

# Держава та регіони

Серія: Публічне управління  
і адміністрування  
2022 р., № 1 (75)



## Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **О. В. Покатаєва**,  
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,  
професор

**Редакційна рада:**

**Кіктенко О. В.**, доктор наук з державного управління, доцент  
**Руденко О. М.**, доктор наук з державного управління, доцент

**Головний редактор:**

**Покатаєв П. С.**, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

**Редакційна колегія:**

**Горник В. Г.**, доктор наук з державного управління, доцент  
**Заблоцький В. В.**, доктор наук з державного управління, професор  
**Колтун В. С.**, доктор наук з державного управління, доцент  
**Латинін М. А.**, доктор наук з державного управління, професор  
**Лозинська Т. М.**, доктор наук з державного управління, професор  
**Рингач Н. О.**, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник  
**Хожило І. І.**, доктор наук з державного управління, доцент  
**Роман Грмо**, Assoc.prof., PaedDr. Ing., PhD., MBA

**Відповідальний редактор: С. В. Белькова**

**Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова**

**Технічний редактор: Ю. В. Волошина**

**Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська**

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з публічного управління (спеціальність: 281. Публічне управління та адміністрування) відповідно до Наказу МОН України від 29.06.2021 № 735 (Додаток 4)

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

**Засновник:**

**Класичний приватний університет**  
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:  
КВ № 24855-14795 ПР від 17.05.2021 р.



**Видавництво та друк –  
Видавничий дім «Гельветика»**

69002, м. Запоріжжя,  
вул. Олександрівська 84, оф. 402-403, 414  
Телефони +38 (0552) 39 95 80,  
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою  
Класичного приватного університету  
**23.02.2022 р., протокол № 7**

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

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

**Адреса редакції:**

Класичний приватний університет  
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.  
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 07.02.2022.

Підписано до друку 25.02.2022.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.  
Замовлення № 0422/156.

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*В. Т. Бондар*

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА З РОЗВИТКУ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИНИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ.....	6
--	---

### МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Д. Г. Гавриченко*

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	12
--	----

*Р. Ю. Грицко, І. І. Фуртак, О. М. Грицко*

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19.....	18
---	----

*В. В. Звірич*

НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ПІДХОДИ У ДОСЛІДЖЕННІ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	24
--	----

*І. А. Кононенко*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	31
---	----

*Х. М. Кохалик*

ГРОМАДСЬКІ АСАМБЛЕЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ПРОЦЕСУ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ .....	36
--	----

*А. В. Кузьмич*

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ, СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ «САМОВРЯДНА ОРГАНІЗАЦІЯ».....	40
--	----

*В. А. Кучер, О. А. Машовець*

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ .....	45
--	----

*В. В. Мареніченко, А. В. Добрянський*

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ЗАСТОСУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ТЕХНОЛОГІЙ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	51
---	----

*Г. Т. Терешкевич (с. Діогена)*

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ТРАНСПЛАНТОЛОГІЇ З ПОЗИЦІЇ ЗАСАД БІОЕТИКИ.....	56
--	----

*Б. М. Цимбал*

ПАРАДИГМА СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ.....	68
---	----

*О. Р. Шимко*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ.....	72
--	----

### ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

*Н. Г. Сорокіна*

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	78
---	----

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ  
БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

*О. О. Морохов*

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КІЛЬКІСНИХ ТА ЯКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ  
СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ  
ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ..... **84**

*В. А. Романюк, С. О. Стародубцев, Ю. А. Драган, О. О. Коськін*

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ПІДРОЗДІЛАМИ НГУ  
ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ  
ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ..... **90**

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Bondar V. T.*  
PUBLIC POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF LANGUAGES  
OF NATIONAL MINORITIES: EUROPEAN STANDARDS..... 6

### MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Havrychenko D. G.*  
MODERN APPROACHES TO THE REFORM OF PUBLIC MECHANISMS  
IN THE FIELD OF HEALTHCARE IN FOREIGN COUNTRIES..... 12

*Hrycko R. Yu., Furtak I. I., Hrycko O. M.*  
RECOMMENDATION TO HEALTH SYSTEM OF UKRAINE  
FOR OVERCOMING THE COVID-19 CRISIS..... 18

*Zvirych V. V.*  
SCIENTIFIC-APPLIED APPROACHES IN THE STUDY OF THE MECHANISM  
OF PUBLIC MANAGEMENT OF PERSONNEL IN THE FIELD OF HEALTHCARE..... 24

*Kononenko I. A.*  
CURRENT ISSUES OF ENVIRONMENTAL COMMUNICATION  
IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE..... 31

*Kokhalyk Kh. M.*  
CITIZENS' ASSEMBLIES AS A TOOL FOR ENGAGING CITIZENS  
IN DECISION-MAKING IN FOREIGN COUNTRIES..... 36

*Kuzmych A. V.*  
SCIENTIFIC APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE CONCEPT, ESSENCE  
AND CONTENTS «SELF-GOVERNMENTAL ORGANIZATION»..... 40

*Kucher V. A., Mashovets O. A.*  
INTERACTION OF STATE AUTHORITIES WITH PUBLIC:  
THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC GOVERNANCE AND ADMINISTRATION..... 45

*Marenichenko V. V., Dobryansky A. V.*  
DEVELOPMENT OF SOCIAL DIALOGUE IN UKRAINE THROUGH APPLICATION  
OF EFFECTIVE TECHNOLOGIES OF SOCIAL PARTNERSHIP..... 51

*Tereshkevych H. T. (s. Diogena)*  
FORMATION OF STATE POLICY IN THE FIELD  
OF TRANSPLANTOLOGY FROM THE POSITION OF BASICS OF BIOETHICS..... 56

*Tsymbal B. M.*  
THE PARADIGM OF SOCIAL SECURITY OF THE INDIVIDUAL IN THE SYSTEM  
OF PUBLIC MANAGEMENT ON LABOR PROTECTION IN UKRAINE..... 68

*Shimko O. R.*  
INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE  
AND PUBLIC DEPARTMENT OF EDUCATION..... 72

### PUBLIC SERVICE

*Sorokina N. G.*  
CONCEPTUAL MODEL FOR THE FORMATION  
OF THE MORAL AND ETHICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC SERVICE OF UKRAINE..... 79

**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD  
OF NATIONAL SECURITY AND PROTECTION OF PUBLIC ORDER**

<i>Morochov O. O.</i> METHODICAL APPROACHES TO DETERMINING QUANTITATIVE AND QUALITATIVE INDICATORS OF STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF SECURITY OF THE STATE BORDER OF UKRAINE.....	<b>84</b>
<i>Romanyuk V. A., Starodubtsev S. O., Dragan Y. A., Koskin O. O.</i> THE IMPROVEMENT OF METHODS THAT PROVIDED BY UNITE OF NATIONAL GUARD OF UKRAINE DURING PERFORMONIG PUBLIC ORDER TASKS.....	<b>90</b>

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.1>

**В. Т. Бондар**

аспірант кафедри глобальної та національної безпеки  
Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА З РОЗВИТКУ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИНИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

*Статтю присвячено вивченню актуальних аспектів здійснення публічної політики щодо регулювання розвитку мов національних меншин. Акцентовано на Програмі ОБСЄ за головування Польщі у 2022 році та січневому Форумі ОБСЄ (2022 р.). Вивчено рекомендаційні документи Верховних комісарів Організації з безпеки і співробітництва в Європі у справах національних меншин. Досліджено шість рекомендацій, спрямування яких охоплює регулювання важливих сфер життя меншин. Основну увагу приділено розвитку мови та пов'язаних із цим інших ознак самоідентифікації.*

*У дослідженні застосовано структурно-функціональний й аналітичний метод за допомогою яких виокремлені рекомендації ОБСЄ, які стали об'єктом нашої уваги, вивчені їх положення. Використання теологічного підходу при розгляді документів різнопланової направленості дозволило розкрити сутність настанов європейського законодавця на адресу урядів держав у частині їх обов'язків з проведення політики відносно національних меншин.*

*Предметом дослідження є концепти формулювання публічної політики, які містяться у Гаазьких, Ословських, Лундських, Люблянських, Талліннських рекомендацій, Рекомендаціях щодо використання мов меншин у телерадіомовленні від 2003 року. Новизна статті полягає у тому, що при обговоренні автор звертався до феномену мовного планування, як одного із механізмів державного регулювання.*

*Висвітлено особливості інтерпретації мовного планування окремими іноземними й вітчизняними дослідниками. Стисло описані основні підходи та їх відмінності. Висловлено авторське бачення щодо послідовності стадій реалізації державної мовної політики, зокрема у питанні співвідношення акцентів у публічній політиці між розвитком мови титульної нації і мов національних меншин.*

*Зроблено висновки щодо перспективних напрямів запровадження рекомендацій Верховних комісарів ОБСЄ у справах національних меншин в Україні у процесі формування й реалізації публічної політики щодо регулювання розвитку мов національних меншин, з урахуванням особливостей стану суспільства в умовах транзитного переходу.*

**Ключові слова:** етнічна компонента, мовне планування, рекомендації ОБСЄ, механізми державного регулювання, реалізація національними меншинами мовних прав.

**Постановка проблеми.** Реакцією світової спільноти на актуалізацію прав етнічних меншостей стало ініціювання у 2019 р. ГА ООН резолюції, згідно з якою, період 2022–2032 років визначений як «Міжнародне десятиліття корінних народів». Модернізуючи вітчизняні концептуальні підходи державного регулювання

розвитку етнічних мов, до відмітних заходів української влади у 2021 році можна віднести, передусім: проведення установчого міжнародного саміту Кримської платформи; прийняття закону «Про корінні народи України»; схвалення проєкту стратегічної програми уряду «Концепція розвитку та популяризації крим-

ськотатарської мови на період до 2032 р.»; затвердження Національної стратегії у сфері прав людини і Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки. Наведене засвідчує, що публічна політика у частині регулювання етнічних мов продовжує залишатися актуальною й важливою соціальною сферою, яка потребує подальшого удосконалення.

Ураховуючи євроустремління України, певний науковий інтерес представила Програма ОБСЄ за головування Польщі у 2022 р. [1], у якій окреме місце присвячено Україні. Автори цього документу наголошують на забезпеченні прав людини на тимчасово окупованих територіях Луганської і Донецької областей, анексованому Криму. З метою подолання викликів, країни-учасниці Організації заохочуються до активізації міжнародного співробітництва, досягнення високого національного рівня стійкості. Підтвердженням таких підходів став Форум ОБСЄ (січень 2022 р.), у ході якого висловлювалася відданість Гельсінським принципам по захисту громадян та їх прав.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Мовне питання у частині забезпечення й реалізації права національних меншин в Україні переважна більшість учених розглядають у контексті загальнодержавної політики, що знаходило відображення у роботах О. М. Бикова, В. М. Брицина, І. М. Варзара, В. Б. Євтуха, О. В. Картунова, І. О. Кресіної, І. Ф. Кураса, О. М. Куця, І. В. Лопушинського, О. М. Майбороди, П. І. Надолішнього, М. І. Пірен, О. О. Рафальського, Ю. І. Римаренка, В. П. Троцинського, М. О. Шульги. Окремі аспекти вдосконалення ефективності механізмів державного управління перебували у фокусі уваги В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, В. Б. Дзюндзюк, В. М. Князева, О. Б. Коротича, О. А. Машкова, Н. М. Мельтюхової, Н. М. Миронової, Н. С. Миронової, Н. Р. Нижник, В. В. Нікітіна, О. Ю. Оболенського, Г. С. Одінцової, Ю. П. Сурміна та ін. Утім, більш детальному вивченню існуючих європейських стандартів по застосуванню державними органами у забезпеченні і реалізації права національних меншин на розвиток рідної мови відводилася недостатня увага. Цей факт й зумовив актуальність даної роботи.

**Мета статті** полягає у вивченні європейських стандартів державного регулювання розвитку національних меншин у процесі формування і реалізації публічної політики. Відповідно,

науково-дослідницьке завдання, це – виокремлення рекомендаційних документів ОБСЄ з питань національних меншин, регулювання розвитку мови національних меншин.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «мовне планування» уперше уведено у науковий дискурс Є Хаугеном у контексті публічної політики в поліетнічному середовищі [2]. Дослідник поділив його на стадії: *відбору* (рішення щодо норм); *кодифікації* – (встановлення правил); *імплементації* (реалізація заходів у сфері освіти та ЗМІ, канони, приписи і постанови); *розбудови* (розвиток й адаптація мови у руслі суспільних вимог) [3]. Відмінну кваліфікацію представлено Р. Купером, за напрямками: забезпечення функціонування офіційної (державної) мови; надання статусу одній із мов; засвоєння національної (державної) та іноземної мови у процесі навчання [4]. Ю. Чередник звертає увагу на класичну західну модель мовного планування, яка передбачає: *визначення* законодавчого статусу мови через скорочення або звуження її функцій; *стандартизацію*; *функціонування* при створенні умов для збільшення кількості носіїв або розширення сфер уживання [5]. За Т. Кияк, державна мовна політика відповідала б європейському рівню, якщо її реалізація передбачалася у два етапи: 1) відродження й утвердження української мови як державної поряд із використанням етнічних мов у місцях компактного розміщення меншин; 2) вирішення через 15–20 років мовної ситуації у регіонах з урахуванням етнічної компоненти [6]. На наш погляд, погоджуючись із Т. Кияк, розгортання повною мірою системи мов національних меншин в Україні можливо після завершення стадії утвердження української мови як державної.

Зі сторони системи, розвиток етнічного середовища чутливий до таких зовнішніх факторів, як: різноманіття етнічної компоненти; кількісний склад носіїв; регіон поширення мови; географія уживання мови; генетична класифікація мов; ступень вразливості<sup>1</sup>. Звідси – особливості публічної політики щодо підтримки окремих мов співвідносно стану їх розвитку. Таким чином, важливість уніфікації державної мовної політики у руслі правового поля і стандартів Європейського Союзу, як стратегічної цілі зовнішньої політики України. Це дає нам підстави виокремити значення стандартизації у питанні регулювання розвитку мов національних меншин.

<sup>1</sup> Ступені вразливості мови відповідно до критеріїв ЮНЕСКО – «вимерла»; «зникаюча (вимираюча)»; «нестабільна», «вразлива».

Орієнтуючись на окремі положення зазначених вище вітчизняних національних стратегій стосовно упровадження міжнародних стандартів, виділяємо документи ВКНМ рекомендаційного спрямування, які набули практичного значення в європейському просторі формування й реалізації публічної політики, це: 1) Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.) [7]; 2) Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.) [10]; 3) Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999 р.) [9]; 4) Рекомендації щодо використання мов меншин у телерадіомовленні (2003 р.) [8]; 5) Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств (2012 р.) [11]; 6) Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху (2019 р.) [12].

1. Гаазькі рекомендації розкривають сутність стандартів у сфері освіти мовою національних меншин. У них передбачено які ресурси і заходи держави необхідні для забезпечення безпосередньо національних меншин або інституцій, які їх представляють, належними умовами для реалізації права на освіту рідною мовою. Прикметним є визнання за державою можливості делегувати повноваження заінтересованим інституціям з метою залучення їх до участі у розробці і впровадженні політики та програм на рівні місцевої влади. Подібними повноваженнями наділяються батьки учнів у виборі системи освіти, мови навчання. Викладання мови меншин пропонується також здійснювати через систему приватних навчальних установ, у межах чинного національного законодавства. Ще одна особливість цього документу – настанова засновувати центри розробки й оцінки навчальних планів з викладанням мовою меншин.

2. Ословськими рекомендаціями окреслено стандарти у мовній галузі, напрями використання етнічних мов. За фізичними та юридичними особами визнається право уживати власні імена й найменування згідно з традиціями і лінгвістичною системою у тих регіонах, де етнічна компонента становить значну частку населення. Органи місцевої влади повинні забезпечувати, за потреби, додаткове вироблення найменувань вулиць й інших топографічних знаків громадського призначення. Представники національних меншин мають право вільно обирати мову віросповідання. У громадській діяльності – засновувати ГО / НУО, у сфері ЗМІ – власні канали радіо-

мовлення та телебачення, електронні засоби мовлення за фінансування із державних чи суспільних джерел. Відзначається, що за умови високої концентрації етнічної компоненти у межах певної адміністративної одиниці, особам від національних меншин можуть видаватися ідентифікаційні документи одночасно державною і рідною мовами. Звернення жителів до місцевої влади або виконання адміністративним органом громадських функцій можливо їх рідною мовою. Пропонується залучати незалежні національні інституції, такі, як омбудсмен, комісія з прав людини й ін., для забезпечення можливості звертання осіб від національних меншин до судових установ.

3. Сутність Лундських рекомендацій полягає у впровадженні у взаємовідносини між державою і меншинами принципів прозорості, підзвітності, заохочення міжкультурного порозуміння, висвітлення проблем меншин у громадських ЗМІ. Визначаються такі механізми державного регулювання: *нетериторіальні* – для збереження, розвитку самобутності й культури національних меншин у сфері освіти, використання етнічних мов, релігії; *територіальні* – розширення функцій місцевих адміністративних структур, з урахуванням історичної і територіальної специфіки, з охопленням освіти, мовного розвитку, охорони довкілля, місцевого планування, освоєння природних ресурсів, економічного розвитку, правоохоронної діяльності, охорони здоров'я та інших видів соціального забезпечення.

Окрему увагу приділено дотриманню конституційних і правових гарантій при визначенні механізмів самоврядування шляхом заохочення участі національних меншин у законодавчих ініціативах. Через створення тимчасових або поетапних механізмів, відповідно до порядку передбаченого законодавством, а також неформально протягом визначеного терміну чи його коригування в залежності від досягнутого результату. Для вирішення суперечок та упередження конфліктів, можливі спеціальні й альтернативні правові механізми, такі, як: судовий контроль за виконанням законодавчих або адміністративних рішень, переговори, встановлення фактів, посередництво, арбітраж, омбудсмен у справах національних меншин, спеціальні комісії з розгляду скарг з питань державного управління.

4. Рекомендації щодо використання мов меншин у телерадіомовленні акцентують на актуальності забезпечення державою доступу



національним меншинам до передач широкомовних ЗМІ. Розширюють базові концептуальні підходи ОБСЄ за рахунок забезпечення свободи самовираження, культурного і мовного різноманіття, захисту ідентичності. Визначають мови національних меншин як об'єкт регулювання у контексті їх розвитку через теле-радіомовний простір. До суб'єктів віднесено державні регулятивні установи з формування збалансованого контенту інформаційних, освітніх, культурних, розважальних програм. Для заохочення приватних компаній, державі рекомендовано застосовувати відповідні інструменти – від ліцензування й тендерів до пільгового режиму та звільнення від конкуренції.

У разі відсутності на ринку приватного мовника держава має виступити ініціатором його заснування. Планування мовлення, процес забезпечення державою обсягу і сітки мовлення мовою національними меншинами рекомендується здійснювати співвідносно із чисельністю і географічною концентрацією етнічної компоненти.

5. *Люблянські* рекомендації вважаються найбільш адаптовані до парадигми інтеграційного розвитку. У них міститься теза, що національним меншинам не лише законодавчо належить право участі у різних суспільних сферах, а й вони повинні заохочуватися владою до державної управлінської діяльності. У документі акцентується на праві етнічних спільнот на захист своєї ідентичності через суспільну інтеграцію і соціальну згуртованість, за провідної ролі держави. Серед особливостей відзначаємо орієнтування на ціннісні підходи з метою об'єднання різноманітних етнічних компонентів суспільства в залежності від їх географічного розташування, фактору множинної ідентичності й інших характерних критеріїв.

Представлена кваліфікація принципів формування концептуальних підходів публічної політики: *структурні* – суверенітет, недискримінація, дотримання і захист прав людини; *інтеграції* – визнання різноманітності й множинних ідентичностей, примат добровільної самоідентифікації, неізоляціоністський підхід до питань меншин, спільні для усіх держав установи, відчуття приналежності до суспільства і взаємна акомодация, інклюзивність та ефективна участь, права й обов'язки, відносини між спільнотами, політика спрямована як на більшість так і меншини.

Зазначається, що політика інтеграції держава повинна забезпечувати партисипативне вико-

нання рішень через розподіл відповідальності між усіма членами заінтересованих груп. Окреслюються інші актори, їх роль, за участі осіб, які належать до національних меншин, у: заснуванні або діяльності політичних партій; роботі приватного сектора; представництві в інститутах громадянського суспільства – НУО, професійних об'єднаннях, організаціях соціального партнерства; релігійних установах; наукових колах.

Уточняється предметне поле використання мови меншини. Так, за державою передбачається розширення діапазону регулювання розвитку мов національних меншин з таким розрахунком, щоб це право було збалансоване з іншими правами та потребами, у тому числі з визначенням однієї чи декількох мов, що спільно використовуються, як загальної основи для функціонування й інтеграції суспільства.

6. Головною метою *Таллінських* рекомендацій є уточнення прав національних меншин стосовно свободи поглядів і медіа, їх значення у запобіганні конфліктів. Підкреслюється, що ЗМІ й комунікаційні технології не лише можуть використовуватися як інструменти для розпалювання конфліктів, а слугувати дієвим засобом діалогу, порозуміння. Тож, актуальність Рекомендацій зумовлена доступністю інформаційних і комунікаційних технологій. У такому інформаційному середовищі легше задовольнити потребу у самостійному мовленні на широку аудиторію, тому участь приватних осіб й організацій у публічних дебатах та їх самовираження стає більш доступним [13].

Новаторське інтерпретування терміну «національні меншини» у даних Рекомендаціях, яке застосовується до «широкого кола осіб з числа представників етнічних, релігійних, мовних і культурних спільнот, незалежно від того, чи визнані ці групи на рівні держав, у яких вони проживають, і незалежно від найменування, яке вживається стосовно них або на яке вони претендують. [12]». При цьому державі пропонується адаптуватися до викликів та потреб різних меншин за різних обставин, а, серед чинників такої адаптації зазначаються: кількісний склад, географічна концентрація й місце розташування етнічної компоненти; наявність власної етнічної мови; ступінь інтеграції у суспільстві; історичні зв'язки з країною походження національної меншини; можливі специфічні потреби меншини.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи зроблений вище аналіз, зазначаємо:

– Подальшу модернізацію українською владою концептуальних підходів, спираючись на вже існуючі нормативні і програмні напрацювання, доцільно проводити з урахуванням адміністративно-територіальної реформи в Україні задля залучення повною мірою органів місцевого самоврядування й регіональних адміністрацій до розроблення та реалізації механізмів державного регулювання у руслі європейських стандартів;

– Виконання Україною зобов'язань у рамках Європейської хартії регіональних мов або мов меншин потребує врахування життєвих інтересів національних меншин, таких, як освіта, мовний розвиток, уживання рідної мови, ЗМІ, у бік перерозподілу адміністративних і фінансових ресурсів на ці й інші сфери, відповідно до положень ратифікаційного закону;

– Феномен внутрішньо-переміщених осіб унаслідок втрати Україною контролю над тимчасово окупованими й анексованою територіями, серед яких представники національних меншин і корінних народів, актуалізує перед владою питання реінтеграції цієї частини населення у суспільне життя;

– Більш наполегливе розгортання центральною і місцевою владою ініціатив, програм, проєктів на основі публічно-приватного партнерства має стати пріоритетним по залученню інституцій, які представляють інтереси національних меншин, до спільних заходів, передусім у освітній галузі на усіх рівнях навчального процесу.

#### Список використаної літератури:

1. Programme of the Polish OSCE Chairmanship 2022. 14 January 2022. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/509951> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
2. Haugen E. Blessings of Babel: Bilingualism and Language Planning / Einar Haugen. Berlin; New York : Mouton de Gruyter. 1987. 188 p.
3. Haugen E. Language planning. U. Ammon, N. Dittmer & J. K. Mattheier (eds.) Sociologists: A international handbook of the science of language and society, vol. 1. Berlin; New York : de Gruyter. 1987. P. 626–637.
4. Cooper R. Language planning and social change. Cambridge: Cambridge University Press. 1989. 216 p.
5. Чередник Ю. М. Мовне планування як складова державної мовної політики: теоретико-методологічний аспект. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2009. 4 с.
6. Кияк Т. Мовна політика і термінознавство. *Вісник НУ «Львівська політехніка». Серія «Проблеми української термінології»*. Львів. 2004. № 503, С. 8–11.
7. The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities. 1 October 1996. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/hague-recommendations> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
8. The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities. 1 February 1998. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
9. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. 1 September 1999. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
10. Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/32310> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
11. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies. 7 November 2012. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
12. The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age and Explanatory Note. February 2019. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/files/OSCE-Tallinn-guidelines-online%203.pdf> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
13. Бондар В. Т. Національні меншини у цифрову епоху: Таллінські рекомендації ОБСЄ. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : матеріали XVIII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ ; Тарту, 07 лютого 2022 р. / за ред. Є. О. Романенка, І. В. Жукової. Київ ; Тарту: ГО «ВАДНД», 2022. С. 39–44.

#### **Bondar V. T. Public policy for the development of languages of national minorities: European standards**

*The article is devoted to the study of prior aspects of the implementation of the public policy on regulation of the development of national minority's language in particular. The emphasis is on the focus of The Programme of the Polish OSCE Chairmanship 2022, and the January OSCE Forum in 2022. Recommendation documents of the High Commissioners for Security and Co-operation in Europe on National Minorities were studied with six guidelines selected. The topic of those covers the regulation of important areas of minority life. The focus is on language development and related other marks of self-identification.*

*During the study there were used a structural-functional and analytical method, which highlights the OSCE recommendations that have become the object of our attention, their provisions. The implementation of the theological approach in the consideration of various orientations allowed us revealing the essence of the guidelines of the European legislator addressed to the governments of the States in terms of their responsibilities for the policy towards national minorities.*

*The subject of the research is the concepts of public policy formulation prescribed in The Hague, Oslo, Lund, Ljubljana, Tallinn Recommendations, and the 2003 Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media. The novelty of the article is that during the discussion it was used the phenomenon of language planning as one of the mechanisms of a State regulation.*

*The specifics of the interpretation of language planning by some foreign and domestic researches highlighted. The main approaches to language planning and their differences briefly described. The author's vision of the sequence of stages of implementation of the State language policy, in particular on the relationship to priorities in the public policy between the development of the language of the title nation and the development of a languages of national minorities.*

*Conclusions made on perspective directions of implementation in Ukraine of the recommendations of the OSCE High Commissioners for National Minorities. In the process of formation and implementation of the public policy on regulating the development of national minority's languages. Taking into the account the specific of society in transit.*

**Key words:** *ethnic component, language planning, OSCE recommendations, mechanisms of a State regulation, realization by national minorities of their language rights.*

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:614(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.2>

**Д. Г. Гавриченко**

кандидат медичних наук, завідувач кафедри анестезіології,  
інтенсивної терапії та медицини болю  
Одеського медичного інституту  
Міжнародного гуманітарного університету

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Стаття присвячена дослідженню різних напрямів реформування сфери охорони здоров'я у зарубіжних країнах іноземними науковцями. У статті обґрунтовано актуальність обраної теми та доведено доцільність обраної теми виходячи з сучасного стану сфери охорони здоров'я в Україні та потребу в удосконаленні та розвитку публічних механізмів управління. Метою статті є аналіз сучасних зарубіжних підходів щодо розвитку публічних механізмів управління у сфері охорони здоров'я для подальшої їх імплементації за різними напрямами реформування цієї галузі в Україні. Визначено основні напрями реформування охорони здоров'я в Україні, а також зазначено головні завдання медичної реформи (забезпечення фінансування системи охорони здоров'я, створення ефективної системи контролю якості надання медичної допомоги, розробка та оновлення національних галузевих стандартів та протоколів лікування, впровадження державної оцінки медичних технологій, створення конкурентного середовища для медичних закладів, розвиток добровільного медичного страхування, державно-приватного партнерства, телемедицини, eHealth, забезпечення розвитку медичної освіти і науки та ін.). Аналіз сучасних зарубіжних вчених надав змогу виділити основні публічні механізми у сфері охорони здоров'я, які вже розвинуто чи трансформовано у процесі впровадження реформ Румунії, Канади, США, Чилі та Швеції: фінансовий, інформаційний, інституційний, організаційний механізми. Треба зазначити, що багато уваги науковців приділено фінансовому механізму публічному управлінню у всіх наведених країнах, який потребує постійних трансформацій. Сучасний погляд зарубіжних науковців фокусує увагу на важливих напрямках та інструментах публічних трансформацій у сфері охорони здоров'я: технологія блокчейн та інші інформаційно-комунікаційні інструменти, розвиток первинної медичної допомоги, організаційний механізм надання медичних послуг, поєднання державно-приватного забезпечення та медичного страхування. Тому, у висновках визначено можливість розвитку системи охорони здоров'я України, враховуючи зарубіжний досвід та міжнародні соціальні стандарти: ефективна і доступна система охорони здоров'я, підвищення рівня і якості життя населення, підвищення якості та безпеки медичної допомоги. Реалізація зазначених заходів можлива завдяки комплексній державній стратегії розвитку сфери охорони здоров'я та впровадження ефективних публічних механізмів у галузь, враховуючи глобальні виклики.

**Ключові слова:** публічні механізми, система охорони здоров'я, медична реформа, реформування, трансформації, фінансування.

**Постановка проблеми.** Сьогодні реформа охорони здоров'я в Україні здійснюється за такими пріоритетними напрямами: медична реформа; громадське здоров'я; спеціалізована медицина; доступні та якісні лікарські засоби. Кожний

з напрямів реформи потребує оновлення чи формування механізмів публічного управління та адміністрування. Сучасні глобальні виклики у сфері охорони здоров'я потребують ретельного вивчення та аналізу шляхів трансформації

системи охорони здоров'я у зарубіжних країнах. Саме тому актуальним є дослідження різних сучасних підходів зарубіжних науковців у розвитку механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Зарубіжний досвід формування та розвитку публічних механізмів охорони здоров'я висвітлено у працях вітчизняних науковців Вівсяник О.М. [1], Мостовий С.Е. [2], Терещенко Д.А. [3], Чечель А.О. [2], Яремко І. І. [4] та ін. Багато науковців розглянули сучасні трансформації в різних секторах охорони здоров'я: Гбур З. В. [5], Кошова С.П. [5], Криничко Л. Р. [6], Орлова Н.С. [7], Пархоменко-Куцевіл О.І. [5]. Але, потребує подальших досліджень інструменти та методи реформування та трансформацій системи охорони здоров'я.

**Метою статті** є аналіз сучасних зарубіжних підходів щодо розвитку публічних механізмів управління у сфері охорони здоров'я для подальшої їх імплементації за різними напрямками реформування цієї галузі в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** За кожним із напрямів реформи охорони здоров'я в Україні реалізуються завдання, спрямовані на забезпечення фінансування системи охорони здоров'я, створення ефективної системи контролю якості надання медичної допомоги, розробка та оновлення національних галузевих стандартів та протоколів лікування, впровадження дер-

жавної оцінки медичних технологій, створення конкурентного середовища для медичних закладів, розвиток добровільного медичного страхування, розвиток державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, розвиток спроможної мережі закладів охорони здоров'я, розвиток телемедицини, eHealth, розвиток високотехнологічної медицини і системи трансплантації, системи екстреної медичної допомоги, забезпечення медичною допомогою пацієнтів з туберкульозом, психічними захворюваннями, органічними захворюваннями, впровадження та реалізація Національної стратегії боротьби з онкологічними захворюваннями, визначення основних засад та механізмів функціонування системи громадського здоров'я в Україні [8].

Медична реформа стала головною на першому етапі реформування та трансформацій охорони здоров'я України (рис.1).

Варто звернути увагу на сучасні публічні механізми трансформацій у сфері охорони здоров'я у зарубіжних країнах, які вже успішно реалізовано.

Так, Шон Мехта підкреслює потенціал блокчейну для трансформації охорони здоров'я, зокрема, шляхом послідовної та безпечної інтеграції наявних баз даних, дозволяючи пацієнтам здійснювати автоматизований, детальний контроль над доступом до своїх електронних медичних карт.

Також він зазначає, що технологія блокчейн перспективна для розширення обміну медичною

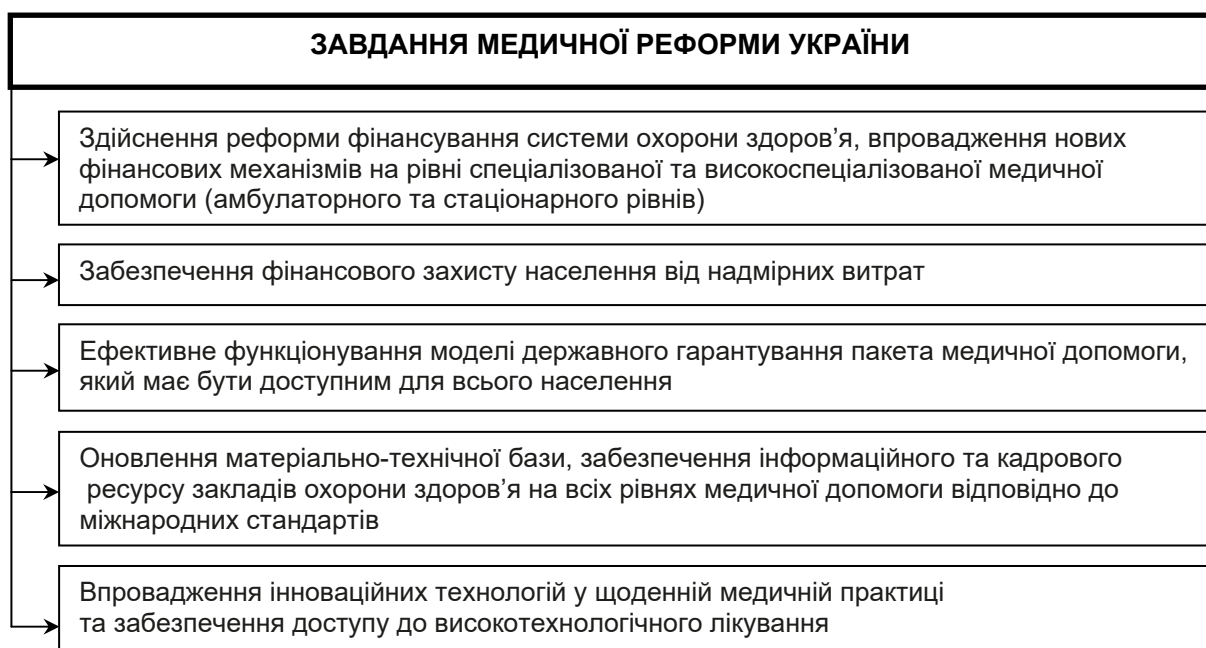


Рис. 1. Завдання медичної реформи України [8]

інформацією та принципового забезпечення більшої прозорості даних, безпечного догляду за пацієнтами, підвищення ефективності охорони здоров'я та більш надійних медичних досліджень. Однак, незважаючи на позитивні сторони, існує кілька фундаментальних проблем, які необхідно вирішити до безпечного та успішного широкого її впровадження. Вони стосуються не тільки суто технічного забезпечення впровадження вказаної технології та використання інформаційних механізмів, а й організації її впровадження на рівні держав, що вимагає застосування правового, інституціонального та кадрового механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я [9].

Авторським колективом дослідників Іділ Шех Мохамед, Жасмін Спрег Хепберн, Бьорн Екман і Джеспер Сандволл у 2020 році проведено аналіз надання медичних послуг під час реформ сфери охорони здоров'я в 45 країнах світу (надаючи перевагу економічній складовій). Згадані послуги класифіковані на основі рівня специфічності та деталізації їх вмісту, а також з врахуванням їх доступності відповідно до рівня доходів користувачів. Дослідження включало 31 країну з низьким рівнем розташування населення та 20 найбільш густонаселених країн, згідно з класифікацією доходів країн Світовим банком. Науковцями зазначено, що, зважаючи на різні часові та ресурсні умови впровадження реформ, не можливо виокремити уніфікований (основний) пакет медичних послуг, що визначав би їх перелік на основі конкретних потреб у сфері охорони здоров'я та враховував економічну ефективність та справедливість, а також захист від фінансових ризиків. У кожній країні він є специфічним та визначається в залежності від віку, наявності захворювання, рівня доходів та ін. Одночасно, рекомендовано використання саме економічного механізму державного управління під час просування реформ у сфері охорони здоров'я [10].

Авторським колективом румунських науковців Х.Ван, А.Чуквума, Р.Комса, Т.Дмитраченко, Е.Гонг розглянуто процес впровадження медичної реформи з урахуванням політичних течій, які сприяли розвитку первинної медичної допомоги в Румунії. Ними визначено із досвіду Румунії три пріоритети держави: національні реформи є пріоритетними, коли реформи охорони здоров'я політично узгоджені з політичним порядком денним (чітка узгодженість щодо необхідності реформ для підвищення ефектив-

ності сектору охорони здоров'я через інвестиції, збільшення державного фінансування на вказані цілі); наявність технічно обґрунтованих і реальних пропозицій щодо політики у реформування первинної медико-санітарної допомоги в Румунії; скоординована технічна та фінансова підтримка з боку партнерських організацій, яка сприяє підвищенню пріоритетності реформи охорони здоров'я в політичному порядку. Однак, вищезгадані науковці зауважують на тому, що висновки, засновані на прикладі Румунії, слід узагальнювати з обережністю, у кожному окремому випадку визначаючи доцільність та прийнятність подібних підходів [11].

Р.Б.Дебер розглядає проблемні питання реалізації медичної реформи через призму державних процесів, що відбуваються в Канаді, а також аналізуючи актуальні проблеми фінансування й надання медичної допомоги у вказаній країні.

Авторка визначає чотири пріоритетні сфери для цілеспрямованої зміни політики щодо покращення сфери охорони здоров'я: з робити людей здоровими та допомогти їм залишатися здоровими; покращити координацію послуг (інтеграція послуг) та якості допомоги, включаючи безпеку пацієнтів; змінити організаційний механізм надання медичних послуг, включаючи алгоритм їх оплати та надання (включаючи дії щодо списків очікування та доступу); підвищення ефективності з метою отримання відповідності між співвідношенням ціни та якості. Р.Дебер зосереджує увагу на тому, що система національного медичного страхування, яка наразі діє в Канаді, має підтримку у більшості населення країни. Це відбувається тому, що фінансування здійснюється з трьох джерел: страхові внески підприємців (відрахування із доходів); страхові внески осіб, які працюють (відрахування із заробітної плати); кошти з державного бюджету. Тобто, фінансові бар'єри для лікування, як правило, низькі, й пацієнти можуть самостійно обрати собі медичних працівників і лікувально-профілактичний заклад.

Науковиця зосереджує увагу на цінності (унікальності) послуг для пацієнтів і платників за допомогою підходів, які запроваджують конкурентні механізми закупівель та альтернативні моделі фінансування, розглядаючи організаційний та фінансовий механізм як пріоритетні для впровадження реформи сфери охорони здоров'я [12].

П.В.Дінтранс аналізує процес реформування сфери охорони здоров'я, спираючись на

результати реформування системи приватного медичного страхування в Чилі. Автор відзначає те, що реформа охорони здоров'я в Чилі має давню традицію, починаючи з 1920-х років, коли держава вперше взяла на себе визначну роль у сфері охорони здоров'я, і продовжувала намагатися досягти загального охоплення та покращити якість у 2000-х роках. Науковцем наголошується, що незважаючи на ці зусилля, чилійська система охорони здоров'я все ще стикається з кількома проблемами. Однією з її ключових особливостей є поєднання державно-приватного забезпечення та страхування, що породило сегментовану систему, в якій більшість населення (75%) охоплено схемою державного страхування (FONASA, або Fondo Nacional de Salud), 18% охоплено приватними страховими компаніями (ISAPREs або Instituciones de Salud Previsional), а решта 7% населення або охоплені альтернативними схемами, або залишаються незастрахованими. Крім того, зростання витрат на охорону здоров'я призвело до підвищення цін на медичне страхування, що викликало невдоволення.

П. Дінтранс зауважує на тому, що чилійський досвід є цінним для реформування системи охорони здоров'я в різних країнах, враховуючи те, що Чилі була взірцем для охорони здоров'я та соціального забезпечення в своєму регіоні. Звертаючи увагу на інституційний механізм державного управління, автор вказує на те, що реформа системи охорони здоров'я є постійною ознакою багатьох політичних програм і зацікавлених сторін; країни намагаються провести реформи для підвищення ефективності та справедливості у своїх системах охорони здоров'я [13].

Марк Мітчелл та Ліна Канн у своїх наукових дослідженнях зосередили увагу на тому, що тільки завдяки використанню цифрових технологій у наданні медичної допомоги має можливість забезпечити необхідний прорив у досягненні доступу до високоякісної медичної допомоги кожному, незалежно від того, де проживає особа та який дохід має. Вказані автори впевнені в тому, що цифрові технології змінюють ландшафт надання медичних послуг у країнах з низьким рівнем доходу та матимуть позитивні наслідки для досягнення загального охоплення медичними послугами впродовж наступного десятиліття. Автори пропонують п'ять способів, якими глобальне поширення цифрових технологій змінить роботу систем охорони

здоров'я у всьому світі: доступ до інформації в Інтернеті буде універсальним; медичні працівники отримають цифрову підтримку; більшість медичних послуг буде надаватися вдома; управління транспортом і логістикою може бути революційним; дані будуть центральними для всієї систем охорони здоров'я [14].

Б. Бурстрьом та колектив співавторів надають перевагу шведській системі охорони здоров'я, в якій останнім десятиріччям, в цілому, зросла орієнтація на ринок. Після прийняття у 2008 році Національного закону про свободу вибору, громадянам надано можливість обирати серед постачальників у різних галузях, включаючи охорону здоров'я та соціальну допомогу. У 2010 році була внесена поправка до Закону про охорону здоров'я та медичні послуги, яка зобов'язувала регіони та ради округів дозволяти громадянам обирати свого постачальника первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД), а також дозволяти приватним постачальникам ПМСД вільно створювати свою практику, якщо вони відповідають певним визначеним критеріям. Цілі цієї реформи полягали в тому, щоб збільшити вибір пацієнтів, розширити надання приватної медичної допомоги для розширення доступу до допомоги, а також підвищити якість та інновації через конкуренцію між постачальниками [15].

Е. Кассельс визначає, щоб вирішувати проблеми сектора охорони здоров'я, необхідна інституційна реформа та перетворення існуючих установчих, організаційних структур та систем управління. Реформа сфери охорони здоров'я, на його погляд, пов'язана з «визначенням пріоритетів, удосконаленням політики та реформуванням інститутів, через які ця політика здійснюється [16].

Дж. Філдінг, В. Дуглас Еванс, Вінсент Феліті та інші науковці, які є розробниками державної програми США «Здорові люди 2020», ввели поняття «якість медичного сервісу», розглядаючи досягнення вказаного показника через забезпечення організаційного механізму сфери охорони здоров'я. Місією запропонованої ними державної програми є: визначити загальнонаціональні пріоритети покращення здоров'я; підвищити обізнаність громадськості та розуміння детермінант здоров'я, хвороб та інвалідності та можливостей для прогресу; забезпечити вимірювані цілі та цілі, які застосовуються на національному, державному та місцевому рівнях; залучення різних секторів для вжиття заходів

для посилення політики та вдосконалення практики, які керуються найкращими наявними доказами та знаннями; визначення потреби в критичних дослідженнях, оцінці та зборі даних [17].

Важливо зазначити, що універсальної, тим більш, ідеальної системи охорони здоров'я не спостерігається в жодній країні світу, навіть у тих, де формуванню ефективних публічних механізмів у сфері охорони здоров'я приділяється колосальна увага як на рівні держави, так і з боку приватних структур.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз наукових підходів у реформуванні охорони здоров'я зарубіжних країн надав змогу зробити висновки, що фокус більшості з них направлено на трансформації у системі через удосконалення інформаційних, організаційних та фінансових механізмів публічного управління. Механізми та відповідні інструменти, що є дієвими для однієї країни, не завжди можна використати в іншій, зважаючи на відмінність у менталітеті, пріоритетах державної політики щодо розвитку системи охорони здоров'я, тощо.

Основними результатами проведення реформи в Україні мають стати: ефективна і доступна система охорони здоров'я, підвищення рівня і якості життя населення, підвищення якості та безпеки медичної допомоги, продуктивна зайнятість персоналу, що працює у галузі охорони здоров'я, підвищення рівня соціального забезпечення населення та оптимізації системи соціальної підтримки.

#### Список використаної літератури:

1. Вівсянник О. М. Порівняльний аналіз ефективності систем охорони здоров'я в країнах ОЕСР та ЄС. *Středoevropský věstník pro vědu a výzkum*. 2021. № 1. URL: <http://czvestnic.info/pdf/283483.pdf> (дата звернення: 09.02.2022).
2. Чечель А. О., Мостовий С. Е. Механізми публічного адміністрування у забезпеченні інформатизації сфери охорони здоров'я: зарубіжні практики. *Наукові перспективи*. 2021. № 3(9). С. 218–228.
3. Терещенко Д. А. Зарубіжний досвід державного управління процесами формування людського капіталу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 3. С. 128–134.
4. Яремко І. І. Підвищення ефективності механізмів управління закладами сфери охорони здоров'я. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*. 2021. № 2(6). С. 127–139.
5. Кошова С. П., Гбур З. В., Пархоменко-Кучевіл О. І. Розвиток фахівців в сфері охорони здоров'я та лікарів: теорія та практика : навч. посіб. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня «Рута», 2021. 340 с.
6. Криничко Л. Р. Розробка кадрового механізму державного управління системою охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: [http://www.dyu.nayka.com.ua/pdf/3\\_2020/42.pdf](http://www.dyu.nayka.com.ua/pdf/3_2020/42.pdf) (дата звернення: 09.02.2022).
7. Орлова Н. С., Бурик З. М. Державна інформаційна політика в Україні в сфері охорони здоров'я. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 2. С. 233–242.
8. Медична реформа. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya> (дата звернення: 09.02.2022).
9. Mehta S., Grant K., Ackery A. Future of blockchain in healthcare: potential to improve the accessibility, security and interoperability of electronic health records. *BMJ Health & Care Informatics*. 2020. URL: <https://doi:10.1136/bmjhci-2020-100217> (дата звернення: 09.02.2022).
10. Idil Shekh Mohamed, Jasmine Sprague Hepburn, Björn Ekman, Jesper Sundewall. Inclusion of Essential Universal Health Coverage Services in Essential Packages of Health Services: A Review of 45 Low- and Lower- Middle Income Countries. *Health Systems & Reform*. 2022. № 8(1). URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23288604.2021.2006587> (дата звернення: 09.02.2022).
11. Huihui Wang, Adanna Chukwuma, Radu Comsa, Tania Dmytraczenko, Estelle Gong & Lidia Onofrei. Generating Political Priority for Primary Health Care Reform in Romania. *Health Systems & Reform*. 2021. № 7(2). URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23288604.2021.1898187> (дата звернення: 09.02.2022).
12. Raisa Berlin Deber. Health Care Reform: Lessons From Canada. *American Journal of Public Health*. 2003. URL: <https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.93.1.20> (дата звернення: 09.02.2022).
13. Pablo Villalobos Dintrans. Why Health Reforms Fail: Lessons from the 2014 Chilean Attempt to Reform. *Health Systems & Reform*. 2019. № 5(2). URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23288604.2019.1589916> (дата звернення: 09.02.2022).
14. Marc Mitchell. Digital Technology and the Future of Health Systems. *Health Systems & Reform*. 2019. № 5(2). URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23288604.2019.1583040> (дата звернення: 09.02.2022).
15. Bo Burström, Kristina Burström, Gunnar Nilsson, Göran Tomson, Margaret Whitehead and Ulrika Winblad. Equity aspects of the Primary



- Health Care Choice Reform in Sweden – a scoping review. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5273847/> (дата звернення: 09.02.2022).
16. Andrew Cassels. Health sector reform : key issues in less developed countries. Forum on Health Sector Reform. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/59762> (дата звернення: 09.02.2022).
17. About Healthy People. Office of Disease Prevention and Health Promotion. URL: <https://www.healthypeople.gov/2020/About-Healthy-People> (дата звернення: 09.02.2022).

**Havrychenko D. G. Modern approaches to the reform of public mechanisms in the field of healthcare in foreign countries**

*The article is devoted to the study of various areas of health care reform in foreign countries by foreign scholars. The article substantiates the relevance of the chosen topic and proves the feasibility of the chosen topic based on the current state of health care in Ukraine and the need to improve and develop public governance mechanisms. The aim of the article is to analyze the current foreign approaches to the development of public governance mechanisms in the field of health care for their further implementation in various areas of reform in this area. in Ukraine. The main directions of health care reform in Ukraine are identified, as well as the main tasks of health care reform (financing the health care system, creating an effective quality control system for health care, development and updating of national industry standards and treatment protocols, implementation of state assessment of health care). technologies, creation of a competitive environment for medical institutions, development of voluntary health insurance, public-private partnership, telemedicine, eHealth, ensuring the development of medical education and science, etc.). The analysis of modern foreign scholars has made it possible to identify the main public mechanisms in the field of health care that have already been developed or transformed in the process of implementing reforms in Romania, Canada, USA, Chile and Sweden: financial, informational, institutional, organizational mechanisms. It should be noted that much attention of scholars is paid to the financial mechanism of public administration in all these countries, which requires constant transformation. The current view of foreign scholars focuses on important areas and tools of public transformation in health care: blockchain technology and other information and communication tools, the development of primary care, the organizational mechanism of medical services, a combination of public and private health insurance. Therefore, the conclusions identify opportunities for the development of Ukraine's health care system, taking into account foreign experience and international social standards: an effective and affordable health care system, improving the standard and quality of life, improving the quality and safety of health care. The implementation of these measures is possible thanks to a comprehensive government strategy for the development of health care and the introduction of effective public mechanisms in the industry, taking into account global challenges.*

**Key words:** public mechanisms, health care system, medical reform, reform, transformations, financing.

УДК 351.77 :578.834.1]-036.22(477)  
DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.3>

**Р. Ю. Грицко**

доктор наук з державного управління,  
кандидат медичних наук, доцент  
Львівського національного медичного університету  
імені Данила Галицького

**І. І. Фуртак**

кандидат наук з державного управління, доцент  
Львівського національного медичного університету  
імені Данила Галицького

**О. М. Грицко**

бакалавр медицини, магістр управління проектами,  
заступник головного лікаря з медсестринства  
КНП «1-а міська поліклініка м. Львова»

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ДЛЯ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ПАНДЕМІЇ COVID-19

*Пандемія COVID-19 показала, що система охорони здоров'я України як і низка інших країн не готова до чергової кризи такого масштабу. Виникла нагальна потреба розробки екстрених стратегічних заходів, в масштабах країни і у всіх сферах, необхідних для підготовки до чергової хвилі цієї епідемії чи інших епідемій. Це включає ефективніше управління медичним персоналом, впровадження мобільних технологій та ІТ-рішень, корисних у боротьбі з пандемією, а також розробка відповідних комунікаційних стратегій під час кризи для протидії маніпуляції громадською думкою. У більшості країн світу розроблені рекомендації уряду для виконання у разі майбутньої епідемії або надзвичайної військової ситуації. Необхідність модифікації системи охорони здоров'я є зрозумілим і Perezрілим питанням, добре відомим як експертам, так і особам, що приймають рішення в цій галузі, та громадянам, які користуються медичними послугами. До цього часу, хоча деякі недоліки системи були очевидними (одним із них є недостатнє фінансування), існувала низка сумнівів щодо пріоритетних напрямків змін у системі охорони здоров'я України. Водночас бракувало належних умов, включаючи усвідомлення важливості охорони здоров'я серед державних органів влади та громадськості. Пандемія COVID-19 дозволила зрозуміти ключові проблеми чіткіше ніж раніше і водночас сприяла значному збільшенню соціальної та політичної згоди для впровадження цих змін. Нам потрібно скористатися нинішнім моментом та внести зміни, які в короткостроковій і довгостроковій перспективі сприяли б поліпшенню якості здоров'я громадян та поліпшенню соціально-економічної ситуації. Ключовими моментами тривалого та складного процесу оптимізації системи охорони здоров'я є підвищення рівня обізнаності про важливість охорони здоров'я для суспільства та економіки. У статті демонструється необхідність розробки низки системних рекомендацій, які в умовах кризи необхідно впровадити урядом та структурами державних адміністрацій та виконавчими службами на місцях, щоб максимально забезпечити населення на випадок кризових ситуацій і надзвичайних випадків, перш за все – майбутньої епідемічної чи мілітарної загрози для населення.*

**Ключові слова:** COVID-19, криза СОЗ, рекомендації з подолання кризи, управління медичним персоналом, комунікаційні стратегії на випадок мілітарних загроз, епідемії, криз і катастроф.

**Постановка проблеми.** Метою статті є демонстрація необхідності розробки низки системних рекомендацій, які в умовах кризи слід впровадити урядом та структурами дер-

жавних адміністрацій та виконавчими службами на місцях, щоб максимально забезпечити населення на випадок кризових ситуацій і надзвичайних випадків, перш за все – майбутньої

епідемічної чи мілітарної загрози для населення. Ризик подальших епідемічних подій є більш ніж певним. Єдине в чому полягає обговорення – чи будуть це цикли від 10 до 15 років, чи – як показує математичне моделювання та епідеміологічні дані – ці цикли будуть скорочені до шести-восьми років. Тому немає нічого іншого, як почати готувати і державу, і суспільство – до наступної епідемічної кризи чи мілітарної загрози. Під час пандемії медичне обслуговування функціонує лише завдяки неймовірній відданості та самозреченню медичних працівників усіх рівнів. Тих, з ким влада ніколи не рахувалася і не зважала на їх потреби, чия важливість роботи ніколи не помічали і адекватно не оцінювали (адекватна інтелектуальним затратам оплата праці, доплати тощо).

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Як вітчизняні, так і чужоземні експерти наголошують, що охорона здоров'я потребує реформ і побудови системних рішень на випадок чергової кризи [1, 2, 3, 4]. У більшості країн світу розроблені рекомендації уряду для виконання у разі майбутньої епідемії або надзвичайної військової ситуації. Чому б не скористатися їхнім досвідом. Готовність до явищ такого масштабу, як пандемія COVID-19, неможливо розвинути в короткостроковій перспективі. Необхідність модифікації системи охорони здоров'я є зрозумілим і Perezrimim питанням, добре відомим як експертам, так і особам, що приймають рішення в цій галузі, та громадянам, які користуються медичними послугами.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є пропозиції щодо адекватної трансформації системи публічного управління на усіх рівнях у зв'язку з наростаючими небезпеками, пов'язаними з наявними і майбутніми епідеміями та надзвичайними мілітарними ситуаціями в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Хоча деякі недоліки медичної галузі були очевидними і раніше, (одним із них є недостатнє фінансування), існувала низка сумнівів щодо пріоритетних напрямків змін у системі охорони здоров'я України. Водночас бракувало належних умов, включаючи усвідомлення важливості охорони здоров'я серед державних органів влади та громадськості. Пандемія COVID-19 дозволила зрозуміти ключові проблеми чіткіше ніж раніше і водночас сприяла значному збільшенню соціальної та політичної згоди для впровадження цих змін. Нам потрібно скористатися

нинішнім моментом та внести зміни, які в короткостроковій і довгостроковій перспективі сприяли б поліпшенню якості здоров'я громадян та поліпшенню соціально-економічної ситуації. Ключовими моментами тривалого та складного процесу оптимізації системи охорони здоров'я є підвищення рівня обізнаності про важливість охорони здоров'я для суспільства та економіки [1].

У статті демонструється необхідність розробки низки системних рекомендацій, які в умовах кризи необхідно впровадити урядом та структурами державних адміністрацій та виконавчими службами на місцях, щоб максимально забезпечити населення на випадок кризових ситуацій і надзвичайних випадків, перш за все – майбутньої епідемічної чи мілітарної загрози для населення [2]. Для цього доречно в сучасних умовах створити Міжгалузеву службу кризового управління при КМУ (МСКУ), яка б працювала на постійній основі з правом розробки системних рекомендацій на випадок кризових ситуацій загально-національного масштабу в Україні [3]. Голова цієї служби при виникненні такої кризової ситуації за рішенням КМУ отримує статус віце-прем'єра з правом координації діяльності міністерств та публічних установ при КМУ (відомств, агенцій, служб, інших центральних органів управління), залучених згідно системних рекомендацій до розв'язання цих надзвичайних ситуацій. Ця Міжгалузєва служба (МСКУ) в своїх системних рекомендаціях розробляє Mapy ризиків і сценарії системи управління кризою.

Система стратегічних резервів: КМУ розробляє Огляд потенціалу та дефіциту стратегічних резервів, зокрема з залученням органів територіального (регіонального) і місцевого самоврядування та інших суб'єктів, включених до системи стратегічних резервів. Усі постачальники проходять оцінку безпеки з боку відповідних служб та піддаються контролю готовності системи продукції і поставок через спеціалізовані державні служби.

КМУ за участі МСКУ при КМУ розробляє багатолітній план поповнення стратегічних резервів на підставі аналізу потенційних ризиків за даними служб публічної та мілітарної безпеки, враховуючи аналіз ризиків, безпосередньо пов'язаних з катастрофами і кризовими ситуаціями.

Прем'єр-Міністр регулярно подає ВРУ звіти про розробку і виконання усіх вищезазначених планів і програм, зокрема щорічний звіт та щорічний план щодо стану стратегічних

резервів і готовності держави відповідно реагувати на кризові ситуації та катастрофи, зокрема – епідемії, що стосується питань громадського здоров'я.

Оскільки громадське здоров'я залежить лише на 10% від СОЗ, а решта чинників діють за межами медичної галузі, то в умовах наростаючих загроз, слід створити Міжгалузеву службу громадського здоров'я при КМУ(МСГЗ) [3].

Ця Міжгалузєва служба працює при КМУ на постійній основі для розробки системних рекомендацій щодо оптимізації інтегрованої системи громадського здоров'я в Україні. Ця служба насамперед покликана розробляти мапу ризиків і сценарії розвитку загроз та своєчасного моніторингу стану громадського здоров'я як в Україні, так і у світі, де має бути вказано роль публічних органів і установ у сфері громадського здоров'я України.

МСГЗ при КМУ покликана контролювати та імплементувати рекомендації і рішення, узгоджені й презентовані через міжнародні організації та сусідні держави у відповідь на загрози, що виникають в кризових ситуаціях та надзвичайних випадках – насамперед – в разі епідемічної чи міліарної небезпеки.

В разі пандемії Голова Міжгалузєвої служби громадського здоров'я при КМУ (МСГЗ) отримує статус віце-прем'єр міністра в справах пандемії і відповідає за координацію діяльності міністерств та урядових установ щодо реалізації при КМУ необхідних рішень по обмеженню ризику і наслідків заходів щодо подолання пандемії та епідемії в Україні.

МСГЗ при КМУ керує заходами структур КМУ щодо створення резервів ліків, витратних матеріалів, обладнання та устаткування і оснащення медичних установ. МСГЗ розробляє рекомендації щодо маршрутизації пацієнтів, ліків, витратних матеріалів, фінансових та інших ресурсів та оптимізації їх використання для подальшого розгляду і затвердження КМУ.

МСГЗ разом з МінЦифри вивчає та оптимізує стан розвитку системи контролю дистрибуції ліків і протидії їх недоступності, а також системного інформування медичних працівників, зокрема – фармацевтів, на такі випадки.

Розвиток фармакологічної галузі вигідний для економічної політики з огляду на її високу інноваційність та потребує постійного інвестування, має стати пріоритетом уряду і обов'язково враховуватись в середньо та довгостроковому плануванні, оскільки це забезпечить

доступність ліків під час криз. Це має передбачати розробку багаторічної програми розвитку фармацевтичної промисловості та сприяти публічно-приватному партнерству у сфері виробництва ліків та вакцин з розробкою відповідної Національної Програми Підтримка державного фармацевтичного сектора..

Така Програма має бути спрямована на розбудову державного потенціалу розробки і виробництва вакцин і ліків, насамперед вакцин нової генерації, що спирається на рекомбіновані білки та нуклеїнові кислоти, а також забезпечує фармацевтичній галузі вільний доступ до реальних медичних даних стосовно ефективності і ресурсів для нових розробок.

МСГЗ разом з НАНУ, АМНУ, МінСтратРозв, МОН та МОЗ розробляють дороговказ для розвитку мережі лабораторій, здатних при потребі розробляти необхідні препарати на базі доступної генетичної інформації патогена.

МОЗ веде поточний контроль і моніторинг потреб та оцінку системи продукції медичного призначення, а також її дистрибуції на випадок катастроф і кризових ситуацій, зокрема – епідемії.

В системних рекомендаціях має бути вказано ролі публічних установ стосовно сфери їх компетенції (наприклад – громадського здоров'я), ідентифіковано види загроз (наприклад – епідеміологічна катастрофа, економічна чи політична криза тощо), а також докладні описи та плани реагування на них з переліком залучених організацій та необхідних ресурсів[3].

Зокрема, необхідно розробити:

– принципи залучення окремих структур територіального самоврядування, громадянського суспільства, суспільних організацій та окремих експертів до процесів підготовки взаємодії,

– процеси управління кризою в кризових ситуаціях (передусім – епідеміологічної та мілітарної загрози).

Запропоновані Міжгалузєві служби (МС) при КМУ розробляють процедури реакцій на власні ініціативи структур територіального і місцевого самоврядування, суспільства загалом і громадських організацій та експертів, які виникають зі специфічних реакцій на загрози, а також принципи та сферу підтримки окремих структур територіального та місцевого самоврядування, суспільства загалом і громадських організацій та експертів на випадок необхідності їх включення до управління кризою [2, 3].

Вищезазначені МС при КМУ контролюють та оцінюють можливості реалізації (імплемен-

тації) рекомендацій та рішень, презентованих (запропонованих) через міжнародні організації та інші держави (передовсім – держави-сусіди) у відповідь на загрози, що торкаються кризових ситуацій, передусім – можливої епідемічної чи мілітарної загрози.

До цих розробок КМУ залучає фахівців зі сфери громадської комунікації, економіки, соціальною психологією та права й інших сфер [2, 3]. Аналогічні структури слід створити на рівні обласних і районних державних адміністрацій для підтримки діяльності виконавчих органів регіонального та місцевого самоврядування в умовах кризового управління на своїй території [4].

КМУ має створити відповідний спецфонд, де щорічно має резервуватись щонайменше 1 млрд грн. Витрати цього фонду здійснюються за рішенням КМУ скоординованого через віцепрем'єра з відповідних питань та повноважень.

Мінфін розробляє рекомендації щодо управління публічними фінансами в період кризи – епідемій, пандемій, інших кризових ситуацій, зокрема, щодо коштів з публічних джерел та ресурсів, введення в дію резервів та оцінки раціональності витрат. Мінфін запроваджує податок на надзвичайні випадки та кризові ситуації, що впроваджуються під час пандемій та інших кризових ситуацій, як підвищені податки на предмети розкошу.

МС при КМУ разом МОЗ та НСЗУ готують оцінку ефективності та дієвості (результативності) використання коштів на охорону здоров'я, зокрема економічну оцінку коштів та вигоду від профілактичних заходів, щоб збільшити роль профілактики у видатках на громадське здоров'я. Вони ж мають постійно моніторувати та удосконалювати стандарти (настанови) медичних послуг і процедур в системі охорони здоров'я України (СОЗУ) насамперед – на основі клінічних настанов ISO.

Вони ж здійснюють у співпраці поточний моніторинг і оцінку готовності СОЗУ до епідемій та інших кризових ситуацій. Щорічно ця оцінка подається на КМУ та у ВРУ як звіт про масштаб загроз та готовності сфери громадського здоров'я до ідентифікації загроз.

Загалом МС при КМУ мають розробити Комплексну стратегію управління ситуацією епідеміологічної (економічної, мілітарної) кризи, що охоплює суспільство з метою запобігання захворюванням (іншим загрозам) з метою рятування життя і мінімізації наслідків епідемій і кризових ситуацій внаслідок економічної чи мілітарної загрози.

МС при КМУ мають проектувати і запроваджувати рекомендації (настанови) у сфері протидії епідеміям і кризовим ситуаціям, а також – настанови й рекомендації щодо збору даних, критично важливих для управління боротьбою з епідеміями та кризовими ситуаціями.

МС при КМУ забезпечують через МінЦифри публічний доступ до інформації про маршрутизацію різноманітних послуг, споживачів (зокрема – пацієнтів), витратних матеріалів та ресурсів (насамперед – ліків), обладнання, устаткування та інструментів, а також щодо їх дефіциту для формалізованої комунікації у сфері поточного обміну інформацією, що має істотне значення для усвідомленої поведінки населення.

МС при КМУ разом з прикордонною службою розробляють Рекомендації щодо охорони кордонів, обов'язкового карантину, дислокації та обмеження міграції по території України у разі підтвердження зараження тощо.

А також МС при КМУ разом з МінЦифри розробляють Систему електронних комунікацій, зокрема за допомогою SMS і E-mail з даними популяції (можливо в рамках новоствореного Урядового Центру Безпеки, який забезпечуватиме інформацією про загрози і розсилатиме рекомендації, настанови та іншу необхідну інформацію або в структурі МінЦифри).

МОЗ у співпраці з головним санітарним лікарем України готують організаційну реформу у сфері санепідзабезпечення країни щодо зміни її структури з огляду на її потенціал і дефіцити (з повною ідентифікацією запасів в режимі on-line з календарем забезпечення і фінансування зазначених потреб відповідно до переглянутих санепіднастанов – національних стандартів) [1].

Головний санітарний лікар забезпечує у співпраці з МС при КМУ розробку дороговказу та сценаріїв дій у надзвичайних випадках – при епідеміях та мілітарних загрозах, а також – алгоритми поведінки у разі заражень різних типів та систему електронних комунікацій.

МС при КМУ разом з МОЗ, МінЕкології та МЗС співпрацюють стосовно протидії епідеміям та мілітарним загрозам з відповідними міжнародними структурами ЄС, ООН, ОБСЄ, НАТО тощо.

МС при КМУ разом зі структурами КМУ розробляють багаторічний план поповнення стратегічних резервів на підставі аналізу потенційних ризиків, а МОЗ, МінОборони, МінЕкології та інші структури виконавчої влади ведуть поточний моніторинг та інформують МС при КМУ про стан поповнення резервів, контракування поставок,

провадження наукових досліджень, диверсифікацію ланцюгів постачання, щоб опрацювати вчасно готовність системи постачання ліків, вакцин, інших матеріалів та обладнання згідно з потребами, пов'язаними з потенційними мілітарними загрозами, епідеміями тощо.

МС при КМУ разом з МОН і МОЗ розробляють і впроваджують модифіковані програми навчання в початкових, середніх та вищих школах щодо реакції на випадки криз, катастроф, мілітарних загроз, а також елементи оздоровчої профілактики, що розвивають суспільний капітал.

МС при КМУ разом з МінКультури у співробітництві з МОЗ, МОН і МВС створюють комплекси заходів щодо дослідження громадської думки щодо дій у сфері кризового управління, рівня включення суспільства до цих дій на засадах суспільної відповідальності, суспільної довіри до діяльності у сфері управління кризою, а також відповідно розробляють заходи щодо протидії негативним суспільним настроям та незадоволенню певних суспільних груп.

МС при КМУ разом органами місцевого самоврядування моніторують та картографують поточний стан забезпечення ресурсами, зокрема кадрами, регіонів та територіальних громад з метою розробки перспективних планів належного поповнення резервів [2; 4].

МС при КМУ розробляють проекти Системи координації суспільної діяльності під час можливих кризових станів, епідемій та мілітарних загроз.

МС при КМУ разом з центральними органами управління опрацюють сценарії створен-

ня коаліцій та готують плани міжнародного співробітництва на час можливих кризових станів, епідемій та мілітарних загроз.

**Висновки і пропозиції.** Надалі в процесі трансформації СОЗ України мережа лікувальних установ буде інтегруватись в медичні кластери – об'єднання на зразок територіальних медичних об'єднань (ТМО), як зазначено в переліку медичних закладів МОЗ України, чи медичних корпорацій, як це прийнято у світі, як за інтенсивністю медичної допомоги, так і територіально, щоб уникати надмірної конкуренції та забезпечити необхідну концентрацію ресурсів для ефективного функціонування СОЗ в цілому.

Загалом такі трансформації мають в Україні належне правове поле як щодо ТМО, так і корпоративного управління, але потребують довготривалої скоординованої діяльності як центральних органів управління, так і всієї управлінської вертикалі, для чого необхідна ефективна робота МС при КМУ

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Про державні медичні гарантії». Офіційний сайт Верховної ради України : веб-сайт. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Офіційний сайт Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» : веб-сайт. URL: <http://www.auc.org.ua/>
3. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства : веб-сайт. URL: <http://www.csi.org.ua/>
4. Реформа децентралізації влади в Україні – Децентралізація влади: веб-сайт. URL: <http://decentralization.gov.ua>

#### **Hrycko R. Yu., Furtak I. I., Hrycko O. M. Recommendation to health system of Ukraine for overcoming the COVID-19 crisis**

*Pandemic COVID-19 showed that Ukraine's health care system as a number of other countries are not ready for another crisis of this scale. An urgent need for developing emergency strategic measures has arisen, in all spheres necessary for preparing for another wave of this epidemic or other epidemics. This includes more efficient management of medical staff, implementation of mobile technologies and IT solutions useful in combating pandemic, as well as the development of relevant communication strategies during the crisis to counteract the manipulation of public opinion. In most countries, Government recommendations have been developed to perform in the event of a future epidemic or an extraordinary military situation. The need to modify the health care system is clear and exceeded by issues well known as experts and those who make decisions in this area and citizens who use medical services. By this time, although some of the deficiencies were obvious (one of them is insufficient funding), there was a series of doubts about the priority directions of changes in the health care system of Ukraine. At the same time, it lacked proper conditions, including awareness of the importance of health care among state authorities and the public. Pandemic COVID-19 allowed us to understand key problems clearer than before and at the same time contributed to a significant increase in social and political agreement to introduce these changes. We need to take advantage of the current moment and make changes that in the short and long term will contribute to improving the quality of human health and improve the socio-economic situation. The key points*

*of a long and complex health optimization process is to increase awareness of the importance of health care for society and economics. The article demonstrates the need to develop a number of system recommendations, which in the crisis should be introduced by the government and structures of state administrations and executive services in places to maximize the population in the event of crisis situations and emergencies, especially - the future epidemic or politic threat to the population.*

**Key words:** *COVID-19, health system crisis, recommendations for overcoming the crisis, management of medical staff, communication strategies in the event of miller.*

**В. В. Звірич**

кандидат медичних наук,  
докторант кафедри управління та бізнес-адміністрування  
Прикарпатського національного університету  
імені Василя Стефаника

## НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ПІДХОДИ У ДОСЛІДЖЕННІ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*В сучасних умовах децентралізаційних процесів відбуваються активні зміни у системі публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я. Змінюються не просто умови функціонування та особливості прояву управлінської системи, а цілісний механізм публічного управління персоналом. Тому актуальним є обґрунтування сутності, структури та елементного складу такого механізму.*

*У статті проаналізовано різні науково-прикладні підходи до структуризації і дослідження механізму публічного управління. Дослідження показало, що у сучасній науці існує два основні наукові підходи: 1) ті науковці, що виділяють однорівневу фасетну класифікацію механізмів державного управління за функціональною ознакою; 2) ті науковці, що виділяють багаторівневу ієрархічну та фасетну класифікацію за різними ознаками. Перша група науковців у процесі класифікації механізмів публічного управління виділяє кілька видів фасетної класифікації, а саме: економічний, організаційний, правовий, політичний, мотиваційний, інформаційний, інституційний механізми. Друга група науковців є прихильниками комплексного підходу до класифікації механізмів публічного управління виділяючи різні класифікаційні ознаки, серед яких основними є: за функціональною ознакою, інструментами впливу, за об'єктами і суб'єктами управління та галузями.*

*На основі дослідження особливостей функціонування механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я нами обґрунтовано додаткові критеріальні ознаки і підвиди досліджуваного механізму. За першою доданою класифікаційною ознакою – за об'єктами управління механізми публічного управління поділяються на ті, що стосуються: управлінського персоналу; адміністративних працівників; медичного персоналу; допоміжного та обслуговуючого персоналу. За другою доданою класифікаційною ознакою – за структурними елементами (процесами) механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяються на: підбір персоналу, навчання (розвиток) персоналу, оцінка, мотивація, контроль, звільнення працівників. За третьою доданою класифікаційною ознакою – за видами управлінської діяльності – механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяються на: планування, аналітика, прогнозування, мікроменеджмент, облік, контроль, оцінка і моніторинг, організація і координація, консультування, комунікація.*

**Ключові слова:** управління персоналом, публічне управління, механізм, класифікація, структура і склад.

**Постановка проблеми.** Дослідженням механізмів публічного управління в Україні займається чимало науковців. Такі дослідження стосуються різних сфер державного управління, зокрема: систем освіти, охорони здоров'я, житлово-комунальної, інфраструктури і благоустрою, молоді і спорту, фінансової та фіскальної системи, пенсійного та соціального забезпечення. При цьому механізми державного регулювання різних сфер мають

низку спільних характеристик і особливостей, але однозначно мають ряд відмінних та специфічних особливостей для кожної з них. Крім того значні відмінності існують і в окремих управлінських елементах в межах різних сфер державного управління, зокрема: управління персоналом, стратегічного та тактичного планування, управління фінансами, управління зв'язками з громадськістю, операційне управління, управління ризиками та управління контролем



і моніторингом. Враховуючи такі специфічні відмінності метою даного дослідження є вивчення різних науково-прикладних підходів стосовно дослідження механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я в контексті дедукції від загальних спільних рис механізмів різних галузей до деталізації окремих специфічних елементів об'єкта дослідження.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематику класифікації механізмів публічного управління досліджують такі вітчизняні науковці: В. Бакуменко, М. Біль, О. Голинська, Г. Куспляк, Н. Мирна, Л. Приходченко, М. Рудницька, О. Федорчак та інші. У наукових працях відображено різні наукові підходи до класифікації механізмів публічного управління та адміністрування. Водночас недостатньо дослідженими є питання, що стосуються специфіки державного регулювання роботи персоналу у галузі охорони здоров'я.

**Мета статті** – проаналізувати наукові підходи до класифікації механізмів публічного управління та обґрунтувати комплексну класифікацію механізмів публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я з врахуванням специфіки її функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з найдієвіших інструментів дослідження механізму державного управління персоналом у галузі охорони здоров'я є проведення детальної класифікації самого об'єкта дослідження. Застосування інструментів класифікації дає можливість розподілити цілісну систему на певні складові об'єкти, що уподібнюються за певною ознакою.

В Енциклопедичному словнику з державного управління наведено кілька основних понять, що стосуються даного об'єкта дослідження, зокрема:

– класифікація систем управління – це «поширений спосіб упорядкування систем управління за певними ознаками» [1, с. 319];

– класифікація напрямів державного управління – це «упорядкування напрямів державного управління як виду суспільної діяльності» [1, с. 319];

– класифікація державно-управлінських рішень – це «упорядкування державно-управлінських рішень за основними напрямками та формами державного управління» [1, с. 319].

Тобто з вищенаведених тлумачень очевидно, що під класифікацією здебільшого розуміють упорядкування елементів певної системи. Тому метою детального дослідження науково-прикладних підходів до класифікації механізмів державного управління персоналом

у публічній сфері є упорядкування окремих її елементів задля визначення ролі і місця кожного елемента у цілісній системі.

Сучасні дослідники з питань державного управління розуміючи важливість процесів структурування та класифікації приділяють цим питанням чимало наукових публікацій [2–10]. Аналізуючи загальні підходи до класифікації механізмів державного управління у різних науковців приходимо до висновку, що більшість усіх їх можна поділити на 2 групи:

1) ті науковці, що виділяють однорівневу фасетну класифікацію механізмів державного управління за функціональною ознакою;

2) ті науковці, що виділяють багаторівневу ієрархічну та фасетну класифікацію за різними ознаками.

Аналіз науково-прикладних підходів до класифікації механізмів державного управління за функціональною ознакою у різних науковців показує, що багато з них виділяють однакові види механізмів з додаванням кількох додаткових (рис. 1).

З рис. 1 видно, що більшість дослідників визначають такі види механізмів публічного управління: економічний, організаційний, правовий та політичний. Інші види: мотиваційний, інформаційний, інституційний – зустрічаються рідше у дослідників. А такі види як мотиваційний, соціальний, цільовий, ресурсний та науково-методичний з'являються по одному разу у дослідників. Підсумовуючи приходимо до висновку, що кожен з авторів беручи основоположні види механізмів публічного управління за основу додають по одному-два види до базових в залежності від специфіки їх дослідження.

Друга група науковців підтримує комплексний підхід до класифікації механізмів публічного управління виділяючи різні класифікаційні ознаки. Так, Р. Рудницька класифікуючи механізми державного управління виділила 4 класифікаційні ознаки [8]:

1) за методами механізми публічного управління поділяють на економічні, організаційні, психологічні та спеціальні;

2) за важелями впливу механізми поділяють на економічні, фінансові та правові;

3) за інструментами впливу механізми поділяють на програми і технології;

4) за політикою механізми публічного управління поділяють на економічну, соціальну, фінансову, культурну, промислово, правову, інформаційну політики та нормативне забезпечення.

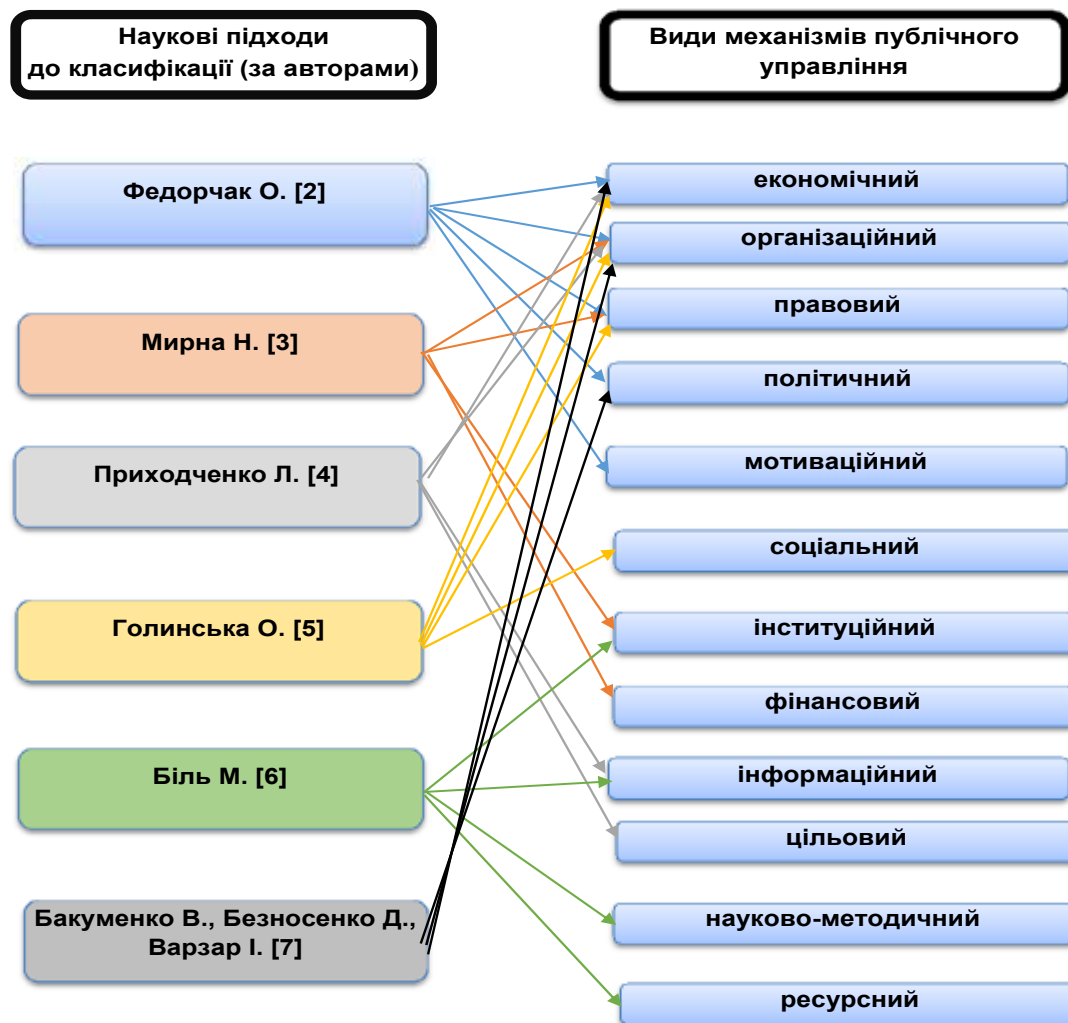


Рис. 1. Наукові підходи до однорівневої фасетної класифікації механізмів публічного управління

\* Джерело: розробка автора

Ще ширшу класифікацію складу і структури механізмів державного регулювання пропонує Г. Куспляк [9]:

1) за суб'єктами управління механізми державного управління поділяються на: суб'єкти вищого, обласного, районного, місцевого рівня та рівня територіальних громад;

2) за функціональною ознакою механізми поділяють на: економічний, мотиваційний, правовий, організаційний, політичний, бюджетний, податковий, інформаційний, соціальний, фінансовий, господарський;

3) за об'єктами управління механізми державного управління поділяються на: соціальний захист, пенсійне страхування, безпека;

4) за галузевим управлінням: транспорту, спорту, охорони здоров'я, туризму, будівництва, культури та освіти;

5) за видами управлінської діяльності: планування, прогнозування, організація, прийняття

рішень, облік і контроль, підбір кадрів, регулювання, комунікація, координація, мотивація;

6) за інструментами, методами та важелями впливу: економічні, бюджетні, фінансові, податкові, соціальні, організаційні, спеціальні, психологічні, маркетингові, правові;

7) за ресурсами управління: грошові, матеріально-технічні, інформаційні, інституціональні, методологічні, інтелектуальні, організаційні та нормативно-правові;

8) за змішаною ознакою механізми державного управління поділяються на: організаційно-правовий, бюджетно-податковий, матеріально-технічний, соціально-культурний, соціально-правовий.

До цієї ж групи науковців, які є прихильниками багаторівневої фасетної та ієрархічної класифікації відноситься О. Федорчак [10]. На думку науковиці класифікувати механізми державного управління можна за наступними ознаками:

1) за видами механізми поділяються на: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий;

2) за політикою: економічна, соціальна, фінансова, культурна та промислова;

3) за методами: організаційні, економічні, психологічні, спеціальні;

4) за важелями: економічні, фінансові, правові;

5) за інструментами: технології та програми;

6) за правовим забезпеченням: закони, укази Президента, Постанови Кабінету Міністрів, Накази міністерств і відомств, статuti юридичних осіб;

7) за інформаційним забезпеченням: звіти юридичних осіб, одноразові обстеження, інтернет, ЗМІ, статистичні збірники;

8) за нормативним забезпеченням: інструкції, нормативи, норми, стандарти, методичні вказівки.

Запропоновані різними науковцями підходи до класифікації мають як багато спільних (подібних) класифікаційних груп та видів, так і певні відмінні ознаки та особливості. З більшістю підходів ми погоджуємось, але у процесі даного дослідження виникає необхідність обґрунтування класифікації складу та структури механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я. Таким чином на відміну від вище проаналізованих підходів розроблена нами класифікація відрізняється за кількома характеристиками:

– по-перше, розроблена нами класифікація обґрунтовує типологізацію складу і структури механізму публічного управління, а не державного управління (тобто має більшу кількість підскладових);

– по-друге, відображає класифікацію не усіх механізмів за видами, а лише управління персоналом у публічній сфері;

– по-третє, стосується не усіх галузей, а безпосередньо галузі охорони здоров'я.

В узагальненому вигляді запропоновану нами багаторівневу класифікацію механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я наведено на рис. 2.

Наведена на рис. 2 класифікація є фасетною, оскільки усі виокремлені класифікаційні ознаки не є ієрархічно пов'язані між собою, а лише системно розкривають усі складові і структурні елементи механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

У наведеній на рис. 2 класифікації нами доповнено 3 класифікаційні ознаки:

1) за об'єктами управління;

2) структурними елементами (процесами);

3) видами управлінської діяльності.

За першою доданою класифікаційною ознакою – за об'єктами управління механізми публічного управління поділяються на ті, що стосуються:

– управлінського персоналу;

– адміністративних працівників;

– медичного персоналу;

– допоміжного та обслуговуючого персоналу, а саме лаборантів; медичних асистентів; фармацевтів; медичних сестер та акушерів.

За другою доданою класифікаційною ознакою – за структурними елементами (процесами) механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяють на:

– механізм підбору персоналу охоплює процеси аналізу анкет претендентів, інтерв'ювання, співбесіду та ознайомлення претендента з функціональними обов'язками, оформлення працівника на роботу;

– навчання та розвиток персоналу включає процеси адаптації нових працівників на робочому місці, систематичне навчання та підвищення кваліфікації працівників, розвиток нових знань, вмінь та навичок у працівників;

– оцінка персоналу включає процеси систематичного аналізу результативності діяльності працівників, оцінювання ефективності їх роботи, рейтингування та ранжування працівників за результатами роботи;

– мотивація персоналу передбачає процеси стимулювання працівників за результатами оцінювання їх діяльності, а також мотивування до ефективнішого виконання своїх обов'язків у майбутньому;

– контроль роботи персоналу охоплює поточний та підсумковий контроль у вигляді спостереження та аналізу основних показників діяльності працівників з метою попередження негативних ситуацій та дотримання планових показників роботи;

– звільнення працівників передбачає оформлення необхідних документів при звільненні працівника та проведення вихідної співбесіди щодо з'ясування причин звільнення.

За третьою доданою класифікаційною ознакою – за видами управлінської діяльності – механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяються на:

– планування – це складова механізму публічного управління персоналом, яка перед-

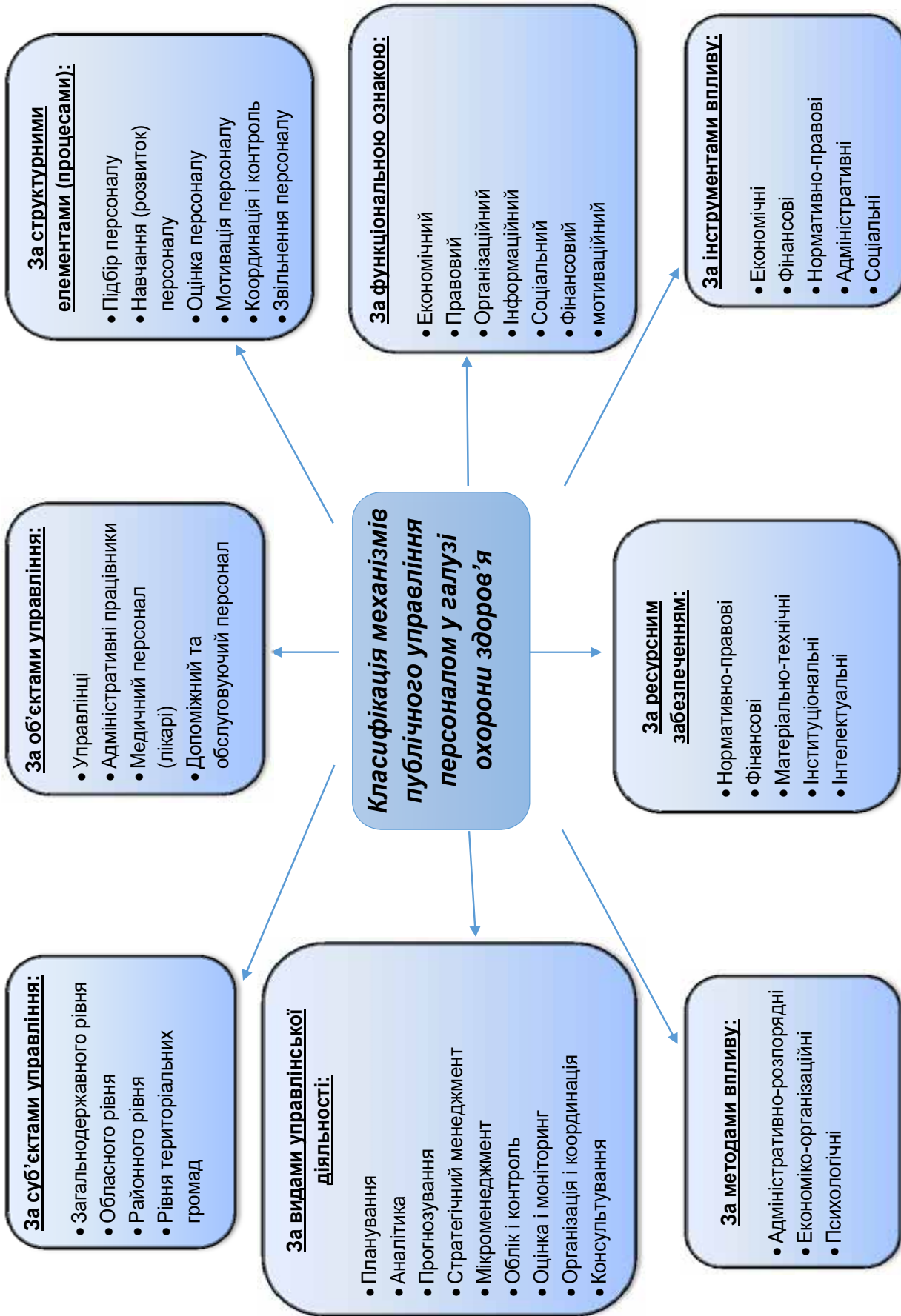


Рис. 2. Класифікація механізмів публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я

\* Джерело: розробка автора

бачає формування планових показників формування плану забезпечення трудовими ресурсами різних категорій з врахуванням вікових, освітніх та інших характеристик і вимог; складання плану виконання завдань для працівників та ключових показників результативності їх досягнення; формування плану підвищення кваліфікації та розвитку персоналу;

– аналітика – це одна з найважливіших і першочергових складових механізму публічного управління персоналом, оскільки передбачає проведення детального аналізу усіх управлінських та операційних процесів, вивчення причинно-наслідкових зв'язків певних явищ і процесів, факторів, що впливають на них чи зумовлюють їх;

– прогнозування – важлива складова управлінського механізму, яка передбачає на основі екстраполяції минулих подій, моделювання розвитку процесів і явищ, аналізу тенденцій змін розробити реалістичний, оптимістичний та песимістичний прогноз розвитку аналізованих показників чи управлінських систем;

– стратегічний менеджмент – це складова механізму публічного управління, яка охоплює обґрунтування стратегічного бачення, місії, стратегічних цілей розвитку та тактичних напрямів їх імплементації з врахуванням сильних внутрішніх сторін організації та можливостей і загроз зовнішнього середовища.

– мікроменеджмент – це важливий елемент управлінської системи, що є підскладовою операційного менеджменту і передбачає інструменти, методи та механізми щоденної управлінської роботи керівника стосовно організації само менеджменту та управління підлеглими;

– облік є елементом механізму публічного управління, який передбачає реєстрацію усіх господарських операцій в організації, що пов'язані з рухом персоналу, а саме: облік прийняття на роботу, переміщення, суміщення посад, облік нагород і заохочень та звільнення персоналу;

– контроль – це складова механізму публічного управління персоналом, яка передбачає постійний моніторинг за дотриманням запланованих показників, відповідності фактичних даних нормам і стандартам, спостереження за раціональністю організації праці та ефективністю роботи;

– оцінка і моніторинг – є складовими механізму публічного управління персоналом, яка включає розробку систему оцінювання основних процесів, що пов'язані з менедж-

ментом персоналу (критерії оцінки, індикатори і параметри оцінки), їх застосування на практиці ц процесі постійного моніторингу поточних, проміжних та кінцевих результатів роботи персоналу різних категорій;

– організація і координація діяльності – це ключові складові усієї системи управління персоналом та мікроменеджменту, що передбачає системне поєднання окремих елементів у цілісну систему, тобто вище перелічених складових у єдину організаційну систему з конкретними виконавцями і управлінцями та координаторами діяльності;

– консультування – це один з нових елементів механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я і передбачає своєчасну, прозору комунікацію з стейкхолдерами;

– комунікація – це складова механізму публічного управління персоналом, яка передбачає взаємодію між усіма зацікавленими сторонами, обмін інформацією між ними.

**Висновки і пропозиції.** Узагальнюючи проведені дослідження очевидно, що представлена на рис. 2 багатокритеріальна класифікація механізмів публічного управління персоналом детально розкриває структуру, елементні зв'язки, підвиди та складові об'єкта дослідження. Обґрунтовані нами у процесі даного дослідження нові класифікаційні критерії і підвиди дозволили відібрати ключові основи для доведення другої і третьої складової гіпотез даного дисертаційного дослідження: удосконалення механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я досягається через реалізацію цілісної системи взаємопов'язаних заходів, що комплексно враховують усі аспекти: підбору, оцінки, мотивації, ефективності використання та розвитку персоналу та система публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я через свою специфічність на різних ієрархічних рівнях включатиме диференційовані підходи до вирішення подібних проблем. Таким чином розкриті класифікаційні критерії та структурні елементи є передумовою для детальної аналітики щодо застосування їх у практичній діяльності у галузі охорони здоров'я.

#### **Список використаної літератури:**

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

2. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування* : електронне наукове фахове видання. 2008. № 1. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua>
3. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво* : електрон. наук. фахове вид. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>
4. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 300 с.
5. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу : монографія. Одеса : ВМВ, 2013. 272 с.
6. Біль М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект : монографія / за наук. ред. О. Б. Крайник. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 228 с.
7. Державне управління: Словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
8. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
9. Куспляк Г. Класифікаційний склад та структура механізмів державного управління. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 23. С. 61–74.
10. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. Науковий вісник. 2008. Вип. 1. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/O\\_Fedorchak.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/O_Fedorchak.pdf)

### **Zvirych V. V. Scientific-applied approaches in the study of the mechanism of public management of personnel in the field of healthcare**

*In the current context of decentralization processes, there are active changes in the system of public personnel management in the field of health care. Not only the conditions of functioning and peculiarities of the manifestation of the management system are changing, but also the integral mechanism of public personnel management. Therefore, it is important to substantiate the nature, structure and elemental composition of such a mechanism.*

*The article analyzes various scientific and applied approaches to the structuring and study of the mechanism of public administration. The study showed that in modern science there are two main scientific approaches: 1) those scientists who distinguish one-level faceted classification of mechanisms of public administration on a functional basis; 2) those scientists who distinguish multilevel hierarchical and faceted classification on various grounds. The first group of scientists in the process of classification of mechanisms of public administration identifies several types of faceted classification, namely: economic, organizational, legal, political, motivational, informational, institutional mechanisms. The second group of scholars is in favor of an integrated approach to the classification of mechanisms of public administration, highlighting various classification features, among which the main ones are: by functional feature, instruments of influence, by objects and subjects of management and industries.*

*Based on the study of the peculiarities of the mechanism of public management of personnel in the field of health care, we have substantiated additional criteria and subtypes of the studied mechanism. According to the first added classification feature – according to the objects of management, the mechanisms of public administration are divided into those related to: management staff; administrative staff; medical staff; support and maintenance staff. According to the second added classification feature – by structural elements (processes) mechanisms of public personnel management in the field of health care are divided into: personnel selection, training (development) of personnel, evaluation, motivation, control, dismissal of employees. According to the third added classification feature – by types of management activities – mechanisms of public management of personnel in the field of health are divided into: planning, analytics, forecasting, micromanagement, accounting, control, evaluation and monitoring, organization and coordination, consulting, communication.*

**Key words:** *personnel management, public administration, mechanism, classification, structure and composition.*

УДК 351:504+008

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.5>

**І. А. Кононенко**

кандидат педагогічних наук,  
докторант  
Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті досліджено ефективні шляхи поширення екологічної культури в суспільстві на основі удосконалення комунікаційного процесу. Досліджено теоретичні та практичні аспекти інформаційної діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері реалізації екологічної політики та поширення екологічної культури. Наголошено на односторонності цього процесу та важливості переходу інформування на наступний рівень розвитку – комунікаційну взаємодію. Окреслено ключові проблеми зниження якості розуміння у процесі комунікації та виділено основні комунікаційні бар'єри. Зауважено, що комунікація може розглядатися у трьох напрямках (засіб зв'язку між об'єктами матеріального або духовного світу; спілкування чи передача інформації від особи до особи або від соціального суб'єкта до іншого соціального суб'єкта; передача інформації від системи до системи). З'ясовано, що термін «комунікація» досі не має єдиного трактування, хоча існує велика кількість визначень цього поняття. Підкреслено, що в науці управління комунікація найчастіше означає прямий вплив повідомлень комунікатора на реципієнта, а її ефективність залежить від механізму зворотного зв'язку. Окреслено розуміння поняття «державна комунікація» та його відмінність від «комунікація в державному управлінні». Наголошено на важливості такого виду комунікації в екологічній сфері. Охарактеризовано напрями побудови моделі ефективного комунікаційного процесу в екологічній сфері (в системі публічного управління). Розглянуто підходи до визначення комунікаційної взаємодії та комунікаційного процесу між владою і громадськістю. Розкрито сутність стратегічних комунікацій та встановлено важливість зв'язків із громадськістю. Наведено цілі стратегічних комунікацій в екологічній сфері. Зазначено, що екологічна комунікація має на меті запобігання будь-якій шкоді навколишньому середовищу. Наголошено на важливості упровадження співробітництва щодо спільного вирішення екологічних проблем на основі формування комунікаційної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, бізнес-структурами, інститутами громадянського суспільства, громадськими лідерами тощо.*

**Ключові слова:** екологічна культура, екологічна політика, державна комунікація, стратегічні комунікації, екологічний дискурс.

**Постановка проблеми.** Екологічна культура в суспільстві як об'єкт досліджень має специфічні особливості. Таку культуру можна описувати як складну систему, що складається з безмежної кількості підсистем. Однак варто наголосити, що така система є комунікаційною. Багато науковців сьогодні впевнені в тому, що інформаційна діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері реалізації екологічної політики та поширення екологічної культури у практичній частині проявляється у вигляді односторонньої комунікації,

що базується на принципі інформування. Отже, таке інформування обов'язково має перейти на наступний рівень розвитку – комунікаційну взаємодію між усіма зацікавленими суб'єктами.

Аналіз актуальних досліджень і публікацій. У науковому полі дослідження проблем комунікаційного процесу в екологічній сфері, що стосується системи публічного управління, аналізу наявних підходів до їх розв'язання в роботах науковців окреслюється за різними напрямками та в різних аспектах. Зауважимо, що в загальному вигляді такий процес у науці управління

розглядається як драйвер прогресивних змін. Дослідженню комунікаційного процесу присвятили свої роботи такі науковці, як В. Буренко, Н. Дніпренко, А. Кулінченко, В. Плохих, Д. Терещенко, К. Тригуб, Л. Усаченко та інші. Специфічні аспекти комунікацій досліджували: С. Іванова (проблеми зниження якості розуміння інформації), А. Зайцева (екологічний дискурс), О. Михайловська (теоретичні аспекти комунікаційної взаємодії в системі публічного управління), Б. Гамільтон (стратегічні комунікації), І. Сухенко (екологічна комунікація) та інші. Водночас питання налагодження дієвого комунікаційного процесу на рівні місцевого самоврядування щодо вирішення екологічних проблем досі є малодослідженим.

**Мета статті** полягає в дослідженні основних характеристик комунікаційного процесу загалом та в екологічній сфері зокрема.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Загальновідомим є те, що через спілкування будуються нові функціональні системи та виникає взаємодія. Важливим аспектом на початку дослідження комунікаційного процесу та моделювання ефективної системи комунікацій у напрямі поширення екологічної політики та екологічної культури є проведення чітких меж між: 1) комунікацією як процесом обміну інформацією; 2) організаціями чи окремими особами як її суб'єктами (носіями).

О. Селіванова комунікативний намір, що являє собою інтенцію, визначає як акт попередній словесному, тобто осмислений намір, який, по суті, є метою та обумовлює комунікативні стратегії та засоби їх реалізації [1]. Цілі ж формуються в межах соціокультурного простору [2]. С. Іванова та С. Абельсеїтова [3], звертаючись до проблеми зниження якості розуміння в процесі комунікації, окреслюють сучасні комунікаційні бар'єри: 1) бар'єр «межі уяви» (втрата не менш ніж 30% інформації); 2) активний мовний фільтр (демонструє, що саме може бути передано за допомогою інформаційного каналу); 3) «тезаурус-бар'єр» (враховує звичну картину світу людей, що спілкуються та запаси доступних інструментів комунікації); 4) пасивний фільтр уяви (дає уявлення про факт втрати інформації під час її прийому); 5) бар'єр обсягу запам'ятовування (кількість інформації, яку людина може запам'ятати). Представлені бар'єри є актуальними для комунікаційного процесу в екологічній сфері, однак у межах нашого дослідження варто додати такий важливий

бар'єр, як соціокультурні відмінності, що здатен вплинути на процес усвідомлення екологічних проблем та подальшого їх вирішення.

Комунікація може розглядатися як: засіб зв'язку між об'єктами матеріального або духовного світу; спілкування чи передачу інформації від особи до особи або від соціального суб'єкта до іншого соціального суб'єкта; передачу інформації від системи до системи. Термін «комунікація» досліджувався з початку ХХ ст., але досі не знайшов єдиного трактування. У науковій літературі існує величезна кількість визначень цього поняття, що інколи можуть дуже суттєво відрізнитись один від одного. Одразу зазначимо, що різні визначення не виключають одне одного, а продовжують, доповнюють, розглядають додаткові аспекти комунікації. Вважається, що слово «комунікація» у загальному розумінні походить від латинського *communication* («повідомлення, передача»). За Н. Луманом, комунікація – це селекція трьох важливих елементів: інформації, повідомлення та розуміння.

У науці управління найчастіше комунікація означає прямий вплив повідомлень комунікатора на реципієнта. У публічному управлінні комунікація розглядається також у вигляді певного руху інформаційних потоків, інструменту діалогу, складника процесу взаємодії між владними структурами та громадянським суспільством. Водночас ефективність комунікації залежить від механізму зворотного зв'язку між владою та суспільством.

Державна комунікація – це процес обміну інформацією органів державної влади, органів місцевого самоврядування з різними інституціями суспільства. Варто відокремлювати поняття «державна комунікація» від «комунікація в державному управлінні», що полягає в обміні інформацією всередині органу влади. Завданнями комунікації є: підтримка суспільством дій влади, за рахунок посилення довіри громадян до інституцій держави; реалізація державної політики за рахунок впливу на громадську думку; підтримка належного зворотного зв'язку з громадянами для оцінки результатів роботи; налагодження співпраці зі ЗМІ (засобами масової інформації) тощо. Зокрема співпраця зі ЗМІ є досить важливою складовою у процесі інформування громадськості про екологічну політику, що здійснюється державою, створення позитивного іміджу влади у сфері вирішення екологічних проблем та поширення екологічної культури в суспільстві [4].



Побудова моделі ефективного комунікаційного процесу в екологічній сфері (в системі публічного управління) є надскладним завданням, але перспективним напрямом подальших досліджень. Для початку варто розглянути наявні моделі комунікаційної взаємодії на рівні місцевого самоврядування. Д. Терещенко комунікативну взаємодію визначає як інформаційний обмін між інститутами державного управління на місцях та споживачами їхніх послуг (населенням, підприємствами, установами й організаціями), що включає взаємозв'язки учасників комунікаційного процесу [5]. Л. Усаченко акцентує увагу на важливості розробки в Україні стратегічної програми, що здатна удосконалити комунікативний процес між владою і громадськістю. Н. Дніпренко детально досліджує інформаційні зв'язки між: інститутами державної влади і громадського суспільства; представниками влади і громадськістю. На думку В. Буренко, існують певні рівні комунікативної взаємодії: суспільний (відносини між суб'єктами політичної та суспільної діяльності); публічний (асоціативний) (відносини між інститутами громадянського суспільства); особистий (малі групи). А. Кулінченко, з думкою якого важко не погодитись, оптимальною моделлю комунікативної взаємодії визнає модель діалогу та правового партнерства, що включає певні особливості: необхідність розширення кола суб'єктів та координації їхньої діяльності; поглиблення практики тісної співпраці між ЗМІ та інститутами громадянського суспільства; моніторинг реакції суспільства щодо державної політики; побудова ефективного комунікації з різними громадськими групами [6].

У системі публічного управління окремим видом комунікаційної взаємодії є зв'язки з громадськістю. Однак такий вид є більше технологічним проявом комунікаційного процесу, оскільки не включає дієвого зворотного зв'язку. Деякі науковці зазначають, що комунікаційна діяльність державного управління відповідає поняттю «зв'язки з громадськістю», хоча й виходить за його межі [7]. Метою такого виду комунікаційної взаємодії в публічному секторі є побудова дієвої системи комунікації. Основними завданнями зв'язків із громадськістю є: участь у процесі демократизації державного управління; залучення громадян до державного управління тощо. Проте підкреслимо, що практична діяльність відділів зв'язків з громадськістю органів управління не узгоджується з формальною.

Важливого значення в дослідженні комунікаційних процесів екологічної сфери набувають стратегічні комунікації [8]. Так, Б. Гамільтон розглядає стратегічні комунікації як «вплив на масову свідомість з використанням слів, зображень, символів та дій для досягнення встановлених цілей і розуміння політичних інтересів» [9]. В екологічній сфері виокремлюють такі цілі стратегічних комунікацій: 1) агітаційно-інформаційна (поширення інформації про необхідність захисту природи); 2) дослідницька (дослідження актуальних проблем довкілля); 3) активізаційна (вплив на екологічну свідомість громадян); 4) регулятивна (регуляція за допомогою соціальної реклами, законодавства тощо) [10].

І. Сухенко [11] зазначає, що екологічна комунікація зазвичай розглядається як спілкування про екологічні питання та наголошує на дискусійних питаннях щодо того, що можна вважати екологічним. За такого підходу автор підкреслює, що комунікація може досліджуватись як діяльність, явище і сфера дослідження. Екологічна ж комунікація має на меті запобігання будь-якій шкоді навколишньому середовищу та повинна сприяти залученню всіх способів комунікації до реалізації мети. І. Сухенко також вказує на різницю феноменів комунікації в інформаційному суспільстві (задоволення потреб суспільства) та екологічної комунікації (задоволення потреб середовища). Ґрунтуючись на зазначеному, середовище починає відігравати роль активного актора комунікаційного процесу.

Варто зробити наголос на тому, що найважливішим чинником поширення екологічної культури в суспільстві є сучасні інформаційно-комунікаційні технології. Такі технології дозволяють не лише інформаційно взаємодіяти в режимі реального часу, а й передбачають процес організації взаємодії та формування стійких мережевих відносини.

Отже, погодимось з авторами, які екологічну комунікацію розглядають як злиття теорії комунікації та навколишнього середовища. В інформаційному суспільстві без налагодження ефективного комунікаційного процесу між усіма суб'єктами публічного управління у сфері екології неможливо сприяти поширенню екологічної політики та екологічної культури в нашій державі. Тобто не можна змінити одне (стан екологічної сфери), не реформувавши інше (процес поширення екологічної культури та відносини між суб'єктами екологічної політики). Тому дуже важливо упроваджувати співробітництво

щодо спільного вирішення екологічних проблем на основі формування комунікаційної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, бізнес-структурами, інститутами громадянського суспільства, громадськими лідерами тощо. Тож, комунікаційна взаємодія є підґрунтям для поширення екологічної культури й обов'язковим його елементом.

**Висновки.** Нерозуміння важливості співпраці в екологічній сфері між органами державної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, бізнес-структур, а також нерозуміння актуальності цього питання з боку громадського суспільства є однією з причин відсутності значних зрушень у вирішенні екологічних проблем як держави загалом, так і кожної територіальної громади окремо. За допомогою комунікації: формується розуміння навколишнього середовища; виокремлюються засоби, що використовується для визначення екологічних проблем; відбувається пошук шляхів вирішення таких проблем тощо. Подальший розвиток комунікаційного процесу в аспекті поширення екологічної політики держави та екологічної культури серед громадськості має передбачати не лише розробку формальних правил поширення інформації, але і створення основи та належних умов такого поширення, використання сучасних інструментів координації цього процесу за рахунок наявного потенціалу.

#### Список використаної літератури:

1. Селіванова О. О. Лінгвітична енциклопедія. Полтава : Довкілля. Київ, 2011. 203 с.
2. Зайцева А. В. Типологія текстів екологічного дискурсу ФРГ : дис. ... канд. ф. н. : 10.02.04. Зайцева Анна Валерьевна. Смоленск, 2014. 253 с.
3. Ivanova S., & Abelseitova S. Комунікація: проблема зниження якості розуміння. *Communications and Communicative Technologies*. 2021. № 21. С. 33–41. <https://doi.org/https://doi.org/10.15421/292104>
4. Місцеве самоврядування: словник-довідник / уклад. О. М. Руденко, І. В. Козюра, Н. В. Ткаленко та ін. Київ : Кондор, 2016. 203 с.
5. Терещенко Д. А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд наук з державного управління : 25.00.02. Діна Акрамівна Терещенко ; Харківський РІДУ. Харків, 2009. 207 с.
6. Михайловська О. В. Теоретичні аспекти комунікаційної взаємодії в науці публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2020. № 4(71). С. 32–37.
7. Романенко Є. О. Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості. *Демократичне врядування*. 2014. Вип. 14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_14\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11) (дата звернення: 02.01.2022)
8. Tereshchenia O. Стратегічні комунікації у науково-теоретичному дискурсі. *Communications and Communicative Technologies*. 2020. № 20. С. 116–121.
9. Hamilton, B. (2012) "Persuasion and Power: The Art of Strategic Communication". *Political Science Quarterly*. 2012. 128(4). P. 780–781
10. Зайцева А. В. Коммуникативные стратегии экологического дискурса ФРГ. *Вестник Иркутского государственного лингвистического университета. Серия Филология*. Иркутск : ИГЛУ, 2013. № 4(25). С. 244–250.
11. Sukhenko I. Екологічна комунікація: досвід переосмислення. *Communications and Communicative Technologies*. 2016. №24(12). С. 146–148.

#### Kononenko I. A. Current Issues of Environmental Communication in the System of Public Governance

*The article investigates effective ways of spreading ecological culture in society on the basis of improving the communication process. Theoretical and practical aspects of information activity of public management and local self – government in the sphere of realization of ecological policy and dissemination of ecological culture are investigated. It is noted about the one-sidedness of the process and the importance of the transition of information to the next level of development – communication interaction. The main problems of reducing the quality of understanding in the communication process are outlined and the main communication barriers are identified. It is noted that communication can be considered in three directions (means of communication between objects of the material or spiritual world; communication or transfer of information from person to person or from a social subject to another social subject; transfer of information from system to system). It has been found that the term "communication" still does not have a single interpretation, although there are many definitions of this concept. It is emphasized that in the science of management, communication often means the direct impact of the communicator's messages on the recipient, and its effectiveness depends on the feedback mechanism. The understanding of the concept of "public communication" and its difference from "communication in public administration" is*

*outlined. The importance of this type of communication in the environmental sphere is emphasized. The directions of construction of the model of effective communication process in the ecological sphere (in the system of public management) are characterized. Approaches to the definition of communication interaction and communication process between government and the public are considered. The essence of strategic communications is revealed and the importance of public relations is established. The goals of strategic communications in the environmental sphere are given. It is noted that environmental communication aims to prevent any damage to the environment. The importance of introducing cooperation in the joint solution of environmental problems based on the formation of communication interaction between public authorities, local governments, business structures, civil society institutions, community leaders, etc. was noted.*

**Key words:** *ecological culture, ecological policy, state communication, strategic communications, ecological discourse.*

**Х. М. Кохалик**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри регіонального та місцевого розвитку  
Інституту державного управління  
Національного університету «Львівська політехніка»

## ГРОМАДСЬКІ АСАМБЛЕЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ПРОЦЕСУ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*У статті висвітлено досвід використання громадських асамблей як інструменту залучення громадян до процесу ухвалення рішень в зарубіжних країнах. Охарактеризовано структуру громадських асамблей, яка складається з наступних елементів: громадяни, координаційна група, консультативна рада, панель експертів, команда фасилітаторів та наглядова група. Зазначено, що громадські асамблеї утворюються на місцевому, регіональному та національному рівнях, складаються в середньому з 90 довільно обраних учасників, які впродовж 11 місяців виконують роботу на навчальному етапі – отримання необхідної інформації від незалежних експертів та різних стейкхолдерів; консультаційному – заслуховування громадськості для збору інформації та думок громадян; деліберативному – особисті зустрічі учасників у малих групах для обговорення та оцінювання результатів, які були отримані на попередніх етапах; та етапі ухвалення рекомендацій. Описано процес створення та діяльності перших громадських асамблей з питань виборчої реформи в канадській провінції Британська Колумбія та Онтаріо, учасникам яких вдалось виробити рекомендації щодо удосконалення виборчої системи. Наведено приклади створення та функціонування громадської асамблеї з питань соціального захисту в Англії, членами якої були напрацьовані рекомендації щодо фінансування соціального захисту дорослого працюючого населення та людей старшого віку, та громадської асамблеї з питань клімату в Данії, учасники якої розробили перелік рекомендацій з удосконалення національної кліматичної політики. Зроблено висновок, що долучення до деліберативних процесів широкого кола громадян, організація робочого середовища таким чином, щоб надати усім однаково можливість отримання усієї необхідної інформації, донесення свого відчуття чи бачення, обміну аргументованими думками щодо вирішення актуального для суспільства питання чи проблеми, робить громадські асамблеї важливим інструментом деліберативної демократії.*

**Ключові слова:** громадська асамблея, громадськість, громадська участь, залучення громадян, деліберативний процес, ухвалення рішень.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в зарубіжних країнах набувають важливого значення інноваційні деліберативні форми залучення громадян до ухвалення політичних рішень. Учасники громадських асамблей, громадських журі, консенсусних конференцій отримують змогу долучитись до обговорення проблемних питань та вироблення об'єктивних і неупереджених рекомендацій щодо їх вирішення на основі врахування точок зору широкого кола громадськості. Нові інструменти громадського залучення покликані підвищити довіру громадян до органів влади та налагодити між ними дієву взаємодію задля спільного вирішення суспільно важливих проблем.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Участь / залучення громадян до процесу ухвалення рішень в Україні досліджували у своїх працях І. Абрамюк, Е. Афонін, Р. Войтович, Л. Гонюкова, В. Дорох, І. Каспрук, О. Софій, І. Тимечко, О. Черній тощо. Європейським центром некомерційного права підготовлено огляд стандартів та практик щодо участі громадськості в процесі прийняття рішень у країнах-членах Ради Європи [1]. Водночас потребує уваги зарубіжна практика використання нових форм залучення громадян, зокрема таких як громадські асамблеї.

**Метою статті** є вивчення зарубіжного досвіду використання інструменту громадських

асамблей для залучення громадян до процесу ухвалення рішень.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з даними Організації економічного співробітництва та розвитку, отриманими внаслідок дослідження репрезентативних деліберативних процесів у різних країнах, громадські асамблеї утворюються на місцевому, регіональному та національному рівнях, складаються в середньому з 90 учасників, які виконують роботу впродовж 11 місяців, використовують різні методи громадської участі (опитування, громадські консультації, круглі столи), виробляють детальні колективні рекомендації для органів влади [2, с. 35–37].

Структура громадської асамблеї складається з наступних елементів:

- громадяни, які обираються довільно, шляхом жеребкування;

- координаційна група, яка здійснює керівництво асамблеєю. Координатори відповідальні за процес довільного обрання та запрошення експертів, зацікавлених сторін та фасилітаторів. Головною рисою координаторів є їх неупередженість та незалежність від тих, хто фінансує процес;

- консультативна рада, яка розробляє ключові критерії відбору осіб до панелі експертів/зацікавлених сторін. До складу консультативної ради можуть входити вчені і практики специфічної сфери інтересів;

- панель експертів / зацікавлених осіб, яких запрошує координаційна група задля забезпечення справедливого та широкого представлення думки на основі визначених консультативною радою критеріїв. Вони можуть надавати відповіді на конкретні запитання, заслуховувати певні групи чи окремих осіб, а також задавати запитання членам панелі. Внесок експертів може бути у формі особистої розмови, запису, у письмовій формі чи шляхом прямої трансляції;

- команда фасилітаторів, яка призначається координаторами. Фасилітатори є присутніми на кожному засіданні асамблеї без права висловлення власної думки. Їх команда повинна бути неупередженою та достатньо великою для забезпечення шанобливого середовища, де кожний може взяти участь в обговоренні;

- наглядова група, до складу якої можуть входити громадяни, представники уряду, правовласники (представники тих, чиї права під загрозою), технічні експерти з дорадчих процесів та інші зацікавлені сторони такі, як неурядові організації чи корпорації. Роль органу полягає у здійсненні

моніторингу цілого процесу задля забезпечення його відповідності стандартам [3, с. 8–9].

Громадські асамблеї мають певні характерні особливості. Члени асамблей обираються із широких верств населення; асамблеї продукують глибокі, виважені рекомендації; створення асамблей є чітко продуманим та професійно організованим задля забезпечення інтенсивної та змістовної участі усіх членів [4, с. 11].

Учасники громадських асамблей виконують роботу на наступних етапах: навчальному – отримання необхідної інформації від незалежних експертів та різних стейкхолдерів; консультативному – заслуховування громадськості для збору інформації та думок громадян; деліберативному – особисті зустрічі учасників у малих групах для обговорення, обмірковування та оцінювання результатів, які були отримані на попередніх етапах; ухвалення кінцевих рекомендацій [5, с. 21–22].

Громадські асамблеї припиняють діяльність після завершення виконання своєї проектно-орієнтованої роботи. Канадський науковець Лері Петриквін пропонує створення громадських асамблей на постійній основі. На його думку, це породжуватиме постійний діалог між громадянами та законодавцями, внесок членів асамблей у процес вироблення політики віддзеркалюватиме погляди суспільства, а зацікавлені групи осіб не зможуть лобювати власні інтереси від імені «мовчазної більшості» [6, с. 79].

Життєздатність та успішність громадської асамблеї залежить від наявних ресурсів, чіткості сформульованого запитання, попередньої ретельної підготовки та організації роботи. Чим правильніше розроблений та спланований процес формування та діяльності асамблеї, тим вірогідніше, що кінцеві рекомендації будуть чіткими та практичними. Учасники повинні мати змогу представлення своїх рекомендацій виробникам рішень та здійснення моніторингу їх імплементації [4, с. 5–6].

Науковці зазначають, що громадські асамблеї сфокусовані не виключно на місцевих чи регіональних проектах, а на дослідженні проблемних питань, які хвилюють усе суспільство [5, с. 11]. Так перша широкомасштабна Громадська асамблея, яка була створена у 2004 році канадською провінцією Британська Колумбія займалась питанням удосконалення виборчої системи. Асамблея складалась із 160 громадян, які були довільно обрані у 79 виборчих округах. Для обговорення принципів та практики функціонування виборчих

систем асамблеєю було утворено 12 дискусійних груп. Учасниками було сформульовано перелік цінностей, яких необхідно дотримуватись у роботі, зокрема такі, як повага до людей та їхньої думки; відданість процесу; проста, чітка та лаконічна комунікація; позитивне відношення тощо. Для залучення громадськості до обговорення, було організовано 50 громадських слухань та надано можливість надсилання коментарів, які розміщувались на веб-сайті асамблеї для громадського розгляду. Напрацьовану асамблеєю пропозицію щодо зміни виборчої системи було винесено на референдум [7, с. 9–13].

Слідуючи прикладу Британської Колумбії, створена у 2007 році в Онтаріо Громадська асамблея з питань виборчої реформи зібрала різноманітну групу простих громадян для здійснення оцінки власної виборчої системи, проведення порівняння її із системами в інших демократичних країнах та обрання кращої з них для провінції. Члени асамблеї пройшли комплексну навчальну програму. Упродовж 8-місячної роботи асамблеї відбувались широкі консультації з громадськістю, зокрема було проведено 41 громадські збори. Асамблея стала яскравим прикладом залучення громадян до процесу прийняття рішень. Кінцева пропозиція асамблеї щодо переходу до змішаної пропорційної виборчої системи була винесена на референдум [8, с. 2].

Не дивлячись на те, що ухвалені канадськими громадськими асамблеями рекомендації були винесені на референдум, вони не отримали достатньої підтримки громадян. Причинами такого результату були недостатньо приділений час роз'яснювальній кампанії серед населення, брак доступної для виборців інформації, складність та непопулярність запропонованої виборчої системи [9, с. 41].

Упродовж останніх років створювались громадські асамблеї для пошуку відповідей на запитання у різних сферах публічної політики. Так у 2018 році в Англії було утворено Громадську асамблею з питань соціального захисту. До складу асамблеї увійшли 47 довільно обраних громадян Англії. Упродовж двотижневого періоду членами асамблеї було розроблено низку чітких та конкретних рекомендацій щодо фінансування соціального захисту дорослого працюючого населення та людей старшого віку. Рекомендації були взяті до уваги парламентськими комітетами із здоров'я і соціального захисту та житлового господарства, громад і місцевого самоврядування при дослідженні питання дов-

гострокового фінансування соціального захисту дорослого населення [10, с. 5].

У 2019 році в Данії було створено першу національну Громадську асамблею з питань клімату, де данська громадськість мала змогу висловити свою думку щодо планування національної кліматичної політики. Асамблея складалась з 99 осіб, відібраних на основі кількох простих критеріїв, таких як вік, географічне розташування, рівень освіти та доходів. Упродовж 2020–2021 років внаслідок консультацій з експертами, низки діалогів та дебатів членами асамблеї були розроблені рекомендації з питань запровадження кліматичної освіти, екологічного інвестування та податків, виробництва та утилізації біомаси, використання сільськогосподарських земель, використання екологічно безпечного транспорту, розташування об'єктів з відновлювальної енергетики тощо. Перелік рекомендацій був наданий міністру з питань клімату, енергетики та комунальних послуг, а також відповідному профільному комітету данського парламенту [11, с. 6].

**Висновки.** Долучення до деліберативних процесів широкого кола громадян, організація робочого середовища таким чином, щоб надати усім однакову можливість отримання усієї необхідної інформації, донесення свого відчуття чи бачення, обміну аргументованими думками щодо вирішення актуального для суспільства питання чи проблеми, робить громадські асамблеї важливим інструментом деліберативної демократії. Активна участь громадян та врахування їхніх думок у процесі вироблення рішень засвідчує демократичність взаємовідносин між владою та громадськістю. Перспективним напрямом подальших досліджень є практика використання інструментів деліберативної демократії в зарубіжних країнах.

#### Список використаної літератури:

1. Участь громадськості в процесах прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. Європейський центр некомерційного права. Страсбург, 2016. 57 с. URL: [civik\\_Europe\\_2016.pdf](http://civik_Europe_2016.pdf) (kmu.gov.ua) (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
2. OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing, Paris. 196 pp. URL: <https://doi.org/10.1787/339306da-en> (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
3. The Extinction Rebellion Guide to Citizens' Assemblies (2019). 28 pp. URL: [The-Extinction-](http://The-Extinction-)

- Rebellion-Guide-to-Citizens-Assemblies-Version-1.1-25-June-2019.pdf – Google Drive (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
4. IIDP (2020) How to run a citizens' assembly: a handbook for local authorities based on the Innovation in Democracy Programme. 49 pp. URL: [IIDP\\_handbook\\_-\\_How\\_to\\_run\\_a\\_citizen\\_assembly.pdf](#) ([publishing.service.gov.uk](#)) (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
  5. Merkel, W., Milačić, F., Schäfer A. (2021): Citizens' Assemblies – New Ways to Democratize Democracy. Vienna : FES Regional Office for international Cooperation. 35 pp. URL: [Citizens' Assemblies \(fes.de\)](#) (дата звернення: 15 січня 2022 р.)
  6. Patriquin Larry (2019) Permanent Citizens' Assemblies: A New Model for Public Deliberation. London: Rowman and Littlefield International, 2019. 93 pp. URL: [pca.pdf](#) ([rowmaninternational.com](#)) (дата звернення: 20 січня 2022 р.)
  7. Making Every Vote Count: The Case for Electoral Reform in British Columbia. Final report, 2004. 18 pp. URL: [CA FINAL.indd](#) ([ubc.ca](#)) (дата звернення: 20 січня 2022 р.)
  8. Democracy at Work: The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform: A Record of Ontario's First Citizens' Assembly Process. Queens Printer for Ontario, 2007. 262 pp. URL: [Print CA\\_bkgd\\_report\\_toc\\_](#) ([gov.on.ca](#)) (дата звернення: 22 січня 2022 р.)
  9. Constitutional Conventions and Citizens' Assemblies: power to the people? Briefing Paper. 2020. 49 p. URL: [Constitutional Conventions and Citizens' Assemblies: power to the people?](#) ([parliament.uk](#)) (дата звернення: 22 січня 2022 р.)
  10. Citizens' Assembly on Social Care: Recommendations for Funding Adult Social Care. 2018. 32 p. URL: [citizens-assembly-report.pdf](#) ([parliament.uk](#)) (дата звернення: 25 січня 2022 р.)
  11. The Citizens' Assembly on Climate Issues: Recommendations. 2021. 95 p. URL: [Borgertingets anbefalinger\\_ENG.pdf](#) ([kefm.dk](#)) (дата звернення: 25 січня 2022 р.)

### **Kokhalyk Kh. M. Citizens' Assemblies as a Tool for Engaging Citizens in Decision-Making in Foreign Countries**

*This article highlights the experience of using citizens' assemblies as a tool for engaging citizens in decision-making in foreign countries. The article characterizes the citizen assembly structure, which involves the following elements: citizens, coordinating group, advisory board, expert/stakeholder panel, facilitation team, oversight panel. Designed at local, regional, or national levels, citizen assemblies consist on average of ninety randomly selected participants who carry out their work within eleven months at the learning phase – getting all the necessary information from independent experts and various stakeholders; consultation phase – holding open hearings to gather information and opinions from the general public; deliberative – face-to-face meetings in small groups to discuss, assess, and ponder the results and arguments of the previous phases; decision-making – agreeing on the final recommendations. The article describes the design and activity of the first citizens' assemblies on electoral reforms in British Columbia and in Ontario in Canada, which produced recommendations on how to improve the electoral system. The paper demonstrates the examples of designing and organizing the work of the citizens' assembly on social care in England, whose members developed recommendations for funding adult social care for both working age and older people, as well as of the citizens' assembly on climate issues in Denmark, whose participants provided input and recommendations on planning national climate policies. The paper concludes that engaging diverse public in deliberative processes, encouraging learning environment in such a way that everyone possesses equal opportunity of getting all the necessary information, exchanging his feelings, vision, thoughtful opinions on solving topical issues, makes citizens' assemblies a crucial deliberative democracy tool.*

**Key words:** *citizens' assembly, the public, citizen participation, citizen engagement, deliberative process, decision-making.*

**А. В. Кузьмич**

асистент кафедри права і публічного управління  
та адміністрування  
Державного університету економіки і технологій

## НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ, СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ «САМОВРЯДНА ОРГАНІЗАЦІЯ»

*У статті міститься аналіз наукових підходів до визначення поняття, сутності та змісту «самоврядна організація». Автор досліджує особливості визначення поняття та тотожність й відмінність понять «саморегульована організація», «саморегулівна організація» та «самоврядна організація», які наведені вітчизняними та закордонними науковцями у своїх працях.*

*Дослідження сутності та змісту самоврядних організацій у сучасній науці з публічного управління та адміністрування знаходиться тільки на початковому етапі та визначена необхідність подальшого дослідження даного питання, що спровоковано сучасною тенденцією. Вона полягає у розвитку демократичних процесів, які притаманні більшості розвинених держав світу.*

*Автором визначено, що термін «саморегульована організація» не достатньо широко представляє сутність цього визначення, так як визначення «саморегулювання» відображає більш, як упорядкування та вид функціонування певних об'єктів економічної діяльності, в свою чергу, як «самоврядування» є відображенням суспільного життя громадськості.*

*У свою чергу, автор статті визначає, що термін «саморегулівна організація» не є доречним з морфологічної точки зору та унеможлиблює висвітлення змісту даного поняття.*

*Особлива увага у статті присвячена аналізу визначення даних понять у законодавчих актах, як вітчизняного, так й міжнародного рівня.*

*Провівши аналіз останніх публікацій вітчизняних та закордонних вчених, автором роботи було визначено, що терміни «саморегульована організація» й «саморегулівна організація» та зміст цих понять слід включити до визначення «самоврядна організація, що найбільш доречно відображає зміст та сутність поняття.*

*Автор визначає поняття «самоврядна організація»: як недержавні інституції, які створені з метою задоволення суспільних інтересів та потреб, організації громадськості, що сприяють розвитку одного чи декілька видів діяльності суспільства.*

*Стаття закінчується визначенням подальших перспектив для розгляду характеристик самоврядних організацій, їх функцій, форм та механізмів діяльності і особливостей гарантій їх функціонування в системі публічної влади.*

**Ключові слова:** самоврядна організація, саморегулююча організація, саморегулівна організація, самоврядування, саморегулювання.

**Постановка проблеми.** Питання визначення поняття «самоврядна організація» у науковому просторі публічного управління набуває надзвичайної актуальності, адже, виходячи з того, що сьогодні на території України, завдяки демократизації суспільства, притаманний високий рівень залучення самоврядних організацій в публічні процеси. Саме ці процеси дають поштовх у визначенні функцій, принципів та механізмів залученості таких організацій у суспільне життя громадськості. Для того, щоб надати подальших наукових розробок даному питанню, необхідно визначити, що є самоврядною організацією

та що включає в себе дане поняття. Наразі в науковому, юридичному, публічному та ринковому просторі є поняття: саморегульовані організації, саморегулівні організації та самоврядні організації, де останні найменше визначені та описані. У сукупності ці фактори слугують підтвердженням обраної теми даної статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики поняття, сутності та змісту самоврядних, саморегулюючих та саморегулівних організацій присвячено досить невелику кількість наукових праць, зокрема, це питання розглядалось



у роботах Г.О. Аболотіна, Ю.Є. Атаманової, А.В. Басової, О.А. Беляневича, Є.М. Білоусова, Є.П. Бондаренко, Ж.В. Гарбар, В.А. Гвоздїй, О.О. Герасимова, О.М. Гончаренко, І.Г. Журиної, Ю.В. Єльнікової, А.В. Матвійчука, О.В. Медведчука, С.В. Науменко, О.М. Непомнящого, Є.А. Павлодського, М.М. Слюсаревського, Ю.О. Суркової, О.А. Ястребова та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Слід зазначити, що поняття «самоврядна організація» не є значно дослідженим науковою спільнотою. Значна кількість наукових праць присвячена неурядовим громадським організаціям, громадянському суспільству, державно-приватним партнерством, коли питання визначеності та формування поняття «самоврядна організація» залишається осторонь наукових та суспільних процесів.

Стикаючись у науковій літературі з питаннями, пов'язаними з сутністю та функціонуванням самоврядних організацій можна зазначити, що наукова спільнота ототожнює поняття «саморегульована організація», «самоврядна організація» та «саморегульована організація». Задля визначення поняття «самоврядна організація», в першу чергу, слід дослідити та визначити, що відображає поняття «самоврядування» та «саморегулювання» науковою спільнотою.

**Мета статті** полягає в тому, щоб визначити особливості наукових підходів до визначення поняття, сутності та змісту «саморегульована організація», «саморегульована організація» та «самоврядна організація» та виокремити визначення поняття «самоврядна організація».

**Виклад основного матеріалу.** На думку Матвійчука А.В. самоврядування – це самостійне ініціативне регулювання суб'єктами певного виду діяльності, правил надання послуг, їхнього змісту і якості, а також дисциплінарної відповідальності суб'єктів за їхнє порушення [7]. В цьому контексті поняття «самоврядування» є універсальним та його застосування притаманно до будь-якої суспільної діяльності громадськості та будь-якого рівня.

У свою чергу, О.В. Медведчук визначає самоврядування, як спосіб регулювання при мінімальному державному втручанні, коли учасники групи з організованою правовою стратегією визначають правила реалізації певної діяльності, контролюють дотримання цих правил та використовують певні методи впливу на порушників [8].

Згідно політологічного словника, самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, що реалізується безпосередньо або через органи місцевого самоврядування – ради, органи самоорганізації населення, територіальні збори [10].

Тобто, самоврядування визначається з юридичної точки зору – як право введення певної діяльності, спрямованої на суспільство, з соціальної точки зору – як процес регулювання певної діяльності.

Більшість науковців, на відміну від самоврядування, розглядають саморегулювання більш економічним та господарським процесом, ніж частиною публічного управління.

О.М. Непомнящий визначає, що саморегулювання – це самостійне реагування об'єкта управління на зовнішні події (збурення), які порушують його нормальне функціонування. Саморегулювання досягається за допомогою зворотного зв'язку і здійснюється у формі самоналаштування та самоорганізації [9]. Слід зазначити, що науковець розглядає саморегулювання, як процес діяльності певного індивіда, а не публічної, суспільної чи соціальної системи вцілому.

Так, наукові праці Беляневич О.А. свідчать, що саморегулювання діяльності – це впорядкування домовленостей (угод) суб'єктів господарювання незалежно від рівня саморегулювання первинного (укладення господарського договору) та вторинного (домовленість учасників саморегулювання про створення саморегулюючих організацій та в межах певних домовленостей управління діяльністю у конкретній галузі) [4].

Ж.В. Гарбар у своєму визначенні відображає зв'язок між економічним видом діяльності та некомерційними неурядовими організаціями, визначаючи юридичний статус такої організації, він зазначає, що саморегулювання – це виконання функцій регулювання діяльності представників певної професії чи галузі виробництва самими учасниками відповідного ринку, об'єднаними в некомерційну неурядову організацію зі статусом юридичної особи [5].

Проведений аналіз показує, що ототожнювати поняття «саморегулювання» та «самоврядування» не є доречним, так як до понять притаманна різна галузь застосування. Термін «саморегулювання» відображає більш, як упорядкування та вид функціонування певних об'єктів економічної діяльності, в свою чергу, як «самоврядування» є відображенням суспільного життя громадськості.

Визначивши поняття «самоврядування» та «саморегулювання» слід проаналізувати визначення понять «самоврядна організація», «саморегулююча організація» та «саморегульована організація», які ототожнюються вітчизняними та закордонними науковими вченими.

В.А. Гвоздй, з юридичної точки зору, визначає самоврядну організацію, як інститут публічного права, створений на підставі закону, який виконує низку суспільно значущих функцій, пов'язаних з реалізацією публічного інтересу, у певній професійній сфері [6].

Відображення самоврядної організації в процесі державно-суспільного партнерства відображає Ю.О. Суркова. На її думку, самоврядна організація це – представник інтересів своїх членів перед державою, а з іншого – кваліфікований агент державно-громадських інтересів у середовищі професійних учасників, відбувається процес узгодження інтересів усіх суб'єктів ринку з інтересами держави [11].

На думку А.В. Матвійчука самоврядна організація – це елемент громадянського суспільства, який повинен мати конструктивну взаємодію з державою з питань регулювання відповідної діяльності та має недержавний характер [7].

У проекті Закону України «Про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання» від 10 вересня 2009 року за № 4841-1 зазначено, що фахове саморегульоване і самоврядне об'єднання (надалі – фахове об'єднання) – це вид громадського об'єднання, що створюється шляхом самоорганізації фізичних та/або юридичних осіб з метою реалізації суспільних інтересів, впровадження засад саморегулювання та/або професійного самоврядування у визначеній професії, сфері діяльності чи галузі відповідно до статуту об'єднання [3]. Тобто, у цьому чітко визначається тотожність понять «саморегульована організація» та «самоврядна організація». Аналогічна тотожність вбачається й у наукових працях науковців.

Так, О.М. Гончаренко, Є.П. Бондаренко, С.В. Науменкова, Ю.В. Єльнікова, Н.Ю. Філатова мають аналогічну позицію, щодо визначення поняття «саморегульована організація» з ринкової точки зору. На думку автора статті, найбільш наповним визначенням є думка Н.Ю. Філатової, яка дає таке визначення саморегульованої організації, як невідприємницьке товариство, засноване на засадах членства суб'єктів професійної та/або підприємницької діяльності, яке створюється з метою задоволення індивідуальних і суспільних інтересів шляхом уповнова-

ження такої організації на виконання функцій із розробки і прийняття правил, норм і стандартів діяльності для членів організації, здійснення контролю за дотриманням членами організації розроблених нею правил (та/або вимог чинного у відповідній галузі законодавства), притягнення до відповідальності членів організації, які допустилися певних порушень, а також здійснення інших функцій, спрямованих на одночасне задоволення інтересів її членів і захист інтересів широкого кола споживачів їхніх товарів (робіт або послуг) [12].

Перехідною є думка, яка включає ринкові та суспільно-публічні ознаки у визначенні саморегульованих організацій Ж.В. Гарбар. На її думку, саморегульовані організації – це невідприємницькі товариства, засновані на засадах членства суб'єктів певного виду підприємницької або професійної діяльності, які в установленому порядку набули відповідного статусу, виконують передбачені законодавством повноваження по регулюванню діяльності своїх учасників (визначають правила і стандарти підприємницької чи професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, та контролюють їх виконання; передбачають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок виробництва членами саморегульованих організацій товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості тощо), та можуть реалізовувати делеговані державно-владні повноваження (здійснювати контроль (нагляд) за діяльністю суб'єктів підприємницької чи професійної діяльності; проводити професійну атестацію, ліцензування; встановлювати нормативні вимоги до певного виду підприємницької чи професійної діяльності) [5].

Тотожні до визначення «самоврядні організації» є думка Немомнящого О.М., який зазначає, що саморегульовані організації в Україні діють як громадські об'єднання, створені на засадах професійної належності до однієї професії чи виду діяльності. Надання громадському об'єднанню статусу саморегульованої організації відбувається на підставі рішення спеціально уповноваженого органу державної влади у відповідній сфері у разі його відповідності установленим вимогам [9].

З юридичної точки зору, російський вчений, О.А. Ястребов розглядав можливе визначення саморегульованих організацій як публічних суб'єктів права, оскільки вони, на його думку, наділені деякими публічними повноваженнями

в результаті аутсорсингу, тобто механізму виведення певної діяльності поза сфери повноважень виконавчої влади через контракти з сторонніми виконавцями на конкурсній основі [14].

У закордонній літературі визначення понять «самоврядна організація» (Self-government Organizations) та «саморегульована організація» (Self-regulatory Organizations) також отожднюється.

С.М. Еш зазначає, що саморегульована організація – це недержавний інститут – регулятор фінансового ринку, що створюється як добровільне неприбуткове об'єднання професійних учасників ринку, яке має на меті захист інтересів своїх членів [13].

На думку Перета де Марзо, саморегульована організація – це неурядова організація, регулюючі органи якої можуть вийти замість державного регулювання. Саморегульована організація здійснює певний рівень повноважень у галузі, він має право створювати та застосовувати нормативні стандарти у галузі [15].

Тобто у закордонних працях також помітна розбіжність у визначенні понять «саморегульована організація», одні вчені розглядають саморегульовану організацію, як елементи фінансового ринку, інші – як елемент публічного управління.

В законодавстві України немає чітко визначеного поняття «самоврядна організація». Єдиним документом, яким було визначено поняття «саморегулююча організація» є Модельний Закон «Про саморегулюючі організації», який був прийнятий на двадцять дев'ятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНГ (Постанова № 29-7 від 31 жовтня 2007 року).

**Висновки.** Даний аналіз визначення поняття «самоврядна організація» та тотожних до нього понять дає власне визначення автором статті поняття «самоврядна організація» та визначено основні ознаки:

– самоврядні організації характеризуються прийняттям самостійних рішень відповідними суб'єктами, заснованих на їх потребах, інтересах, волі, а також принципах права;

– ґрунтуються на неможливості протиріччя з положеннями чинного законодавства вільного розсуду суб'єктів саморегулювання;

– спрямовані на врегулювання суспільних відносин, що належать до сфери державного регулювання;

– відрізняються легітимністю і рівноправним становищем суб'єктів, які самостійні, ініціа-

тивні, мають автономію власної волі і здатність нести самостійну відповідальність;

– характеризуються відсутністю втручання з боку держави;

– долучаються до суспільно-державних відносин, задля розвитку певної галузі.

На думку автора, самоврядні організації – це недержавні інституції, які створені з метою задоволення суспільних інтересів та потреб, організації громадськості, що сприяють розвитку одного чи декілька видів діяльності суспільства. Також постає питання, щодо запровадження профільного закону України «Про самоврядні організації», який би включав функції, принципи, механізми залученості до публічних процесів та урегулював діяльність таких організацій.

Перспективи подальших наукових розробок має охоплювати визначення характеристик самоврядних організацій, їх функцій, форм та механізмів діяльності і особливостей гарантій їх функціонування в системі публічної влади.

#### Список використаної літератури:

1. О саморегулируемых организациях: Федеральный Закон Российской Федерации от 01.12.2017 г. № 315-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_72967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/)
2. О саморегулируемых организациях: Модельный Закон от 31.10.2017 г. № 29-7. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_i51#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_i51#Text)
3. Про фахові саморегулюючі та самоврядні організації: проект Закону України від 10.09.2009 р. № 4841-1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/LF3QH01A?an=5>
4. Беляневич О. А. Питання саморегулювання господарської діяльності. *Стабільність цивільного обороту в Україні: проблеми забезпечення* : збірник наукових праць. Київ. 2016. № 4. С. 37 с.
5. Гарбар Ж. В. Впровадження моделі саморегулювання підприємницької та професійної діяльності як напрям реалізації державної політики дерегуляції в Україні. *Агросвіт*. Київ. 2018. № 20. С. 3–9.
6. Гвозд'ї В. А. Розвиток підходів до розуміння адміністративно-правового статусу самоврядних (саморегулюючих) організацій. *Прикарпатський науковий вісник*. Одеса. 2019. №3(28). С. 38–41.
7. Матвійчук А. В. Самоврядні організації як елементи громадянського суспільства та принципи їх створення. *Гілея : науковий вісник*. Київ. 2014. № 82. С. 397–401.
8. Медведчук О. В. Нормативно-правові аспекти розвитку саморегулювання в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ. 2013. № 13. С. 98–102.

9. Непомнящий О. М. Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України. *Державне будівництво*. 2014. № 1. С. 1–9.
  10. Політологічний словник / за ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. Київ : МАУП, 2005. 792 с.
  11. Суркова Ю. О. Самоврядні організації як модель державно-суспільного партнерства на будівельному ринку України. *Вісник КНТЕУ*. Київ. 2009. № 1. С. 25–35.
  12. Філатова Н. Ю. Поняття та ознаки саморегульованих організацій. *Вісник Академії правових наук України*. Київ. 2013. № 1. 286 с.
  13. Еш С. М. Фінансовий ринок : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 528 с.
  14. Ястребов О. А. Некоммерческие организации как субъекты публичного права. *Российский университет дружбы народов*. Москва, 2009. №3. С. 12–17.
  15. Peter M. DeMarzo. The Enforcement Policy of a Self-Regulatory Organization. 1999. URL: <http://fmwww.bc.edu/RePEc/es2000/1636.pdf>.
- 

### **Kuzmych A. V. Scientific approaches to the definition of the concept, essence and contents**

#### **«Self-governmental organization»**

*The article contains an analysis of scientific approaches to defining the concept, essence and content of "self-governing organization". The author explores the features of the definition and the identity and differences between the concepts of "self-regulatory organization", "self-regulatory organization" and "self-governing organization", which are given by domestic and foreign scholars in their works.*

*The study of the nature and content of self-governing organizations in the modern science of public administration is only at an early stage and identified the need for further study of this issue, which is provoked by modern trends. It consists in the development of democratic processes, which are inherent in most developed countries.*

*The author finds that the term "self-regulatory organization" does not broadly represent the essence of this definition, as the definition of "self-regulation" reflects more than the ordering and functioning of certain objects of economic activity, in turn, as "self-government" is a reflection of public life the public.*

*In turn, the author of the article determines that the term "self-regulatory organization" is not appropriate from a morphological point of view and makes it impossible to cover the meaning of this concept.*

*The article pays special attention to the analysis of the definition of these concepts in legislative acts, both domestic and international.*

*After analyzing the latest publications of domestic and foreign scholars, the author determined that the terms "self-regulatory organization" and "self-regulatory organization" and the content of these concepts should be included in the definition of "self-governing organization".*

*The author defines the concept of "self-governing organization": as non-governmental institutions that are created to meet public interests and needs, public organizations that promote the development of one or more activities of society.*

*The article ends with the definition of further prospects for consideration of the characteristics of self-governing organizations, their functions, forms and mechanisms of activity and features of guarantees of their functioning in the system of public power.*

**Key words:** self-governing organization, self-regulating organization, organization, self-government, self-regulation.

УДК 35.072.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.8>

**В. А. Кучер**

кандидат наук з державного управління  
Національного агентства кваліфікацій

**О. А. Машовець**

здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня  
за спеціальністю 281 «Публічне управління і адміністрування»  
Навчально-наукового інституту фінансів,  
банківської справи, кафедри менеджменту  
Державного податкового університету

## **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

*У науковій статті обґрунтовано необхідність утвердження розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні як засобів побудови комунікації між суспільством та державою. У ході дослідження було сформовано думку про те, що сьогодні Україна як демократична та правова держава потребує активізації взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства, українською громадськістю в цілому. Необхідно констатувати, що в нашій державі сьогодні створено передумови побудови ефективної системи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадськості. Реалізація публічного (державного) управління є неможливою без чіткої консолідації суспільства навколо спільних цілей, пропагованих населенням, а також високого рівня підтримки з боку інститутів громадянського суспільства. Взаємодія органів публічної влади та громадськості також слугує перспективою процесів інтеграції та набуття членства України в Європейському Союзі.*

*У даній статті узагальнено теоретико-правові засади взаємодії органів влади та громадськості при формуванні та реалізації державної політики, а також виокремлено основні форми, методи такої взаємодії. Особливу увагу приділено дослідженню сутності громадської ради як консультативно-дорадчого колегіального органу, спрямованого на забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики. Свого повного розвитку правова держава досягає при високому рівні правосвідомості в суспільстві та при сильно розвиненому в ньому почутті відповідальності. Громадська рада як консультативно-дорадчий орган не тільки спрямовує державну політику у напрямку демократичності, але й інформує громадськість про стан власної діяльності, здійснює громадський контроль за відповідністю рішень органів виконавчої влади курсу дотримання прав людини та громадянина, утвердженого у державі.*

*У демократичному суспільстві мають існувати механізми громадського контролю за діяльністю влади. Ефективність таких механізмів визначається передусім рівнем відкритості та прозорості влади завдяки інформуванню громадськості про діяльність органів державної влади. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики. У даній науковій роботі здійснено порівняльний аналіз двох способів виборів: установчих зборів Громадської ради та рейтингового інтернет-голосування (електронного голосування). У ході дослідження було не тільки виокремлено недоліки установчих зборів як способу формування складу Громадської ради, але й виділено позитивні сторони електронного голосування, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства сприяє дотриманню принципів демократичного суспільства: відкритості, прозорості процесу виборів, легітимації процесу створення Громадської ради як інструменту взаємодії між органами публічної влади та громадськістю.*

**Ключові слова:** органи державної влади, громадянське суспільство, електронне голосування, консультації з громадськістю, державна політика.

**Постановка проблеми.** Питання оптимізації процесів взаємодії органів державної влади та громадськості постає найбільш розповсюдженою темою обговорень та дискусій. Чинне законодавство нашої країни утворює право суспільства брати участь у розв'язанні питань державної політики та формуванні державних інституцій. Громадянське суспільство є основою утвердження принципу демократії, що є провідною засадою сучасної правової держави. Варто зазначити, що становленню публічного управління як однієї з основних форм управління державотворчими процесами в Україні передують потреба підвищення ефективності здійснення державної політики. Реалізація публічного управління є неможливою без чіткої консолідації суспільства навколо спільних цілей, високого рівня підтримки з боку інститутів громадянського суспільства [1, с. 44]. Проблема відсутності чіткої методики встановлення ефективного конструктивного діалогу між органами державної влади та громадськістю актуалізує питання створення моделі їхньої взаємодії. Таким чином, у ході дослідження взаємодії громадян та державних інституцій варто приділити увагу зокрема питанню дотримання основоположних принципів утвердження громадянського суспільства: законності, прозорості, доступності, а також рівності перед законом [2, с. 32]. Важливо наголосити на тому, що питання формування ефективної взаємодії між громадськістю та органами публічної влади передують «авторитарності» влади та обмеженню основоположних прав людини та громадянина, які за статтею 3 Конституції України сьогодні є найвищою соціальною цінністю [3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що сьогодні існує потужна теоретично-методологічна база дослідженні форм, способів та інструментів взаємодії громадськості з органами державної влади. Зокрема дослідженню питанню взаємодії органів державної влади та громадськості у контексті публічного управління та адміністрування присвячують свої наукові праці такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, В. Корольок, В. Бакуменко, В. Малиновський, Н. Нижник, Є. Тихомирова, а також О. Яновський. Особливу увагу теоретичному розгляду форм, способів та засобів зв'язків громадськості та органів публічної влади приділили такі дослідники, як Г. Алмонд, В. Бортніков, С. Верба, П. Возняк, Н. Дембіцька, Я. Жаліло, Г. Зеленько, М. Кармазіна, Б. Кістяківський та інші.

**Мета статті.** Головною метою цієї статті є концептуальний огляд основних форм і процесів взаємодії громадськості та органів державної влади у контексті підвищення ефективності публічного управління, а також вироблення власних рекомендацій та пропозицій щодо підвищення рівня консолідації між інститутами громадянського суспільства та державою. Задля формулювання пропозицій щодо перспективних шляхів оптимізації взаємодії між українською громадськістю та державою за мету також ставиться системний аналіз різних за своєю сутністю способів обрання складу консультативно-дорадчих колегіальних органів населення (громадських рад): через установчі збори та шляхом інтернет-голосування.

**Виклад основного матеріалу.** Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку та демократії. У нашій державі на законодавчому рівні затверджена можливість громадськості брати участь у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», згідно з яким виконавчий орган державної влади щорічно затверджує орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [4]. Виконавчі органи державної влади щорічно затверджують орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю. Даний документ не тільки утверджує провідне становище громадськості та громадської думки у ході розвитку публічного управління та адміністрування, але й сприяє підвищенню ймовірності успішної імплементації державних реформ шляхом заохочення громадян до вільної участі у процесі формування та реалізації державної політики.

Необхідно також наголосити на важливості встановлення зв'язків між громадськістю та державними органами влади у контексті сприяння дотриманню та реалізації європейських стандартів. Ефективна взаємодія передусім держави

та громадянського суспільства є однією з європейських цінностей та слугує перспективою для прискорення входження нашої держави до Європейського Союзу. Зокрема вітчизняна дослідниця О. Мороз зауважує, що однією з вимог до України як до держави, яка висловила бажання стати членом Європейського Союзу, є створення усіх умов для становлення середовища функціонування інститутів громадянського суспільства [5, с. 45].

Вирішення проблеми встановлення дієвих зв'язків між державною владою та її інституціями з громадськістю сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства. Важливо пам'ятати, що відсутність основоположних інститутів громадянського суспільства впливає на ліквідацію комунікації між населенням та державою, що призводить до зміни ціннісних орієнтирів та народних настроїв [6, с. 90]. Сьогодні основними способами встановлення діалогу між органами державної влади та громадськістю є:

- проведення консультацій громадян та їх об'єднань (конференції, дебати, зібрання тощо), а також численних просвітницьких заходів (семінари, фестивалі, конкурси тощо);

- створення інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань, релігійних організацій, профспілок, численних органів самоорганізації населення), формування необхідних умов для їх створення та доступу громадян до них [7, с. 47];

- забезпечення оперативного захисту прав та свобод громадян шляхом підтримки та створення необхідних умов для функціонування ініціатив громадськості (електронні петиції, голосування) [8, с. 221];

- створення Громадської ради та інших колегіальних органів консультативного характеру задля здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також забезпечення участі громадян у формуванні державної політики [9; 10];

- оновлення соціологічної бази різноманітних досліджень з метою формування розуміння громадської думки (соціологічні опитування, тести тощо) [11, с. 112].

Особливої уваги потребує створення громадської ради як інструменту взаємодії та комунікації пілок влади із суспільством. Відповідно до чинного законодавства України Громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації держав-

ної, регіональної політики [12]. Громадська рада є одним із інструментів комунікації між органами державної влади та громадськістю у процесі публічного управління. Вона як консультативно-дорадчий орган не тільки сприяє відповідності державної політики потребам суспільства, але й інформує громадськість про стан власної діяльності.

Питання оптимізації взаємодії органів державної влади та громадськості також стосується питання здійснення доступних виборів. У ході формування персонального складу Громадської ради мають місце декілька способів голосування: установчі збори та рейтингове інтернет-голосування. Так, 26 серпня 2021 року було проведено установчі збори для формування складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України, на прикладі яких можна спостерігати ймовірну проблему дотримання принципів доступності (голосування на установчих зборах здійснюється виключно самими кандидатами із списків допущених до конкурсу представників громадських організацій без залучення широкого кола спільнот і громадян) та прозорості [13] (голосування відбувається шляхом письмового заповнення бюлетенів, підрахунок голосів здійснюється лічильною комісією, сформованою із самих же кандидатів, процес підрахунку не достатньо регламентований та допускає можливості маніпуляцій), безпечності (бланки бюлетенів не мають захисних засобів, ідентифікаційних позначок, адже їхня форма затверджується рішенням ініціативної групи осіб, а не нормативно-правовими актами). В процесі голосування при обранні складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України прийняло участь лише 51 особа, що обумовлено самим механізмом установчих зборів, який значно обмежує можливості вільного долучення громадян до процесу голосування та окреслює визначене та обмежене коло осіб, які мають можливість здійснити волевиявлення. Окрім того, важливо наголосити на тому, що у ході проведення установчих зборів наявність незалежних спостерігачів за процесом голосування не передбачено, отже контроль за дотриманням законності та запобіганню фальсифікацій бюлетнів відсутній.

Інша справа виникає у ході рейтингового інтернет-голосування, яке сприяє залученню та участі у процесі обрання складу Громадської ради більш чисельної кількості виборців, забезпечує доступність виборів для кожного грома-

дянина, прозорість через цифрові інтерактивні протоколи голосування, дає можливість запобігти фальсифікаціям через відсутність паперових носіїв, технічні та аналітичні засоби перевірки на стороннє втручання у процес голосування, а отже, й сприяє легітиматії переможців, на відміну від процедури обрання через установчі збори Громадської ради. Зокрема, у електронному онлайн-голосуванні за кандидатів до Громадської ради при Міністерстві у справах ветеранів України, які відбувалися з 9 по 12 березня 2021 року, прийняло участь 18 239 виборців. Чисельність учасників цього онлайн голосування в 356 разів перебільшила чисельність осіб, що мали змогу голосувати на установчих зборах Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України.

17 червня 2020 року Національним агентством з питань запобігання корупції було проведено аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Гро-

мадської ради при агентстві, який показав, що несанкціонованих втручань до процесу голосування не було встановлено, що наводить на думку про відсутність фальсифікації голосів та забезпеченість принципу прозорості та відкритості [14]. Така прозора статистика пояснюється потужною системою контролю за дотриманням вимог до кандидатів до персонального складу Громадської ради та можливостями технічного контролю прозорості процесу голосування. Так, перед проведенням рейтингового інтернет-голосування необхідні документи про кандидатів від громадськості надсилають до конкурсної комісії для підготовки проведення конкурсу з формування складу відповідної громадської ради, яка слідує за дотриманням порядку реєстрації, запобіганням конфлікту інтересів, вмотивованістю кандидата стати членом громадської ради тощо [15]. Інформація про кандидатів публікується на офіційних ресурсах органів державної влади заздалегідь

Таблиця 1

**Порівняльна характеристика двох способів виборів:  
установчі збори та електронне голосування**

<b>Установчі збори громадської ради</b>	<b>Електронне голосування</b>
– голосування здійснюється виключно самими кандидатами із списків допущених до конкурсу представників громадських організацій без залучення широкого кола спільнот і громадян	– чисельність виборців обмежена лише чисельністю громадян України
– право голосу мають лише ті учасники, які були внесені до Списку кандидатів до складу Громадської ради та які зареєструвалися у встановленому порядку (отримали картку для голосування і бюлетень для голосування)	– право голосу має будь-який громадянин, що проживає на території України
– голосування відбувається шляхом письмового заповнення бюлетеня	– голосування за допомогою електронного виборчого бюлетеня
– підрахунок голосів здійснюється лічильною комісією, сформованою із самих же кандидатів	– підрахунок виборчих бюлетенів в електронному вигляді на основі публічного цифрового протоколу, що прилюднюється на інформаційному ресурсі в мережі інтернет
– процес підрахунку результатів не достатньо регламентований та допускає можливості маніпуляцій	– підрахунок результатів може бути перевірений будь-якою особою або організацією на підставі публічних цифрових даних
– бланки бюлетенів не мають захисних засобів, ідентифікаційних позначок, адже їхня форма затверджується рішенням ініціативної групи осіб, а не нормативно-правовими актами	– електронні бланки голосування захищені за допомогою технічних засобів та мають цифрову ідентифікацію
– обмеження можливості вільного долучення громадян до процесу голосування та окреслення визначеного та обмеженого кола осіб, які мають можливість здійснити волевиявлення	– необмежена участь громадян, добровільне долучення, вільна можливість волевиявлення
– наявність незалежних спостерігачів за процесом голосування не передбачено	– максимально публічний та прозорий процес голосування, що розширює коло незалежних спостерігачів
– контроль за дотриманням законності та запобіганням фальсифікацій бюлетенів відсутній	– контроль за дотриманням законності та прозорості здійснюється всіма учасниками процесу, фальсифікація бюлетнів мінімальна, існують механізми технічної перевірки та аналізу загроз фальсифікацій

Джерело: авторська розробка.



перед початком електронного голосування, що дає змогу вільного ознайомлення із такою інформацією та допомагає виборцям прийняти самостійне неупереджене рішення. Згідно Аналізу результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, погоджений Головою Національного агентства з питань запобігання корупції 17 червня 2020 року [14], своє виявлення при голосуванні змогли здійснити 5 790 користувачів. Порівняльна характеристика двох способів виборів: установчі збори та електронне голосування відображена в Таблиці 1.

**Висновки та пропозиції.** Отже, комунікація та її оптимізація взаємодії між органами публічної влади та громадськістю набуває дедалі більшого значення у контексті сутнісних змін та встановлення державних орієнтирів, спрямованих на євроінтеграцію. Питання підвищення ефективності публічного управління тісно пов'язано у першу чергу з консолідацією влади з інститутами громадянського суспільства: громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями, органами самоорганізації населення тощо. Важливе місце у цьому контексті посідають громадські ради, діяльність яких спрямована на забезпечення участі суспільства у формуванні та реалізації державної політики. Зокрема варто зазначити про перспективність рейтингового інтернет-голосування, яке проводиться з метою формування складу відповідної громадської ради при органі державної влади або місцевого самоврядування. Електронне голосування дає змогу залучити більшу кількість виборців, що сприяє дотриманню принципу відкритості та прозорості виборів, а також легітиматії як персонально обраних осіб, так і в цілому певного громадського органу як однієї з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Таким чином, перспективним на сучасному етапі розвитку взаємозв'язків між громадськістю та органами державної влади є оптимізація процесу проведення виборів кандидатів від громадськості до колегіальних консультативно-дорадчих формувань при органах виконавчої влади шляхом цифровізації й введення в активне впровадження електронного голосування як основного способу формування персонального складу громадських консультативно-дорадчих органів на прикладі громадських рад.

#### Список використаної літератури:

1. Публічне управління : термінологічний словник / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
2. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський та ін. ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2014. 132 с.
3. Конституція України, прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року, зі змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.12.2021).
4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Положення від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.12.2021).
5. Мороз О. М. Перспективи розвитку взаємовідносин держави і громадських об'єднань в умовах зближення України з Європейським Союзом. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2014. № 5(9). С. 39–45. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/5/5.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).
6. Кравцова З. С. Теоретичні, правові та практичні основи громадського контролю за здійсненням державної влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. № 3(5). 2019. С. 89–104. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/expert/5/7.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 р. № 353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.12.2021).
8. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 2018 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. 520 с.
9. Чемерис О. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. Вип. 42. 2015. С. 39–51. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_42/fail/6.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_42/fail/6.pdf). (дата звернення: 06.12.2021).
10. Кравцова З. С. Окремі аспекти взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 46–49. URL: [http://www.lsej.org.ua/2\\_2021/11.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2021/11.pdf). (дата звернення: 06.12.2021).

11. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2020. Т. 31(70). № 2. С. 109–114.
12. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2014. 78 с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom\\_susp-bdf01.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom_susp-bdf01.pdf) (дата звернення: 06.12.2021).
13. Протокол установчих зборів для формування складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України 26 серпня 2021 року. URL: [https://www.msp.gov.ua/files/gr/2021/pr\\_ustzb.pdf](https://www.msp.gov.ua/files/gr/2021/pr_ustzb.pdf) (дата звернення: 06.12.2021).
14. Аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції, погоджений Головою Національного агентства з питань запобігання корупції 17 червня 2020 року. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/Analiz-rezultativ.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).
15. Звіт Конкурсної комісії для підготовки проведення конкурсу з формування персонального складу Громадської ради при Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (протоколом 14.01.2020). URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2020/01/15/20200115172729-38.pdf> (дата звернення: 06.12.2021).

### **Kucher V. A., Mashovets O. A. Interaction of state authorities with public: theory and practice of public governance and administration**

*The scientific article substantiates the need to establish the development of civil society institutions in Ukraine as a means of building communication between society and the state. In the course of the research, the opinion was formed that today Ukraine, as a democratic and legal state, needs to intensify the interaction of the authorities with civil society organizations, the Ukrainian public as a whole. It should be noted that in our country today the prerequisites for building an effective system of interaction between public authorities, local governments and public institutions. The implementation of public (state) governance is impossible without a clear consolidation of society around common goals promoted by the population, as well as a high level of support from civil society institutions. The interaction between public authorities and the public also serves as a prospect to increase the likelihood of Ukraine's accession to the European Union.*

*This article summarizes the theoretical and legal principles of interaction between government and the public in the formation and implementation of public policy, as well as identifies the main forms and methods of such interaction. Particular attention is paid to the study of the essence of the public council as a consultative and advisory collegial body aimed at ensuring the participation of the Ukrainian population in the formation and implementation of public policy. The rule of law achieves its full development with a high level of legal awareness among the people and with a highly developed sense of responsibility. The Public Council not only directs the state policy towards democracy, but also informs the public about the state of its own activities, exercises public control over the observance by the executive authorities of the course of observance of human and civil rights established in the state.*

*In a democratic society, there must be mechanisms for public control over government activities. The effectiveness of such mechanisms is determined primarily by the level of openness and transparency of the government by informing the public about its activities. Transparency of power is one of the main principles of the rule of law, which ensures public participation in the formation and implementation of public policy. In this scientific work, the comparative analysis of two ways of elections is carried out: constituent meeting of Public council and rating Internet voting (electronic voting). The study not only highlighted the shortcomings of the constituent assembly as a way to form the Public Council, but also highlighted the positive aspects of electronic voting, which at the current stage of development of Ukrainian society contributes to democratic principles: openness, transparency of elections, legitimization of the Public Council an instrument of interaction between public authorities and the public.*

**Key words:** *public authorities, civil society, electronic voting, public consultations, public policy.*

УДК 351:331

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.9>

**В. В. Мареніченко**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та права  
Дніпровської академії неперервної освіти  
«Дніпропетровської обласної ради»

**А. В. Добрянський**

магістр спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування»  
Дніпровської академії неперервної освіти  
«Дніпропетровської обласної ради»

## РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ЗАСТОСУВАННЯ ЕФЕКТИВНИХ ТЕХНОЛОГІЙ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Визначено можливості застосування технологій соціального партнерства для розвитку діалогу між владою та суспільством. Зокрема, запропоновано розвиток такої форми навчання як Школи соціального партнерства, де представники місцевої влади та лідери громадських організацій не лише знайомляться з інформацією щодо необхідної проблематики, а й можуть в активних формах поринути у предметний зміст через імітаційні ігри, навчальні тренінги, створення власних проєктів та програм. Визначено, що реалізація технологій соціального партнерства – не одноразова акція, а довготривалий цикл робіт із залучення нових ресурсів розвитку, активізації «соціального капіталу» та підвищення інвестиційної привабливості території. Сформовано пропозиції з удосконалення системи соціального партнерства в Україні. Дослідження питань, присвячених соціальному партнерству в Україні показало, що сьогодні в даному напрямі існують наступні проблеми: низький рівень впливу профспілкових організацій як представників та захисників інтересів працівника та сторін соціального діалогу; домінуючий вплив роботодавців в процесі здійснення соціального діалогу; формальний характер в колективно-договірному процесі. Заходи, покликані вирішити ці проблеми, носять рекомендаційний характер. По-перше, ситуацію щодо домінуючого впливу роботодавців в процесі здійснення соціального діалогу можна вирішити через прийняття базового закону, який би врегулював питання соціальної відповідальності сфери підприємництва в Україні. Крім цього, доцільно в Закон України «Про соціальний діалог» внести зміни в питаннях посилення ролі держави як захисника загальнонаціонального інтересу, зокрема, із внесенням норми, що надає державі право вето у разі прийняття учасниками соціального діалогу стратегічних соціально-економічних рішень. З метою підвищення рівня відповідальності учасників соціального партнерства за невиконання прийнятих ними договорів та колективних угод слід забезпечити зміни до ст. 18 Закону України «Про колективні договори і угоди», якими передбачити суттєве збільшення суми штрафу.*

**Ключові слова:** механізм, соціальна політика, публічний та приватний сектор.

**Постановка проблеми.** Сьогодні система соціального партнерства в нашій державі є недостатньо дієвою та залишається низьким рівень результативності соціального діалогу. Це провокує до створення негативних тенденцій в ефективності державного управління, соціальному та економічному розвитку суспільства. Таким чином, важливим питанням висту-

пає розробка пропозицій щодо перспективних напрямів розвитку та подальшого вдосконалення соціального діалогу та державної соціальної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням теоретичного та методологічного вивчення соціального партнерства, розвитку соціального діалогу, впровадження ефективних

механізмів взаємодії публічного та приватного сектору економіки присвячено праці таких науковців, як Т. Бородіна [1], С. Ваддок [8], В. Духневич [2], О. Зеленко [3], М. Йоргенсен [7], В. Казміренко [4], Д. Неліпа [5], В. Цвих [5], О. Чорба [6] та ін.

У них розкрито багатогранні аспекти зазначеної проблематики. Однак, в результаті удосконалення систем соціального партнерства та соціального діалогу в світі та безпосередньо в Україні з'являються нові вектори розвитку даних питань.

**Мета статті.** Метою статті є формування напрямів удосконалення соціального партнерства та соціального діалогу в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Соціальний діалог виступає необхідною ланкою для досягнення соціального партнерства, як зазначають В. Цвих та Д. Неліпа в своїх дослідженнях [5].

О. Чорба зазначає, що дослідження соціального діалогу є фактором злагоди, що попереджає виникнення війни чи конфлікту, може знімати напруження зі створенням обстановки довіри і взаємної поваги [6].

Т. Бородіна відзначає, що соціальний діалог є особистісною репрезентацією суспільних відносин, тобто формою чи стандартом ділової мови, що засновані не на традиційних засадах, а на основі особистого інтересу суб'єкта соціального простору [1].

На думку О. Зеленко соціальний діалог виступає як специфічна форма комунікативного процесу між двома, чи більшою кількістю сторін у будь-якій сфері, та дозволяє отримати консенсус в питаннях соціально-економічного розвитку [3].

Також діалог та соціальний діалог були предметом досліджень В. Казміренко [4] та В. Духневича [2], які зазначають, що «ґрунтовних досліджень соціально-психологічних механізмів соціального діалогу, технологій супроводу, або організації соціальних діалогів немає». Таким чином, в першу чергу, слід розглянути існуючі технології соціального партнерства.

Загальні технології соціального партнерства виступають як ступені сходів руху влади та громадськості, серед яких слід виділити:

– формування інформаційного простору та організації публічних дискусій щодо нагальних проблем ефективної взаємодії влади та громадськості для соціально-економічного розвитку. Ідея партнерства стане рушійною силою, якщо «оволодіє народними масами». Довіра між партнерами – різними суб'єктами соціаль-

но-економічного розвитку території виникає при «прозорості» та відкритості взаємних намірів та дій. Головним завданням реалізації нової соціально-економічної політики за допомогою технологій соціального партнерства є залучення всіх зацікавлених у місцевому розвитку сторін у публічне обговорення нагальних проблем повсякденного життя населення та громадян. Основну роль у цьому відіграють засоби масової інформації: газети, радіо, телебачення та відповідний рівень професійної компетенції журналістів, що спеціалізуються в галузі соціальної тематики.

– обстеження, діагностика та аналіз ефективності взаємодії суспільних та державних структур конкретної території. Обстеження, діагностика та аналіз ефективності взаємодії громадських та державних структур є одним із засобів визначення загального стану системи управління. Технологія дозволяє виявити основні неузгодженості та конфлікти всередині структури відносин, які негативно впливають на соціально-економічний розвиток території.

– занурення в досвід, проведення стажувань за кордоном. Освоєння технологій соціального партнерства залежить від особливостей території та визначається її специфікою. Перш ніж розпочати конкретну роботу з організації ефективної взаємодії громадських і державних структур та інших суб'єктів сталого соціально-економічного розвитку території, необхідно зрозуміти, як це роблять інші, поринути в проблематику та способи дій тих, хто вже накопичив досвід у цій галузі.

– проведення Шкіл соціального партнерства щодо спільного навчання представників місцевої влади та громадськості методам та формам ефективної взаємодії та новим професіям у соціальній сфері. Формою навчання виступають Школи соціального партнерства, де представники місцевої влади та лідери громадських організацій не лише знайомляться з інформацією щодо необхідної проблематики, а й можуть в активних формах поринути у предметний зміст через імітаційні ігри, навчальні тренінги, створення власних проєктів та програм.

– залучення громадськості до вирішення пріоритетних проблем в соціально-економічному розвитку території. Основна перешкода у взаємодії влади та громадськості – це пасивність населення у вирішенні завдань з питань соціально-економічного розвитку території та споживча позиція громадських організацій.

При цьому постає завдання організації роботи з профільними групами громадських організацій, об'єднаних проблемами цільової соціальної групи: інваліди, діти-сироти і т.д. Паралельно необхідно організувати клуби міжособистісного, ділового та професійного спілкування представників громадськості та влади, координаційні поради щодо розвитку території.

– організація та проведення конкурсів суспільно-значущих проєктів та програм, спрямованих на соціальний розвиток території. Громадськість і влада по-різному бачать і описують ситуацію. Населення стурбоване своїми повсякденними турботами та проблемами, а управлінці-адміністратори шукають кошти для впливу на економічні, господарські, соціальні та інші процеси, що відбуваються. Відсутня мова взаєморозуміння, якою може виступати поки що мало освоєний проєктно-програмний підхід, організація та проведення конкурсів та тендерів соціально значущих проєктів. Соціально значущі проєкти, розроблені громадськістю, можуть, за спеціальної організації робіт разом із державними структурами, об'єднуватися в соціальні цільові програми, та виставлятися на аукціон для пошуку потенційних вітчизняних і зарубіжних інвесторів.

– проведення очних та дистанційних консультацій з проблем ефективної взаємодії влади та громадськості та експертизи соціальних проєктів.

На основі розглянутих технологій нами пропонується запровадження кількох груп пропозицій щодо розвитку соціального партнерства та соціального діалогу в Україні залежно від спрямованості передбачуваних заходів.

Перша група – інституційні заходи. Тут йдеться про створення певних формальних інститутів, які являли б собою сукупність державних та соціально-партнерських відносин. Конкретним прикладом може вважатися заснування координаційних комітетів сприяння зайнятості на регіональному та територіальному рівнях. Передбачається, що до цих комітетів входить будуть представники об'єднань профспілок, роботодавців, органів служби зайнятості та інших зацікавлених державних органів, громадських об'єднань. До функцій цих органів має входити:

- рішення щодо реалізації державної політики зайнятості та протидії безробіттю;
- розвиток професійної освіти молоді, внутрішньофірмового навчання персоналу;
- сприяння підприємству;

– навчання та працевлаштування громадян та ін.

Ці комітети вважалися б первинними колегіальними органами соціального партнерства ринку праці.

Також, на наш погляд, важливим є запровадження інституту вивчення ринку праці з метою визначення ціни пропозиції робочої сили. Відсутність у профспілок достовірної інформації про регіональний та національний ринки праці не дозволяє їм сформувати повне уявлення про наявні у них можливості та проблеми у взаєминах з роботодавцями, об'єктивно визначити ціну робочої сили на «оптовому» ринку праці.

Необхідно розробити та реалізувати систему інформаційного моніторингу ринку праці, зокрема його неформального («сірого») сектора, створити достовірну інформаційну базу для аналізу тенденцій розвитку ринку з урахуванням кадрового забезпечення організацій та підприємств.

Реалізація цього завдання дозволить профспілкам на рівні з іншими сторонами соціального партнерства оцінювати об'єктивну оптову ціну робочої сили на місцевому, регіональному та галузевому рівнях.

Друга група – це запровадження та реалізація соціально-адаптивних та наглядових заходів. Тут насамперед мається на увазі впровадження у практику господарювання концепції моделі соціального аудиту. Мета соціального аудиту – отримання об'єктивного уявлення про стан справ у тій чи іншій соціально-економічній сфері. Результати аудиторського обстеження можуть бути базою прийняття соціальними партнерами спільного рішення. Доцільніше починати запровадження соціального аудиту з корпоративного рівня. Загалом результати аудиторської перевірки можуть стати базою консенсусу між сторонами соціального партнерства.

Наявність різноманіття зафіксованих у колективних договорах та угодах і показників, характеризуючих з одного боку рівень соціально-трудова відносин, з другого боку рівень фінансово-економічного стану організацій та підприємств – реалії сьогоденного стану соціального партнерства у галузях.

Найважливішими нормативними актами, що об'єднують, визначають мінімально допустимий рівень оплати праці, пільг і гарантій, є галузеві тарифні угоди. Проте, значна частина організацій та підприємств у силу фінансово-еконо-

мічних можливостей та сформованих традицій включає в колективні договори вищі норми пільг та соціальних гарантій. Поширення їхнього досвіду можливе через ухвалення галузевих стандартів соціально-трудова відносин, покликаних стати системою цінностей, що сприяють розвитку спільних інтересів працівників та роботодавців галузі залежно від рівня їх економічного розвитку.

Участь представників усіх сторін соціального партнерства у розробці стандартів соціально-трудова відносин дозволить забезпечити, з одного боку, гідний рівень життя кожного, навіть найменш оплачуваного працівника та його сім'ї, а з іншого боку, стимулювати стійкий економічний розвиток, підвищення конкурентоспроможності та ефективності роботи організацій та підприємств галузей, підвищення попиту на вироблену ними продукцію.

Третя група – заходи у сфері професійної освіти та підготовки кадрів:

- робота з удосконалення системи державного управління освітою у формі інтеграції освітніх закладів з підприємствами та громадськими організаціями в рамках створюваних виробничо-освітніх кластерів – це, насамперед, розробка професійних стандартів шляхом кооперування зусиль громадських та освітніх структур на основі врахування перспективних вимог роботодавців, для цього потрібна участь асоціацій роботодавців у формі проведення експертиз на етапі узгодження цих стандартів;

- співфінансування заходів на професійне навчання та соціальну адаптацію безробітних (тобто коригування структури пропозиції праці з метою її відповідності попиту на неї), з метою повернення на підприємства осіб, які втратили роботу, а також підвищення доходів безробітних.

Четверту групу заходів спрямовано на ринок праці. Пропонується реалізувати напрями захисту соціально-економічних прав та інтересів працівників. Одним із пріоритетних напрямів діяльності слід вважати активізацію роботи соціальних партнерів за гідну заробітну плату в бюджетному та позабюджетному секторах та домагатися відновлення та розвитку ринку праці, повної зайнятості.

У зв'язку з цим запропоновано реалізувати низку заходів:

- розробка цільових програм зайнятості населення, створення нових робочих місць;

- формування ефективної взаємодії органів державної системи сприяння зайнятості, міграційної служби та соціальних партнерів.

З метою реалізації цих заходів пропонується підвищення авторитетів профспілок, модернізація їх діяльності. Профспілки мають повною мірою використовувати для захисту інтересів працівників принципи системи соціального партнерства, єдності у захисті інтересів працівників. Ряд заходів та напрямів сприяють зниженню напруженості на внутрішньому ринку праці підприємства і, як наслідок, зменшенню плинності кадрів:

- колективне прийняття рішень як спосіб опосередкованого впливу на соціально-трудова стабільність мікроклімату сприяє більшому самоствердженню працівників у рамках корпоративної структури підприємства, необхідне поповнення лав членів профспілок;

- як міру у сфері підбору кадрів необхідно запровадити колегіальність у розгляді питань прийому на роботу з позиції як роботодавця, так і профспілкового органу підприємства;

- спільна розробка програм з професійного та кар'єрного розвитку працівників;

- створення кадрового резерву.

**Висновки і пропозиції.** Дослідження питань, присвячених соціальному партнерству та соціальному діалогу в Україні показало, що сьогодні в даному напрямі існують наступні проблеми:

- низький рівень впливу профспілкових організацій як представників та захисників інтересів працівника та сторін соціального діалогу;

- домінуючий вплив роботодавців в процесі здійснення соціального діалогу;

- формальний характер в колективно-договірному процесі.

Заходи, покликані вирішити ці проблеми, носять рекомендаційний характер. По-перше, ситуацію щодо домінуючого впливу роботодавців в процесі здійснення соціального діалогу можна вирішити через прийняття базового закону, який би врегулював питання соціальної відповідальності сфери підприємництва в Україні.

Крім цього, доцільно в Закон України «Про соціальний діалог» внести зміни в питаннях посилення ролі держави як захисника загальнонаціонального інтересу, зокрема, із внесенням норми, що надає державі право вето у разі прийняття учасниками соціального діалогу стратегічних соціально-економічних рішень.

З метою підвищення рівня відповідальності учасників соціального партнерства за невиконання прийнятих ними договорів та колективних угод слід забезпечити зміни до ст. 18 Закону України «Про колективні договори і угоди», якими передбачити суттєве збільшення суми штрафу.

Збереження стійкого стану соціального ладу в країні вимагає оновлення підходів до соціального партнерства, зокрема, з подоланням інерційності трудових відносин та патерналістичної ідеології населення. Це, в свою чергу, забезпечить формування умов для розвитку соціуму та підвищення якості життя кожного учасника соціально-трудова відносин.

**Список використаної літератури:**

1. Бородин Т. В. Социальный диалог: стратегия личностной репрезентации общественных отношений : дисс. ... канд. филос. наук. 2003.
2. Духневич В. М. Соціальний діалог з позиції когнітивного спілкування. Вісник Чернігівського національного педагогічного університету ім. Т. Г. Шевченка. 2013. № 114.
3. Зеленко О. О. Засади формування соціального діалогу в суспільстві. Часопис економічних реформ. 2014. № 4(16) С. 93–98.
4. Активізація когнітивних процесів у спілкуванні: методичний посібник / В. П. Казміренко, З. Ф. Сіверс, В. М. Духневич та ін. ; за ред. В. П. Казміренка. Київ : Міленіум, 2011. 268 с.
5. Цвих В. Ф., Неліпа Д. В. Соціальний діалог: основні підходи до визначення. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2006. № 81–83. С. 182–185.
6. Чорба О. П. Діалог: соціокомунікативні та дискурсивні аспекти : дис. ... канд. філос. наук. 2007.
7. Jorgensen M. Evaluating cross-sectoral partnerships. Working paper presented at the conference «Public-private partnerships in the post WSSD context». Copenhagen Business School, 2006. P. 354–365.
8. Waddock S. A. Understanding Social Partnerships: An Evolutionary Model of Partnership Organizations. Administration & Society, 1989. Vol. 21. №. 1. P. 78–100.

**Marenichenko V. V., Dobryansky A. V. Development of social dialogue in Ukraine through application of effective technologies of social partnership**

*Possibilities of using social partnership technologies for the development of dialogue between the government and society have been identified. In particular, it is proposed to develop such a form of education as the School of Social Partnership, where representatives of local authorities and leaders of public organizations not only get acquainted with information on necessary issues, but also can actively engage in substantive content through simulation games, trainings, creating their own projects and programs. It is determined that the implementation of social partnership technologies is not a one-time action, but a long cycle of work to attract new resources for development, activation of «social capital» and increase the investment attractiveness of the territory. Proposals for improving the system of social partnership in Ukraine have been formed. The study of issues related to social partnership in Ukraine showed that today there are the following problems in this area: low level of influence of trade unions as representatives and defenders of the interests of the employee and the parties to the social dialogue; the dominant influence of employers in the process of social dialogue; formal nature in the collective bargaining process. Measures to address these issues are of a recommendatory nature. First, the situation regarding the dominant influence of employers in the process of social dialogue can be resolved through the adoption of a basic law that would regulate the issue of social responsibility of entrepreneurship in Ukraine. In addition, it is expedient to amend the Law of Ukraine «Pro sotsial'nyy dialoh» to strengthen the role of the state as a defender of national interest, in particular, introducing a rule that gives the state a veto in case of social dialogue participants make strategic socio-economic decisions. In order to increase the level of responsibility of the participants of social partnership for non-compliance with the agreements and collective agreements adopted by them, it is necessary to provide changes to Art. 18 of the Law of Ukraine «Pro kolektyvni dohovory i uhody», which provide for a significant increase for fine.*

**Key words:** mechanism, social policy, public and private sector.

**Г. Т. Терешкевич (с. Діогена)**

кандидат наук з державного управління,  
доцентка, доцентка кафедри українознавства  
Львівського національного медичного університету  
імені Данила Галицького,  
докторантка Навчально-наукового інституту  
публічного управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ ТРАНСПЛАНТОЛОГІЇ З ПОЗИЦІЇ ЗАСАД БІОЕТИКИ**

*Одним із ключових напрямів суспільно-правового розвитку України є сфера трансплантології, яка, як і вся медична галузь, переживає важливий етап реформування та пошуку етико-правових рішень стосовно теперішніх викликів науково-технічного прогресу.*

*Трансплантологія – це не лише галузь науки, що займається проблемами пересадки органів, тканин або їх штучних замінників. Для багатьох людей у всьому світі – це останній промінець надії на подальше життя. Органам публічного управління слід приділити особливу увагу цій сфері медицини та регламентувати її діяльність у відповідності до засад біоетики.*

*Невирішеною раніше частиною проблеми трансплантології є врахування засад біоетики у контексті державної політики та можливі напрями розвитку законодавства на її засадах у цій галузі. Пропоноване дослідження ставить завдання перед публічними управліннями на законодавчому рівні вирішити антропологічні та соціальні проблеми трансплантації у відповідності до засад біоетики.*

*Метою статті є аналіз державної політики у вирішенні проблем трансплантології з позиції засад біоетики.*

*Проблема дарування органів викликає міркування щодо змісту і цінності такого рішення. Кожна дія, яка має об'єктом людське тіло, не зупиняється на ньому, а досягає суб'єкт цього тіла, тобто особу в її цілісності.*

*Жодна мета не виправдовує прямого знищення фізичного життя, навіть якщо йдеться про життя іншої людини. Іншою є ситуація, коли йдеться про досягнення більшого добра, такого, як виживання особи ціною зменшення лише ефективності або якості здоров'я іншої людини, що було б етично виправдане і заслуговувало б схвалення силою засади солідарності.*

*У визначенні першочерговості доступу до органів для трансплантації потрібно дотримуватись імунологічної та клінічної оцінки. Критерії призначення дарованих органів не повинні бути підпорядковані логіці дискримінації або утилітарному принципу.*

*Перспективи подальших досліджень полягають у напрацюванні заходів органів публічного управління стосовно удосконалення організації трансплантологічної служби на засадах біоетики.*

**Ключові слова:** державна політика, засади біоетики, трансплантація, система охорони здоров'я, органи публічного управління.

**Постановка проблеми.** Одним із ключових напрямків суспільно-правового розвитку України є сфера трансплантології, яка, як і вся медична галузь, переживає важливий етап реформування та пошуку етико-правових рішень стосовно теперішніх викликів науково-технічного прогресу.

Трансплантологія – це не лише галузь науки, що займається проблемами пересадки органів, тканин або їх штучних замінників. Для

багатьох людей у всьому світі – це останній промінець надії на подальше життя. В Україні щороку потребують трансплантації близько 5000 людей. Деякі з них їдуть робити пересадку за кордон. Понад 3400 осіб помирають, так і не дочекавшись операції. Саме тому органам публічного управління слід приділити особливу увагу цій сфері медицини та регламентувати її діяльність у відповідності до засад біоетики.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Останніми роками вивченню питань державної політики у вирішенні проблем трансплантології приділяється увага як із боку представників наукової громадськості, так і практиків. Серед українських дослідників, які вивчали цю проблему, слід виділити: М. Білинську, В. Бугаєва, В. Гошовську, Л. Даниленко, С. Паляницю, О. Самчука, М. Тодурова, І. Турчина, О. Усенка та інших, а серед зарубіжних науковців – Л. Грінберга (Grinberg L), Е. Згреча (E. Sgreccia), М. Каліпарі (M. Calipari), П. Куера (P. Cuer), Дж. Нанні (G. Nanni), К. Паркінса (K. Parkins), Р. Ребена (R. Rieben), М. Торреллі (M. Torrelli), М. Фаджоні (M. Faggioni) та інших. Однак питання державної політики у вирішенні проблем трансплантології з позиції засад біоетики, на жаль, залишилися поза увагою наукової спільноти. Пропонована стаття є спробою ліквідувати цю прогалину в дослідженні державної політики у вирішенні проблем трансплантології з позиції персоналістичної біоетики.

**Мета статті.** Метою цієї публікації є аналіз державної політики у вирішенні проблем трансплантології з позиції засад біоетики.

**Виклад основного матеріалу.** Можливість продовжити життя, повернути здоров'я людині через заміну органів чи хворих тканин здоровими, взятими від донорів, які належать до того ж або іншого виду завжди хвилювала уяву людини. Сліди цього знаходимо у міфології, у численних легендах і мистецьких творах.

Трансплантація (від лат. *translantatio* пересадження) метод пересадки реципієнту органа або іншого матеріалу (тканини), взятого у донора, а також клонованих тканин, штучних імплантів (електронних, металічних та ін.).

Розрізняють: аутотрансплантацію коли реципієнт трансплантата є донором для самого себе; ізотрансплантацію коли донор трансплантата (однойцевий близнюк) є генетично і імунологічно ідентичний реципієнту; алотрансплантацію коли донором трансплантата є організм того ж виду, але ідентично і імунологічно відрізняється від реципієнта; ксенотрансплантацію трансплантацію органів від іншого біологічного виду, ніж людина; клітинну інженерію та клонування метод вирощування тканин, органів з клітин реципієнта з метою пересаджування [1, с. 199].

Народження трансплантації датується III століттям нашої ери, коли святі Косма і Дам'ян вчинили чудо, замінивши вражену гангреною ногу паламаря ногою чоловіка, який помер неза-

довго перед цим. Натомість наукова історія трансплантації органів є набагато молодшою; її початок сягає 1902 року, коли французький хірург біолог, патофізіолог, лауреат Нобелівської премії з фізіології і медицини в 1912 р. Алексіс Каррель винайшов техніку для з'єднання двох кровоносних судин. За допомогою цієї техніки були виконані перші трансплантації серця і нирки у тварин. Найбільшою перешкодою було відторгнення: організм реципієнта відкидав чужі тканини й органи. Важливим для розвитку трансплантації вважається 1983 рік, коли Управління США з контролю за якістю медикаментів і продуктів харчування апробувало вживання циклоспорину, який ще досі є найбільш сильним фармацевтичним препаратом проти імунного відторгнення (цілого процесу комплексу органічних і анатомо-гістологічних явищ, які ведуть до смерті щепленої тканини, також після початкового вrostання, внаслідок несумісності – явища реакції реципієнта супроти пересадженої тканини. Приживлення – життєве явище, для якого більшій частині елементів щепленої тканини вдається прижитися і адаптуватися до нових умов життя організму. Щепленій тканині вдається тривало взяти участь в житті реципієнта). Це відкриття відразу надало сильного імпульсу для розвитку хірургії трансплантацій органів і позитивно вплинуло на її успіхи [1, с. 199–200].

У наші дні медицина трансплантації органів загалом перейшла експериментальну фазу і в багатьох випадках використовує терапію для різних видів патології. Початок XXI століття відзначився бурхливим розвитком клінічної трансплантології як високотехнологічної та високоорганізованої галузі, застосуванням нових методів і напрямків трансплантації, упровадженням трансплантаційних технологій у загальну хірургію.

Щороку у світі виконується понад 130 тис. органних трансплантацій, за останні 10 років кількість трансплантацій зросла у 2,5 рази. В Україні за 2020 рік проведено 128 операцій з трансплантації органів, а упродовж 2021 року зроблено понад 200 трансплантацій. За два останні роки в Україні зробили десятки трансплантацій серця, вперше пересадили легені і рогівку ока, кістковий мозок від неродинного донора, сотні пересадок нирок, трансплантацію печінки [2].

Успішність трансплантації певних органів (наприклад, нирки) доволі висока. Крім цього, нові перспективи відкриваються у такому секто-

рі медицини, як ксенотрансплантація (органи чи тканини беруть від реципієнта іншого виду), можливість клінічного застосування якої дає надію на одужання багатьом невиліковним хворим.

У світлі етичних аспектів щоденна клінічна реальність трансплантації субстанційно стосується іншого важливого елемента, а саме «дарування органів», тобто вільного рішення особи віддати частину власного тіла (за життя чи після смерті) із необхідними етичними обмеженнями для благополуччя особи, яка потребує трансплантації (щоб врятувати життя іншої людини без значної шкоди для власного життя чи здоров'я). Такий жест набуває важливого значення, як індивідуального, так і соціального, спонукаючи суспільство зайняти позицію на користь необхідності сприяння системі охорони здоров'я і законодавчій політиці при вирішенні проблеми пошуку органів. Адже у цілому світі ростуть списки пацієнтів, які потребують диспозиційного сумісного органа, часто як останнього шансу на порятунок життя; наприклад, у США щодня вмирає в середньому 14 осіб в очікуванні на сумісний орган і приблизно стільки ж у Європі [3, с. 200].

Однак суспільна думка свідчить, що коли теоретично майже всі люди загалом схильні дарувати власні органи (після смерті) для трансплантації, то на практиці більшість вагається дати на це особисту згоду. На їхнє рішення впливають різні чинники:

- корупція, злочинність, фактична неможливість діяти у правовому полі;
- різноманітність термінології, яка використовується для визначення факту смерті («церебральна», «серцева», «клінічна» та ін.), що породжує певне непорозуміння;
- традиційна концепція пошани тіла мертвого, яка впливає із його матеріальної інтегральності;
- страх перед можливою необ'єктивністю при діагностуванні смерті донора медичними працівниками і розпорядженні дарованими органами;
- способи вияву особистої згоди не завжди чіткі і задовільні для захисту особистої волі потенційного донора.

Варто розглянути біоетичні міркування щодо різних аспектів трансплантації із використанням методології, яку відстоює Е. Згречча, котра ґрунтується на аналізі наукових і статистичних даних та спрямовує їх до антропологічного пояснення, осягаючи в кінці формулювання

етично-оперативних міркувань, маючи на увазі об'єктивне цілісне благо людини (коли засади і норми поведінки є співвіднесені з людською особою) [4, с. 63].

На сьогодні здійснюється трансплантація таких людських органів: нирки, печінки, серця, підшлункової залози, легень і віднедавня кишки; а також тканин: рогівки ока, кісткової тканини, шкіри, серцевого клапана, кровоносних судин. У деяких країнах Європи за останні роки успішно здійснені трансплантації цілих кінцівок (руки, передпліччя). Здійснення таких втручань унаочнило сильне психологічне потрясіння реципієнта, яке викликає цей вид трансплантації.

Одержують органи і тканини, «ex cadavere» (від мертвого донора) («з серцем, яке б'ється», або ні) або «ex vivente» (від живого донора), залежно від обставин і того, які органи чи тканини беруться для трансплантації.

Найвищий відсоток успіху досягнутий при трансплантації нирки: після одного року виживання становить 90%, якщо трансплантація була здійснена від живого донора, і 82%, якщо вона була здійснена від мертвого; у трансплантації серця рівень виживання після одного року досягає близько 1,83% пацієнтів; у трансплантації легень 74% пацієнтів після одного року у разі одинарної трансплантації і 86% у разі подвійної трансплантації; при трансплантації печінки досягнутий рівень виживання до 80% після одного року [5, с. 201].

Отже, на сьогодні очевидним є прогрес у трансплантології. Однак при всіх позитивних сторонах трансплантації органів не можна не враховувати антропологічні та етичні проблеми, які при цьому виникають. Насамперед ідеться про проблему дарування органів. Рішення стосовно дарування власних органів заслуговує певних міркувань щодо його змісту і цінності.

З точки зору персоналістичної антропології людина є єдністю духа, душі і тіла; її духовний компонент відмінний від її тілесного виміру, але невіддільний від нього. Тому свою сутність, те, ким людина є стосовно глибокої особистої ідентичності, вона може виразити і показати лише через свою тілесність. Кожний життєвий акт людини під час її земного існування може реалізуватися лише за посередництвом тілесного виміру.

Немає сумніву, що одна з основних цінностей для людської особи полягає у даруванні себе самої для досягнення добра, що є гідним її. Людина, справді, може дарувати (частково або

цілковито) те, чим володіє, тобто те, чим вона «є» себе саму. Ніщо не є ціннішим від нас самих: все, що маємо, ніколи не буде таким вагомим, як наша особа; якщо ми любимо когось, як знак нашої любові ми можемо подарувати йому багато речей, але жодна з них не буде гідна замінити нашу особу: хто очікує нашої любові, скаже: «Я не потребую твоїх речей, я потребую тебе!».

Отже, найбільший дар, який ми можемо зробити, є власне дар нас самих (не так щоб знизити себе, спасаючи життя іншої особи). Такий великий дар може бути виправданий лише досягненням добра настільки ж великого і гідного, як, наприклад, життя або здоров'я іншої особи.

Рішення подарувати без відшкодування частину власного тіла (органи або тканини) з огляду на благополуччя того, хто має крайню потребу в них, не є лише актом альтруїзму або щедрості, а є також жестом реалізації особливої людської гідності. Таке дарування вважається справжнім актом любові, оскільки здійснення його передбачає жертвування не якоїсь власності, а самого себе.

Поміркуємо: фізичне життя, власне або чуже, є першорядним (навіть якщо не абсолютним) благом для людини, а також земною умовою для реалізації всіх інших її цінностей, оберігається у кожній фазі свого існування і за будь-яких обставин; жодна мета, наскільки б позитивною вона не була, не виправдовує його прямого знищення, навіть якщо йдеться про життя іншої людини. Іншою є ситуація, коли йдеться про досягнення більшого добра, такого, як виживання іншої особи ціною зменшення лише ефективності або якості здоров'я, що було б етично виправдане, і також заслуговувало б схвалення силою засади солідарності (що по-християнськи називаємо «милосердям»). Однак згідно з цією засадою, стверджується, що живій особі дозволено дарувати лише один із парних органів, коли це сумісне з її клінічним станом.

Перш ніж розглянути глибші біоетичні проблеми, варто поставити природне запитання антропологічного характеру: чи перещеплення чужого органа до тіла певної людини змінює у той чи інший спосіб ідентичність особи? І якщо так, то який рівень змін допустимий?

Звичайно, концепція «особистої ідентичності» багатостороння, оскільки є різні філософські і наукові підходи, які співдіють у її опрацюванні [6, с. 84–87]. Можна визначити «особисту ідентичність» як єдність і незмінність людини стосовно її «бути і почуватися особою»; вона

виражається в історичному вимірі особи і, особливо, в її комунікативній структурі, завжди за посередництвом тілесності.

Необхідно наголосити, що особиста ідентичність становить добро особи, внутрішню якість щодо її власного буття, а отже, етичну цінність, на якій ґрунтується право/обов'язок сприяти і захищати інтегральність особистої ідентичності кожного.

Загалом можна зробити висновок, що перещеплення чужого органа до тіла людини має етичне обмеження на рівні зміни, яку воно може спричинити для ідентичності особи, яка його отримує [7, с. 688–690].

Така зміна, як було вже зазначено, стосується історичного виміру особи, а отже, її комунікативної структури, за посередництвом тілесності. На даний час вважається, що всі органи людського тіла є неоднаковою мірою вираженням неповторної ідентичності особи: одні виконують виключно їхню специфічну функцію; другі, натомість, об'єднують функції у сильну й особисту символічну єдність, повноваження якої залежать неминуче від суб'єктивності індивіда; треті органи, такі, як головний мозок, гіпофіз і гонади, мають нерозривний зв'язок їхньої власної функції з особистою ідентичністю суб'єкта, незалежно від їхньої символічної цінності. Отже, доходимо висновку, що ці останні не можна трансплантувати через неминучість об'єктивних наслідків, які виникали б у реципієнта або його нащадків [8, с. 15–46]. Функціональні органи та органи із високою особистісною цінністю потрібно оцінювати у кожному конкретному випадку, саме через призму їх символічного значення для конкретної особи [9, с. 426–428].

Потреба дотримуватись цієї етичної умови особливо очевидна у гіпотезі клінічного застосування ксенотрансплантації, тобто пересадження органів тваринного походження.

Важливим питанням трансплантації є проблема діагностування смерті. Як вже було зазначено, певні життєво важливі органи можна брати лише з мертвого тіла. З цього виникає необхідність розглянути одне з питань, яке найчастіше постає в актуальних біоетичних дебатах і викликає сумніви широких мас людей. Йдеться про діагностування смерті [10, с. 692–695]. Коли особу можна вважати мертвою?

Кілька десятиліть тому діагностування смерті особи було доволі простою процедурою: смерть констатували за ознаками припинення серцево-циркуляторної активності і самостійно-

го дихання, а також за вторинними ознаками: припиненням рефлексійних стимулів, одним з яких є чутливість до болю.

На даний час опанування нових неврологічних знань спричинило певну зміну в самій концепції смерті: відбувся перехід від концепції смерті як «події», точно і раптової (що збігається з припиненням серцебиття і самостійного дихання) до концепції смерті, яка розуміється як «процес», що відбувається у певному проміжку часу, починаючи з «безповоротного моменту», тобто необоротної дезінтеграції цілісності індивідуального організму (яка збігається з повним припиненням активності мозку).

Поява нових термінів, таких як «церебральна смерть», «смерть мозку», «серцева смерть», «клінічна смерть» тощо, стала причиною певного непорозуміння та підозр загалом, який, не маючи необхідних наукових знань, щоб правильно зрозуміти такий діапазон діагностичної термінології, боїться зловживання у випадку недостатньої кваліфікації працівників служби здоров'я. Насправді, різноманітні терміни, які використовуються для ствердження моменту смерті особи, не описують різні типи смерті (типів смерті не існує), а є ствердженням єдиного можливого факту дійсної смерті особи за допомогою різних методологій. Отже, правильнішими є формулювання: «неврологічний або мозковий, критерій» ствердження смерті, а не «смерть мозку»; «серцево-циркуляторний критерій», а не «смерть серця».

Гарячою точкою цієї проблеми є ствердження смерті, яка сталася фактом. Щоб не було зловживань, необхідно точно окреслити визначення смерті: «особу треба вважати за померлу лише тоді, коли вона втратила в спосіб безповоротний будь-яку здатність інтегрування і координування фізичних і розумових функцій свого тіла» [11; 12, с. 692].

Смерть настає коли: є повне гашення спонтанних серцево-дихальних рухів; наступила цілковита зупинка діяльності мозку (смерть мозку є правдивим критерієм смерті). Щоб не було сумнівів клінічної смерті, за допомогою електроенцефалограми можна встановити брак електричної активності (не плутати цього стану з комою — яка не завжди мусить бути незворотною). Цей чин перевірки необхідно повторити двічі на протязі 6 годин. «Клінічна смерть має місце тоді, коли ствердиться незворотно зупинку діяльності не тільки кори мозку, але також і внутрішніх мозкових центрів, що є відповідальні за координацію діяльності орга-

нічних функцій, таких як дихання, серцебиття, нервовий рефлекс» [12, с. 692–695].

Критеріями визначення факту смерті є: серце, дихання, пульс, рефлекс, мозкові активності.

Однозначні критерії встановлення смерті розроблені медичним відділом Гарвардського університету у США: повна і невідворотна втрата свідомості; відсутність реакції на больові подразники; повна відсутність безумовних м'язових рефлексів і неможливість їх викликати; широкі, застигли нереагуючі на світло зіниці; повна відсутність хвиль електроенцефалограми протягом хоча б 24 години [12, с. 693–694].

Таким чином, існує одна єдина «смерть особи», яка полягає у цілковитій і безповоротній дезінтеграції інтегрованого комплексу, яким є людська особистість за своєю суттю, як наслідок відділення життєвого принципу або духа і душі особи від її тілесності.

Смерть особи, у цьому її радикальному значенні, є подією, що, не може бути безпосередньо констатована жодною науковою технікою або емпіричною методикою. Проте наука навчилася розпізнавати у щораз глибший і детальніший спосіб біологічні ознаки, які неминуче супроводжують смерть особи, використовуючи для цього критерії діагностування смерті (про які щойно було згадано) які сьогодні використовує медицина для того, щоб технічно і науково точно розпізнавати момент смерті, яка вже настала або настає [13, с. 2–4].

Відомо, що згідно із сучасними науковими дослідженнями щодо діагностування смерті, зміщено акцент із традиційних серцево-дихальних ознак на «неврологічний» критерій, а саме на розпізнавання: цілковитого і безповоротного припинення будь-якої мозкової активності та ознак втрати здатності автоінтеграції організму як такого. Ці ознаки визнає більшість інтернаціонального наукового світу. Варто зазначити, що прийнятий в Україні Закон про трансплантацію органів [14] також ґрунтується на цій позиції.

Дотримання даних критеріїв не суперечить основним елементам правильної антропологічної концепції. Тому працівник служби здоров'я, який несе професійну відповідальність за діагноз смерті особи, може брати за основу вищезгадані критерії, щоб мати такий рівень впевненості в етичному судженні, який християнська моральна доктрина оцінює терміном «моральна певність», тобто певність, яка є необхідною і достатньою для того, щоб мати

змогу діяти в спосіб етично правильний. Отже, лише за наявності такої впевненості щодо діагностування смерті буде морально дозволено активізувати необхідні технічні процедури, щоб відбулося взяття органів для трансплантації, за попередньою інформованою згодою донора або його законних представників (якщо ми не знаємо його волі).

В той час, як флакон крові для переливання може зберігатися консервованим протягом тижнів, а заморожений навіть протягом довшого часу, то органи для пересадки не можуть бути консервовані так довго, можуть зберігатися лише протягом кількох годин. Виникає вимога швидкої пересадки, тобто відразу, як тільки орган є частково взятий у донора [15, с. 692].

Смерть тіла і мозку не означає смерть свідомості, людське життя продовжується навіть після поховання його матеріального тіла під пильним оком Бога, який любить всіх нас і піклується про кожного з нас і про той Світ, куди в кінцевому підсумку іде Всесвіт і все, що в ньому є. Наша свідомість не є продуктом мозку, а точніше, мозок під час нашого існування в фізичному тілі є тимчасовою посудиною нашої свідомості, яка цілком може існувати без головного мозку і навіть фізичного тіла [16].

Донорство і трансплантація органів мають властивості особистого і соціального характеру, тому етично постає необхідність попередньої інформованої згоди, як донора, так і реципієнта.

Такий вчинок, яким є дарування органа, вимагає, щоб особа-донор була відповідно поінформована стосовно процедур, які воно включає. У випадку, коли йдеться про донорство від живої особи, вона повинна бути особливо поінформована про можливий ризик та наслідки, яких можна очікувати у майбутньому; можливі терапевтичні і/або профілактичні заходи, яким вона повинна піддатись після взяття у неї органа; динаміку призначення дарованого органа. Крім цього, потрібно уникати будь-якої форми психологічного тиску або висунення умов щодо вибору донора на основі моральних, почуттєвих або ще гірше комерційних критеріїв. Лише тоді він зможе виразити свідомо і добровільно свою згоду або відмову [17, с. 205].

У разі взяття органів від мертвого донора він за життя має особисто та недвозначно дати свою згоду на можливе донорство його органів. Натомість, згода його законних представників має свою етичну цінність у випадку, якщо не можна дізнатись безпосередньо про попередній

вибір покійного донора [17, с. 205].

Інший аспект важливого етичного значення стосується проблеми призначення дарованих органів за посередництвом формування списків очікування або систематизації. Незважаючи на зусилля, які спрямовані на розвиток культури дарування органів, реально доступні ресурси у багатьох країнах ще недостатні порівняно з оздоровчими потребами населення. З цього випливає необхідність створювати списки очікування на трансплантацію, складені за певними і ґрунтовними критеріями.

Етично зрозуміла засада справедливості вимагає, щоб критерії призначення дарованих органів не були в жодний спосіб підпорядковані логіці дискримінації (вік, стать, національність, релігійне визнання, соціальне становище тощо) або утилітарному взірцю (дієздатність, соціальна корисність і т. ін.). У визначенні першочерговості доступу до органів для трансплантації великою мірою потрібно ґрунтовно і фундаментально дотримуватись імунологічних та клінічних оцінок. Лише за рівності цих умов, можна брати до уваги хронологічний критерій занесення до списку очікування. Кожний інший вид критерію є необґрунтованим, таким, що ігнорує цінність кожної людської істоти як такої [18, с. 345].

Етичні норми не допускають торгівлі людськими органами.

У світлі актуальних можливостей трансплантології доцільно подати деякі зауваги.

Щодо проблеми ідентичності реципієнта все сказане вище стосовно трансплантацій у цілому стосується також ксенотрансплантацій, факт використання органів або тканин тваринного походження істотно не змінює викладених положень. Необхідно, звичайно, перевірити та оцінити «потрясіння», спричинене такою трансплантацією, яке може отримати реципієнт, а також вплив його на особистісну цілісність.

Етично необхідним є забезпечення ретельного і спланованого моніторингу суб'єктів трансплантації, що може тривати навіть ціле життя, а також спостереження за кожним сигналом про можливі інфікування відомими чи невідомими патогенними збудниками.

Окрім цього необхідно, щоб кожний клінічний експеримент здійснювався у високоспеціалізованих центрах, з певним досвідом на доклінічних моделях (свиня/примат), ліцензованих і контрольованих органами охорони здоров'я.

Досягнені результати повинні створювати позитивну основу для розширення практики

ксенотрансплантації як вирішальної хірургічної терапії.

Етичні проблеми в галузі трансплантації ускладнюються зростанням чисельності осіб, які потребують пересадження органів, з одного боку, і нестачею повноцінних донорів з іншого. Біоетика загострює увагу на проблемах: інформованості згоди пацієнта, донора, його родичів; права суспільства брати органи у мертвих; неприпустимості експериментального пересадження чи таких пересаджень, які можуть вплинути на ідентичність особи; констатації смерті у випадку донорства від мертвого, а також справедливості розподілу донорських органів у випадку черги реципієнтів. Головними тут є проблеми співвідношення технології та етики, а також повага до тілесної природи особистості. Крім цього, з розвитком технології виникає проблема пересадження штучних органів, або імітаторів чіпів тощо.

У сучасній науці наявна класифікація різних форм і типів пересадження, яка відображена у міжнародному і внутрішньодержавному законодавстві, з урахуванням загальних етичних засад та особливих етичних проблем. На основі Конвенції з прав людини (2010 р.) Рада Європи розгорнула активну діяльність щодо співпраці держав-членів у царині медичного законодавства [19]. Загальні й спільні для європейських країн засади, на яких ґрунтується їх законодавство щодо трансплантації, закладені у Соціальній хартії Європи (1996 р.), яка в ст. 11 передбачає обов'язок держав турбуватися про здоров'я своїх громадян [20], також у Європейському кодексі соціальної безпеки (1990 р.), що гарантує проведення превентивного, лікувального й реабілітаційного характеру [21].

Головні засади законодавства Ради Європи щодо переливання крові (кодекс 1975 р. Рейк'явік), обміну тестами на сумісність тканин (Угода № 84 від 1974 р.), проблем, які стосуються пересадження органів і взяття тканин та органів людини (Рекомендація № 79/5, Рекомендація № 78/29 (1978 р.)), спрямовані на сприяння співпраці та безпеці в галузі трансплантації й запобіганню її комерціалізації [22, с. 49–74].

В Конвенції з біоетики, затвердженої Радою Європи, підтверджується заборона торгівлі частинами людського тіла [23].

Пересадження органів, а отже, й різноманітні зловживання у цій галузі (торгівля дітьми,

зокрема новонародженими, вилучення органів без відома пацієнтів під час операцій і т. ін.) є настільки актуальною проблемою, що вона відображена у нормативних документах усіх країн. Про пересадження органів ідеться у ст. 13, 14 і 15 Етичних принципів Європейської медицини, що схвалені Міжнародною конференцією лікарів Європейської Економічної співдружності 6 січня 1987 р. XXXIX асамблея Всесвітньої медичної асоціації у жовтні 1987 р. схвалила Декларацію пересадження органів. Новий італійський Кодекс медичної професійної етики (1995 р.) має дві спеціальні статті (36 і 37), які розглядають проблему констатації смерті і підтримки життя особи, що визнана клінічно мертвою, з метою продовження діяльності органів, призначених для пересадження [24, с. 207]. В Україні також був прийнятий Закон «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16.07.1999 № 1007-XIV. Року. На зміну цьому Закону вступив у дію з 01.01.2019 року Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини» від 17.05.2018 № 2427-VIII [25], який розблокував трансплантацію органів.

Цей закон, зокрема, регулює пересадку органів від померлої людини. З 1 січня 2021 року відповідно до рішення уряду запрацювала Єдина державна інформаційна система трансплантації органів та тканин (ЄДІСТ), завданням якої є зіставлення переліку очікування пацієнтів та донорських органів, збирається інформація про сумісність донора [26].

У відповідному Законі України існують суттєві етичні обмеження щодо трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини, взятих у людини чи у тварини. Хоча практика пересадження у медицині України дещо відстає від інших країн. Дія цього Закону не поширюється на ауто трансплантацію, імплантацію та трансплантацію статевих залоз, репродуктивних клітин та живих ембріонів (ст. 2; ст. 3). Однак цей Закон зберіг ст. 19, ч. 1, згідно з якою «фетальні матеріали для трансплантації та/або виготовлення біоімплантів отримуються у закладах охорони здоров'я, що проводять операції штучного переривання вагітності (аборти), пологи та розродження, за письмовою згодою жінки, внаслідок вагітності якої отримано ці матеріали, за умови збереження конфіденційності відомостей про неї», що етично неприпустимо. Органи влади повинні протидіяти нелегальному бізнесу і цинічній торгівлі частинами ембріонів людини, які про-

даються за кордон (згідно із журналістським розслідуванням «Закритої зони» 5-го каналу 2004 р. «І мертвих, і живих, і ненароджених...»).

Попит на донорський матеріал також призвів до розвитку морально не прийнятних способів отримання трансплантатів людини, що супроводжуються широким спектром учинення таких злочинів, як убивство, заподіяння тілесних ушкоджень, підроблення чи знищення документів, незаконні аборт чи всиновлення, укладання комерційних угод стосовно людини, контрабанда, зловживання службовим становищем тощо, і мають суспільно небезпечний характер. Це обумовлює необхідність посилити кримінально-правовий захист людини, її прав на безпеку, життя та здоров'я й визначити перспективні напрями запобігання незаконній діяльності у сфері трансплантації. Так, у Кримінальному кодексі України встановлено відповідальність за порушення порядку трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини (ст. 143) й незаконне донорство (ст. 144) [27].

Генна інженерія застосовується для людини: щоб пізнати індивідуальні характеристики, як аналіз ДНК (батьківство, діагноз генетичних хвороб здорових носіїв патогенних генів); виконати терапевтичні застосування соматично (лікування пухлин в причинах є ефективнішим, ніж в наслідках); зробити втручання в зародкові клітини, щоб уникнути передачі генетичних захворювань (ДНК є системою передачі спадкових характеристик організму, наприклад, може не мати генів, необхідних продукувати протеїн; ставити опір інфекції тощо).

Надзвичайно небезпечною та морально неприпустимою є генна терапія статевих клітин, тому що пов'язана зі зміною геному в ряді поколінь, може викликати непередбачені нові мутації і порушення рівноваги між людським суспільством і довкіллям.

Морально неприпустимим є продукування зародків, щоб їх потім вживати, як засоби. Людське життя починається з моменту запліднення і заслуговує на пошану [28, с. 328–330].

Загальні засади, що визначають етичні проблеми пересадження органів, зводяться до трьох: захист життя донора та реципієнта, захист ідентичності особистості та добровільна інформована згода як з боку донора, так і від реципієнта.

Нині при відборі пацієнтів для пересадження їм органів у медицині послуговуються трьома критеріями:

– утилітарним, згідно з яким органи розподіляють на основі засади соціальної корисності, тобто перевагу має той, хто після одужання зможе повернутися до трудового життя, що етично неприйнятно;

– критерієм випадковості, який виключає будь-які інші мотиви, крім звичайної черговості запитів на пересадження;

– терапевтичним, який є найгуманнішим, бо враховує терміновість пересадження, стан пацієнта та можливість успіху, перспективи «приживання» органа тощо. При цьому виключається будь-яка дискримінація пацієнта [29, с. 148–156].

Щоденна клінічна реальність трансплантації набуває важливого значення, як індивідуального, так і соціального, спонукаючи суспільство зайняти позицію сприяння необхідним заходам охорони здоров'я і законодавчої політики, щоб вирішити проблему пошуку органів для пересадження.

Прогрес трансплантації залежить від розвитку знань у цьому секторі та реалізації можливостей техніки, що дають змогу «уніфікувати» тканини і розпізнавати рівень їхньої сумісності.

Об'єктом ксенотрансплантації на сучасному етапі є пересадження клітин, тканин або органів тварин людині або тварині іншого виду [30, с. 190–193].

Першу спробу переливання крові від вівці людині в Англії здійснив у 1667 році Річард Ловер (Оксфорд, Англія). У 1924 р. професор Валентин Войно-Ясинецький, перебуваючи на засланні у Сибіру, намагався врятувати життя хворому з важкою уремією шляхом трансплантації козячої нирки. Втім він зіткнувся з проблемою відторгнення. Проте це була операція відчаю, а не справжньої надії. У 1970-ті роки було пересаджено дитині нирку мавпи, яка функціонувала протягом 3-х місяців. Також було здійснено трансплантацію серця мавпи людині. На жаль, пацієнт, якому трансплантували серце шимпанзе, прожив лише місяць після операції, так і не прийшовши до тями. Згодом вчені прийшли до висновку, що серцевий м'яз приматів набагато слабкіший від людського, який не дає можливості здійснювати діяльність з перекачування крові в повному обсязі. У 1990-ті роки було проведено дві трансплантації печінки мавпи людині. Ці трансплантати функціонували 26 та 72 дні [31, с. 210].

На сьогодні пересаджено клапани серця свині (кардіохірургія), проведено трансплантацію шкіри свині (комбустіологія) [32, с. 127–130]. Вирощено культуру клітин панкреатичних острівців поросят

(лікування інсулінозалежного цукрового діабету). У Запорізькому центрі трансплантології успішно проведено 180 ксенотрансплантацій  $\beta$ -клітин острівців підшлункової залози [33, с. 132–134].

Екстрактом кріоконсервованої селезінки свині проведено лікування абсцесів легень. Органною культурою надниркових залоз поросят відбулася корекція гіпофункції надниркових залоз: у 2004 р. в інституті проблем кріобіології і кріомедицини у Харкові ксенотрансплантація культури надниркових залоз дала позитивні результати при загоєнні трофічної виразки гомілки у хворого на ревматоїдний артрит та забезпечила тривалий період ремісії з відсутністю бронхоспазмів у хворої на бронхіальну астму [34, с. 39–42]. Органною культурою щитоподібної залози поросят проведено корекцію гіпофункції щитоподібної залози [35, с. 143–145].

Ксенотрансплантація дає можливість отримання практично у необмеженій кількості донорських клітин, тканин, органів та уникнення довготривалого очікування людського трансплантату реципієнтом, що запобігає його передчасній смерті. Ксенотрансплантація дозволяє бути альтернативою при виникненні правових моментів використання донорського матеріалу після смерті людини. Тому морально-етичні проблеми з боку реципієнта є меншими у порівнянні з використанням трупного матеріалу [36, с. 4–16].

Окрім цього, є можливим досягнення покращення загального стану реципієнта після ксенотрансплантації упродовж 6–18 місяців, а також скорочення термінів одужання та нормалізації фізіологічних показників реципієнта. Тривале культивування клітин і тканин тварин дозволяє не лише збільшити кількість матеріалу, але й зменшити його імуногенність [37, с. 98–106].

Під час ксенотрансплантації є можливе міжвидове перенесення інфекційних агентів (вірусів, бактерій, пріонних білків – особливого класу інфекційних, суто білкових, патогенів, що спричинюють тяжкі захворювання центральної нервової системи). Зокрема, лише у свині ідентифіковано понад 60 інфекційних агентів з потенційною здатністю інфікувати людину. Негативним наслідком є обмежений термін функціонування: сьогодні максимальний термін для трансплантованих інсулоцитів підшлункової залози складає 8–12 місяців. Може бути погіршення стану пацієнта, пов'язаного з імуногенністю ксенотрансплантанта. Негативним

ефектом є невідповідність хімізму та біологічної активності синтезованих ксенотрансплантатом біологічно активних речовин, що пов'язано з відмінністю біохімічних та фізіологічних процесів [38].

Захворювання, що було викликане вірусом свинячого грипу у 1918 р., забрало 20 млн людських життів. Хвороба Кройцфельда – Якоба виникла при перенесенні пріонів від овець до корів, а від останніх до людини. СНІД, правдоподібно, виник при попаданні вірусу імунодефіциту від зелених мавп та макак до людини. Інфікування вірусом курчат людини викликав спалах епідемії важкого гострого респіраторного синдрому (SARS) у Гонконгу.

Таким чином, потрібно враховувати різні умови та, у ряді випадків, механізми функціонування тих самих органів у людини і тварин. Необхідно брати до уваги різні часові проміжки існування тих самих органів (різний час життя) людини і тварин [39, с. 19].

При ксенотрансплантації необхідно враховувати такі засади:

- співвідношення ймовірності успіху та негативного результату;
- переважання потенційної користі для людини над небезпекою інфікування людської популяції;
- виключення можливості пересадки мозку і статевих залоз як органів, що визначають сутність індивіда;
- можливий максимальний захист тварин-донорів від страждань, пов'язаних із отриманням органів;
- психологічну сумісність реципієнта з думкою про життя з органом, отриманим від істоти іншого виду;
- повагу релігійних переконань реципієнта щодо «нечистоти» тварини-донора;
- інформованість пацієнта про можливий ризик ксенотрансплантації за життєвими показниками у разі відсутності алотрансплантатної альтернативи [40, с. 4–16].

**Висновки і пропозиції.** Проблема дарування органів викликає певні міркування щодо змісту і цінності такого рішення. Кожна дія, яка має об'єктом людське тіло, не зупиняється на ньому, а швидше осягає суб'єкт цього тіла, тобто саму особу в її цілісності. Найбільший дар, який ми можемо зробити це дар нас самих.

Жодна мета, наскільки б позитивною вона не була, не виправдовує прямого знищення фізичного життя, навіть якщо йдеться про життя іншої



людини. Іншою є ситуація, коли йдеться про досягнення більшого добра, такого, як виживання іншої особи ціною зменшення лише ефективності або якості здоров'я, що було б етично виправдане, і також заслуговувало б схвалення силою засади солідарності (що по-християнськи називаємо «милосердям»).

Трансплантація органів, таких, як головний мозок, гонади, гіпофіз, має етичне обмеження на рівні спричинення зміни ідентичності особи.

У визначенні першочерговості доступу до органів для трансплантації великою мірою потрібно ретельно дотримуватись імунологічної та клінічної оцінки, а критерії призначення дарованих органів не повинні бути підпорядковані логіці «дискримінації» або утилітарному принципу.

Етичні проблеми пересадження органів визначають такі загальні засади трансплантації органів: захист життя донора і реципієнта, захист ідентичності особистості та інформована згода.

Основні положення ксенотрансплантації не протирічать засадам біоетики. Найбільш перспективним можна вважати використання «чистих» ліній тварин-донорів (одержаних у результаті близьких родинних схрещувань, гомологічні хромосоми яких несуть однакові алелі певних генів – мають той самий генотип), найвірогідніше, поросят.

Ксенотрансплантація, рівно ж як і інші форми трансплантації з лікувальною метою, повинна проводитись лише в установах, що мають відповідну ліцензію МОЗ України.

Більш серйозними виглядають аспекти медико-біологічного характеру, що пов'язані з високою ймовірністю безпосереднього інфікування людської популяції тваринними вірусами або пріонами, до яких не буде резистентності, і саме це може ставити нароби ксенотрансплантації під сумнів.

Проблеми етичного характеру пов'язані з уникненням страждань тварин, які можуть супроводжувати наукові розробки методів ксенотрансплантації. Біохімічні, фізіологічні та вікові характеристики існування людини і тварин відмінні, що є важливими чинниками, на які треба зважати при розробці нових методів ксенотрансплантації.

На законодавчому рівні необхідно вирішити етичні, моральні та соціальні питання щодо постачання органів та методів їх розподілу, а також проблеми щодо використання живих

донорів в якості добровольців у відповідності до засад біоетики.

Верховній Раді України необхідно внести зміни до Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» (від 17.05.2018 № 2427-VIII), зокрема вилучити етично неприпустиму статтю 19 «Фетальні матеріали для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів отримуються у закладах охорони здоров'я, що проводять операції штучного переривання вагітності (аборти), пологи та розродження, за письмовою згодою жінки, внаслідок вагітності якої отримано ці матеріали, за умови збереження конфіденційності відомостей про неї»), а також удосконалити організацію трансплантологічної служби.

#### Список використаної літератури:

1. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
2. Куришко Діана. Чи скаже Україна «так» донорству органів? 2.10. 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-58756985> (дата звернення: 04.01.2022).
3. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
4. Sgreccia E. Manuale di bioetica. Milano : Vita e Pensiero, 2000. V. 1. 824 p.
5. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
6. Grinberg L., Grinberg R. Identità e cambiamento. Roma : Armando, 1992. 272 p.
7. Sgreccia E. Manuale di bioetica. Milano : Vita e Pensiero, 1991. V. 2. 536 p.
8. Faggioni M. P. Il trapianto di gonadi. Storia e attualità. Medicina e Morale. Roma : UCSC. *Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli*. 1998. № 48. P. 15–46.
9. Cuer P. Quelques considérations éthiques, notamment sur l'identité lors de xénotransplantations / Path Biol. (Paris). 2000. n. 48. P. 426–428.
10. Sgreccia E. Manuale di bioetica. Milano : Vita e Pensiero, 1991. V. 2. 536 p.
11. Про встановлення діагностичних критеріїв смерті мозку та процедури констатації моменту смерті людини : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2013 р. № 821 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1757-13> (дата звернення: 01. 07. 2021).
12. Sgreccia E. Manuale di bioetica. Milano : Vita e Pensiero, 1991. V. 2. 536 p.
13. Giovanni Paolo II. Discorso ai partecipanti al XVIII Congresso Internazionale della Transplantation Society, 28 agosto 2000. Roma : Avvenire. 2000. P. 2–4.

14. Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16.07.1999 № 1007-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 41. ст. 377. – Втратив чинність на підставі : Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17. 05. 2018. № 2427-VIII, який вступив в дію з 01.01.2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 06. 07. 2018. № 51. ст. 15.
15. Sgreccia E. Manuale di bioetica. Milano : Vita e Pensiero, 1991. V. 2. 536 p.
16. Американский нейрохирург: смерть организма и мозга не означает смерть сознания. 01.11.2015 г. URL: <https://goneva.net.ua/vsyachina/4805-amerikanskiy-neirohirurg-smert-organizma-i-mozga-ne-oznachaet-smert-soznaniya.html> (дата звернення: 01. 07. 2021).
17. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
18. Каліпарі М. Біоетика і трансплантація органів. *Антологія біоетики* / за ред. Ю. І. Кундієва. Львів : БАК, 2003. С. 336–348.
19. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Рим, 4.XI.1950 (Текст Конвенції представлено з поправками, відповідно до положень Протоколу № 14 (CETS no. 194), з дати набуття ним чинності 1 червня 2010 року). URL: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ukr.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ukr.pdf)
20. Європейська соціальна хартія, 1961 р., переглянута Радою Європи. Страсбург, 3 травня 1996 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062)
21. Європейський кодекс соціального забезпечення (переглянутий) (ETS N 139) Рим, 6 листопада 1990 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_651#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_651#Text)
22. Torrelli M., Guiran J. Le médecin et les droits de l'homme. Paris : Berggr-Lévrault, 1983. 466 p.
23. Council of Europe / Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine, 4 april 1997. Oviedo. 1997.
24. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
25. Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16.07.1999 № 1007-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 41. ст. 377. – Втратив чинність на підставі : Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», який вступив в дію з 01.01.2019 року, від 17. 05. 2018. № 2427-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 06. 07. 2018. № 51. Ст. 15.
26. Куришко Діана. Чи скаже Україна «так» донорству органів? 2 жовтня 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-58756985> (дата звернення: 04. 01. 2022).
27. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-Ш. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
28. Sgreccia E. Manuale di bioetica. Milano : Vita e Pensiero, 1991. V. 2. 536 p.
29. Nanni G. Microallocazione delle risorse: il punto di vista del chirurgo / a cura di E. Sgreccia, A. Spagnolo. Etica allocazione della risorse in sanità. Milano : Vita e Pensiero, 1996. P. 148–156.
30. Трансплантація клітин і тканин в Україні / Турчин І. С., Ларін О. С., Дроздович І. І., Сидоренко Л. М.. *Трансплантологія*. 2003. Т. 4. № 1. С. 190–193.
31. Терешкевич Г. Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
32. Бігуняк В. В., Галайчук В. І. Використання ліофілізованих ксенодермотрансплантатів для відновлення втраченого шкірного покриву. *Трансплантологія*. 2003. Т. 4. № 1. С. 127–130.
33. Василюк С. М. Синдром діабетичної стопи і ксенотрансплантація клітин підшлункової залози. *Трансплантологія*. 2003. Т. 4. № 1. С. 132–134.
34. Легач Є. І., Сирота В. В. Ксенотрансплантація органної культури надниркових залоз. Досвід клінічного застосування при ревматоїдному артриті та бронхіальній астмі. *Трансплантологія*. 2004. Т. 6. № 2. С. 39–42.
35. Долот В. Д. Вивчення ефективності клінічного використання трансплантації культури клітин щитоподібної залози новонароджених поросят як методу лікування гіпотиреозу. *Трансплантологія*. 2003. Т. 4. № 1. С. 143–145.
36. Бугаєв В. М. Сучасний стан і перспективи розвитку трансплантології в Україні. *Трансплантологія*. 2001. Т. 2. № 1. С. 4–16.
37. Rieben R., Allmen von E., Korchagina E., Nydegger U. et al. (1995), Detection, immunoabsorbtion, and inhibition of cytotoxic activity of anti-aGal antibodies using newly developed substances with synthetic Galal-3Gal disaccharide epitopes / Xenotransplantation. Vol. 2. P. 98–106.
38. Parkins K. Animal to human transplants a creation of Frankenstein's monster / July 1999. URL: <http://www.heureka.clara.net/gaia/x-trans.htm>. (дата звернення: 03. 01. 2022)
39. La prospettiva degli xenotrapianti: Aspetti scientifici e considerazioni etiche. Pontificia Academia Pro Vita. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2001. 56 p.
40. Бугаєв В. М. Сучасний стан і перспективи розвитку трансплантології в Україні. *Трансплантологія*. 2001. Т. 2. № 1. С. 4–16.

**Tereshkevych H. T. (s. Diogena). Formation of state policy in the field of transplantology from the position of basics of bioethics**

*One of the key directions of social and legal development of Ukraine is the field of transplantology, which, like the entire medical field, is going through an important stage of reform and search for ethical and legal solutions to the current challenges of scientific and technological progress.*

*Transplantology is not just a branch of science that deals with the problems of transplantation of organs, tissues or their artificial substitutes. For many people around the world, this is the last ray of hope for the future. That is why public authorities should pay special attention to this area of medicine and regulate its activities in accordance with the principles of bioethics.*

*An unresolved part of the problem of transplantation is to take into account the principles of bioethics in the context of public policy and possible directions for the development of legislation based on it in this area. The proposed study aims to address public administrators at the legislative level to address the anthropological and social problems of transplantation in accordance with the principles of bioethics.*

*The aim of the article is to analyze the state policy in solving the problems of transplantology from the standpoint of bioethics.*

*The problem of organ donation raises questions about the content and value of such a decision. Every action that has the object of the human body does not stop at it, but comprehends the subject of this body, that is, the person in its entirety.*

*No goal justifies the direct destruction of physical life, even if it is the life of another person. The situation is different when it comes to achieving a greater good, such as surviving at the cost of reducing only the effectiveness or quality of another person's health, which would be ethically justified and deserve the approval of the principle of solidarity.*

*Immunological and clinical assessments should be considered in determining the priority of access to organs for transplantation. The criteria for the appointment of donated organs should not be subject to the logic of discrimination or the utilitarian principle.*

*Prospects for further research are to develop measures of public administration to improve the organization of transplantation services on the basis of bioethics.*

**Key words:** *public policy, principles of bioethics, transplantation, health care system, public administration bodies.*

**Б. М. Цимбал**

кандидат технічних наук,  
доцент кафедри охорони праці  
та техногенно-екологічної безпеки  
Національного університету цивільного захисту України

## ПАРАДИГМА СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

*Наукова стаття присвячена комплексному дослідженню та визначенню соціальної безпеки особистості у системі публічного управління охороною праці в Україні. Акцентовано увагу на тому, що кожна держава формує національну модель системи соціального захисту населення, що відповідає вимогам та інтересам суспільства, обумовлену комплексом причин соціально-економічного характеру, географічними особливостями, культурними та історичними традиціями, формою державного устрою, ступенем розвитку громадянського суспільства, а також моделлю соціальної держави та типом її соціальної політики. Уявлення про найбільш помітні відмінності в підходах до побудови моделей національних систем соціального захисту, що існують у світі, дає можливість виокремити та наповнити практичним значенням концепцію побудови та формування механізмів публічного управління соціальної безпеки особистості, що набуває особливого значення в контексті сталого розвитку державно-суспільного життя в Україні.*

*Зроблено висновок, що у широкому сенсі система соціального захисту та безпеки населення необхідна у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а тому, виділяється сім напрямів соціального захисту (підтримки) населення: політичний захист; правовий захист; особиста безпека; захист у сфері праці та зайнятості; споживчий захист; побутовий захист; морально-психологічний захист. Вказано, що на загальнодержавному рівні інституційно-організаційна структура соціального захисту має розгалужену мережу й представлена такими видами діяльності, як соціальне страхування, соціальне забезпечення, соціальна допомога. Звідси випливає, що становлення національних систем соціального захисту пов'язане зі станом економічної бази країни, проведенням державою соціально-орієнтованої політики. Обумовлюють перманентні зміни у моделюванні властивостей соціального захисту її характеристики: природне середовище, демографічні та соціокультурні фактори, історично-сформована соціальна стратифікація населення, рівень розвитку економічної та соціальної інфраструктури тощо.*

**Ключові слова:** публічне управління, механізми публічного управління, людський фактор, безпека людини, управління безпекою людини, соціальна безпека, безпека особистості.

**Постановка проблеми.** Кожна держава формує національну модель системи соціального захисту населення, що відповідає вимогам та інтересам суспільства, обумовлену комплексом причин соціально-економічного характеру, географічними особливостями, культурними та історичними традиціями, формою державного устрою, ступенем розвитку громадянського суспільства, а також моделлю соціальної держави та типом її соціальної політики. Уявлення про найбільш помітні відмінності в підходах до побудови моделей національних систем соціального захисту, що існують у світі, дає мож-

ливість виокремити та наповнити практичним значенням концепцію побудови та формування механізмів публічного управління соціальної безпеки особистості, що набуває особливого значення в контексті сталого розвитку державно-суспільного життя в Україні.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-прикладні аспекти дослідження соціальної безпеки як важливого суспільно-державного явища досліджували численні науковці, зокрема концептуальні та стратегічні підходи до забезпечення соціальної безпеки у контексті людського розвитку й регіону досліджували

О. Власюк, В. Онищенко, Т. Завора, О. Чепурний, а також С. Бейла. З позицій економіки, політології та соціології концепції соціальної безпеки розробляють М. Ліга, Д. Зеркалов, Г. Пирогов, В. Серебрянников, А. Хлоп'єв та інші. Натомість, з позицій публічного управління питання соціальної безпеки знайшли своє відображення у наукових працях таких вчених як: В. Куйбіда, О. Амоша, А. Баланда, О. Новікова, А. Колот, І. Мансуров, Ю. Харазішвілі, О. Грішнова, О. Іляш, З. Живко, О. Ляшенко, Є. Матвіїшин, Л. Весельська, Л. Шамілева, О. Панькова, А. Шастун, П. Петровський, К. Бліщук, Г. Дзяна, Л. Новак-Каляєва. Водночас, питання пов'язані із пошуком напрямків та шляхів виокремлення соціальної безпеки особистості у систему публічного управління охороною праці в Україні ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та аналізу.

Внаслідок чого метою даної статті є повне, всебічне та доктринальне дослідження соціальної безпеки особистості у систему публічного управління охороною праці в Україні крізь призму теоретико-концептуального аспекту.

**Виклад основного матеріалу.** З позицій наукових аспектів соціальна безпека особистості означає реалізацію прав людини (право на життя, право на працю, право на здобуття освіти, право на доступні медичні послуги тощо), недоторканність особи, власності, можливості розвитку особистості та надання людині «можливості вибору», що реалізується у здоровому житті, довголітті, вільному розвитку інтелектуальних та інших творчих здібностей. Соціальна безпека в умовах глобалізації робить необхідним взаємодію світової спільноти за значимим колом проблем, що належать до цивільних, політичних, соціальних прав та свободи особистості [1, с. 409].

Одним із засобів забезпечення соціальної безпеки особистості, попередження соціальних ризиків є соціальний захист населення. Аналіз світового досвіду соціального захисту населення свідчить, що моделі соціальної політики та соціального захисту населення визначаються економічною системою, соціальними цілями, що склалася, орієнтацією держави на забезпечення якості життя; при різноманітності моделей загальним є зростання масштабів втручання держави в економічне та соціальне життя; орієнтація на захист сімейних доходів; стабільність, прозорість, адресність, комплексність системи [2, с. 144].

В контексті історико-методологічного підходу розробка концепції соціального захисту (під-

тримки) передбачає виявлення зв'язків із зовнішнім середовищем, оскільки будь-яка система постає як складова більшої системи [3, с. 70]. У цьому випадку зовнішнім оточенням є, по-перше, система соціального захисту (підтримки) населення, по-друге, соціальна політика (при цьому доцільно абстрагуватися від різноманіття суспільного життя, складних, динамічних та суперечливих суспільних відносин). Значимість та невирішеність проблем, суперечливість законодавства, декларативність урядових програм та заходів зумовлюють необхідність нової моделі соціальної політики [4, с. 31]. Як вихідні положення останньої пропозиції виокремлюються такі як: розгляд фінансування соціальної сфери не як витрати, а як інвестиції в людський незаміщуваний капітал, і відтак, відповідність моделі соціальної політики сутності соціальної держави; розмежування повноважень та предметів відання у соціальній сфері гілкам та рівням влади; систематизація законодавства в галузі соціальної сфери та соціальної політики в рамках реалізації публічного управління; у галузі доходів як пріоритетний напрямок визначення та запровадження державних мінімальних соціальних стандартів; мінімальної погодинної заробітної плати; реформування соціально-трудова відносин, удосконалення практики соціального партнерства, створення дієвих механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина; розробка комплексної програми щодо розширення фронту зайнятості; створення системи незалежної соціальної експертизи; реформування інституційної структури, демонополізація соціальної інфраструктури; формування єдиного інформаційного поля соціальної сфери; державно-суспільний характер соціальної політики. На основі названих підходів формується концепція соціального захисту (підтримки) населення на загальнодержавному та галузевому рівні, а також прямо та опосередковано забезпечується соціальна безпека особистості як більш вузький та специфічний аспект публічного управління.

Натомість, на глибоке переконання окремих дослідників, соціальні завдання у соціальній державі мають бути зведені до рангу пріоритетних [5, с. 48]. Підвищення доходів слід розглядати як передумову економічного зростання, а не лише як результат, що зумовлено, по-перше, вимогами виробництва до якості робочої сили; по-друге, формуванням попиту, що є стимулом розвитку, з допомогою доходів. Занижений рівень заробітної плати обмежує відтворення

робочої сили, перешкоджає збільшенню купівельної спроможності населення і, відповідно, зростанню виробництва, робить участь у громадському виробництві непривабливою, а участь у публічному управлінні зводиться нанівець [6, с. 61].

Другою концептуальною посилкою є позитивна динаміка заробітної плати, що виражається у багаторазовому її збільшенні, що дозволить зменшити нерівність громадян у доступі до матеріальних та духовних благ, гарантувати в перспективі гідні пенсії та скоротити чисельність населення, яке одержує соціальну допомогу [7, с. 194]. Держава, що ідентифікує себе як соціальна, є ресурсом соціальної політики та реалізує соціальну стратегію з урахуванням соціальних перспектив, соціальних цілей, соціальних можливостей та соціальних ризиків. Сучасна держава зосередила всю повноту соціальної політики, а тому вимушена пасивність інших суб'єктів соціальної політики розцінюється як утримувальні настрої, а діяльність держави – як невпинна турбота про благо народу, тоді як, заходи соціального характеру обмежені, має місце відмова від виконання соціальних зобов'язань через відсутність коштів [8, с. 188]. Наступним важливим посиленням формування концепції соціального захисту (підтримки) є індексація доходів, механізм індексації включає оцінку вартості споживчого кошика не тільки урядом, а й профспілками, незалежними експертами, як це робиться в більшості розвинених країн [9, с. 20]. Окрім того, існуючі проекти перенесення податкового навантаження на кінцевого одержувача доходів (тобто на сім'ї на основі декларування їх доходів), по-перше, ще сильніше вдарять за рівнем життя населення, а, по-друге, не призведуть до зростання інвестицій з боку приватного сектору через посилення обмежень з боку попиту [10, с. 141]. Таким чином, податкова реформа (як і економічна реформа в цілому) повинна не тільки мати на меті підвищення добробуту громадян, а й розглядати його як необхідну умову успішності перетворень в економічній сфері.

Принципами комплексної моделі, значущими для організації соціального захисту та її ефективного функціонування є: орієнтація на захист сімейних доходів, їх індексація; зміна методології обчислення прибуткового податку (податок обчислюється не з індивідуальних доходів осіб, які мають сім'ю, а із середньодушових сімейних доходів); законодавче визначення соціальних

зобов'язань держави; розмежування предметів відання та повноважень між рівнями державної влади, а також державною владою та місцевим самоврядуванням з фінансовим забезпеченням; використання потенціалу громадських організацій у сфері соціального захисту населення; соціальна експертиза законопроектів. Для створення дієвої системи соціального захисту населення необхідна концепція, що визначає її методологічні, методичні та організаційні засади. Слід погодитись з позицією авторів, які обґрунтовують необхідність реалізації системного підходу до теоретичного розгляду соціального захисту та безпеки й до розробки комплексу заходів щодо їх вдосконалення.

Методологія системного аналізу передбачає їх дослідження: з позицій теоретико-методологічних – обґрунтування цілей, завдань, пріоритетів, принципів та способів соціального захисту та безпеки як населення, так і кожного окремого індивіда, з позицій соціальної політики – розробка механізму управління соціальними процесами; з позицій системної соціальної технології як комплекс технологій із підтримки населення. Виділення названих підходів, позицій є науковою абстракцією; у реальному соціальному житті теорія та практична діяльність (управлінська, виконавська) взаємопов'язані та детерміновані [11, с. 193]. На теоретико-методологічному рівні формується концепція соціального захисту та безпеки населення, особливості соціального захисту різних категорій населення, що включає мету, завдання, принципи, функції, інноваційні моделі, систему зв'язків як внутрішньої системи, так і із зовнішнім середовищем, а також механізм функціонування.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що у широкому сенсі система соціального захисту та безпеки населення необхідна у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а тому, виділяється сім напрямів соціального захисту (підтримки) населення: політичний захист; правовий захист; особиста безпека; захист у сфері праці та зайнятості; споживчий захист; побутовий захист; морально-психологічний захист. Принциповим методологічним підходом розробки концепції соціального захисту (підтримки) населення стало визначення відносин у межах системи соціального захисту та безпеки. До суб'єктів соціального захисту (підтримки) населення відносяться: по-перше, особистість, соціальні групи, соціальні інститути, яким надається підтримка; по-друге, установи,

інститути, які здійснюють діяльність у сфері соціального захисту (підтримки) населення.

На загальнодержавному рівні інституційно-організаційна структура соціального захисту має розгалужену мережу й представлена такими видами діяльності, як соціальне страхування, соціальне забезпечення, соціальна допомога. Звідси випливає, що становлення національних систем соціального захисту пов'язане зі станом економічної бази країни, проведенням державою соціально-орієнтованої політики. Обумовлюють перманентні зміни у моделюванні властивостей соціального захисту її характеристики: природне середовище, демографічні та соціокультурні фактори, історично-сформована соціальна стратифікація населення, рівень розвитку економічної та соціальної інфраструктури тощо.

#### Список використаної літератури:

1. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : монография. Киев : МАУП, 2000. 576 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління : теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
3. Каптерев А. И. Информатизация социокультурного пространства. Москва : ФАИР-ПРЕСС, 2004. 512 с.
4. Нижник Н. Р., Мосов С. П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
5. Єлагін В. П. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи : підручник. Харків, 2010. 400 с.
6. Сізнцова Л. А. Державне управління соціальною сферою суспільства. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2005. Вип. 22. С. 63–75.
7. Скуратівський В. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. *Вісник НАДУ*. 2011. № 3. С. 194–204.
8. Фурсін О. О. Напрями удосконалення механізмів соціальноорієнтованого державного управління на рівні регіону. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2012. Вип. 48. С. 172–188.
9. Подольська Є.А. Новий сенс й інноваційні способи забезпечення соціальної безпеки. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Соціологія і політичні науки*. 2015. Т. 20. Вип. 2. С. 19–25.
10. Колєнда Н. В. Сутність механізму забезпечення соціальної безпеки населення. *Економічні науки. Сер. : Економіка та менеджмент*. 2012. Вип. 9(1.1). С. 140–149.
11. Краус Н. М. Соціальна безпека на різних рівнях економічної агрегації. *Економіка і регіон*. 2013. № 5. С. 189–193.

#### **Tsymbal B. M. The paradigm of social security of the individual in the system of public management on labor protection in Ukraine**

*The scientific article is devoted to a comprehensive study and definition of social security of the individual in the system of public management of labor protection in Ukraine. Emphasis is placed on the fact that each state forms a national model of social protection that meets the requirements and interests of society, due to a range of socio-economic reasons, geographical features, cultural and historical traditions, form of government, level of civil society, and model of the welfare state and the type of its social policy. The idea of the most noticeable differences in approaches to building models of national social protection systems that exist in the world, makes it possible to identify and fill in practical significance the concept of building and forming mechanisms of public management of social security, which is especially important in the context of sustainable development in Ukraine.*

*It is concluded that in a broad sense the system of social protection and security of the population is necessary in all spheres of society, and therefore, there are seven areas of social protection (support) of the population: political protection; legal protection; personal security; protection in the field of labor and employment; consumer protection; household protection; moral and psychological protection. It is indicated that at the national level the institutional and organizational structure of social protection has an extensive network and is represented by such activities as social insurance, social security, social assistance. It follows that the formation of national social protection systems is associated with the state of the economic base of the country, the state's socially oriented policy. Determine the permanent changes in the modeling of the properties of social protection and its characteristics: the natural environment, demographic and socio-cultural factors, historically formed social stratification of the population, the level of economic and social infrastructure and more.*

**Key words:** *public administration, mechanisms of public administration, human factor, human security, human security management, social security, personal security.*

**О. Р. Шимко**

аспірантка кафедри  
Навчально-наукового інституту публічного управління  
та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

*У статті визначено особливості публічного управління зарубіжних країн, зокрема проаналізовано досвід трьох європейських країн, які за результатами міжнародного опитування PISA-2018 увійшли до 10 країн з відмінними показниками. Серед цих країн: Естонія, Фінляндія та Польща. Розглянуто успішний досвід побудови системи управління освітою на демократичних засадах, у співпраці з владою та громадянським суспільством. Для цього було проаналізовано компетенцію органів державного самоврядування, основні підходи до фінансування освіти та участь громадянського суспільства в управлінні освітою. Виявлено, що освіта в цих країнах є одним із пріоритетів держави та громадськості. Визначено характерну для цих країн тенденцію: держава гарантує безкоштовну освіту та рівний доступ до якісної освіти. Визначено типові механізми та основні джерела фінансування для кожної країни. Підкреслено, що зарубіжні країни використовують різні форми та методи у сфері управління освітою.*

*Досліджено процеси розподілу повноважень та формування і реалізацію політики у сфері освіти, залучення громадянського суспільства до управлінських процесів, залучення батьків та учнів до управління школою. Виявлено деяку схожість повноважень у сфері освіти на рівні територіальної громади як у Естонії, Фінляндії так і Польщі. Всі органи державного самоврядування зобов'язані забезпечити дошкільну, початкову та базову освіту; організувати транспорт, харчування учнів; утримувати будівлі закладів освіти, забезпечити матеріальні та технічні ресурси; встановити, видалити та при необхідності реорганізувати навчальні заклади; призначити директорів навчальних закладів.*

*Визначено основні підходи до управління освітою на рівні територіальної громади, які можуть бути реалізовані в Україні, зокрема: участь органів місцевого самоврядування у доборі кваліфікованих кадрів у закладах освіти; фінансова незалежність закладів освіти; поповнення шкільного бюджету шляхом надання додаткових платних послуг; залучення аутсорсингових компаній до виконання окремих повноважень; забезпечення мотивації висококваліфікованих педагогів до роботи в сільських закладах освіти; створення національного реєстру, який міститиме вичерпну інформацію про заклади освіти незалежно від підпорядкування.*

**Ключові слова:** державне управління, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, освітні послуги, освіта, розвиток.

**Постановка проблеми.** Зміни, які переживає наше суспільство сьогодні, є обов'язковими для економічної стабільності і розвитку освіченості нації. Одна з головних реформ, яка сприятиме ефективному управлінню у сфері освіти на всіх державно управлінських рівнях – це адаптація освітньої системи до сучасних вимог. Дослідження тенденцій та орієнтирів розвитку освіти та вдосконалення системи управління освітою в розвинених країнах, має важливе значення для модернізації освіти нашої країни, зокрема надає перспективи для прогнозування, визначення

ймовірних ризиків, а також для ефективного управління освітою на державному, регіональному та місцевому рівнях. У процесі здійснення реформ особливої актуальності набуває досвід зарубіжних країн, які вдало вирішують проблемні питання в сфері освіти та успішно управляють нею у концепції державно-громадського партнерства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам міжнародного досвіду поширення управління освітою на місцевому рівні присвятили свою роботу вітчизняні та іноземні науковці до



яких слід віднести: С. Григанська, Н. Протасова, В. Луговий, Є. Лебідь, Ю. Молчанова, та ін. Проте питання формування та реалізації державно-громадянського управління освітою в зарубіжних країнах залишається недостатньо вивченим.

Ціль статті полягає у здійсненні ґрунтовного аналізу взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства та визначені основних підходів, які можна імплементувати в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У розвиненому громадянському суспільстві влада залежить від громадян, оскільки громадськість має вплив на планування роботи органів влади та прийняття управлінських рішень. За результатами міжнародного опитування PISA-2018 у Топ-10 країн з відмінною продуктивністю увійшли Естонія, Фінляндія та Польща [5]. Варто звернути увагу на те, що Естонія – країна колишнього Радянського Союзу, яка була приєднана до Європейського Союзу у 2004 році. Фінляндія є основою освітньої реформи «Української нової школи». Польща – значний український партнер, схожа за адміністративно-територіальним устроєм.

Отже, необхідно зупинитися на деяких аспектах адміністрування освіти зарубіжних країн, зокрема, «повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС)» [5] у сфері освіти; базових підходах до фінансування закладів дошкільної, середньої та загальної освіти та участі громадськості в управлінні освітою.

**Естонія.** Зазначена країна славиться величезним числом зареєстрованих громадських організацій, які являють собою створені у порядку приватної ініціативи некомерційні організації та фонди, як приклад в Естонії існує фонд Noored Kooli («Молодь у школу»), завданням якого є надихнути кращих випускників університетів прийти на роботу до школи, де їх талант необхідний найбільше. Як і в інших країнах, надання громадських послуг – один з найпомітніших видів діяльності організацій в Естонії. Громадські організації пропонують широкий вибір послуг у сфері освіти та інших галузях, як соціальна допомога, консультування, навколишня культура і спорт, місцевий розвиток і так далі.

Доцільно наголосити, що в Естонії чітко визначено розподіл повноважень між державною, місцевою владою та школою. Місцева влада – несе основну відповідальність за доступність загальної освіти «від дошкільної до загальної середньої освіти» [7]. Місцева влада є головним засновником муніципальних шкіл компетенції, до яких це може стосуватися:

педагогічні програми розвитку освіти в межах своєї адміністративної юрисдикції та її здійснення; створення, планування та закриття муніципалітетів освітніх та обслуговуючих закладів, фінансове забезпечення; призначення/звільнення директорів установ які знаходяться під їх юрисдикцією; надання транспорту студентам та викладачам; надання медичної допомоги та харчування дітей у школі.

Держава надає безкоштовну загальну середню освіту. З цією метою з державного бюджету у вигляді освітньої субвенції виділяються кошти як муніципальним та приватним установам. Ці витрати націлені на заробітну плату вчителів і директорів закладів; підвищення їх кваліфікації, підручники, харчування учнів. Крім того, державою фінансуються витрати, пов'язані зі створенням у школі інтернатів. Витрати на початкову школу покриває керівний орган школи (тобто в основному місцеві органи влади або разом з приватними школами, юридична особа приватного права) [4].

Варто додати, що з місцевих бюджетів фінансуються муніципальні школи (комунальні послуги, прибирання шкіл, соціальні працівники та психологи, монтажний ремонт тощо). Для поповнення місцевого бюджету ОМС як засновники закладів освіти, можуть надавати додаткові платні послуги (абонементи на відвідування спортзалу/басейну); а також здавати в оренду приміщення (спортивні зали, басейни тощо) в позаурочний час. Установи можуть отримати благодійні пожертви або фінансову допомогу.

Також цікавим є той факт, що особливістю естонської освітньої системи можна вважати веб-національний реєстр EHIS (Естонська інформаційна система освіти), де накопичені дані про естонську систему освіти. EHIS надає інформацію про заклади освіти, студентів, вчителів (включаючи їх заробітну плату), освітні плани, права на навчання та іншу документацію [7].

Розглянувши досвід Естонії необхідно перейти до **Фінляндії**, де на муніципальному рівні, основним завданням органів влади є надання всім дітям можливість вчитися відповідно до своїх здібностей усіх дітей дошкільного та шкільного віку, у тому числі кількість дітей із особливими потребами. Дошкільна освіта обов'язкова (за рік до школи) та початкова школа (9 років). Муніципалітети мають право: розподіляти кошти на освіту; підготувати освітні матеріали через місцеві програми навчання

(відповідно до національної основної освітньої програми); створити практичні умови навчання, ефективність та якість освіти; надання транспорту; організація та проведення конкурсного відбору директорів освітніх установ [1, с. 195].

Муніципалітети несуть відповідальність за забезпечення освіти та допомогу в освіті дітей з особливими потребами відповідно до їх конкретної ситуації. Окрім організації навчання, кожна місцева влада, як правило, відповідає за соціальні послуги для студентів, у тому числі: безкоштовний шкільний обід; медичне обслуговування в школі; безкоштовне лікування зубів; послуги працівників соціальних служб та шкільних психологів. Органи місцевого самоврядування не мають юридичний обов'язок щодо організації загальної середньої освіти і професійної підготовки, але вони зобов'язані сприяти його фінансуванню. Фінські муніципалітети можуть делегувати частину своїх повноважень закладам освіти, зокрема щодо підбору персоналу та управління школами; визначити методи навчання, освітні матеріали та підручники. У Фінляндії кожен муніципалітет зобов'язаний надавати основні послуги: медико-соціальні, освітні (дошкільна та базова освіта). Фінансування основних послуг розподіляється між державою та муніципалітетами. Частка фінансування приблизно розподілена так: муніципалітет – 75%, уряд – 25% [1, с. 197].

Держава покриває витрати на шкільне харчування, студентські поїздки та медичні послуги. Муніципалітети отримують частину державних ресурсів, але найбільшим джерелом доходу є податкові надходження, оскільки муніципалітети мають право збирати податки. Державне фінансування не виділяється цілеспрямовано. Тому муніципалітети мають повну автономію розподіл факультетів між різними базовими службами, такими як медичні, соціальні та освітні. Розрахунок потреб для отримання базової освіти у Фінляндії розраховується за формулою, яка включає основний орієнтир: вартість навчання на одного студента; кількість жителів муніципалітету у віці від 6 до 15 років; віддаленість муніципалітету, фактори населення (густота населення, вік, населення та інвалідність у кожному регіоні).

Варто зазначити, що Урядова програма Фінляндії «Право на навчання – рівний початок освітніх шляхів на 2020–2022 роки» охоплює дитяче та початкове навчання, що включає проекти, які забезпечують рівний доступ та якість

освіти в освітніх програмах, спрямованих на зменшення відмінностей пов'язаних із соціально-економічним походженням дітей, статтю та імміграцією.

Необхідно підкреслити, що у Фінляндії, велике значення приділяють розширенню та покращенню діалогу між державою та громадянським суспільством в освітній сфері. Приблизно 75% фінів коли-небудь перебували хоча б в одній громадській організації, (муніципальні коледжі, центри освіти для дорослих, літні університети та освітні центри, які пропонують курси у справі питань демократизації освіти) [2, с. 31]. Хоча всі міністерства взаємодіють із громадянським суспільством у сфері своїх інтересів, додатково у структурі Міністерства юстиції Фінляндії організовано підрозділ демократії, даний підрозділ, сприяє співпраці між громадянським суспільством та державою. Рада складається з представників різних міністерств, лобістських організацій, асоціації округної та місцевої влади Фінляндії, некомерційних та волонтерських організацій.

Необхідно також звернути увагу на досвід **Польщі**, де доволі плідно працюють окремі організації, діяльність яких спрямована на впровадження громадського управління у закладах освіти: громадська Адміністрація, Соціальна поліція, Національна охорона. У справі демократизації освіти в Польщі значний внесок роблять і громадські об'єднання. Найбільш активною є Асоціація лідерів локальних груп (Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa) [6, с. 19], що прагне зміни якості суспільних сфер життя, передовсім – освіти, та активної участі громадян у перетворенні усіх її галузей (вільний доступ до інформації, запобігання корупції та ін.) [6, с. 19].

Слід зазначити, що в Польщі найнижчий рівень адміністративного поділу є гміни. До власних повноважень гмін належать: створення та управління дитячими програмами; обслуговування інституційних будівель освіти; надання транспорту для студентів; призначення на посаду керівника закладу освіти.

Доцільно звернути увагу, що початкова школа в Польщі – це 8-річна школа, яка поділяється на два етапи: перший етап – навчання у 1–3 класах, другий етап – навчання у 4–8 класах. У польській системі освіти відповідальність за управління школою або установою залежить від однієї людини – керівника школи (закладу). Загальна освіта в основному фінансується (91%) за рахунок

державного бюджету [8]. Витрати на освіту, що охоплює комуни, складається з кількох джерел: освітні стипендії, субсидії, власні доходи муніципалітетів, а також через фонди ЄС. Більша частина цієї суми – це освітній грант, який не має прямого цільового призначення. При цьому враховується кількість учнів у польських школах і використовується так званий «Стандарт А» – розмір витрат на навчання одного учня у великому місті. Проте на загальний розподіл гранту впливає близько 40 показників – сільська школа чи місто, чи навчаються там представники національних меншин, чи є там діти з особливими потребами та інші. Отже, можна сказати, що гроші на навчання студентів в Польщі різняться.

Кожна гміна отримує цю суму у перерахунку на кожного учня, тому школи змагаються за кожного учня. Держава фінансує приватні школи через освітню субвенцію, яку гміна передає приватному закладу освіти і контролює витрати. Цільові дотації спрямовуються на дошкільну освіту, придбання підручників та освітніх матеріалів, на матеріальну соціальну допомогу, на організацію догляду за дітьми до 3 років.

Варто додати, що регіональні ресурси ЄС витрачаються на забезпечення рівного доступу всіх учнів до загальної освіти. Але, фонди ЄС направляють кошти не в бюджет гміни напряму, а на певні проекти. Їх на конкурсній основі відбирає керівництво воеводства. При цьому, часто ці проекти ведуть різні громадські організації та неприбуткові організації. Оскільки сума освітньої субвенції на кожну гміну вираховується з розрахунку на 1 учня, це змушує їх оптимізувати свої видатки – об'єднуються школи, класи. Якщо ж гміни цього не роблять, то просто матимуть додаткові витрати [3, с. 175].

Слід зазначити, що держава встановлює мінімальну заробітну плату для вчителів, передбачену «Карткою вчителя». Крім того, є доплати, які здійснюють територіальні громади. Для підтримки статутної діяльності для школи або установи (придбання спортивної форми для учнів школи, допомога дітям із малозабезпечених сімей; додатковий відпочинок) [3, с. 175].

Отже, можна констатувати деяку схожість повноважень у сфері освіти на рівні територіальної громади як у Естонії, Фінляндії так і Польщі. Всі органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити дошкільну, початкову та базову освіту; організувати транспорт, харчування учнів; утримувати будівлі закладів освіти, забезпечити матеріальні та технічні ресурси;

встановити, видалити та при необхідності реорганізувати заклади освіти; призначити директорів закладів освіти.

В Естонії органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати: контроль відвідування дітьми закладів освіти. У Фінляндії за персонал відповідає місцева влада (а можуть делегувати повноваження керівнику закладу), формують зміст освіти та забезпечують медичне обслуговування.

Значна кількість країн-учасниць PISA запроваджує спеціальні заходи для підтримання закладів освіти із несприятливими передумовами для навчання [5]. Так, популярною є практика субсидування таких закладів або мотивація до роботи в цих закладах висококваліфікованих викладачів.

Слід додати, що також є схожість у підходах до фінансування. Освіта фінансується як з державного так і місцевого бюджетів. Різниця полягає у розмірах витрат на освіту, компетенції ОМС та закладів освіти щодо розпорядження коштами на освіту.

Витрати на освіту з державного бюджету різні: освітня стипендія (Естонія, Польща), а також цільові стипендії, трансферти та дотації. В Естонії та Польщі оплата праці вчителів здійснюється з освітньої субвенції. Розрахунки видатків на освіту, зокрема освітньої субвенції обов'язково включають наповнюваність у класі. Окрім того є коефіцієнти вирівнювання, які спрямовані на те щоб незалежно від місця проживання, соціального походження, фінансової спроможності батьків тощо, діти мали рівний доступ до якісної освіти. Приватні заклади освіти також отримують державне фінансування.

Наприкінці доцільно підкреслити, що до управління освітою активно долучається громадськість. Для залучення молоді до реалізації своїх повноважень, формування активної ситуації з правами громадянина в праві окреслює права студентів на створення студентських організацій та їхню фундаментальну діяльність. Педагогічна діяльність школи, опікунської ради, батьківські програми характерні для всіх країн. Прикладом позитивних дій є батьки за кордоном, які стурбовані шкільним життям і готові вирішувати різноманітні проблеми, пов'язані з місцевим середовищем.

**Висновки.** Перелічені вище розвинені країни мають успішний досвід взаємодії держави з громадськістю у сфері освіти. Варто підкреслити, що зарубіжні країни використовують різні

форми та методи в зазначеній сфері. Закордонний досвід може бути корисним для України, особливо з урахуванням проблем та перешкод, з якими стикалися ці країни, коли вони, як зараз Україна, перебували на стадії реалізації окремих елементів взаємодії з громадськістю у сфері освіти.

Варто додати, що вищезазначений досвід показує, що на сучасному етапі розвитку суспільства органи влади всіх рівнів мають тісно та взаємовигідно працювати з суспільством. Тільки разом із громадськістю держава може вирішувати спільні проблеми у галузі освіти для цього необхідно: підвищити якість української освіти відповідно до європейських стандартів, де національні інтереси повинні гармонійно поєднуватися із міжнародними та зміцнювати одне одного; надати державну фінансову підтримку громадським організаціям, зокрема через створення окремого фонду, а також з метою вдосконалення державної політики розвитку громадянського суспільства необхідно запровадити механізм оцінки ефективності його виконання.

#### Список використаної літератури:

1. Бабічев А. В. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти. Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 2. С. 192–200.
2. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 25–33.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. Київ ; Центр політико-правових реформ, 2012. 2012 с.
4. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація і Україна. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nay# ka.com.ua/?op=1&z=266>
5. Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018. URL: [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA\\_2018\\_Report\\_UKR.pdf](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA_2018_Report_UKR.pdf)
6. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донец. держ. ун-т управління. Донецьк, 2006. 21 с.
7. Титиш Г. Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/>
8. Шинкарук В. Д. Аспекти українсько-польської співпраці в галузі освіти і науки. Україна – Польща: стратегічне партнерство в системі геополітичних координат : матеріали міжнар. наук. практ. конф. (Київ, 16–17 бер. 2017 р.). Київ, 2017. С. 156–158.

#### **Shimko O. R. International experience of formation and implementation of state and public department of education**

*The article identifies the features of public administration of foreign countries, in particular, analyzes the experience of three European countries, which according to the international survey PISA-2018 entered the 10 countries with excellent performance. These countries include Estonia, Finland and Poland. The successful experience of building an education management system on a democratic basis, in cooperation with the government and civil society is considered. To this end, the competence of public self-government bodies, the main approaches to education financing and the participation of civil society in education management were analyzed. It was found that education in these countries is one of the priorities of the state and society. A characteristic trend has been identified for these countries: the state guarantees free education and equal access to quality education. Typical mechanisms and main sources of funding for each country are identified. It is emphasized that foreign countries use different forms and methods in the field of education management.*

*The processes of division of powers and formation and implementation of policy in the field of education, involvement of civil society in management processes, involvement of parents and students in school management are studied. There are some similarities in the field of education at the level of the territorial community in Estonia, Finland and Poland. All public self-government bodies are obliged to provide preschool, primary and basic education; to organize transport, food for students; maintain the buildings of educational institutions, provide material and technical resources; establish, remove and, if necessary, reorganize educational institutions; to appoint directors of educational institutions*

*The main approaches to education management at the level of the territorial community that can be implemented in Ukraine are identified, in particular: participation of local governments in the selection of qualified personnel in educational institutions; financial independence of educational*

*institutions; replenishment of the school budget by providing additional paid services; involvement of outsourcing companies in the exercise of certain powers; ensuring the motivation of highly qualified teachers to work in rural educational institutions; creation of a national register, which would contain comprehensive information on educational institutions, regardless of subordination.*

**Key words:** *public administration, local self-government bodies, civil society, educational services, education, development.*

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35:3.08:179.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.13>

**Н. Г. Сорокіна**

доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Навчально-наукового інституту державного управління  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

### КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*У статті обґрунтовано концептуальну модель формування морально-етичних основ публічної служби в Україні, в основу якої покладено місію (служіння суспільному благу), цінності (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість тощо), принципи (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби), норми та стандарти поведінки публічного службовця. Зазначено, що для того, щоб місія, цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки, тобто функціонування етичної інфраструктури, яка представляє собою сукупність взаємодоповнюючих (комплементарних) механізмів, які забезпечують формування професійної етики. Акцентовано увагу, що оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним потребам та інтересам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби визначальним є наявність у публічного службовця морально-етичної компетентності та усвідомлення ним свого професійного призначення (етика публічного службовця). Встановлено, що алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби в цій моделі відіграє важливу роль, адже завдяки реалізації його основних функцій (планування, організації, координації, мотивації, контролю та оцінювання) досягається безперервний процес цього формування.*

*Зроблено висновок, що одним із важливих завдань модернізації публічної служби, яка працює в інтересах громадян на основі європейських принципів доброчесності, прозорості, відкритості, патріотизму, політичної нейтральності є формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.*

**Ключові слова:** етика, мораль, публічна служба, етична інфраструктура, публічний службовець, морально-етичні компетентності, місія, цінності, принципи, норми.

**Постановка проблеми.** Публічна служба має велике значення в процесі соціальної стабілізації, економічного розвитку та духовного оздоровлення суспільства. Вона повинна бути гарантом побудови правової держави. В сучасних умовах державотворення публічна служба України переживає серйозні інституціональні трансформації, які представляють собою не тільки політичний, економічний, але й соціокультурний процес, в результаті якого у соці-

альних суб'єктів виникають нові ціннісні орієнтації, норми поведінки в колективі, організації, міжінституційні відносини. Не потребує доказів той факт, що для того, щоб бути ефективною, публічна служба повинна базуватися на стійкому духовно-моральному фундаменті. Адже саме вона має можливість впливати на поведінку, свідомість та думки членів суспільства, культивуючи високі духовні, морально-етичні якості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування морально-етичних основ публічної служби довгий час є об'єктом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків. Значний науковий доробок у дослідженні різних аспектів морально-етичної проблематики публічної служби зробили такі вітчизняні вчені, як: О. Антонова, Т. Василевська, Л. Воронько, Б. Гаєвський, Н. Гончарук, С. Дубенко, Козловський, В. Колтун, Н. Липовська, В. Ліпенцева, М. Логунова, Т. Мотренко, І. Надольний, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Пірен, В. Ребало, М. Рудакевич, В. Саламатов, Т. Сенюшкін, С. Серьогін, І. Сурай, В. Цветковата, та ін. Водночас аналіз наукової літератури засвідчив, що незважаючи на наукові розробки згаданих вище вчених, питання формування цілісної моделі морально-етичних основ публічної служби є малодослідженим. Зазначене й обумовило вибір проблемного поля статті.

**Метою статті** є обґрунтування концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Формування морально-етичних основ публічної служби є одним із важливих завдань модернізації та адаптації публічної служби до стандартів Європейського Союзу в процесі впровадження європейських цінностей і стандартів демократичного врядування. У зв'язку з цим, актуальною є розробка концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби, прикладний зміст якої реалізується на основі комплексної взаємодії базових засад етизації публічної служби.

Слід звернути увагу, що основне суспільне призначення публічного службовця – служіння суспільному благу. Навколо цієї місії, на нашу думку, будуються морально-етичні основи публічної служби: цінності, принципи, норми та стандарти поведінки, вимоги до моральних якостей та професійно-етичних характеристик публічних службовців. Т. Василевська вперше обґрунтувала, що в основу етики державного управління покладено місію, цінності, принципи, норми та стандарти поведінки [1]. Розділяючи підхід автора ми зробили спробу обґрунтувати морально-етичні основи публічної служби через такі ж компоненти.

Цінності публічної служби є фундаментом морально-етичних основ публічної служби. Вони складаються з моральних та етичних орієнтирів публічних службовців, діяльність яких спрямована на досягнення цілей, завдань і реалізацію місії

державного органу. Вони відображають те, що є важливим та цінним. Основними цінностями, які допомагають реалізувати місію – служіння суспільному благу, є солідарність, справедливість, свобода, рівність, життя та гідність людини, повага до неї тощо. Важливим є, щоб цінності публічної служби були зрозумілими і максимально збіглися з цінностями кожного публічного службовця. Коли цінності публічної служби будуть «вмонтовані» в свідомість публічних службовців і вони стануть ними керуватися, тільки тоді їх повсякденна діяльність буде в повній мірою відповідати її громадському призначенню [4, с. 33].

Якщо цінності представляють собою систему ціннісних орієнтирів та мають, в більшій мірі, суб'єктивний характер, то принципи публічної служби представляють собою основоположні ідеї, що лежать в основі управлінської діяльності, якими мають керуватися публічні службовці у своїй діяльності. До основних принципів, на яких базуються морально-етичні основи публічної служби, слід віднести: верховенство права; законність, політичну неупередженість, гуманізм, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, добросовісність, відкритість, прозорість, персональну відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби [4, с. 33]. Саме ці принципи найбільш ефективно забезпечують реалізацію місії, на якій базуються морально-етичні основи публічної служби.

Слід зазначити, що на всіх перерахованих принципах ґрунтуються основні норми та стандарти поведінки публічного службовця. Як зазначають науковці, соціальні норми формуються в процесі будь-якої спільної діяльності, а в процесі та результаті професійної діяльності публічних службовців формуються професійні норми. Норми та стандарти є змістом основних соціальних та професійних інститутів, які є специфічними, відносно самостійними механізмами соціального регулювання, що здійснюють контроль за поведінкою за допомогою різних способів визнання, схвалення, застосування спеціальних засобів переконання і виховання, різноманітних форм тиску та примушення. Поведінка публічних службовців повинна бути зорієнтована на прагнення найбільшого блага для суспільства та відповідати моральним цінностям, що прийняті у суспільстві як норма. За визначенням Т. Василевської, «норми, стандарти поведінки публічних службовців представляють собою конкретні вказівки щодо поведінки представників публічної служби, які фіксують

ставлення до професійних обов'язків; поведінку у взаємодіях та спілкуванні з громадянами, представниками релігійних та громадських об'єднань, ЗМІ; внутрішньо-службову поведінку (поведінку у стосунках з керівниками, колегами, підлеглими); участь в об'єднаннях та політичної або іншої неупередженості; стандарти управління конфліктом інтересів, антикорупційного поведіння, поведіння з конфіденційною, службовою інформацією тощо» [2, с. 15].

Отже, фундаментом морально-етичних основ публічної служби є наявність місії, цінностей, принципів, норм та стандартів поведінки (рис. 1).

Для того, щоб місія, цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, на нашу думку, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки. Важливим в цьому процесі є наявність етичної інфраструктури, яка представляє собою

сукупність взаємодоповнюючих (комплементарних) механізмів, які забезпечують формування і функціонування професійної етики [7, с. 267]. Слід зазначити, що Експертами Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (OECD) ще в 1996 році було визначено основні елементи етичної інфраструктури, до яких вони віднесли: політичну волю, законодавство, кодекси поведінки, механізми звітності та нагляду, громадський контроль, професійну соціалізацію, координуючі органи, умови підтримки публічної служби. Вони запропонували розглядати ці елементи через призму трьох функцій: контролю (control), керування (guidance), управління (management) [11]. Більш детально етичну інфраструктуру ми аналізували в своїй попередній статті [5].

Кожна функція та елемент етичної інфраструктури є дуже важливими при формуванні морально-етичних основ публічної служби. Ми

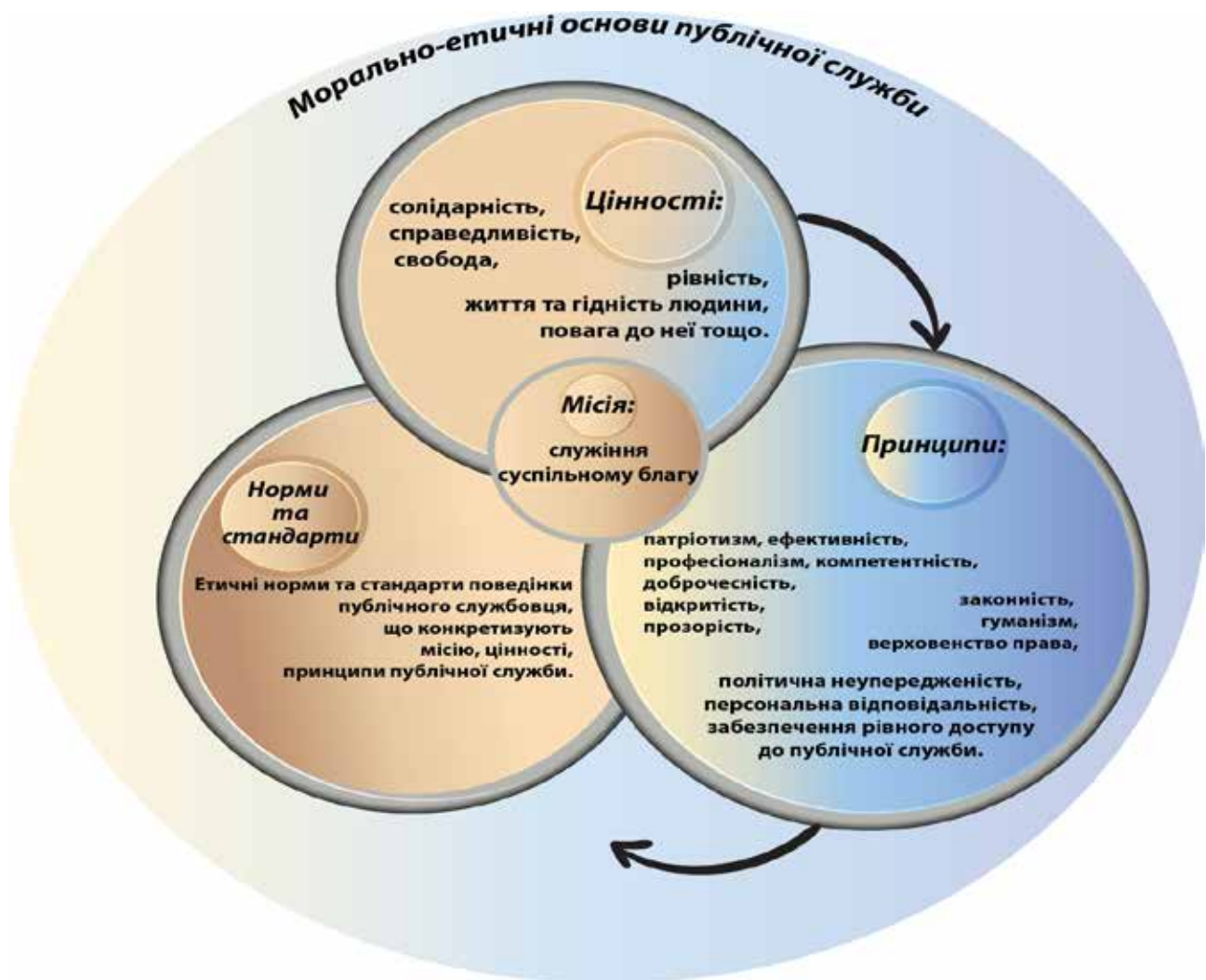


Рис 1. Морально-етичні основи публічної служби [4, с. 37]



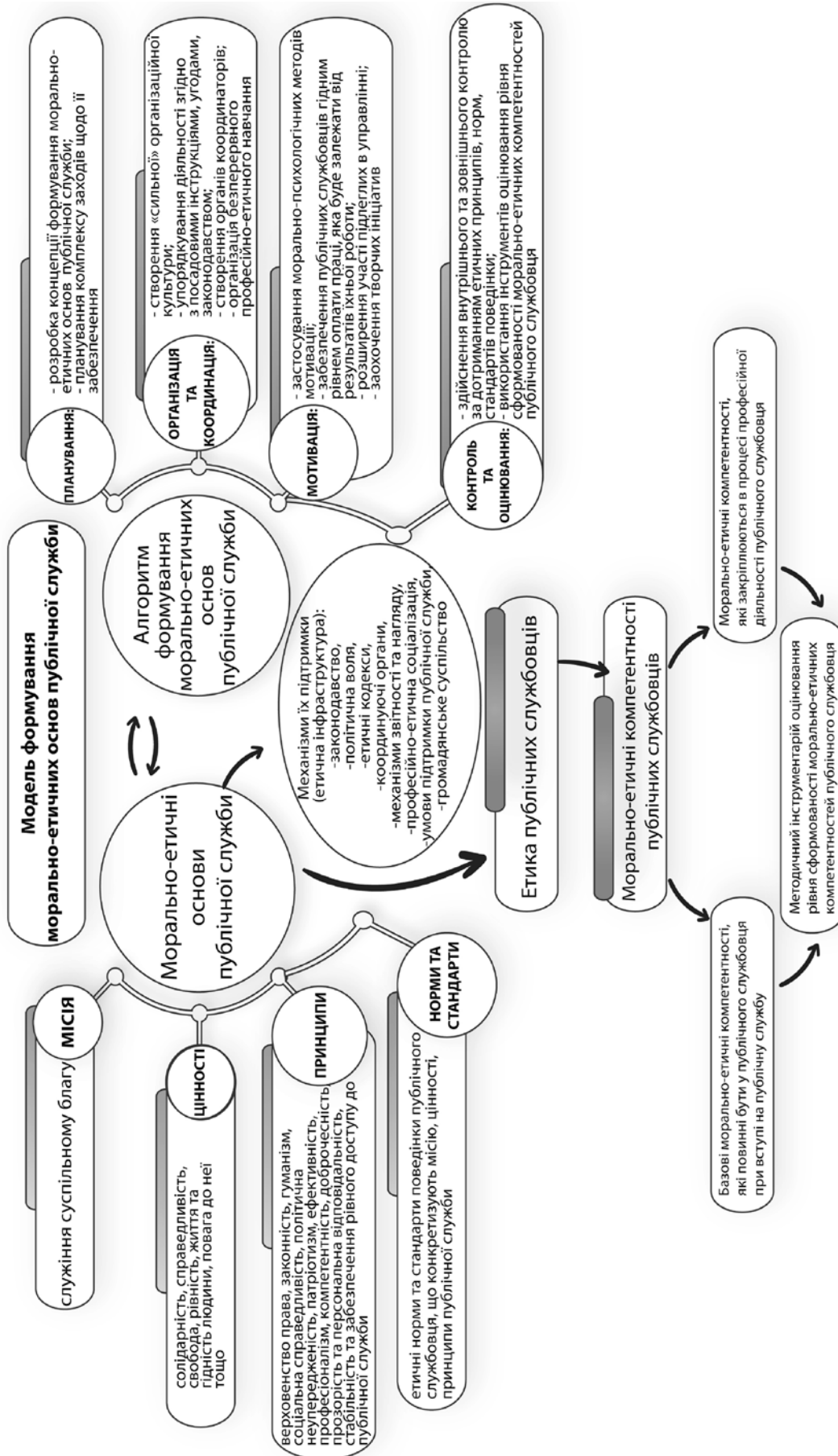


Рис. 2. Модель формування морально-етичних основ публічної служби

дотримуємося думки, що сприятливий морально-психологічний клімат на публічній службі можна досягти тільки тоді, якщо всі перераховані елементи будуть діяти у взаємозв'язку один з одним, щоб стати цілісною та ефективною етичною інфраструктурою. Отже, етична інфраструктура складається з механізмів, інструментів, умов та спеціальних органів, що відповідають за регулювання морально-етичної поведінки публічних службовців [5, с. 162]. Також, ми погоджуємося з думкою багатьох науковців [1; 3; 7; 8; 9; 10], які стверджують, що добре функціонуюча етична інфраструктура підтримує високі стандарти поведінки публічних службовців, що в свою чергу призводить до підвищення довіри до них з боку суспільства.

Слід звернути увагу, що оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним потребам та інтересам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби визначальним є наявність у публічного службовця морально-етичної компетентності та усвідомлення ним свого професійного призначення (етика публічного службовця). Під морально-етичною компетентністю ми розуміємо особистісні здатності публічного службовця (знання, вміння, навички, якості, цінності) у сфері професійної етики, які дозволяють йому реалізовувати місію публічної служби, запроваджувати принципи демократичного, доброго врядування та мають свій прояв в результатах професійної управлінської діяльності [4, с. 170]. Важливим є те, щоб поведінка публічних службовців була зорієнтована на прагнення найбільшого блага для суспільства та відповідала моральним цінностям, принципам, що прийняті у суспільстві як норма. Крім того, що публічний службовець повинен дотримуватися принципів публічної служби та норм поведінки, він також має володіти відповідними моральними якостями, такими як доброчесність, справедливість, гідність, принциповість, відкритість, відповідальність, добросовісність, моральна та фінансова чистоплотність, наявність яких є запорукою ефективного та якісного виконання ним своїх посадових обов'язків.

Також при формуванні морально-етичних основ публічної служби визначальним є алгоритм цього формування, який ми детально описували в попередній статті [6, с. 90–97]. Нами було запропоновано розглядати алгоритм формування морально-етичних основ публіч-

ної служби через етапи управлінського циклу, а саме через реалізацію таких функцій управління, як: планування (розробка концепції формування морально-етичних основ публічної служби та комплексу заходів щодо її реалізації); організація та координація (створення «сильної» організаційної культури; упорядкування діяльності згідно з посадовими інструкціями, угодами, законодавством; створення та функціонування органів координаторів; організація безперервного професійно-етичного навчання); мотивація (застосування морально-психологічних методів мотивації; забезпечення публічних службовців гідним та відповідним їхньому трудовому внеску рівнем оплати праці; розширення участі підлеглих в управлінні, заохочення творчих ініціатив); контроль та оцінювання (здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням етичних принципів, норм, стандартів поведінки; використання інструментів оцінювання рівня сформованості морально-етичних компетентностей публічного службовця).

**Висновки.** Отже, в основу концептуальної моделі формування морально-етичних основ публічної служби покладено місію (служіння суспільному благу), цінності (життя та гідність людини, повага до неї, свобода, рівність, солідарність, справедливість тощо), принципи (верховенство права, законність, гуманізм, політична неупередженість, патріотизм, ефективність, професіоналізм, компетентність, доброчесність, відкритість, прозорість, персональна відповідальність, забезпечення рівного доступу до публічної служби), норми та стандарти поведінки публічного службовця. Обґрунтовано, що, оскільки місія служіння означає свідоме підпорядкування інтересів публічних службовців суспільним інтересам і потребам, то при формуванні морально-етичних основ публічної служби необхідним є усвідомлення публічними службовцями свого професійного призначення (етика публічного службовця) та наявність у них морально-етичної компетентності. Встановлено, що для того, щоб етичні цінності, принципи, норми та стандарти отримали офіційне визнання та були визначальними в процесі професійної діяльності публічного службовця, необхідним є забезпечення механізмів їх підтримки (наявність етичної інфраструктури). Запропонована модель має бути реалізована через алгоритм формування морально-етичних основ публічної служби на всіх етапах управлінського циклу. Наглядно модель представлено на рис. 2.

**Список використаної літератури:**

1. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця : монографія. Київ, 2008. 336 с.
2. Василевська Т. Е. Етика державного управління : підручник / Т. Е. Василевська, В. О. Саламатов, Г. Б. Марушевський ; за заг. ред. Т. Е. Василевської. Київ : НАДУ, 2015. 204 с.
3. Колтунов О. Етична інфраструктура державної служби України: загальна характеристика. Наук. зап. Ін-ту політ. і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2010. № 6(50). С. 353–364.
4. Сорокіна Н. Г. Морально-етичні основи публічної служби в умовах трансформації влади в Україні : монографія. Дніпро : Грані, 2020. 224 с.
5. Сорокіна Н. Г. Сутність етичної інфраструктури та її роль у процесі формування морально-етичних основ публічної служби. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. № 2(58). С. 157–164. doi: 10.34213/ap.20.02.18
6. Сорокіна Н. Г. Формування морально-етичних основ публічної служби в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020. № 8(6). С. 90–97. doi: 1015421/152109
7. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія. Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. 400 с.
8. Bogucka I., Pietrzykowski T. Etyka w administracji publicznej. LexisNexis, Warszawa, 2012.
9. D. Hajdys. Etyka w administracji publicznej [w:] I. D. Czechowska (red.), Etyka w relacjach instytucji finansowych z gospodarstwami domowymi, ser. Ekonomia, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź. 2016. pp. 287–308.
10. Janez, Stare, & Maja, Klun. An Analysis of the Ethics Infrastructure and Ethical Climate in Slovenian Public Administration. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Winter 2016/2017. IX, № 2. 147–164. doi: 10.1515/nispa-2016-0018
11. OECD. Ethics in The Public Service. Current Issues and Practice. Public Management Occasional Papers. 1996. 14 p.

**Sorokina N. G. Conceptual model for the formation of the moral and ethical foundations of public service of Ukraine**

*A conceptual model for the formation of the moral and ethical foundations of public service of Ukraine has been substantiated in the article. This model is based on the mission (service to the public good), values (the life and dignity of a person, respect for him or her, freedom, equality, solidarity, justice, etc.), principles (the rule of law; legitimacy, humanism, political impartiality, patriotism, efficiency, integrity, transparency, etc.), norms and standards of conduct of a public servants. It is noted that in order for the mission, values, principles, norms and standards to receive official recognition and be decisive in the professional activity of a public servant, it is necessary to provide mechanisms to support them, the functioning of ethical infrastructure. It is an aggregate of complementary mechanisms that ensure the formation of professional ethics.*

*Emphasis is placed on the fact that since the mission of service means conscious subordination of the interests of public servants to public needs and interests, the formation of moral and ethical foundations of public service is determined by the public servant's moral and ethical competence and awareness of his professional purpose. It is established that the algorithm of formation of moral and ethical bases of public service in this model plays an important role, because due to the implementation of its main functions (planning, organization, coordination, motivation, control and evaluation) a continuous process of this formation is achieved.*

*It is concluded that one of the important tasks of modernization of public service, which works in the interests of citizens on the basis of European principles of integrity, transparency, openness, patriotism, political neutrality is the formation of moral and ethical foundations of public service in Ukraine.*

**Key words:** *ethics, morality, public service, ethical infrastructure, public servant, moral and ethical competencies, mission, values, principles, norms.*

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.746.32 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.14>

**О. О. Морохов**

начальник управління контролю та документального забезпечення  
Департаменту організації роботи, планування та контролю  
Адміністрації Державної прикордонної служби України

## МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КІЛЬКІСНИХ ТА ЯКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

*Викладено методичні підходи щодо визначення кількісних та якісних показників стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. Показники сформовані на основі наукових розробок сучасних українських вчених та вимог законодавства.*

*Сучасні трансформації у системі європейської безпеки навколо України обумовлюють необхідність удосконалення стратегічного планування у контексті забезпечення безпеки державного кордону. У той же час, відсутність системної координації дій органів державної влади в реформуванні сектору безпеки і оборони, недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління в цій сфері та недосконалість методичного забезпечення загострюють цю проблему. Відсутність у державних інституцій ґрунтовної наукової бази та методичного забезпечення ускладнює впровадження на практиці сучасних механізмів забезпечення національних інтересів на державному кордоні, з врахуванням існуючої геополітичної ситуації навколо України.*

*У контексті даного дослідження, під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, як складова системи національної безпеки. Наразі, на законодавчому рівні ще не визначено чіткого розмежування функцій суб'єктів стратегічного планування, але окреслено завдання та відповідальних за реалізацію державної політики у сфері національної безпеки.*

*Під час стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону кількісні характеристики плану задаються у вигляді значень параметрів ситуації кожного компонента, яка існує на момент складання плану. Якісна частина являє собою перелік конкретних заходів з визначенням їх виконавців. Показники моніторингу стратегічного планування є вихідними даними для відпрацювання раціональних управлінських рішень з реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки, а також можуть бути використані для своєчасного впливу на якість і своєчасність здійснення стратегічного планування та реалізації запланованих заходів.*

**Ключові слова:** національна безпека, прикордонна безпека, прикордонна політика, національні інтереси, сектор безпеки і оборони; державний кордон України.

**Постановка проблеми** в загальному вигляді. Високий динамізм сучасних трансформацій безпекового простору навколо України обумовлюють необхідність удосконалення стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону. Відсутність систем-

ної координації дій органів державної влади в реформуванні сектору безпеки і оборони, недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління в цій сфері та недосконалість методичного забезпечення загострюють цю проблему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми забезпечення національної безпеки України та ефективності стратегічного планування тісно пов'язані із широким спектром чинників, які досліджували сучасні вчені, зокрема В. Абрамов, В. Бегма, В. Богданович, О. Бодрук, В. Горбулін, С. Горбатюк, Є. Горбунов, І. Грицак, В. Довгань, С. Дрьомов, О. Євмешкіна, В. Іваха, А. Качинський, І. Коваль, В. Колеснік, І. Кукін, Д. Кучма, В. Ліпкан, Г. Магась, В. Мандрагеля, Р. Марутян, А. Нашинец-Наумова, Н. Нижнік, А. Павліковський, А. Падерін, О. Паливода, В. Пеньковський, Г. Перепелиця, В. Почепцов, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, А. Сицінський, В. Смолянук, Т. Стародуб, В. Телелім, А. Храбан, О. Цевельов, В. Цюкало, В. Чалий, Л. Чекаленко, В. Чорний, М. Шевченко та інші. У їхніх працях: проведено аналіз теоретичних та прикладних проблем забезпечення національної безпеки; досліджено різні складові державної політики у сфері стратегічного планування; здійснено формалізацію процесів стратегічного планування в інтересах національної безпеки та оборони; наведено практичні рекомендації, які підвищують ефективність політики національної безпеки України, у тому числі, і безпеки державного кордону.

Аналіз наукових праць згаданих авторів дозволяє стверджувати, що без ґрунтовної наукової бази та методичного забезпечення державним інституціям вкрай важко впроваджувати на практиці сучасні механізми із захисту національних інтересів на державному кордоні, з врахуванням геополітичної ситуації навколо України (тенденцій її змін, світових міграційних процесів, реальних та прогнозних можливостей держави на найближчу та віддалену перспективу тощо).

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Наразі, недостатня розробленість методичних засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України не дозволяє на високому науковому рівні розробити відповідно до чинного законодавства відповідні стратегічні документи. А це може призвести не лише до зниження результативності політики у сфері національної безпеки, а й до конфлікту інтересів між органами державної влади, що безпосередньо та опосередковано опікуються питаннями захисту національних інтересів на кордоні, а також непорозумінь з суміжними державами та міжнародними безпековими організаціями.

У контексті даного дослідження, під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, як складова системи національної безпеки.

**Мета статті** – викладення методичних підходів щодо визначення кількісних та якісних показників діяльності із стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, ґрунтуючись на наукових розробках сучасних українських вчених та вимог законодавства.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. На думку Г. Ситника стратегічні документи у сфері національної безпеки мають бути адміністративно-політичною основою повсякденної діяльності системи державного управління національною безпекою, яка спрямована на досягнення національних цілей, та ефективними організаційно-правовими інструментами зазначеної системи. Саме тому розроблення стратегічних документів із національної безпеки передбачає всебічний аналіз ситуації (позитивні й негативні фактори, наявні та ймовірні можливості системи забезпечення національної безпеки, сили, засоби, ресурси тощо) у контексті доктринальних установок, захисту і реалізації національних інтересів, а також уточнення, виходячи з національних цілей та їх пріоритетності [1, с. 206].

У деяких працях сучасних науковців [2–5] вказується на недосконалість концептуальних засад реформування системи національної безпеки України та на ризики неповного виконання державних стратегічних програм у цій сфері. На їхню думку, основною причиною такого стану справ є відсутність у вищих ешелонах влади єдності поглядів на розуміння проблем національної безпеки та методи їх вирішення.

Варто зазначити, що суб'єкти стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону України є похідними системи державного стратегічного планування.

О. Євмешкіна зазначає, що до суб'єктів системи державного стратегічного планування належать:

- держава як політична організація, що здійснює управління країною;
- суспільство, як сукупність індивідів, які проживають на території
- держави й організовані в групи, колективи, об'єднання, партії та інше реагування [6, с. 4].

У Законі України «Про національну безпеку України» чітко визначено суб'єкти національної безпеки [7].

Фактично суб'єкти національної безпеки є одночасно й суб'єктами стратегічного планування у сфері національної безпеки. Безпека державного кордону вважається одним з елементів національної безпеки. Разом з тим, суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону значно менше. Їх можна виокремити, виходячи з обов'язків, наданих повноважень і покладених завдань із реалізації основних напрямів державної політики з питань національної безпеки.

Головним державним органом, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України і, водночас, основним суб'єктом, який повинен здійснювати стратегічне планування у цій сфері, є Державна прикордонна служба України. Крім неї участь у заходах, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також щодо недопущення масового переходу кордону з території суміжних держав бере Національна гвардія України, на яку покладено завдання із захисту державного кордону [8].

Сприяти в охороні державного кордону України визначено Службу безпеки України [9], на яку покладено завдання щодо вирішення питань та участі у розробці заходів, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців і осіб без громадянства, дотримання прикордонного режиму і митних правил, прийняття рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям або особам без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про примусове повернення іноземців або осіб без громадянства до країн походження або третіх країн.

До посилення охорони державного кордону, захисту суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі та їх правового оформлення можуть залучатися Збройні сили України [10], що також робить їх одним із суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки кордону.

Законодавством не визначено чіткого розмежування функцій суб'єктів стратегічного планування, але окреслено завдання та відповідальних за реалізацію державної політики у сфері національної безпеки.

Систематизувати стратегічне планування у сфері безпеки державного кордону, визначити основні напрями і принципи мала б Стратегія національної безпеки України, але вона здебільшого має декларативний характер. Так, нею визначено напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони. Зокрема, забезпечити розвиток та удосконалення загальнодержавної системи захисту державного кордону, імплементацію європейських стандартів прикордонної безпеки, скоординувати діяльність державних органів України та військових формувань для системного розвитку інтегрованого управління кордонами [11]. Проте, механізми і сама принципова модель досягнення цих цілей не описані. Разом з тим, в Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року прописані стратегічні цілі та завдання щодо створення системи інтегрованого управління кордонами та запровадження європейських стандартів у цій сфері, що дозволяє вибудувати певну модель саме за цим напрямом [12].

Загальним об'єктом державного стратегічного планування виступає держава. Відповідно об'єктом стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону є державний кордон та суверенні права України.

Діяльність суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону спрямована на створення нових сприятливих можливостей для розробки більш досконалих управлінських систем. Тому стратегічне планування має передбачати об'ґрунтовані заходи для досягнення визначених цілей, у яких повинен враховуватись потенціал відповідних суб'єктів, що забезпечують безпеку державного кордону.

Для формування стратегічного плану необхідно визначити параметри діяльності, що використовують суб'єкти стратегічного планування. Тут, як відомо, кожна система має свої параметри, які визначають її існування.

Г. Ситником, В. Абрамовим та Л. Шипіловою запропоновано використовувати кількісні та якісні оцінки для описання параметрів діяльності суб'єктів стратегічного планування [13, с. 5].

Кількісні показники формуються як оцінки значення параметру. Для кожного параметра можуть бути встановлені коефіцієнти важливості. Кількісні оцінки дають змогу розрахувати по кожному суб'єкту, рівень його потенціалу, слабких сторін, можливостей і загроз.

Таким чином, під кількісними показниками розуміють завдання, а якісними – орієнтири, конкретні параметри кожного компоненту. Орієнтир – це більш віддалена частина мети, яку прагне досягти суб'єкт стратегічного планування шляхом розробки стратегічного плану. Визначення мети – це більш конкретний рівень прийняття рішень, що вимагає вироблення відповідних стратегічних завдань у кількісній формі.

Під час відпрацювання кількісних параметрів варто дотримуватись такої послідовності:

- аналіз цілей і поставленої мети;
- визначення результатів, які необхідно досягнути;
- доступне формулювання завдань і критеріїв їх виконання з метою недопущення конфлікту;
- встановлення конкретних часових меж досягнення результатів;
- визначення порядку контролю і звітності.

Цілі й завдання завжди мають бути взаємоузгоджені.

У документах Державної прикордонної служби України щодо стратегічного планування, зокрема, щорічних Стратегічних бюлетенях прикордонної безпеки (Білі книги) окреслюються наступні завдання:

- проведення заходів щодо підготовки органів і підрозділів прикордонного відомства до охорони тимчасово неконтрольованих ділянок державного кордону після відновлення територіальної цілісності України та виконання завдань, визначених Стратегією національної безпеки України, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічним оборонним бюлетенем України;

- підвищення рівня боєздатності органів прикордонного відомства та їх спроможності з виконання завдань із захисту державного кордону, адмінмежі з тимчасово окупованою територією АР Крим та виконання завдань у складі Об'єднаних сил;

- підготовка Державної прикордонної служби України до участі в територіальній обороні, у стримуванні і відсічі збройної агресії, відновлення охорони і захисту державного кордону після повернення тимчасово окупованих територій України;

- участі у стримуванні та відсічі збройних сил Російської Федерації на території окремих районів Донецької та Луганської областей. Підготовка Державної прикордонної служби України до відновлення охорони державного кордону;

- удосконалення нормативно-правового регулювання оперативно-службової діяльності орга-

нів і підрозділів охорони державного кордону, адаптація чинних законодавчих актів з питань охорони державного кордону до сучасних реалій, впровадження інтегрованого управління кордонами;

- інженерно-технічне облаштування ділянки українсько-російського державного кордону, територій в районі проведення операцій Об'єднаних сил та адмінмежі АР Крим;

- модернізація відомчої системи висвітлення надводної обстановки та створення суцільної зони спостереження на морській ділянці державного кордону, розвиток взаємодії з Військово-морськими силами України;

- удосконалення системи комплектування особовим складом на основі поєднання екстериторіального і територіального принципів, утримання укомплектованості прикордонних підрозділів на рівні, що забезпечуватиме виконання завдань за призначенням;

- уніфікацію та технічне переоснащення органів управління та органів охорони державного кордону засобами зв'язку та інформатизації, сучасними зразками озброєння і військової техніки;

- оновлення та модернізація корабельно-катерного складу Морської охорони та парку авіаційної техніки;

- формування сучасної системи матеріально-технічного забезпечення, ефективного управління матеріальними ресурсами;

- забезпечення соціального захисту військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей, а також працівників прикордонного відомства;

- підвищення ефективності системи запобігання та протидії корупції;

- підвищення рівня довіри населення до Державної прикордонної служби України та її персоналу, формування ефективного механізму комунікацій з громадськістю та використання її потенціалу в реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України;

- розширення прикордонного та міжнародного співробітництва, виконання заходів Європейської інтеграції та співпраці з НАТО. Залучення міжнародної технічної допомоги.

Якісні показники діяльності суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону визначаються шляхом відслідковування порядку виконання завдань стратегічного плану, а за потреби і внесення коректив. Для цього здійснюється моніторинг виконання стратегічного плану, порядок якого розробляється

до того, як розпочнеться реалізація самого стратегічного плану.

Дані моніторингу порівнюють з цілями й критеріями виконання визначених завдань, що дає можливість оцінювати ефективність і результативність вжитих заходів. Оцінювання дозволяє зрозуміти наскільки сумісний відпрацьований стратегічний план з ресурсами, можливостями навколишнього середовища, чи допомагає стратегічний план вирішити поставлені завдання.

Ці показники допомагають упевнитися, що сплановані заходи реалізуються за графіком та є ефективними, а також установити необхідність їх корегування.

Для моніторингу, зазвичай, застосовуються такі показники, як співвідношення внесок-результат, а також показники результативності та впливу. Також здійснюється розподіл на внутрішній та зовнішній моніторинг стратегічного планування. Такий підхід дозволяє провести ретельний аналіз якісних параметрів.

Внутрішній моніторинг здійснюється для нагляду за станом виконання заходів стратегічного планування, проведення аналізу їх виконання, використання досягнутих результатів, висновків та пропозицій під час наступних циклів стратегічного планування, а також оперативного втручання у вирішення пріоритетних завдань реалізації програмних і планових заходів.

Зовнішній моніторинг процесів стратегічного планування здійснюється для розвитку вітчизняної методології планування з урахуванням міжнародного досвіду.

Моніторингу підлягають офіційні документи, наукові публікації, матеріали конференцій та семінарів.

Прикладом якісних характеристик параметрів діяльності Державної прикордонної служби України, як суб'єкту стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону, може бути визначення за результатами моніторингу та оцінки таких параметрів, як:

– інноваційна сприйнятливість (можливість реалізації завдань, через створення і використання нових наукових ідей);

– гнучкість (здатність до переорієнтації на виконання інших видів діяльності без кардинальних змін системи);

– сталість або змінність (рівень здатності до рутинних або змінних за своєю сутністю робіт).

Моніторинг виконання заходів стратегічного планування здійснюється як за результатами виконання, так і в процесі виконання заходів стра-

тегічного планування відповідальними виконавцями, розпорядниками коштів бюджетних програм, керівниками державних цільових програм, науковими підрозділами Державної прикордонної служби України та громадськими організаціями.

Відкриті результати моніторингу заходів стратегічного планування в прикордонному відомстві України відображаються у звітах та аналітичних матеріалах, які у визначений період подаються до Офісу Президента України, Уряду, МВС України, Міністерства оборони України, Апарату РНБО тощо.

**Висновки.** Таким чином, під час стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону кількісні характеристики плану задаються у вигляді значень параметрів ситуації кожного компонента, яка існує на момент складання плану. Якісна частина являє собою перелік конкретних заходів з визначенням їх виконавців. Показники моніторингу стратегічного планування є вихідними даними для відпрацювання раціональних управлінських рішень з реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, а також можуть бути використані для своєчасного впливу на якість і своєчасність здійснення стратегічного планування та реалізації запланованих заходів.

Перспективами подальшого розвитку в цьому напрямі доцільно вважати роботу щодо удосконалення стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону у межах системного розвитку інтегрованого управління кордонами. Що потребує всебічного аналізу практичного досвіду державних інституцій із імплементації сучасних пропозицій у законодавчі документи органів державної влади, які регламентують діяльність у сфері захисту національних інтересів України на державному кордоні.

#### **Список використаної літератури:**

1. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / под общ. ред. Г. П. Сытника. Киев : НАДУ, 2012. 496 с.
2. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
3. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф. В. та ін. ; за заг. ред. І. С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
4. Цевельов О. В. Жук С. М. Актуальні питання забезпечення прикордонної безпеки України



- у системі національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 10. С. 88–90.
5. Системотехніка оцінки воєнної безпеки та ескізного проектування її стратегії / Горбунов Є. А. та ін. ; за заг. ред. Є. А. Горбунова. Київ : Майстер книг, 2015. 185 с.
  6. Аналіз теоретичних напрацювань щодо державного стратегічного планування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 7–13.
  7. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 09.01.2022).
  8. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 бер. 2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 09.01.2022).
  9. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 бер. 1992 р. № 2229-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.01.2022).
  10. Про Збройні Сили України : Закон України від 06 груд. 1991 р. № 1934-XII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 10.01.2022).
  11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вер. 2020 р. № 392/2020 : Указ Президента України від 14 вер. 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 11.01.2022).
  12. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.01.2022).
  13. Технологія стратегічного планування у сфері національної безпеки / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Л. М. Шипілова ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

**Morochov O. O. Methodical approaches to determining quantitative and qualitative indicators of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine**

*Methodical approaches to determining the quantitative and qualitative indicators of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine are presented. Indicators are formed on the basis of scientific developments of modern Ukrainian scientists and legal requirements.*

*Modern transformations in the European security system around Ukraine necessitate the improvement of strategic planning in the context of ensuring the security of the state border. At the same time, the lack of systematic coordination of public authorities in reforming the security and defense sector, the lack of scientific validity of public administration mechanisms in this area and the imperfection of methodological support exacerbate this problem. The lack of sound scientific base and methodological support in state institutions complicates the implementation in practice of modern mechanisms to ensure national interests at the state border, taking into account the current geopolitical situation around Ukraine.*

*In the context of this study, ensuring the security of the state border of Ukraine means the process of protecting national interests at the state border as part of the national security system. At present, at the legislative level, there is no clear delineation of the functions of the subjects of strategic planning, but the tasks and those responsible for the implementation of state policy in the field of national security have been outlined.*

*During strategic planning in the field of state border security, the quantitative characteristics of the plan are set in the form of values of the parameters of the situation of each component that exists at the time of the plan. The qualitative part is a list of specific activities with the definition of their performers. Strategic planning monitoring indicators are the starting point for working out rational management decisions on the implementation of state policy in the field of border security, and can be used to timely influence the quality and timeliness of strategic planning and implementation of planned activities.*

**Key words:** *national security, border security, border policy, national interests, security and defense sector; state border of Ukraine.*

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.15>

**В. А. Романюк**

кандидат технічних наук, доцент,  
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки  
Національної академії Національної гвардії України

**С. О. Стародубцев**

кандидат військових наук, доцент,  
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки  
Національної академії Національної гвардії України

**Ю. А. Драган**

викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки  
Національної академії Національної гвардії України

**О. О. Коськін**

офіцер  
Міжнародного центру Національної гвардії України

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ПІДРОЗДІЛАМИ НГУ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ**

*Щити для захисту від збройного нападу використовуються багатьма поліцейськими силами по всьому світу. Ці сучасні щити зазвичай призначені для двох абсолютно різних цілей. Перший тип, щити для масових заворушень, використовуються для боротьби з масовими заворушеннями і можуть бути виготовлені з металу або полімерів.*

*Зазвичай вони забезпечують захист від відносно великих і низькошвидкісних снарядів, таких як камені і пляшки, а також від ударів кулаками або кийками. Синтетичні щити проти бунтарів прозорі, що дозволяє повністю використовувати щит, не закриваючи огляд. Точно так же металеві щити для масових заворушень часто мають для цієї мети невелике віконце на рівні очей. Ці щити для масових заворушень найчастіше використовуються для блокування і відштовхування натовпу, а також для захисту від шрапнелі, снарядів, коктейлів молотова і під час рукопашного бою, під час проведення заходів з охорони громадського порядку.*

*Другий тип сучасного поліцейського щита – це куленепробивний тактичний щит. Ці щити зазвичай виготовляються з сучасної синтетики, такої як кевлар.*

*Доступні два типи щитів:*

- 1. Легкі щити рівня IIIA, що захищають від ручної зброї і пістолетів-кулеметів.*
- 2. Важкі щити III і IV рівнів, що зупиняють гвинтівочні патрони.*

*Тактичні щити часто мають отвір для стрільби, щоб офіцер, що тримає щит, міг стріляти зі зброї, будучи захищеним щитом, і у них часто є оглядове вікно з куленепробивного скла. Вони використовуються спеціалізованою поліцією в сценаріях проникнення і облоги з високим ризиком, таких як порятунок заручників і знешкодження бандформувань, а також в антитерористичних операціях. Тактичні щити часто мають великі знаки з написом, щоб вказати, що користувач є співробітником правоохоронних органів.*

*Щити, як правило, мають злегка циліндричну форму і мають ручки з металу або армованого пластику, прикріплені до них за допомогою клею або втулок. Рукоятки будуть спроектовані так, щоб носій щита міг триматися за них кулаком, а щит часто матиме додатковий захист*

в точці, де передпліччя спирається на нього, а також липучку, щоб утримувати передпліччя на місці. Щит може мати відсік для зберігання кийка або нелетальної зброї.

Відповідно до вимог сьогодення, військовослужбовець Національної гвардії України має бути мобільним, захищеним та вести активну оборону, використовуючи весь спектр спеціальних заходів згідно статті 17 Закону України про Національну гвардію України. Багато поліцейських підрозділів по всьому світу використовують щити для захисту від збройних нападів. Для захисту та протистояння підрозділів від бунтівників використовуються щити, які можуть бути металевими або полімерними.

**Ключові слова:** захисний щит, масові заворушення, спеціальні засоби, охорона громадського порядку.

**Постановка проблеми.** Національна гвардія України відповідно до покладених на неї законом завдань та функцій зобов'язана:

1) забезпечувати захист та охорону життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань;

2) брати участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку, у тому числі під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових заходів;

3) протидіяти масовим заворушенням. [1, с.]

Національна гвардія України є потужним військовим формуванням системи Міністерства внутрішніх справ України з сучасними спеціальними засобами індивідуального та групового захисту.

Патрульні підрозділи Національної гвардії України найчисельніші та виконують найбільший обсяг завдань. Масові заходи проходять щоденно на всій території України, 5 разів на тиждень військовослужбовці Національної гвардії України залучаються до несення служби на маршрутах патрулювання.

Розвиток суспільних відносин в Україні сприяє оновленню нормативно-правової бази, у тому числі й ту, яка регулює обіг зброї та спеціальних засобів. Нестабільне сьогодення, яке виникло внаслідок загроз, пов'язаних із війною на Сході нашої країни та проведенням ООС, поставило на вирішення питання про забезпечення особистої безпеки як громадян, так і правоохоронців, зокрема, про можливість реалізації ними права на застосування та використання спеціальних засобів під час виконання своїх професійних обов'язків. Засоби активної оборони, якими на даний час оснащені підрозділи Національної гвардії України, не в повній мірі відповідають стандартам Міжнародної асоціації сил жандармерії та поліції (FIEP).

Крім того, згідно методичних рекомендацій при веденні активних дій командир взводу

роти діє без щита, тому не має можливості себе захистити.

Європейський вектор розвитку покладає на нашу державу низку обов'язків, зокрема щодо імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство. Це, безумовно, стосується й питань організації діяльності Національної гвардії України, яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. Національна гвардія України є повноправним членом FIEP.

Розглянувши досвід застосування засобів активної оборони підрозділами правоохоронних структур держав-членів організації FIEP, пропонується запровадження для командирів взводів та та командира роти захисного щита Європейського зразку "Anti riot round shield" (круглий щит).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Використання працівниками підрозділів структур Міністерства внутрішніх справ (Національної поліції та Національної гвардії), а також інших правоохоронних органів України сучасних технічних засобів є важливою складовою забезпечення ефективного виконання ними своїх службових обов'язків і розглянуто у працях С.В. Албула, Є.С. Гіденка, О.С. Марченка, В.О. Шевченка, Л. П. Вяткіної та інших науковців [3–7]. Серед цих технічних засобів головне місце займають засоби захисту життя та здоров'я військовослужбовця, зокрема засоби індивідуального бронезахисту, їх використання, окрім власне основного призначення – захисту працівника від ураження різними предметами (камінням, палицями, металевими снарядами вогнепальної зброї, осколками вибухових пристроїв тощо), підвищує ефективність виконання службових обов'язків також за рахунок психологічного стану працівника, впевненого у своїй захищеності, що дає змогу йому зосередитися на процесі виконання службового завдання [5, с. 61].

Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичних дій, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [1, с. 1].

Уряди і правоохоронні органи розробляють як можна ширший арсенал засобів і забезпечують посадових осіб з підтримки правопорядку різними видами зброї і боєприпасів, що дозволяють диференційовано застосовувати силу і вогнепальну зброю. До їх числа входить розробка видів зброї, що не призводять до смерті, але нейтралізуючих, в цілях все більшого звуження сфери використання засобів, здатних заподіяти смерть або тяжке поранення. З цієї ж метою необхідно також мати можливість оснащення правоохоронців для їх самозахисту спеціальним спорядженням: щити, каски, куленепробивні жилети, транспортні засоби для зменшення необхідності використання будь-якого роду зброї [3, с. 6–7; 9 с.78].

Таким чином, на наш погляд, оснащення підрозділів Національної гвардії України сучасними засобами активної оборони з метою підвищення ефективності їх застосування є актуальним завданням і покращить організацію діяльності правоохоронних органів України її працівниками під час виконання службових обов'язків.

**Мета статті.** Головною метою статті є надання пропозицій щодо застосування командирами взводів (роти) захисного щита зразку країн FIEP “anti riot round shield”, як на основі алюмінію в якості захисного матеріалу, також на основі пластику. Основною функцією даного щита є захист командира підрозділу. Це надасть можливість оперативно реагувати на дії підрозділу в ході виконання поставлених завдань, більш якісно виконувати свої обов'язки за рахунок мобільності та зручності.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з засобів індивідуального захисту з давніх-давен були щити. Це – один з найстаріших видів

озброєння. Розміри, форма і матеріал щита змінювалися залежно від країни та епохи. Щити призначені для захисту від ударів різними предметами і для створення захисних тимчасових конструкцій, це металеві (переважно з легкого алюмінієвого сплаву) або виготовлені з високоміцного прозорого пластику плоскі чи профільовані пластини прямокутної (рідше круглої) форми, обладнані пристроями для утримання співробітником поліції. Також можуть бути обладнані ліхтарями чи іншими пристосуваннями [8, с. 12; 5, с. 62].

Основними сферами застосування засобів індивідуального захисту є забезпечення протиударного захисту та захисту від ураження металевими елементами вогнепальної зброї та осколками вибухових пристроїв (балістичного захисту). Відповідно до призначення (протиударний чи балістичний захист), значною мірою відрізняються за конструкцією та технічними характеристиками.

Габарити прямокутних щитів порівняно великі, і вони закривають досить велику частину тіла, але менш маневрені. Такий щит можна використовувати не тільки для захисту, але і як засіб активного впливу, так як поштовхи і удари крайкою досить ефективні.

У зарубіжних моделях, як правило, використовується полікарбонат товщиною 2–3 мм. Такий прозорий щит не тільки захищає від ударів, але і дозволяє спостерігати за противником, закриваючи найбільш вразливі місця. Такі щити мають кріплення, що дозволяють використовувати їх двома руками, що досить зручно, і обертаються місця захоплення, що запобігає травмам рук, пристрої кріплення для поліцейських кийків. Крім того, краї таких щитів трохи вигнуті назовні, що запобігає затіканню всередину вогнесуміші і полум'я.

Це дуже важливо, тому що сучасні демонстранти на противагу камінню і палиць переважно застосовують «коктейль Молотова», тобто пляшки із запальною сумішшю. У НГУ використовують кілька моделей таких щитів, але в основному це спрощені моделі, які не мають подібних удосконалень.

Захисні щити за своїм призначенням поділяються на дві групи. Це протиударні щити, що застосовуються для захисту особового складу від деструктивних елементів під час масових безладів, і протикульові щити, які використовуються спецпідрозділами при штурмовому контакті з озброєними злочинцями й терористами.

Протиударні щити використовуються для захисту поліцейського від ударів камінням, палицями, металевими прутами та іншими предметами при припиненні протиправних дій масового характеру. Переваги щита в таких ситуаціях є очевидними: велика площа за достатньої міри захисту, прийнятна маневреність «щитоносця», ефективність при колективних діях служб підтримки порядку.

Щит складається із протиударного екрана, системи утримання, яка може містити одне жорстке і одне ремінне руків'я або два жорстких руків'я, та амортизаційної підкладки. Одне жорстке руків'я призначене для захоплення кистю, друге руків'я або ремінна петля для закріплення щита на передпліччі. Розмір петлі зазвичай регулюється за допомогою пряжки або текстильної застібки, яка дозволяє за необхідності швидко звільнити руку від щита. Амортизаційна підкладка призначена для зниження динамічної дії на руку при ударі по щиту.

Протиударний екран щита виготовляється або прозорим з органічного скла (полікарбонату), або непрозорим – із алюмінієвого сплаву або пластмаси.

Прозорі щити мають хорошу оглядовість і невелику вагу (2,5–3,5 кг при площі захисту близько 50 дм<sup>2</sup>), але термін їхньої експлуатації невеликий.

Алюмінієві або пластмасові протиударні щити технологічніші в виготовленні та ремонті, мають невелику вартість, але їхня оглядовість обмежена (є оглядові вікна), і вони дещо важчі.

Протикульові щити застосовуються працівниками поліції при штурмовому контакті з озброєними злочинцями і терористами. Вони виготовляються з металевих (високоміцних сталей і титанових сплавів) або керамічних матеріалів, а також органопластиків на основі арамідних волокон [7, с. 118–119].

Як правило, протиударні щити перебувають на озброєнні окремих категорій працівників правоохоронних органів і сил безпеки, а також окремих категорій військовослужбовців (жандармерії, внутрішніх військ, військової поліції, миротворчих підрозділів сил ООН), які навчені тактиці їх застосування [6, с. 60].

Наприклад, протиударний щит «Вітраж-А», виконаний з алюмінієвого сплаву. Він має квадратну форму, площа захисту 0,57 м<sup>2</sup>, маса 4,5 кг. «Вітраж-М» виконаний з прозорого полікарбонату. Площа захисту 0,45 м<sup>2</sup>, маса 3,1 кг. Щити з полікарбонату досить дорогі, тому вітчизняне

МВС віддає перевагу дешевшим алюмінієвим, незважаючи на всі їхні недоліки. [8, с. 6; 9, с. 10].

Основними недоліками щита «Вітраж», який сьогодні знаходиться на озброєнні патрульних підрозділів є:

- неможливо вести активну оборону, та керувати особовим складом;
- великі вага та лінійні розміри не дозволяють маневрувати;
- при безпосередніх маневрах в ході виконання команд, командир підрозділу не зможе використовувати щит «Вітраж», тому що він втратить змогу оперативно оцінювати обстановку і, відповідно втратить управління підпорядкованим підрозділом.

Переваги круглого щита:

1. Компактні розміри 500 на 650 мм.
  2. Вага від 1,1 кг до 2,5 кг, майже в два рази легший за «Вітраж».
  3. Командир може активно діяти вести переговори засобами зв'язку та вчасно реагувати на зміни в обстановці при виконання завдань.
  4. Можливість вести активну оборону в разі необхідності самим щитом.
  5. Щит не заважає оцінити обстановку та своєчасно прийняти рішення.
  6. Щит можливо використати для захисту військовослужбовця.
  7. Передбачене кріплення для тримання ПР-73, що значно підвищує загальну зручність в ході виконання завдань.
  8. Матеріал з вогнестійкого полікарбонату, щит не горить при застосуванні мітингувальниками коктейлів молотова.
  9. Різні типи компонування щита, від круглого до прямокутного з різним діаметром та довжиною відповідно.
  10. Можливість компонування отвору в щиті для ведення відстрілу гумових чи газових набойів.
- Розрахунок кількості щитів для однієї патрульної роти.
- 4 щити мають цілком задовольнити потребу патрульного підрозділу.
- Приблизний розрахунок собівартості щитів для однієї патрульної роти.
- Один щит коштує до 3000 грн, 12000 грн – ціна безпеки командирів патрульної роти НГУ.
- Відомо, що згадані вище протиударні засоби індивідуального захисту переважно використовуються правоохоронцями одночасно, що наштовхує на думку про доцільність об'єднання цих засобів у один протиударний захисний комплекс як окремих захисних засіб. Таким шляхом

пішли багато зарубіжних виробників (наприклад, німецька фірма MK Technology), які серійно виробляють подібні захисні протиударні комплекси.

Військовослужбовцями НГ України використовуються також кулестійкі щити. Основні класи захисту таких щитів аналогічні до класів захисту бронешилетів за ДСТУ В 4103-2002. [5, с. 62; 8, с. 12].

Підрозділи Національної гвардії України забезпечують заходи з публічної громадської безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона.

Крім цього Національна гвардія бере участь в охороні громадського порядку під час проведення масових заходів не лише в столиці, а й за потреби в інших містах України. Якщо виникає потреба, до охорони громадського порядку в столиці залучаються підрозділи Національної гвардії з обласних центрів України.

**Висновки.** Отже, необхідністю застосування щита європейського зразку "anti riot round shield" є впровадження для командирів взводів та командира роти захисного щита європейського зразку "anti riot round shield" як на основі алюмінію в якості захисного матеріалу, так і на основі пластику. Основною функцією даного щита буде захист командира підрозділу та можливість більш якісного керування діями підрозділу в ході виконання поставлених завдань.

Збереження життя та здоров'я військовослужбовця в ході виконання завдань, безпосередній обов'язок кожного командира, за який він несе особисту відповідальність згідно чинного законодавства.

#### Список використаної літератури:

1. Закон України про «Національну гвардію України» № 2581-VIII від 02.10.2018. ВВР. 2018. № 46. Ст. 2–4.
2. Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань : Постанова Кабінету Міністрів України № 1024 від 25.12.2017 року.
3. Албул С. В. До питання імплементації у національне законодавство міжнародних стандартів застосування сили та вогнепальної зброї поліцією. *Актуальні проблеми професійної підготовки поліцейського* : матеріали круглого столу (26 жовтня 2016 р., м. Одеса). Одеса : ОДУВС, 2016. С. 5–11.
4. Гіденко Є. С. Нормативно-правові засади застосування спеціальних засобів поліцейськими. *Науковий вісник Дніпропетровського університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 38–46.
5. Марченко О. С. Засоби індивідуального бронезахисту: види та класифікація. *Сучасна спеціальна техніка*. 2017. № 1(48). С. 61–66.
6. Марченко О. С. Історія розвитку засобів індивідуального захисту. *Сучасна спеціальна техніка*. 2017. № 2(49). С. 56–61.
7. Шевченко В. О., Вяткіна Л. П. Захисне екіпування поліцейського під час забезпечення публічного порядку. *Сучасна спеціальна техніка*. 2019. № 3(58). С. 110–120.
8. СОУ 78-41-015:2004. Щити захисні протиударні. Загальні технічні умови. Введ. 2004-11-01. Київ : Міністерство внутрішніх справ України, 2004. 23 с.
9. Москаленко О. М. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство ; за заг. ред. Банчука О. А. Київ, 2013. 588 с.

#### **Romanyuk V. A., Starodubtsev S. O., Dragan Y. A., Koskin O. O. The improvement of methods that provided by unite of National Guard of Ukraine during performonig public order tasks**

*Riot shields are used by many police units around the world to protect against armed attack. Riot shields are used to defend and confront unites from rioters, and it can be made of metal or polymers.*

*Riot shields are providing protection against relatively large and low-velocity shells, such as rocks and bottles, as well as from punches or batons. Synthetic shields against violators of public order must be transparent, which allows you to fully use the shield without closing the view. Similarly, metal shields for mass riots often have a small window at eye level for this purpose, so it causes a tunnel vision.*

*Riot shields are most often used to block and repel crowds, to use kettling tactic, as well as to protect against shrapnel, shells, and Molotov cocktails additionally you can use it during hand-to-hand combat, during public order measures.*

*The second type of cutting age police shield is a bulletproof tactical shield. These shields are made of modern synthetics (polymer) such as Kevlar.*

*There are two types of this kind of shield:*

*1. Light shield with of IIIA class of protection it could protect unites against small arms.*

*2. Heavy shield of III and IV class of protection, which could protect from rifle cartridges.*

*Tactical shields often have a firing hole so that the officer that holds the shield can fire from the weapon. Those types of shields are equipped by bulletproof glass viewing window. They are used*

*by special police units during performing high-risk special operations, such as rescuing hostages and disposing of gangs, additionally in anti-terrorist operations. Tactical shields have got the insignia of unit, to indicate them self's in the crowd, or during performing their tasks.*

*The riot shields are usually slightly cylindrical in shape and have handles made of metal or reinforced plastic, attached to them with glue or bushings. The handles could be designed so that the shield carrier can hold them with his hand, and the shield will often have additional protection at the point where the forearm rests on it, as well as latch to hold the forearm during tasks. The shield may have a module for rubber baton or non-lethal weapon.*

*According to particular requirements of law enforcement bodies, a serviceman of the National Guard of Ukraine must be mobile, he needs to be protected. He must actively defend himself by using the full range of riot agents according to the constitution of Ukraine, article 17 of the Law of Ukraine on the National Guard of Ukraine.*

**Key words:** riot shield, protective shield, mass riots, riot agents, public order.

## НОТАТКИ