яка потерпає від дискримінації, в тому числі на ринку праці [1, с.10].

До основних виявів дискримінації, на думку авторів, можна віднести такі приклади, коли особи з інвалідністю не завжди сприймаються як фахівці чи професіонали, тому їм надається, як правило, малокваліфікована робота і кар'єрне зростання для таких осіб має перешкоди. Інші перешкоди — це прояви дискримінації за ознакою стану здоров'я, недостатні послуги у сфері професійної орієнтації та професійної реабілітації для осіб з інвалідністю, відсутність безперешкодного доступу до навчальних закладів або розумного пристосування для здобуття освіти [1, с.10–11].

Ми погоджуємося також з актуальністю питання, на яке звертають увагу Сергій Богданов і Богдан Мойса, коли особам з інвалідністю підприємцям не надається допомога на забезпечення розумного пристосування, адже допомога на відкриття власної справи, що пропонується в межах фонду безробіття не диференційована та не враховує необхідності забезпечення розумного пристосування [1, с. 10–11].

Окремо автори аналітичної записки вказують на проблеми державного регулювання працевлаштування осіб з інвалідністю у приватному секторі, до яких слід віднести наступні: порушення зобов'язувального нормативу кількості робочих місць; «оренда трудових книжок», коли особа з інвалідністю формально працює на підприємство без фактичного виконання робіт; складний механізм отримання допомоги на забезпечення розумного пристосування, що призводить до відмови приватного сектору претендувати на відповідні дотації [1, с. 10–11].

Як пропонують Сергій Богданов і Богдан Мойса, ситуація може змінитися на краще, якщо буде комбінування квотного та антидискримінаційного підходу, що передбачає реформування системи зобов'язувального нормативу, коли роботодавцям слід запропонувати альтернативи її виконання, наприклад договір із підприємствами громадських організацій інвалідів на виконання робіт або послуг. Такі договори можна поширити не лише на підприємства громадських організацій, але й на інтернатні заклади, де роботодавець найматиме безпосередньо осіб з інвалідністю, і роботи ці особи здійснюватимуть у межах закладу, а персонал закладу зможе супроводжувати координування цих робіт. Крім того, роботодавці повинні отримати можливість наймати особу, передбачивши виконання нею робіт вдома або дистанційно [1, с. 32–34].

Ми вважаємо доцільними пропозиції авторів, які стосуються також перегляду умов внесків роботодавців, норми щодо випробувального терміну, компенсації на забезпечення розумного пристосування, компенсації заробітної плати, супроводу на робочому місці, послуг із професійної реабілітації / професійного навчання [1, с. 34].

Вважаємо, що в умовах пандемії, коли значна частина людей втратила роботу (серед них значна частина представників мало мобільних груп) слід приділити більше уваги організації професійної реабілітації, яка повинна надаватись особам, що втратили контакт із ринком праці або особам, яким необхідний додатковий захист на ринку праці. Така діяльність, спрямована на отримання та підтримання належної зайнятості для представників маломобільних груп, має супроводжуватися необхідними заходами, адаптованими до індивідуальних потреб та консультування окремих осіб. Особливо це стосується модернізації діяльності державної служби зайнятості України, адже пріоритетність надання послуг у сфері зайнятості, професійної реабілітації, професійного навчання замість соціальної допомоги по безробіттю не викликає сумніву.

Важливим напрямом підтримки економічної безбар'єрності є соціальне підприємництво як можливість для людей з особливими потребами використовувати рівні можливості. Основні цілі соціального підприємництва — трудова інтеграція соціально вразливих груп, надання персональних соціальних послуг, створення спеціальних сервісів для людей з особливими потребами та працевлаштування в ролі співробітників або самозайнятих людей — цілком співпадають з метою створення безбар'єрного середовища.

В Україні є успішний досвід розвитку соціального підприємництва в межах проекту «Соціальне підприємництво: Досягнення соціальних змін за ініціативою «знизу», який розпочався у 2018 році для підтримки, популяризації та адвокації соціального підприємництва як засобу надання якісних товарів та соціальних послуг, підвищення добробуту в країні [13].

За даними проекту, в рамках якого створювалися університетські курси, віртуальний консультативний центр, база знань, простір для мережування, інвестиційний фонд, вдалося вносити пропозиції до відповідних законопроектів, пропагувати історії успіху соціальних підприємців і спрямовувати зусилля на те, щоб соціальне підприємництво стало моделлю інклюзивної економіки, в якій є місце людям з особливими потребами [13].

До організаційних питань безбар'єрного середовища слід віднести також проблеми інформаційної безбар'єрності, що передбачає доступність інформації, що надходить від влади; інформації в судовому та виборчому процесах; інформації під час отримання публічних послуг; інформації, що транслюється ЗМІ, у креативних індустріях та спорті.

Так позитивним кроком є прийняття урядом постанови «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади», якою встановив уніфіковані вимоги до дизайну офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та доступності

розміщеної інформації, виконання яких дасть змогу зробити веб-контент зручним і доступним для всіх користувачів, зокрема для людей із порушеннями зору, слуху, опорно-рухової системи, мови тощо[10].

Наступний крок, який є актуальним, це прийняття стандартизації інформаційних знаків у відповідності з європейськими стандартами, з обов'язковими нормативами їх розміщення на інфраструктурних об'єктах. Прикладом такої участі влади може служити Постанова Кабінету міністрів України № 1146 від 09.11.2011[11], яка регламентувала підготовку до фінальної частини Євро-2012 в Україні з урахуванням потреб людей з інвалідністю на всіх етапах підготовки, включаючи інформаційне забезпечення фізичного оточення, зокрема інформаційного забезпечення показниками футбольних стадіонів, станцій метро, об'єктів транспортної інфраструктури;

Для надання інформації про доступність об'єктів громадського користування для маломобільних груп держава має розробити механізм, який зобов'яже власників об'єктів (як мінімум тих, які надають послуги населенню) розташувати інформацію про наявність / відсутність умов доступності в своїх об'єктах на самих же об'єктах у вигляді інформаційних показників.

Як показує практика, зростає необхідність забезпечити наявність інформації про доступність інфраструктур цілих міст і сіл України, а також курортних зон, місць туристичного відпочинку, історичних пам'яток і навіть місць паломництва. Потрібна єдина система відображення результатів у вигляді публікації умов доступності кожного об'єкта в єдиному інформаційному просторі. Поки що, на даний момент, в Україні існує два інформаційних ресурси: ресурс Wheelmap — путівник, який вказує доступність тих чи інших місць України без фотопідтверджень, складений на основі заповнення будь-якими користувачами Інтернет-мережі; ресурс Socio — «Картка доступності України» з об'єктами, занесеними за підсумками моніторингів громадських організацій, міст і селищ України, з опублікованими фотофактами умов наявності/відсутності доступності для людей з інвалідністю.

Крім цього, для інформаційної безбар'єрності мають бути розроблені державні стандарти із соціальних послуг з перекладу жестовою мовою, супроводу осіб з порушенням зору, супроводу людей з інвалідністю під час працевлаштування та соціально-трудової адаптації тощо.

Важливим організаційним напрямом, який став особливо актуальним в умовах пандемії, є організація реабілітаційних послуг. У лютому 2017 р ВООЗ

було проведено нараду зацікавлених сторін «Реабілітація 2030: заклик до дій», на якій було наголошено на гострій необхідності задоволення в послугах реабілітації. Крім того, відповідно до Конвенції про права інвалідів обов'язком держави є «виявляти та усувати перешкоди і бар'єрів, що заважають доступу інвалідів до установ охорони здоров'я; розширювати охоплення послугами охорони здоров'я і підвищувати їх цінову доступність для людей з інвалідністю; навчати працівників охорони здоров'я з метою поліпшити надання послуг охорони здоров'я особам з інвалідністю; розширити права і можливості інвалідів в сфері прийняття рішень, що стосуються їх власного здоров'я, на основі вільної згоди; заборонити дискримінаційні практики в області медичного страхування та сприяти впровадженню схем медичного страхування, що охоплюють використання допоміжних пристосувань і послуг реабілітації; вдосконалювати наукові дослідження і підвищувати якість даних, необхідних для моніторингу, оцінки та зміцнення систем охорони здоров'я, з метою повномасштабного включення інвалідів та надання їм необхідних послуг» [9].

Перелік цих вимог визначає основні напрями розвитку системи реабілітаційних послуг в Україні, що потребує комплексного підходу для усунення виявлених бар'єрів. Цей напрям потребує також подальших досліджень та наукового обґрунтування у зв'язку з проведенням у країні медичної реформи, складовою якої є зміна парадигми, змісту та організації реабілітаційних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Загалом, організаційний механізм створення безбар'єрного середовища має діяти на основі комплексного підходу. Для цього органам публічної влади рекомендується здійснити наступні заходи: проведення постійного моніторингу дотримання норм доступності та безбар'єрності, внесення відповідних змін до нормативно-правової бази щодо усунення бар'єрів; реформування законодавства щодо працевлаштування людей з інвалідністю у частині розробки стимулів для роботодавців, перегляду підходів до виконання нормативу робочих місць та посилення інституційної спроможності державних органів у сфері зайнятості; надання особам з інвалідністю якісних реабілітаційних послуг за міжнародними стандартами, що забезпечить повернення їх до активного життя, участі у соціумі; створення комфортного публічного простору, у якому представникам маломобільних груп надаються рівні можливості та права.

Література

1. Богданов С., Мойса Б. Пропозиції до політики щодо працевлаштування осіб з інвалідністю. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2017. Лип. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/DisabledPolicy.pdf>
2. ДБН В.2.2-40:2018 Інклюзивність будівель і споруд. URL: <https://dbn.co.ua>
3. Дрюма О. Безбар'єрне середовище для людей з інвалідністю в Україні: п'ять основних проблем. URL: <https://www.irf.ua/bezbarern...>
4. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-1>
5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» від 22 грудня 2011 року N 4220-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Кодекс України «Про адміністративні правопорушення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Кодекс законів про працю України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-0>
9. Конвенція про права інвалідів URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади: постанова Кабінету міністрів України від 12 червня 2019 р. № 493 URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Про заходи, пов'язані із задоволенням потреб осіб з інвалідністю, зокрема під час підготовки та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні: постанова Кабінету міністрів України № 1146 від 09.11.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року. URL: https://www.undp.org/docs/Agenda2030_UA
13. Соціальне підприємництво: Досягнення соціальних змін за ініціативою «знизу». URL: <https://euprostir.org.ua/grant..>
14. Стратегія Ради Європи про права осіб з інвалідністю на 2017–2023 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/uploaded-files/evropi>

References

1. Boghdanov S., Mojsa B. Propozyciji do polityky shhodo pracevlashtuvannja osib z invalidnistju. Laboratorija zakonodavchychk iniciatyv. 2017. Lyp. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/DisabledPolicy.pdf>
2. DBN V.2.2–40:2018 Inkljuzyvnistj budivelj i sporud. URL: <https://dbn.co.ua>
3. Drjuma O. Bezbar'jerne seredovyshe dlja ljudej z invalidnistju v Ukrajinі: p'jatj osnovnykh problem. URL: <https://www.irf.ua/bezbarern...>
4. Zakon Ukrainy «Pro osnovy socialjnoji zakhyshtenosti invalidiv v Ukrajinі». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-1>
5. Zakon Ukrainy «Pro rehuljuvannja mistobudivnoji dijalnosti» vid 17.02.2011 # 3038-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
6. Zakon Ukrainy «Pro vidpovidalnistj pidpryjemstv, iikh ob'jednanj, ustanov ta orghanizacij za pravoporushennja u sferi mistobuduvannja» vid 22 ghrudnja 2011 roku N 4220-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Kodeks Ukrainy «Pro administratyvni pravoporushennja». URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Kodeks zakoniv pro pracju Ukraini. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/322-0>
9. Konvencija pro prava invalidiv URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71
10. Pro vnesennja zmin do dejakych postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy shhodo funkcionuvannja oficijnykh veb-sajtiv orghaniv vykonavchoji vlady: postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 12 chervnja 2019 r. # 493 URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
11. Pro zakhody, pov'jazani iz zadovolennjam potreb osib z invalidnistju, zokrema pid chas pidghotovky ta provedennja finalnoji chastyny chempionatu Jevropy 2012 roku z futbolu v Ukrajinі: postanova Kabinetu ministriv Ukrainy # 1146 vid 09.11.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Rezoljucija Gheneraljnoji Asambleji OON vid 25 veresnja 2015 roku «Peretvorennja nashogho svitu: Porjadok dennij v oblasti stalogho rozvytku na period do 2030 roku. URL: https://www.undp.org/docs/Agenda2030_UA
13. Socialjne pidpryjemnyctvo: Dosjaghnennja socialnykh zmin za iniciatyvoju «znyzu». URL: <https://euprostir.org.ua/grant..>
14. Strateghija Rady Jevropy pro prava osib z invalidnistju na 2017–2023 roky. URL: <https://www.kmu.gov.ua/uploaded-files/evropi>

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Электронное научное издание

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

Electronic scientific publication

«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 5 (13)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2020

Видано у авторській редакції

Підписано до публікації 31.05.2020

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com