

УДК 35:659.2-027.21

С. Ганущин

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено обґрунтування необхідності формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами. Визначено теоретико-методологічні засади становлення комунікативної системи публічного управління та розроблено її структурно-функціональну модель.

Ключові слова: державне управління, засоби масової комунікації, інститути громадянського суспільства, комунікативна система публічного управління, місцеве самоврядування, становлення, теоретико-методологічні засади, формування.

Упровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі шляхом поступального розвитку в напрямках забезпечення розвитку, безпеки, відповідальності, гордості передбачає формування сучасної системи комунікацій для узгодженості взаємодії різних суспільних суб'єктів – владних (державного управління та місцевого самоврядування), бізнесових структур, інститутів громадянського суспільства та громадян [1]. У формуванні суспільної комунікативної системи, відповідної сучасним глобалізаційним процесам та інформаційним технологіям, визначальна і координуюча роль належить відповідним органам публічного управління, оскільки “комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, забезпечуючи участь громадськості у прийнятті рішень і контроль за діями влади; являючи собою процес обміну інформації, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та громадськості для влади, формуючи довіру громадян до влади і надаючи останній можливість отримати підтримку, стабілізуючи суспільні відносини” [2].

Становлення ефективної суспільної комунікації, підсистемою якої є комунікативний комплекс публічної влади, можливе за умови реформування системи публічного управління. Таким чином, процеси формування ефективної системи суспільної комунікації, реформування публічного управління, розвитку інститутів громадянського суспільства є взаємозалежними і за умови їх узгодженості здатні забезпечити синергетичний ефект суспільного поступу. Однак успішність формування та ефективність комунікативної системи публічного управління значною мірою визначається ґрунтовністю та досконалістю теоретико-методологічних засад, на яких базується розроблення та реалізація комунікативної політики, метою якої є формування загального смислового простору, сприйняття та розуміння шляхів розвитку суспільства, способів та інструментів вирішення проблем спільними зусиллями різних суспільних суб'єктів. Визначення теоретико-методологічних засад формування системи суспільної комунікації публічного управління є метою дослідження, яку доцільно реалізувати через виконання таких завдань, як: обґрунтування необхідності формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності

суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами; визначення комплексу теоретико-методологічних засад становлення комунікативної системи публічного управління; розроблення її структурно-функціональної моделі.

У реалізації цих завдань доцільно ґрунтуватись на класичних теоріях комунікації та напрацювання таких вітчизняних дослідників, як: Т. Андрійчук, В. Бакуменко, А. Баровська, І. Василенко, Н. Грицяк, С. Даниленко, І. Делікатна, Т. Джига, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, М. Задорожна, А. Кохан, О. Крутій, А. Мельник, В. Міронченко, О. Молодцов, Н. Нижник, Л. Пашко, Г. Почепцов, Ю. Работя, О. Радченко, І. Розпутенко, О. Твердохліб, В. Шамрай, Л. Шкляр, В. Яблонський, О. Ярош, С. Яценко.

Всебічний і ґрунтовний аналіз проблеми суспільних комунікацій в Україні в умовах сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів здійснили учасники науково-практичної конференції “Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання”, організованої Національним інститутом стратегічних досліджень та The communication reform group при Кабінеті Міністрів України. Вітчизняні та зарубіжні науковці та практики, опрацювавши питання необхідності переходу у сфері державної політики від інформування до комунікації; понятійно-категоріального апарату визначення системи публічної комунікації; інституційного, нормативно-правового забезпечення комунікації органів державної влади, дійшли згоди щодо: невідкладної зміни системи державного управління, переходу від політики інформування до публічної комунікації для запровадження європейської моделі суспільних відносин; доцільності реалізації комунікації органів державної влади на належних теоретико-методологічних засадах (чіткому понятійно-категоріальному апараті, що означає вироблення сучасного глосарію; адекватній методології та критеріях оцінки ефективності); необхідності вивчення міжнародного досвіду комунікації органів державної влади, її нормативно-правового й інституційного забезпечення для визначення оптимальних підходів і моделей комунікації для впровадження їх в Україні; необхідності нормативно-правового закріплення відповідальності органів влади за організацію та відсутність комунікації; вирішення питання належного статусу підрозділів, відповідальних за комунікацію; необхідності розроблення пілотних проектів для апробації світових практик в Україні [3].

В умовах реформування державного управління в Україні одним із актуальних завдань є модернізація системи публічних комунікацій, наближення її до стандартів ЄС та передових країн світу, побудова ефективної моделі комунікативної діяльності органів державної влади. Важливою складовою цього процесу є створення дієвих механізмів координації комунікативних зусиль органів влади, що дасть можливість об'єднати зусилля у вирішенні спільних завдань, уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру [4].

Однак, щодо визначення й аналізу викликів і завдань запровадження комунікації органів державної влади, доцільно питання поставити дещо ширше, а саме – формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами.

Реалізація основних завдань Стратегії реформування “Україна – 2020”, зокрема реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, потребує кардинальної зміни способу взаємовідносин центральних,

регіональних і місцевих органів влади з громадянами, громадами та інституціями громадянського суспільства. Суть зміни способу взаємовідносин – у переході від адміністративно-розпорядчого до управління на основі: принципів взаємовигідного співробітництва; правових і фінансових механізмів; створення умов для набуття належної суб'єктності органами влади, громадами, громадянами та їх об'єднаннями.

Отже, для “забезпечення демократичних процесів постає необхідність сформувати принципово нові моделі суспільної комунікації різних суб'єктів та розробити нові підходи до державної політики в цій сфері – комунікативну політику, ... яка має стосуватися не лише інформаційної сфери чи зв'язків з громадськістю, а усіх галузевих напрямів державного управління та всіх гілок влади” [5] і яка має базуватись на таких критеріях, як: формування суб'єктно-суб'єктних взаємовідносин між владою та громадянами, громадами й інституціями громадянського суспільства; повага, формування доброзичливих відносин між владою та громадськістю, розуміння її очікувань і координація зусиль на їх реалізацію; контроль за органами влади “знизу” – з боку громадянського суспільства.

Таким чином, “державна комунікативна політика – це організована, цілеспрямована та відносно стабільна діяльність органів влади щодо: проведення широкого діалогу стосовно цілей, завдань, напрямів державотворення; забезпечення громадськості вчасною, чіткою, достовірною, релевантною інформацією та роз'яснення суспільної вигоди стосовно конкретних політик, державних програм, адміністративних послуг та ініціатив органів влади; налагодження ефективних каналів зворотного зв'язку; формування довіри до владних структур; створення бренду (іміджу) держави. Метою державної комунікативної політики є формування спільного смислового простору та бачення розвитку держави. Для реалізації цієї мети необхідним є належне координування комунікативних зусиль різних органів влади, якісне управління комунікативними потоками, відповідність комунікативним потребам різних аудиторій” [6]. Невід'ємною складовою державної комунікативної політики є комунікаційна політика як “організована, цілеспрямована та відносно стабільна діяльність органів влади щодо забезпечення функціонування та розвитку системи засобів, ліній зв'язку, що забезпечують рух інформації, а саме: ІТ, ІКТ, зокрема мережі ширококутового Інтернету, технічного забезпечення функціонування медіа (телекомунікації, мовлення) тощо” [7].

Комунікація як спосіб координації діяльності суб'єктів у площині вироблення та реалізації державної політики потребує запровадження нових форм взаємодії органів влади різних рівнів, участі інститутів громадянського суспільства та мас-медіа.

Предметом і методами комунікативної взаємодії суспільних суб'єктів здійснення комунікативної публічної політики є: на етапі формування порядку денного – визначення суспільних проблем; опитування громадської думки; інформування стейкхолдерів; на етапі вибору альтернатив – консультування з громадськістю та експертними середовищами; аналітичні дослідження; прогнозування та проектування розвитку процесів; на етапі прийняття рішення – вибір ефективної альтернативи; оцінка впливів; інформування стейкхолдерів і громадськості; на етапі реалізації рішення – впровадження рішення; роз'яснення; експертне оцінювання; громадський контроль [8].

Формування ефективної комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами наперед

потребує визначення комплексу її теоретико-методологічних засад, а саме: окреслення проблем, верифікація фактів як наукових, формулювання гіпотез, визначення адекватних предметності теорій, ідей, принципів, законів, категорій і понять. Таким чином, питання не доцільно обмежувати лише “визначенням фахових термінів і формування глосарію” [9].

Проблему доцільно окреслити у ширшій, власне методологічній, площині – з’ясування умов, способів і засобів “перетворення позитивних наукових знань про дійсність в метод подальшого пізнання цієї діяльності” [10]. Суттю теоретико-методологічного опрацювання проблеми формування ефективної комунікативної системи публічного управління є переведення наявного істинного фундаментального та прикладного знання у площину його застосування як знаряддя, засобу отримання нового достовірного знання, необхідного для здійснення розроблення та реалізації державної комунікативної публічної політики, зокрема в частині визначення: структурно-функціональної будови (моделі) комунікативної системи публічного управління, особливостей змісту та форм, принципів побудови та управління комунікативними процесами, зв’язками та впливами; стратегії (концепції) державної комунікативної публічної політики – стратегічної мети, напрямків і пріоритетів, цілей та завдань, принципів і цінностей, шляхів, способів, засобів та етапів вирішення проблем, нормативно-правових, організаційних, фінансових механізмів і ресурсів, очікуваних результатів та індикаторів реалізації концепції.

Унаслідок цього здійснюється теоретичне освоєння і представлення у формі наукових знань цілісного і системного уявлення про закономірності та сутнісні характеристики комунікативної системи публічного управління. Тобто, її теоретичний вимір: формується внаслідок узагальнення “об’єктивних фактів, досвіду, суспільно-історичної практики людей”; “є формою систематизації наукових знань, способом опису об’єктивної дійсності та засобом пояснення її закономірностей”; здатний “передбачати нові явища, закономірності, тенденції розвитку”; “виступає як система понять, висловлювань, умовиводів, зведених до єдиного об’єднавчого начала, роль якого відіграє певна узагальнююча ідея” [11]. А тому, вихідним етапом теоретико-методологічного визначення проблеми формування ефективної комунікативної системи публічного управління є напрацювання пов’язаних між собою принципів, які є “центральними поняттями, основоположними ідеями, що пронизують певну систему знання і субординують його”, забезпечують “розгортання самого знання у систему, де всі теоретичні положення логічно пов’язані між собою і впливають певним чином одне з одного” [12]. Для цього необхідно проаналізувати у площині адаптації до зазначеної предметності класичні теорії комунікації та сучасні наукові підходи до комунікативних взаємодій, зокрема: М. Бахтіна, Г. Бейтсона, Ж. Бодріяра, Н. Вінера, П. Грайса, А. Грамші, Т. А. ван Дейка, У. Еко, П. Єршова, Дж. Лакоффа, М. Джонсона, Р. Лассуелла, К. Леві-Строса, Ю. Лотмана, Ч. Морріса, НЛП, Е. Ноель-Ноймана, Т. Ньюкомба, А. П’ятигорського, В. Плетта, Е. Роджерса, М. Фуко, Й. Хейзінга, О. Хольсті, К. Шеннона, Г. Шпета, У. Юрі, Р. Якобсона [13].

Комунікації публічного управління доцільно розглядати як сукупність підсистем інформаційно-спонукальних взаємодій (передачі інформації; обміну інформацією; спонукання до діяльності відповідно до змісту інформаційного посилу; продукування інформації у процесі взаємного обміну; впливу на формування свідомості суспільних суб’єктів) між суб’єктами державної, самоврядної, громадської, медійної влад (рис. 1) для забезпечення інформування про

рішення та послуги; роз'яснення суспільних, державних, громадських пріоритетів, залучення стейкхолдерів до прийняття державних і муніципальних рішень; консультування та налагодження належного зворотного зв'язку з громадськістю; сприяння розвитку громадської думки та здійсненню громадського контролю тощо.

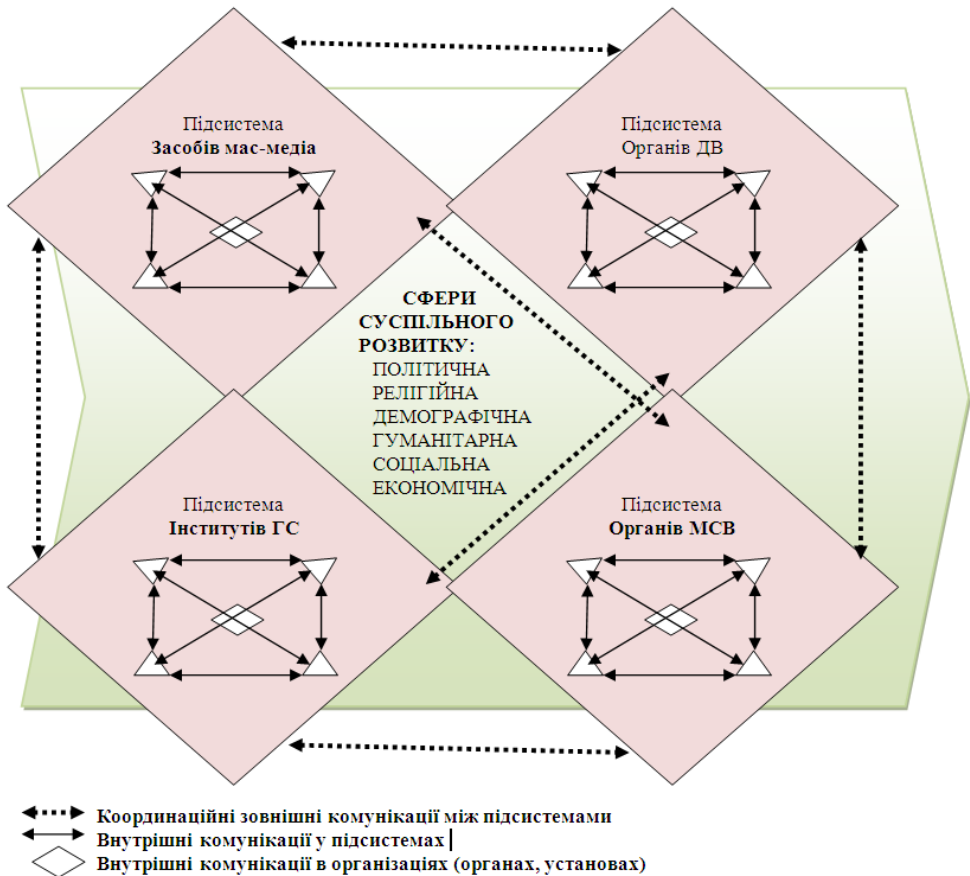


Рис. 1. Схеми комунікативної системи публічного управління

Загалом систему комунікацій публічного управління доречно визначити як взаємно узгоджені комплекси комунікативних горизонтальних і вертикальних, внутрішніх та зовнішніх, формальних і неформальних взаємодій суб'єктів суспільного простору (органів, організацій, установ та представників державної, самоврядної, громадської, медійної влад і громадян) на центральному, регіональному та місцевому рівнях, завдяки яким досягається координованість діяльності суб'єктів щодо управління суспільними процесами. Загальну схему структурно-функціональної моделі комунікативної системи публічного управління подано на рис. 2.

В окресленому напрямку дослідження доцільно окремо та детальніше розглянути теоретико-методологічні засади та структурно-функціональну динаміку процесу становлення комунікативної системи публічного управління.

Список використаної літератури

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/>.
2. Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 3.
3. Там само. С. 15, 16.
4. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 60—65.
5. Кохан А. Комунікативна стратегія і тактика органів публічної влади // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 69—75.
6. Баровська А., Коваль І. Комунікативний vs комунікаційний: чому, коли, навіщо // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 98—103.
7. Там само.
8. Кохан А. Комунікативна стратегія і тактика органів публічної влади... С. 71.
9. Запровадження комунікації органів державної влади... С. 15.
10. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / голов. ред. В. І. Шинкарук ; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. К. : Абрис, 2002. С. 374.
11. Там само. С. 633.
12. Там само. С. 519.
13. Ганущин С. Адаптація до предметності державного управління наукових підходів, теорій і моделей комунікацій // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3 (48) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. С. 76—86.
14. Петров В. Стратегічні комунікації як інструмент протидії у гібридній війні // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 65—69.

S. Ganushchyn

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF DEVELOPMENT OF THE COMMUNICATIVE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

The necessity of forming a communicative system of public administration as a way of ensuring the coordination of activities of state, self-governing, public and media authorities in management of social processes is grounded. The theoretical and methodological principles of formation of the communicative system of public management and its structural and functional model are defined.

Key words: public administration, mass media, civil society institutions, communicative system of public administration, local self-government, establishment, theoretical and methodological principles, formation.

УДК 351:504.06

О. Калашник

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано основні підходи до визначення поняття “екологічна безпека” та розкрито їх нормативно-правове трактування. Розглянуто складові екологічної політики в демократичному суспільстві. Показано особливості становлення та здійснення екологічного управління в Україні. Розглянуто структуру екологічного управління. З’ясовано основні проблеми екологічної безпеки України.

Ключові слова: екологічна безпека, державна екологічна політика, екологічне управління, регіональна екологічна політика, охорона навколишнього природного середовища, управління природокористуванням.

В сучасних умовах суспільного розвитку першочерговою функцією держави є забезпечення її національної безпеки. Особливо важливим є забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності суспільства, збереження і відновлення навколишнього природного середовища. Формування та реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється на засадах передбачених Конституцією України; Законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про оцінку впливу на довкілля”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” та іншими; актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління загалом. Водночас забруднення довкілля, негативні зміни в генофонді населення, погіршення його здоров’я свідчать про те, що особливої гостроти набуває актуальність і значимість права громадян на безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище, а його відновлення та охорона є пріоритетним завданням держави.

Питання, що окреслюють теоретичні підходи до визначення поняття екологічної безпеки як складової державної політики, економічні та соціальні аспекти її формування і реалізації досліджували вчені: В. Гобела, В. Дудюк, А. Качинський, В. Кушерець, О. Оліференко, М. Реймерс, М. Сарапіна, М. Хилько, В. Шевчук, О. Яковенко та інші. Проте в сучасних умовах державотворення наукові дослідження потребують більш повного впорядкування понятійно-термінологічного апарату за даною тематикою.

Метою статті є обґрунтування понятійно-термінологічного апарату, що формує сутність поняття екологічної безпеки як складової державної політики України.

Стрімкий розвиток промисловості за останні роки зумовлює кризовий стан навколишнього природного середовища та значні екологічні проблеми. Сучасний стан екологічної ситуації в країні спричинено непродуманою політикою держави, що стає особливо небезпечним для майбутніх поколінь, подальшого розвитку держави та суперечить принципам сталого розвитку. За таких умов виникає потреба в цілеспрямованих діях держави направлених на охорону і відновлення довкілля. Це зумовило поєднати індиферентні поняття стосовно одна одної, такі як політика та

екологія. З'явився новий напрямок державного управління – екологічна політика держави, що має на меті забезпечення охорони довкілля, розробку програм, що забезпечили б ефективне використання природних ресурсів та мінімізували б екологічні наслідки виробничої діяльності [1].

Екологічну політику можна визначити як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки. Неefективна екологічна політика або ж її відсутність є коренем усіх екологічних проблем, може спричиняти екологічні катастрофи різного масштабу, порушення екологічної рівноваги, що загрожує існуванню цивілізації [2].

Складовими екологічної політики в демократичному суспільстві вважають:

- належну та ефективну систему державного управління у сфері охорони, невиснажливого використання та відтворення природних ресурсів;
- належний державний та громадський нагляд за дотриманням чинного природоохоронного законодавства та міжнародних природоохоронних зобов'язань країни;
- належну інформаційну політику щодо довкілля;
- належний рівень екологічної експертизи екологічно небезпечних проектів;
- належну систему прийняття державних рішень із питань, що стосуються довкілля, яка б передбачала обов'язкове залучення громадськості;
- належну систему відповідальності влади, конкретних посадових осіб та громадян за порушення принципів збалансованого розвитку, норм та положень природоохоронного законодавства;
- належну освітню та просвітницьку діяльність [3].

Пріоритетним напрямом державної екологічної політики, стратегічним напрямом механізму правового забезпечення проблем комплексного регулювання якості довкілля є гарантування правового забезпечення екологічної безпеки.

Споживання природних ресурсів на сучасному етапі розвитку суспільства практично неможливо зменшити, щоб виправити ситуацію, що склалася в країні. Адже потреби населення постійно зростають і значно перевищують темпи зростання його чисельності. Тому екологічна безпека покликана забезпечити таке використання природних ресурсів, що сприятиме їх природному відновленню або заміщенню.

Основний Закон України (ст. 16) передбачає, що “забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави” [4].

Існують різні підходи до визначення поняття екологічна безпека.

Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, відповідно до ст. 50, зазначено, що екологічна безпека – це “такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей” [5].

А. Качинський визначає екологічну безпеку як стан захищеності життєво важливих інтересів об'єктів екологічної безпеки (особистості, суспільства та держави) від загроз природного, техногенного та соціального характеру, а також забруднень внаслідок антропогенної діяльності (аварій, катастроф, тривалої

господарської та воєнно-оборонної й іншої діяльності), від природних явищ і стихійних лих [6].

М. Реймерс притримується думки, що екологічна безпека – це сукупність дій, станів і процесів, що прямо чи побічно не призводять до серйозних збитків (або загроз таких збитків), що завдаються природному середовищу, окремим людям і людству загалом; комплекс станів, явищ та дій, що забезпечують екологічний баланс на Землі і у будь-яких її регіонах на рівні, до якого фізично, соціально-економічно, технологічно та політично готове (може без серйозних збитків адаптуватися) людство [7].

М. Хилько та В. Кушерець вважають, що екологічна безпека є “станом, при якому всі складові природного оточення є оптимальними для нормального функціонування і розвитку людської цивілізації, або коли діяльність людини здійснюється в режимі мінімізації шкідливих впливів на природне оточення” [8].

На думку В. Дудюк та В. Гобела, екологічна безпека – це “стан, що характеризується забезпеченням всіх життєво необхідних потреб людини з дотриманням негативного впливу на навколишнє природне середовище на рівні, що гарантує безпечні умови життєдіяльності та здоров'я людей, не передбачає погіршення умов життя в майбутньому та створює систему заходів для запобігання та усунення наслідків природних явищ і стихійних лих” [9].

З наведеного вище, можна констатувати, що законодавство України потребує більш широкого визначення поняття екологічної безпеки, що є складовою частиною загального поняття безпеки, під якою традиційно розуміється стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Забезпечення вимог екологічної безпеки в Україні здійснюється завдяки отриманій інформації засобами системи моніторингу навколишнього природного середовища, основними завданнями якого є:

- “довгострокові систематичні спостереження за станом довкілля;
- аналіз екологічного стану довкілля та прогнозування його змін;
- інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки;
- інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій” [10].

У світовій і національній практиці використовуються законодавчо встановленні поняття, як “екологічна політика”, “екологічні програми”, “екологічна експертиза”, “екологічна інспекція”, “екологічна безпека”. Поняття “екологічне управління” ще не набуло свого сталого значення й повсюдного визнання. Більш поширені сьогодні поняття “управління в галузі охорони навколишнього природного середовища”, “управління природокористуванням” [11]. Формування в Україні засад екологічного управління та створення органів із охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення безпеки людини від негативних факторів навколишнього природного середовища має давню історію. Водночас, незважаючи на набутий досвід екологічного управління, постійні реорганізації її органів свідчать, що в Україні не сформована єдина концепція екологічного управління. Проте необхідно зазначити, що екологічне управління є складною системою, в якій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, управління природокористуванням, екологічна політика, планування,

стратегічні плани дій, екологічні програми, пріоритети, нормування, екологічний контроль є лише його складовими частинами [12].

За таких умов, якщо ідеться про екологічні складові системи, як зазначає В. Шевчук, то сама система має називатися загальною системою екологічного управління, однією із цільових управлінь якої є складний механізм охорони навколишнього природного середовища, зокрема управління природокористуванням, управління відновленням або оздоровленням природних об'єктів і ресурсів, управління екологічною безпекою, що має за мету здійснення екологічної політики й досягнення екологічних цілей і яка містить організаційну структуру, діяльність із планування, функціональні обов'язки, відповідальність, методології і методи, процедури та ресурси, а також професійно підготовлені кадри. Екологічне управління є процесом підготовки, прийняття й реалізації рішень, спрямованих на досягнення екологічних цілей із використанням різних спеціальних і загальносистемних, адміністративних і економічних методів та механізмів. Водночас система екологічного управління спрямована на гармонізацію взаємодії суспільства і Природи [13]. Екологічне управління – врегульована нормами права діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, а також діяльність юридичних осіб і громадян, спрямована на створення конкретних правовідносин у сфері охорони навколишнього середовища, раціонального природокористування, дотримання екологічних прав та виконання екологічних обов'язків [14].

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень, органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України [15].

До спеціально уповноважених законодавчими актами органів державної виконавчої влади, які виконують цільові функції екологічного управління, належать: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів – Міністерство екології та природних ресурсів України; урядовий орган державного екологічного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України – Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр, Державне агентство водних ресурсів; Державне агентство земельних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Міністерство охорони здоров'я України; Державна санітарно-епідеміологічна служба; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; Державне управління зоною відчуження; Державна екологічна інспекція в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; обласні державні управління екології та природних ресурсів; Управління екології та природних ресурсів (м. Київ,

м. Севастополь), а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.

Громадські організації можуть брати участь в управлінні галуззю охорони навколишнього природного середовища, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України [16].

Управління здійснюється на засадах передбачених Конституцією України; Законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про оцінку впливу на довкілля”, “Про охорону атмосферного повітря”, “Про тваринний світ”, “Про природно-заповідний фонд”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” та іншими; Земельним, Водним, Лісовим Кодексом та Кодексом України про надра; природоресурсними та іншими актами екологічного законодавства, а також законодавства, яким регулюється діяльність органів державного управління загалом.

Важливими складовими екологічного управління є: державна, корпоративна, регіональна і громадська підсистеми. Складовою національної системи екологічного управління і загальної системи державного управління, що функціонує згідно з чинним законодавством України, є державне екологічне управління. Воно формується на засадах нормативно-правового забезпечення організації управління, планомірного використання природоохоронного потенціалу країни, державного стимулювання, впровадження еколого-сумісних технологій, моніторингу, експертизи, гласності [17].

Розвинену природоохоронну законодавчу базу мають напрями охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки. Вони є самостійними галузями екологічного управління. Проте нині з погіршенням екологічного стану країни одним із найважливіших пріоритетів держави, підґрунтям екозбалансованого розвитку мало б стати запровадження ефективної системи природоохоронного нагляду.

Аналіз сталого розвитку країни свідчить про те, що створення державної системи регулювання екологічної безпеки як неодмінної складової національної безпеки України, потрібне проведення інституційної реформи державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів, упровадження механізмів та інструментів екологічної політики, реалізація пріоритетних національних і державних програм, проведення реформи системи нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства та системної реформи галузі з використанням інтегрального управління в сфері довкілля. Основою реформування системи державної екологічної безпеки має становити розроблення адекватного організаційно-правового, соціально-політичного та господарського механізмів екологічного управління [18].

Зважаючи на пріоритетність національних і регіональних інтересів, основою для формування державної екологічної політики має бути регіональна екологічна політика. Вирішенню її проблеми може сприяти адміністративна реформа. Серед її основних напрямів – передача частини повноважень на регіональний рівень. Важливою складовою адміністративної реформи є державна і регіональна екологічна політика. Вона сприяє створенню ефективно діючої системи влади в центрі і на місцях, здійсненню фінансово-економічного, та нормативно-правового забезпечення територій на основі оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів [19].

Екологічне управління можна сформувати у такій послідовності:

- визначення державою своєї екологічної політики, її цілей, основних напрямів реалізації, послідовність і гарантію виконання прийнятих зобов'язань;
- планування державою програм здійснення своєї екологічної політики, формування плану, розробка стратегії, врахування витрат, що відповідають цілям;
- ефективне впровадження системи екологічного управління, можливості й засоби забезпечення функціонування для здійснення державою своєї екологічної політики, цілей, завдань;
- контроль та оцінка наслідків екологічного регулювання стану довкілля, здоров'я населення та економіки на підставі моніторингу, що здійснює необхідні вимірювання екологічних характеристик;
- проведення державою аналізу, корегування та вдосконалення екологічного управління у процесі набутого досвіду в зв'язку зі змінами в законодавстві, зміною пріоритетів для досягнення визначених цілей, забезпечення ефективності політики та управління адекватності витрат;
- впровадження процесу постійного вдосконалення екологічного управління з метою поліпшення загальних екологічних характеристик у сферах з виявленими можливостями для вдосконалення.

З наведеного вище, можна зробити певні узагальнення. Екологічне управління є складною системою досить розгалуженою і багатофункціональною, яка передбачає спрямування діяльності державних органів і економічних суб'єктів на дотримання вимог природоохоронного законодавства.

Погіршення екологічної ситуації в країні суперечить принципам сталого розвитку. Комплекс традиційних цілей, властивих для державного екологічного управління, доповнюється новими цілями, що стосуються гармонізації відносин суспільства і природи та є суттєвим для нових вимог концепції сталого розвитку у сфері екологічного управління. Виникаючи за цього невідповідність між новими завданнями і старою структурою, потрібно вирішувати через нове цілепокладання у державному екологічному управлінні, креативні підходи до його модернізації, зміну чинного законодавства та реформування системи органів державної влади.

Сучасна екологічна ситуація і тенденції її зміни спонукають до швидкого реагування органів державної влади у сфері екологічної безпеки.

Екологічна безпека є складовою глобальної і національної безпеки, спрямованою на захист життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави від небезпечного впливу навколишнього природного середовища, на регулювання екологічно небезпечної діяльності та захист довкілля від порушення його екологічної рівноваги.

Для забезпечення належного рівня екологічної безпеки на глобальному, регіональному чи локальному рівнях, а також у межах держави та її підрозділів, необхідно розробити систему забезпечення екологічної безпеки, що забезпечать виконання на законних підставах комплексу заходів, які матимуть на меті охорону навколишнього природного середовища. Здійснення таких заходів має базуватись на чіткому пріоритеті природоохоронних цілей та розробленні конкретних засобів, відповідних проектів, програм для досягнення цих цілей.

Список використаної літератури

1. Дудюк В. С., Гобела В. В. Теоретичні підходи до визначення поняття екологічна безпека // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету

України : зб. наук.-техн. пр. Вип. 25.5. Львів : РВВ НЛТУ України. 2015. С. 130—135.

2. Матеріали Національного екологічного центру України. URL : <http://www.necu.org.ua/ekopol>.

3. Там само.

4. Конституція України. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України № 1264-ХІІ від 28.06.1991 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page>.

6. Качинський А. Б., Єгоров Ю. В. Екологічна безпека України: системні принципи та методи її формалізації // Національна безпека: український вимір : щоквартальний наук. зб. 2009. № 4. С. 71—79.

7. Реймерс Н. Ф. Природопользование : словарь-справочник. М. : Изд-во “Мысль”, 1990. 639 с.

8. Хилько М. І., Кушерець В. І. Екологічна безпека України: у запитаннях та відповідях. К. : Знання України, 2006. 144 с.

9. Дудюк В. С. Теоретичні підходи до визначення поняття екологічна безпека... С. 130—135.

10. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>.

11. Шевчук В. Я. Екологічне управління : підруч. для студ. екологіч. спец. вищ. навч. закл. / В. Я. Шевчук [та ін.]. К. : Либідь, 2004. 432 с.

12. Олефіренко О. В., Саталкін Ю. М., Білявський Г. О. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні // Актуальні проблеми державного управління. Механізми державного управління. 2014. № 1(45). С. 72—79.

13. Шевчук В. Я. Екологічне управління : підруч. для студ. екологіч. спец. вищ. навч. закл. ...

14. Олефіренко О. В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні...

15. Про охорону навколишнього природного середовища...

16. Там само.

17. Олефіренко О. В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні...

18. Сарапіна М. В. Забезпечення екологічної безпеки : кур. лекц. / уклад. : М. В. Сарапіна. Х. : НУЦЗУ, 2015. 195 с.

19. Яковенко О. Управління регіоном: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Урядовий кур'єр. 2000. № 195. С. 4.

O. Kalashnyk

ECOLOGICAL SAFETY AS A COMPONENT OF THE PUBLIC POLICY OF UKRAINE: CONCEPTUAL-TERMINOLOGICAL ASPECTS

The basic approaches to the definition of the concept “ecological safety” are analyzed and their normative-legal interpretation is revealed. The components of ecological policy in a democratic society are considered. The peculiarities of the formation and implementation of ecological management in Ukraine are shown. The

structure of ecological management is considered. The basic problems of ecological safety of Ukraine are found out.

Key words: ecological safety, public ecological policy, ecological management, regional ecological policy, environmental protection, nature management.

УДК 340.12:35

С. Опанасенко

КОНСТРУКЦІЯ ПОБУДОВИ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВИ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЙ ТА ПІДХОДІВ

Проведено теоретико-методологічний аналіз сутності та основних концепцій побудови ефективної держави. Охарактеризовано її як нову якість державної організації суспільства. Здійснено теоретичну ідентифікацію ефективної держави, представлену різними національними школами. Розкрито концептуальні й методологічні суперечності щодо її розуміння. Охарактеризовано основні проблеми, які характерні для побудови ефективної держави в межах національних дослідницьких шкіл. Розкрито методологічні аспекти щодо конкретизації її структурних елементів. Систематизовано основні концепції побудови ефективної держави (“менеджеристська, управлінська держава” “обмежена держава” “ресурсна держава”, “патерналістська держава”, “демократична держава”, “сильна держава”). Визначено основні показники рівня ефективності держави, серед яких: економічне зростання, активна участь і підтримка громадськістю політики держави, утвердження відповідного рівня публічності функціонування інститутів держави, здатність інституційних структур держави реалізовувати відповідні модернізаційні проекти, запровадження серії реформ у сфері державного управління.

Ключові слова: ефективна держава, ефективність державного управління, державне адміністрування, мерітократія, мерітократичні принципи, мерітократизовані форми правління, мерітократична система, елітаризм, елітарність, публічне управління, менеджеризм, суспільний порядок, нові професії, конкурентність держав, новий порядок, демократизація, модернізація, соціальна мобільність.

Більшість сучасних дослідницьких підходів у контексті артикуляції сутності держави виходять із розуміння єдиного її методологічного конструкту, який об’єктивно вибудовується в сучасному світі, і який безпосередньо залежить від впливу мерітократизованих форм правління – ефективна держава. З теоретико-методологічного боку, це безпосередньо увиразнює доцільність розкриття сутності й відповідної систематизації дослідницьких концепцій, які сформувались в межах сучасної гуманітарної науки щодо визначення категорії “ефективна держава”.

Більшість дослідницьких концепцій, які стосуються ідентифікації змісту ефективної держави, зважають на постмодерну традицію сучасного варіанту її розвитку у сучасному світі. Саме тому національні систем державного управління, які обрали концепцію “нового державного управління” як оптимізаційну умову побудови ефективної держави, змінили ставлення громадян до інститутів управління. Це створило передумови для стратегічної стабільності функціонування системи публічного управління, оскільки подолання традиційних принципів ієрархічності та стандартизованості управлінських процедур, які запроваджуються державно-владними інститутами розширило простір для функціонування громадянського суспільства та бізнесу, завдяки чому бізнес переорієнтувався на державу як свого стратегічного клієнта. З огляду на це, більшість систем державного

управління, які обрати новий технологічний вектор своєї модернізації через запровадження системних реформ забезпечили підвищення ефективності свого функціонування, а відтак і змінилась традиційна модель держави, яке все більше набувала “синергії” ефективної.

Вперше поняття “ефективна держава” використано експертами світового банку у Звіті про світовий розвиток “Держава, у світі, що змінюється” у 1997 р., де під нею розумілась “система державних інститутів, функціонуванні якої найкращим чином, при оптимальних затратах надає населенню та суспільству вцілому послуги у сфері функцій, покладених на державу” [1]. Розробляючи конструкцію ефективної держави, експерти світового банку зважали на ефективність її функціонування передусім у соціально-економічній сфері, оцінюючи при цьому здатність її інститутів впливати на “довгострокове економічне зростання з метою сталого покращення добробуту народу”. На підставі цього експертами визначено основні показники, за якими визначається рівень ефективності держави, а саме “турбота про те, що економічне зростання, підвищення продуктивності праці та ефективність ресурсів у державі приводили до реального покращення у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, якості оточуючого середовища, а також у таких сферах як громадські свободи, демократизм та якість державного управління, участь громадян у прийнятті рішень, які впливають на добробут на соціальне становище громадян” [2].

Метою статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз конструкції побудови ефективної держави в контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення цієї мети обумовило вирішення відповідних завдань, а саме: здійснити теоретичну ідентифікацію ефективної держави, представлену різними національними школами; розкрити концептуальні й методологічні суперечності щодо її розуміння; охарактеризувати основні проблеми, які характерні для побудови ефективної держави в межах різних дослідницьких шкіл; розкрити методологічні аспекти щодо конкретизації її структурних елементів; систематизувати основні концепції побудови ефективної держави; визначити основні показники рівня ефективності держави в сучасному світі.

Аналізуючи різний концептуальний ряд побудови ефективної держави у сучасному світі, важливо також звернути увагу на концепцію Л. Бальцеровича, який прототип побудови ефективної держави вбачав у так званій моделі “обмеженої держави” у межах якої функціонує ринковий соціалізм як ідеальна інституційна система де люди позбавлені приватної власності, а відтак і свободи створення приватних структур. При цьому вчений наголошує на тому, “як тільки у людей з’являється вибір (а його наявність є сутнісною рисою капіталізму), куди вкладати свої гроші, час і енергію – у приватну фірму чи кооперативне підприємство – переважна більшість віддає перевагу першому” [3]. Це у такий спосіб обмежує традиційне функціонування держави, яка перестає бути сервісною інституцією, а завдяки цьому суспільство набуває “потенції для необмеженої свободи”, яка не завжди без коригувальної політики держави слугує його розвитку та ефективності функціонування.

Методологічно близькою більшості сучасних концепцій побудови ефективної держави є концепція “ресурсної держави”, яка володіє ефективною ресурсною організацією життєдіяльності суспільства і надає йому ефективні адміністративні послуги. З огляду на це, ефективність держави розглядається через призму ресурсного забезпечення побудови соціальної системи, яке відповідає вимогам

ринкової економіки. На думку В. Кроррінга, ресурсна держава передбачає таку модель державної організації, яка є “цілісною системою управління ресурсами, яка раціонально побудована, логічно ув’язана і реалізована в системі державного устрою”. Зважаючи на це, така конструкція держави передбачає органічне “злиття” економіки та соціальної організації держави в єдиний механізм справедливого розподілу ресурсів, який забезпечує мобілізацію і управління ресурсами, де виробництво матеріальних благ є стратегічним компонентом соціального життя. З огляду на це, ресурсна держава – це соціальна конструкція держави, яка управляє всіма ресурсними процесами і потоками у життєдіяльності суспільства, створюючи умови для “безперешкодного переміщення ресурсів”, вона слугує відтворенню певних структур, необхідних для стабільної і ефективної життєдіяльності суспільства. Ототожнюючи ефективну й ресурсну державу, В. Кроррінг наголосив на тому що остання, завжди “передбачає фрактальність ресурсної організації держави, відповідно до чого на кожному рівні державного устрою, вона відтворює свої структурні особливості, при цьому кожен фрагмент державного устрою, в тому числі люди є ресурсом для іншого фрагменту і перед кожним таким фрагментом постає завдання бути ресурсом іншому, тобто корисним для нього з точки зору досягнення стратегічної мети функціонування певного організаційного утворення” [4].

Водночас в межах сучасної гуманітарної науки сформувалась окрема дослідницька група, яка вказує на діаметральну протилежність між ресурсною та ефективною державою. Відтак, на думку С. Кордонського, ресурсна держава базується на реалізації тоталітарної технології управління, а відтак вона характеризується такими методологічними складовими, серед яких:

- тотальний контроль за діяльністю громадян шляхом обмеження індивідуальних свобод громадян;
- придушення громадянського суспільства та заборона опозиційних партій;
- офіційна цензура ЗМІ та жорсткий партійний контроль;
- обмеження політичної активності людей.

Зважаючи на це, більшість дослідників є концептуально й методологічно однакові у розмежуванні методології побудови та функціонування ресурсної та ефективної держави. Саме тому більшість сучасних концепцій базується на обґрунтуванні необхідності запровадження структурних реформ як технологічної умови переходу до побудови сучасної ефективної держави. На думку С. Кордонського, такі реформи передусім мають бути спрямовані на “лібералізацію політичної системи та ринкової економічної трансформації, що відповідним чином виступатиме стримуючим механізмом для ексцесів етатизму та забезпечить просування вільного ринку” [5]. Тобто, йдеться про те, що побудова ефективної держави передбачає досить мобільну і гнучку конструкцію державної організації суспільства, яка декларує високу готовність до модернізаційних змін заради реалізації інтересів громадян та утвердження нових соціально-економічних результатів в інтересах суспільства.

Певну концептуальну цінність в межах нашого дослідження також становить методологія побудови ефективної держави представлена К. Корищенко, який враховує доцільність структурної перебудови державного сектору, результативність діяльності якого і визначає показники ефективності сучасної держави. З огляду на це, основою побудови ефективної держави є співрозмірність витрат на державний сектор та результативність його діяльності на користь реалізації інтересів та потреб

суспільства. Забезпечення такої методичної складової у процесі побудови ефективної держави здійснюється через “переведення сучасною держави на цифрову платформу, що розширить відкритість та прозорість її діяльності, дозволить оптимізувати систему управління на всіх рівнях владної вертикалі, аби вона відповідала соціально-економічним та політичним умовам розвитку суспільства” [6].

У контексті такого методологічного аспекту розуміння ефективної держави уваги також заслуговує концепція М. Ротбарда, який вважає, що структурно-функціональною умовою побудови відповідної моделі держави є стратегічне проектування. Таким чином, ефективність держави вчений розглядає через розроблення відповідних планів, стандартів та зразків функціонування системи державного управління. З метою функціонального й технологічного забезпечення ефективної держави вчений пропонує законодавчо врегулювати метод стратегічного планування в системі державного управління, який би включав набір стратегічних проектів на всіх рівнях управлінської вертикалі (центральної, регіональної, місцевої), план та контроль виконання. На підставі цього вчений доводить, що в сучасних умовах “розвиток держави досить сильно інтегрований в соціальні аспекти та систему динамічного державного регулювання, саме тому, аби вирівняти і збалансувати відповідні процеси, необхідне стратегічне планування як важливий інструмент реалізації державного управління” [7].

У межах систематизації дослідницьких концепцій ефективної держави необхідно відзначити цікаву методологічну тенденцію, яка характерна для більшості вчених пострадянського простору і яка стосується розуміння держави через її відповідність завищеним вимогам, що висувуються до неї з боку суспільства, яке пов’язує його функціональну роль з вирішенням всіх соціальних проблем. Саме тому побудова ефективної держави базується на аксіоматичному розумінні держави як патерна, яка послаблює індивідуальну енергію громадян, перебираючи на себе більшість їх функцій. Відповідно до такої конструкції, оформлюються небезпечні тенденції побудови ефективної держави, до яких С. Долгасєв зараховує: “панування патерналізму та утриманства; виникнення інфантильного суспільства, яке вважає, що держава все повинна давати і робити; орієнтацію громадян на допомогу держави у подоланні їх повсякденних труднощів, що тим самим гальмує розвиток приватної ініціативи, перешкоджає становленню незалежних громадських організацій та громадянського суспільства в цілому” [8]. Такий підхід до ідентифікації сутності та побудови ефективної держави на пострадянському просторі засвідчує необхідність переходу “від державно-патерналістської до громадсько-активної орієнтації” громадян щодо ідентифікації її функціональної ролі та призначення у сучасному світі. Це своєю чергою передбачає, що ефективна держава має створити вільний простір для успішної, активної і самостійної реалізації людей у системі суспільних відносин, у такий спосіб забезпечуючи конституційне виконання своїх обов’язків перед суспільством. Такий контекст побудови ефективної держави, свідчить про те, що основним її функціональним спрямуванням є “створення можливостей для самостійного досягнення більшістю громадян гідного рівня життя” [9].

Водночас на певних аспектах патерналістської конструкції пострадянської моделі ефективної держави звертає увагу С. Кара-Мурза, вважаючи, що вона виконує інтегративну функцію у життєдіяльності суспільства. Така аргументація дослідника підкріплюється тим, що “патерналізм як частина державності, яка виступає єдиною консолідованою цінністю суспільства, в протилежному випадку без державного патерналізму не може існувати жодне суспільство”. Відтак,

патерналізм висуває нові вимоги до функціонування ефективної держави, в такий спосіб, аби воно “повернулось у соціальну сферу”, і щоб воно було функціонально спроможним реалізовувати свої конституційні зобов’язання перед громадянами. Відповідно до цього, ефективна держава, це тип держави, “яка регулює суспільне життя та економіку таким чином аби громадяни мали можливість самостійно забезпечувати та захищати себе” [10].

В межах аналізу різних концепцій побудови ефективної держави, особливу увагу необхідно звернути на методологічні особливості її конструкції в умовах глобалізації. Так, зокрема, І. Валлернстайн вважає, що “ефективна держава є альтернативою ліберальному проекту глобалізму, оскільки процеси глобалізації відмовляють суверенним державам у визнанні за ними самостійності у світових процесах, а відтак, традиційна держава постає як віджилий інститут світового співтовариства” [11]. З огляду на це, і виникає потреба в ефективній державі як суверенній державі, здатній самостійно реалізовувати свою внутрішню і зовнішню політику, бути гарантом справедливості та соціальної безпеки громадян.

У сучасному світі доцільність побудови ефективної держави обумовлена також і “зростаючою асиметрією та дисбалансом комунікацій між глобалізаційно-інтеграційними процесами та національними державами” [12]. Така методологія й технологічна дисгармонія, яка утворилась у сучасному глобальному світі, і порушує питання щодо переосмислення традиційних функцій держави в бік збереження і посилення його національних інституційних структур, що дозволить їм оновити всі сфери суспільного життя й ефективно інтегруватись у глобальний простір. З огляду на це, криза традиційної держави у сучасному світі об’єктивно поставила питання про перегляд ресурсної спроможності сучасної держави та її “креативну” й функціональну здатність забезпечити цілісність та консолідованість суспільства.

В контексті аналізу сутності та технології побудови ефективної держави шляхом створення національно регламентованих інституційних засад особливої уваги заслуговує концепція І. Ільїна, в межах якої вчений обґрунтовує *ідею служіння* як основного інструменту реалізації морального начала системи публічного управління та ідею сильної влади як способу консолідації суспільства та реалізації моральних задач держави. Ці дві ідеї слугують методологічною передмовою системної і комплексної технології побудови та реалізації “стратегічних державно-політичних рішень” в умовах глобалізації та інституційної модернізації системи публічного управління. Необхідно також відзначити, що концептуальна цінність концепції ефективної держави І. Ільїна базується на чотирьох теоретико-методологічних блоках: державний ідеал; духовно-моральні основи держави; правова державність, органічна демократія. У такий спосіб наведені чотири блоки досить чітко розкривають концептуальні принципи, які мають бути покладені в основу побудови ефективної держави в умовах глобалізації та соціально-політичної й економічної модернізації [13]. Ефективна держава постає у формі постмодерної конструкції конкретно історичного втілення духовних і соціальних цінностей, які забезпечують трансформацію і модернізацію всіх сферу суспільного життя.

З огляду на це, в сучасному постмодерному світі В. Іноземцев під ефективною державою розуміє “єдиного носія суверенного організованої політичної влади для певних соціальних сил, які управляють соціумом за допомогою нормативно-правових актів, апарату управління, механізмів примусу та прямого адміністрування” [14]. У такий спосіб ефективна держава забезпечує своїм громадянам участь у формуванні та реалізації публічної політики, розширює простір

для реалізації соціальних потреб громадян та її власних національних інтересів. Це свідчить про те, що в сучасному глобальному світі конструкція ефективної держави має бути спрямована на реалізацію не лише загальнонаціональних інтересів, але й переважно національних, слугуючи передусім “ефективності державності” та підвищенню якості “життєдіяльності суспільства”.

Артикулюючи такий контекст розуміння ефективної держави, доцільно припустити, що базовою технологічною умовою її побудови є наявність такої функціональної характеристики, як “ефективна державність”. Під нею відомий філософ І. Ільв розумів “певну якісну характеристику процесу політико-правового опосередкування соціальних взаємовідносин, яка складається із трьох основних компонентів: результативності (рівень досягнення політичних цілей, які відображають нормативне розуміння державного ідеалу як належного); ступінь значимості досягнених результатів; рівень духовно-моральної відповідності засобів та методів, які використовуються у процесі функціонування державності” [15]. Запропоновані вченим компоненти виступають у ролі критеріїв оцінення ефективності державності, зважаючи на що, ним запропоновано основні умови її нарощення, серед яких: а) високий духовний потенціал державних основ; б) високий рівень правосвідомості та правової державності; в) наявність демократичного політичного режиму. З огляду на це, ретранслюючи дану дослідницьку концепцію на сучасні реалії побудови ефективної держави, доцільно під нею розуміти стратегічний ресурс налагодження стабільної життєдіяльності суспільства в умовах модернізації його основних сфер.

Систематизація дослідницьких концепцій побудови ефективної держави в сучасному світі передбачає також деталізований аналіз співвідношення категорій сильна та ефективна держава. Більшість дослідників при цьому виходять із того, що “в період соціально-політичних криз та модернізації суспільства ключовим елементом ефективності державності завжди виступає сильна держава”. З огляду на це конструкція сильної та ефективної держави може бути ототожнена лише з методологічної а не функціональної точки зору, оскільки вона передбачає врахування специфіки історичного розвитку держави та низки соціальних факторів, які визначають здатність та спроможність держави слугувати суспільно значимим цілям. Слідуючи такій логіці І. Гомеров вихідний принцип сильної та водночас ефективної держави вбачає у динамічному факторі, який і визначає здатність держави результативно функціонувати у перехідні періоди розвитку удержави шляхом запровадження відповідних модернізаційних проектів. Тобто в даному відношенні побудова ефективної держави супроводжується системною модернізацією суспільства і здатністю стабільно функціонувати у кризові та перехідні періоди життєдіяльності суспільства. В даному відношенні сильна й ефективна держава існують в одному методологічному просторі, в межах якого формується “така реальність державної влади, яка забезпечує соціальний порядок, і яка перетворює державу на публічний інститут, який використовує об’єктивовану владу” [16].

Відтак для того, аби ефективна держава володіла динамічними факторами її розвитку та життєдіяльності має бути закладена і “ефективність конституційної будови, яка гарантує дотримання прав і свобод громадян”. З огляду на це, у межах ефективної держави А. Соловійов пропонує чітко розмежовувати статичні та динамічні компоненти її функціонування. Під статичними компонентами розуміється “потенціал держави на міцність, а динамічний пов’язується із рівнем

розвитку інфраструктури та правової бази управління соціумом” [17]. Такий контекст вказує на те, що ефективна держава володіє потенціалом обмеження авторитарно-тоталітарних практик та методології примусу, оскільки це функціонально обмежує рівень життєдіяльності суспільства, блокуючи його динамічний розвиток. Враховуючи це, ефективна держава є такою формою політико-правової організації, яка забезпечує ефективність своєї діяльності заради виняткової реалізації інтересів суспільства. Відтак така конструкція ефективної та водночас сильної держави детерміновано забезпечує стабільний розвиток суспільства, слугуючи утвердженню таких функціональних констант, як “ефективна комунікація, інтеграція, служіння суспільству, консолідація, ефективне адміністрування, безпека, законність, політична свобода, соціальна справедливість” [18].

Зважаючи на це, основне функціональне призначення ефективної держави у глобальному світі Н. Антонович вбачав у побудові “повноцінної, авторитетно у світі, легітимної та правової держави, яка чітко виконує свої соціальні функції та духовне призначення”. Таким чином, у побудові ефективної держави важливу роль вчений відводить реалізації її духовного призначення, під яким вчений розуміє “антропологічні передумови, первинні цінності, об’єктивовані первинні цінності (людина, дух, духовний досвід, духовність, любов, віра, совість, свобода, добро, націоналізм, патріотизм, солідарність, правосвідомість)” [19]. Саме цінності закладають “гамму” структурно-функціональних умов побудови ефективної держави, яка відповідає вимогам об’єктивної дійсності і реальним потребам і запитам суспільства.

Висновки

Здійснений нами аналіз сутності та основних концепцій ефективної держави дозволив охарактеризувати її як нову якість державної організації суспільства, яка забезпечує реалізацію системних реформ, модернізаційних проектів, які посилюють інституційну спроможність держави та слугують реалізації інтересів та потреб суспільства, систематизовано її основні концепції (“менеджеристська держава”, “обмежена держава”, “ресурсна держава”, “патерналістська держава”, “демократична держава”, “сильна держава”), визначено основні показники рівня ефективності держави, серед яких: а) турбота про економічне зростання, підвищення продуктивності праці та ефективність ресурсів у державі; б) активна участь і підтримка громадськістю політики держави та активна участь громадськості у процесах творення державної політики і активна підтримка такої політики; в) утвердження відповідного рівня публічності функціонування її інститутів щодо функціонування її політичної системи; г) здатність інституційних структур держави реалізовувати відповідні модернізаційні проекти; д) передбачає формування особливої управлінської культури, яка супроводжується запровадженням серії реформ у сфері державного управління; е) розширення простору для реалізації соціальних потреб громадян та реалізації своїх власних національних інтересів. Такий контекст аналізу порушує питання про доцільність детального аналізу впливу мерітократії на функціонування ефективної держави, що й закладає перспективи для подальшого розроблення цієї проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

Список використаної літератури

1. Государство в меняющемся мире: Отчет о мировом развитии. 1997 / Кушлин В. И. ; пер. с англ. М., 1997. 728 с.
2. Там само. С. 425.
3. Бальцеревич Л. Навстречу ограниченному государству / пер. с англ. М., 2007. 389 с.
4. Крорринг В. И. Искусство управления. М., 2007. 518 с.
5. Кордонский С. Г. Ресурсное государство : сб. ст. М., 2006. 489 с.
6. Корищенко К. “Блокчейн изменит знакомый нам мир” // Материалы выступления на девятом Гайдаровском форуме “Современные вызовы госуправления”. URL : <https://www.finversia.ru/interview/konstantin-korishchenko-blokchein-izmenit-znakomui-nam-mir-30739>.
7. Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика / пер. с англ. Б. С. Пинскера ; под ред. Г. Сапова. Челябинск: Социум, 2013. 509 с.
8. Долгаева Е. И. Патернализм или эффективное государство: социальные ожидания населения // Регионоведение. 2013. № 4. С. 77—94.
9. Там само.
10. Кара-Мурза С. Г. Государственный патернализм – цивилизационное измерение. URL : http://rexstar.ru/uploads/content/lib_7cdb3690a58a72149f.
11. Валлернстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века / пер. с англ. ; под ред. В. И. Иноземцева. М. : Логос, 2004. 368 с.
12. Кочетков А. П. Национальное государство в условиях глобализации // Полис. 2014. № 4. С. 63—76.
13. Ильин И. А. Справедливость или равенство? (сер. И. А. Ильин. Собрание сочинений). М. : ПСГТУ, 2006. 576 с.
14. The Democratization and Modernization: a Discussion about the Challenges of the XXI Century / V. L. Inozemtsev [et al.] ; Research Center of Postindustrial Society ; ed. V. L. Inozemtsev. М. : Publ. House “Europe”, 2010. 318 p.
15. Ильин И. А. Общее учение о государстве и праве. О сущности правосознания // Ильин И. А. Собрание сочинений : в 10 т. Т. 4. М. : Русская книга, 1994. С. 45—415.
16. Гомеров И. Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М. : ООО “Издательство ЭКЭА”, 2002. 832 с.
17. Власть и политика: институциональные вызовы XXI века // Политическая наука. Ежегодник 2012 / Российская ассоциация политической науки ; гл. ред. А. И. Соловьев. М. : РОССПЭН, 2012. 446 с.
18. Keane J. The Life and Death of Democracy. UK: Simon & Schuster / W. W. Norton & Company, 2009. 992 p. URL : http://universal_en_ru.academic.ru/1715879/numerative.
19. Антанович Н. А. Теория политических систем. Минск : ТетраСистемс, 2008. 208 с.

S. Opanasenko

**THE CONSTRUCTION OF AN EFFECTIVE STATE IN THE MODERN
WORLD: AN ANALYSIS OF CONCEPTS AND APPROACHES**

Within the limits of this article the theoretical and methodological analysis of the essence and main concepts of constructing an effective state is described, it describes it as a new quality of the state organization of society, the theoretical identification of an effective state presented by various national schools is implemented, conceptual and methodological contradictions concerning its understanding are revealed, the main problems, which characteristic for the construction of an effective state within the limits of national research schools, methodological aspects concerning the concrete its structural elements, systematized the basic concepts of constructing an effective state ("managerial, managerial state", "limited state", "resource state", "paternalistic state", "democratic state", "strong state"), defines the main indicators of the level of state efficiency, among them: economic growth, active participation and public support of state policy, establishment of an appropriate level of publicity of the functioning of state institutions, the ability of state institutions to implement appropriate modernization projects, implementing a series of reforms in the public administration.

Key words: effective state, public administration efficiency, state administration, meritocracy, meritocratic principles, meritocratic forms of government, meritocratic system, elitism, elitism, public administration, management, public order, new professions, competition of states, new order, democratization, modernization, social mobility.

УДК 351.86

А. Рогуля

ЕВОЛЮЦІЯ ФЕНОМЕНА БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто еволюцію феномена безпеки життєдіяльності, вивчено теоретичні аспекти і проаналізовано сутність поняття “безпека життєдіяльності” та його трактування у науковому середовищі. Досліджено модель розвитку та наукові засади безпеки життєдіяльності. Запропоновано авторське визначення безпеки життєдіяльності.

Ключові слова: безпека життєдіяльності, небезпека, безпека, культура безпеки, суспільство, людина, еволюція, феномен, сутність.

За сучасних умов господарювання особливої актуальності набуває проблема безпеки життєдіяльності людини. Це можна пояснити погіршенням екологічної ситуації як окремих регіонів, так і планети загалом, а також стрімким науково-технічним розвитком.

Перед суспільством стоять нові вимоги стосовно забезпечення безпеки людини. Адже сучасна система взаємодії людини з природою та технікою є далеко недосконалою, з певними відхиленнями та порушеннями, що спричиняє появу багатьох нових небезпек для нормальної життєдіяльності.

Доцільно зазначити, що багатоманітність небезпек пов’язана не лише техногенними, екологічними, соціальними, психологічними, культурними, технологічними та економічними змінами, а й іншими чинниками. Насамперед це високий рівень знань у суспільства про небезпеки, поширення цих знань через засоби масової інформації та мережу Інтернет, а також це ущільненість сучасного світу, яка здійснює тиск на суспільство, тим самим спричиняючи ризики безпечного стану людини в світі.

З огляду на це, проблема безпеки життєдіяльності в Україні вимагає додаткового вивчення.

Метою публікації є дослідження еволюції феномену безпеки життєдіяльності.

Поняття безпеки життєдіяльності має багаторічну історію розвитку. З плином часу змінювався світ і разом із ним відбувалися зміни в розумінні сутності безпеки та її ролі в житті кожної людини.

Безпека життєдіяльності зародилась з початку виникнення людства, з розвитком цивілізації набувала все більшого значення в житті кожної людини, а упродовж останніх років отримала наукове обґрунтування (рис. 1).

З рисунку видно, що безпека життєдіяльності пройшла довгий шлях розвитку – від практичної діяльності до науки.

Доцільно зазначити, що ще на давньоримських монетах можна було побачити зображення “СЕКУРИТАТА” – персонаж безпеки, представленого в образі сидячої або стоячої жінки, яка тримає у руках невелику сферу як символ влади та турботи імператора про безпеку Римської держави та його громадян. Безпека життєдіяльності завжди розглядалася в контексті будь-якої науки в межах окремого розділу, але найчастіше основні її принципи можна було зустріти в медицині. Саме всі розділи медицини були присвячені досліджуванню небезпек, які загрожують здоров’ю людини, а також розробленню заходів боротьби із ними. Зокрема, в

імунології, фармакології, санітарії, вони були теоретичною основою до медико-біологічної безпеки.

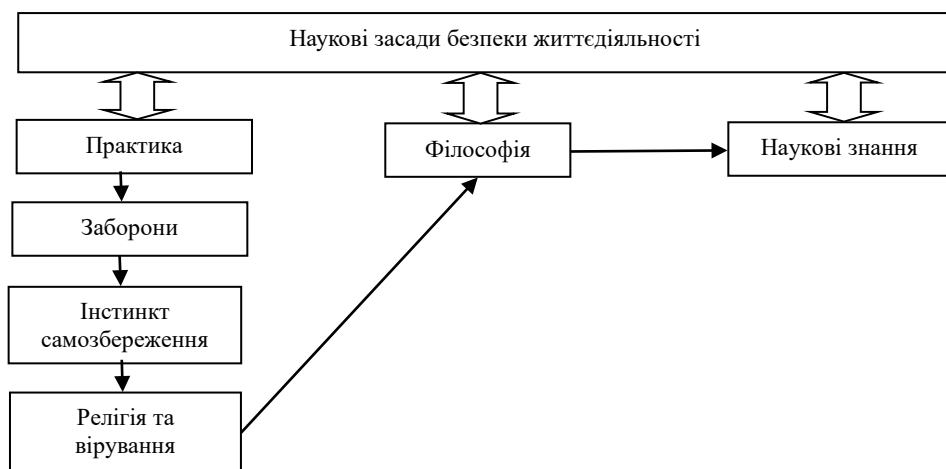


Рис. 1. Модель розвитку безпеки життєдіяльності [1, 2]

Історіографія розвитку безпеки життєдіяльності свідчить про те, що основні її аспекти згадувались ще в працях Геродота (484 – 425 рр. до н. е.) і Гіппократа (460 – 377 рр. до н. е.). У своїх працях вони описували важливість та необхідність безпечних умов при здійсненні трудової діяльності [3].

М. Ломоносов багато праць присвятив безпеці в гірництві, а відомий лікар епохи Відродження Парацельс, досліджуючи небезпеки в гірництві, запропонував принцип нормування, основою якого є правильно підібрана доза речовини, від якої буде залежати рівень безпеки життя людини. Адже неправильно підібрана доза речовини – це вже буде отрута, а не ліки. Також він є розробником захисту споруд від ударів блискавок.

Окрім М. Ломоносова, роль безпеки в гірництві досліджував німецький лікар та металург Агрикола, який всі свої дослідження виклав у праці “Гірська справа”, а італійський лікар Рамацані у праці “Про хвороби ремісників” розкрив основи виробничої гігієни [4].

Так, відповідно до твердження У. Персі, вперше термін “securitas” (лат. безпечність, безтурботність, спокій) вживався у працях Сенеки, і це означало відсутність хвороб, турбот, причин для занепокоєння [5]. Пізніше, в 1190 р., у словнику англійського вченого-філософа Р. Гроссетеста цей термін трактувався як “спокійний стан духу людини, яка вважає себе захищеною від будь-яких небезпек”.

Із формуванням державності, сутність поняття “безпеки” набуває дещо нових рис і трактується по-іншому, зокрема як умови, за яких ситуація перебуває в стані спокою та абсолютної відсутності загрози для економічної, політичної, соціальної чи будь-яких інших сфер. Однак, із розвитком міжнародної співпраці між країнами та загостренням міждержавної конкурентної боротьби за реалізацію своїх національних інтересів, сутність поняття “безпеки” докорінно змінилась.

Якщо до ХХ ст. основою безпеки була ідея державної безпеки, оскільки вважалося, що держава зобов’язана захищати свою територію, цілісність, використовуючи при цьому розроблену систему заходів, то починаючи з ХХ ст. і до

сьогодні це поняття означає більше захист людини, її життя, аніж самої країни. Адже відчуття захищеності та безпеки дає людині вільно розвиватись та реалізувати свої права в будь-якій сфері суспільного життя. Виходячи з цього, безпека розуміється як умови, за яких суспільство та держава можуть ефективно функціонувати та розвиватись.

Доцільно зазначити, що проблема безпеки життєдіяльності є центральною не тільки в Україні, а й в інших країнах, лише його вираження в кожній країні є різним: бяспека (Білорусь), bezpečnost (Чехія), sécurité (Франція), sicurezza (Італія), bezpieczeństwo (Польща), sicherheit (Німеччина), security (Англія).

Перш ніж досліджувати причинно-наслідкові зв'язки зародження безпеки життєдіяльності, необхідно проаналізувати її трактування різними науковцями. Так, проблеми безпеки життєдіяльності досліджені в працях провідних вітчизняних і зарубіжних науковців та учених, зокрема таких, як: О. Бельков, Ю. Воробйов, В. Пучков, Р. Дурнев, О. Гужва, И. Косуля, В. Ніколаєвський, Т. Краснянська, Ф. Мугулов, С. Белов, А. Ільницька, А. Козяков, В. Кузнєцов, В. Сапронов, М. Рибалкін, В. Ліпкан, У. Персі, Е. Песегова, К. Клементс, А. Уолферс та інші.

Значна кількість праць, присвячених безпеці життєдіяльності, зумовлює комплексне та ґрунтовне вивчення її зародження, функціонування та розвитку в Україні.

Так, А. Уолферс вважає, що безпека в об'єктивному плані передбачає відсутність загроз набутим цінностям, а у суб'єктивному – відсутність страху за те, що зазначеним цінностям буде нанесено шкоду, вони будуть зруйновані. Безпека сама по собі розглядається як цінність, певне суспільне благо [6].

У науковця О. Белькова дещо інша думка стосовно цього поняття. Він розглядає безпеку як “стан, тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів та установ, за яких забезпечується збереження їх якісного визначення з об'єктивно обумовленими інноваціями в ній та вільне функціонування, що відповідає її власній природі та нею визначається” [7].

Натомість І. Косуля, В. Ніколаєвський, О. Гужва переконують у тому, що основою безпеки є соціально-політична складова. Окрім цього, науковці наголошують, що питання безпеки є предметом у багатьох інших дослідженнях [8].

Світові соціологи ж не надають вагомого значення безпеці, а більше увагу приділяють вивченню систем забезпечення безпеки. Зокрема, К. Клементс у своїх роботах визначав безпеку як фундаментальний соціальний процес, спрямований на формування відносно безпечних соціальних, політичних й економічних (просторів) об'єднань, що дають змогу людям жити, пересуватися й бути вірними власній їм культурі, мові та самобутності, не остерігаючись прямих/опосередкованих, явних/потенційних загроз [9].

У визначенні В. Медведева, який оцінював безпеку через систему факторів, що, з одного боку, створюють сприятливі умови для збереження цінностей, відносин, традицій, можливостей долати будь-які загрози, використовуючи при цьому свої внутрішні важелі, а з іншого – для розвитку суспільства і здатності держави досягнути поставлених цілей [10].

Оригінальне визначення сутності безпеки поширене в працях Ф. Мугулова, зокрема як система ознак, які оцінюють стабільний стан захищеності об'єкта від різноманітних небезпек, що можуть негативно позначитись на його структурі та функціонуванні. Науковець виокремлює такі складові ланки цього поняття: безпека-стан, безпека-ціль та безпека-норма. Також він стверджує, що основна мета безпеки

полягає у забезпеченні стабільного розвитку суспільства, однак розглядаючи безпеку в соціальному аспекті, це дає змогу якісно оцінити величину загроз та небезпек, оперуючи при цьому даними із визначення припустимого рівня безпеки [11].

Зовсім інше визначення безпеки дають А. Козяков, С. Белов та А. Ільницька, розглядаючи її як стан об'єкта захисту, за якого вплив речовин не повинен перевищувати допустимих меж [12]. Таке трактування не можна вважати досконалим через незрозумілі та неефективне визначення рівня допустимих меж чи небезпек.

Оригінальне трактування безпеки в контексті інституціонально-мережевого підходу представлено у працях В. Кузнецова, який пропонує визначати її як мережеву, стійку сукупність необхідних й достатніх чинників, що забезпечують: гідне життя кожної людини, захищеність всіх структур життєдіяльності родини, суспільства та держави; їх цілі, цінності, інтереси, культуру і спосіб життя, традиції від неприйнятних ризиків, внутрішніх/зовнішніх загроз; здатність ефективно попереджати небезпеки на основі культури компромісу щодо благополуччя та справедливості для всіх [13].

Цікавий аспект у розумінні безпеки наводить Є. Песегова, стверджуючи, що “безпека являє собою стан стійкого функціонування і відтворення соціального об'єкта/суб'єкта, динамічна рівновага якого підтримується за допомогою особливого інституціонального середовища” [14]. Науковець у своїх працях вказує на тісний зв'язок між освітою та безпекою, висуваючи освіту інструментом контролю за ризиками.

Трактування безпеки Н. Рибалкіним полягає у тому, що неправильно розглядати це поняття лише в аспекті захищеності, оскільки це одночасно і процес соціальної діяльності, і комплексний результат діяльності багатьох систем, і характерна ознака якоїсь конкретної системи [15].

Узагальнюючи визначення поняття безпеки життєдіяльності, В. Ліпкан виокремив чотири підходи до трактування цього поняття, зокрема:

- пасивного (безпека як стан дотримання певних параметрів й норм, від забезпечення яких безпосередньо залежить безпечність функціонування та розвитку динамічних систем);
- статистичного (безпека як стан захищеності від небезпек, загроз, ризиків);
- діючого (безпека як система заходів, спрямованих на створення безпечних умов життєдіяльності);
- апофатичного (безпека як відсутність загроз і небезпек) [16].

Зовсім по-іншому відбувається трактування науковцями особистої безпеки. У своїх роботах вони виділяють цей феномен як один із складових безпеки, основою якого є найважливіші людські потреби. Наприклад, Т. Краснянська трактує особистісну безпеку як “можливість конкретного індивіда до засвоєння суспільних і групових цінностей, розвиток у нього таких особистісних якостей, як мораль, гідність, розум і відповідальність” [17].

Цікаве визначення безпеки життєдіяльності використовується в працях В. Пучкова, Р. Дурнева і Ю. Воробйова. Відповідно до думки зазначених вчених, безпеку життєдіяльності треба розуміти як “оцінку життєдіяльності конкретної людини, основною умовою якої є розуміння культури безпеки”. Для того, щоб людина розуміла сутність цього феномену і знала його ціну, насамперед їй потрібно розуміти, що таке небезпека і до чого вона може призвести. Тому основою безпеки життєдіяльності є культура, досвід і знання [18]. Зокрема, Ю. Воробйов визначає

культуру безпеки життєдіяльності, як “стан суспільної організації людини, який забезпечує певний рівень його безпеки в процесі життєдіяльності”. Для вивчення методичних основ формування культури безпеки життєдіяльності потрібно визначити об’єкти, в яких потрібно формувати цю культуру, і які повинні бути її носіями, а також способи впливу на ці об’єкти з метою досягнення бажаних якостей та властивостей. Вчений стверджує, що основою формування культури безпеки життєдіяльності є особистість як система взаємозв’язаних якостей людини [19].

На думку Р. Дурнева, культура безпеки життєдіяльності людини полягає у сукупності способів, форм, методів взаємодії індивіда з середовищем у соціальній сфері. Однак відзначимо те, що таке пояснення неповноцінне, оскільки не повністю розкриває сутність феномена, обмежуючись лише однією сферою – соціальною [20].

Не зовсім вірогідним є трактування дослідження феномена в працях О. Вікторова, де культура безпеки життєдіяльності висвітлюється як “система знань проблем формування суспільства, держави або окремого індивіда, як у звичайних, так і в надзвичайних умовах життєдіяльності”. Основним недоліком такого визначення є той факт, що науковець не розглядав поняття через призму навчальної дисципліни, сфери практичної діяльності та соціальних характеристик [21].

Найбільш вдале і повноцінне визначення суті культури безпеки життєдіяльності запропонував В. Сапронов, описуючи її як “рівень розвитку суспільства та метод розумової діяльності людини в сфері забезпечення безпеки” [22].

Узагальнюючи наведене вище, необхідно зазначити, що авторське розуміння термінів “безпека” та “безпека життєдіяльності” можна розглядати як феномен особистої безпеки, оскільки людина виступає як в ролі об’єкта, так і в ролі суб’єкта безпеки.

Якщо йдеться конкретно про безпеку життєдіяльності, то насамперед необхідно з’ясувати сутність поняття “життєдіяльність”. Вивчивши поняття вищезгаданих термінів, можна визначити, що життєдіяльність – це умови, в яких людина живе і розвивається. Основна їх мета полягає у забезпеченні безпеки, однак часто буває так, що ліквідація небезпеки призводить до появи іншої небезпеки. Тому актуальнішою є безпека життєдіяльності, тобто такий рівень життя, який не спричиняє небезпеки та небезпек, що можуть негативно впливати на здоров’я, інтереси та життя людини.

Отже, проаналізувавши феномен понять “безпека”, “безпека життєдіяльності” та “культура безпеки життєдіяльності”, а також їх еволюцію, можна стверджувати, що безпека життєдіяльності людини завжди була важливою метою розвитку цивілізації. Кількість публікацій та число дискусій щодо питань безпеки життєдіяльності свідчать про складність та одночасно актуальність цього поняття. Аналіз літератури показав, що на сьогодні відсутнє єдине визначення змісту та сутності поняття безпеки, беручи до уваги багаторічну історію її зародження та розвитку. В кожному періоді сутність безпеки життєдіяльності вдосконалюється, але однаково залишалася актуальною і важливою для суспільства та держави.

Список використаної літератури

1. Воробьев Ю. Л., Пучков В. А., Дурнев Р. А. Основы формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения / под общ. ред. Ю. Л. Воробьева ; МЧС России. М. : Деловой экспресс, 2006. С. 20, 21.

2. Воробьев Ю. Л. Культура безопасности жизнедеятельности: системообразующий фактор снижения риска чрезвычайных ситуаций в современной России // *Право и безопасность*. 2006. № 3/4. 57 с.

3. Воробьев Ю. Л., Пучков В. А., Дурнев Р. А. Основы формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения... С. 20, 21.

4. Ломоносов М. В. Первые основания металлургии и рудных дел. СПб. : Императорская Академия наук, 1763. С. 41—55.

5. Перси У. От Сенеки до pubblica sicurezza: эволюция понятия “безопасность” в итальянской культуре // *Безопасность как ценность и норма: опыт разных эпох и культур* : матер. Междунар. семина. (15 – 17 ноября 2011 г., г. Суздаль). URL : <http://www.vostokoved.ru/images/stories/pdf/security.pdf>.

6. Wolfers A. A. Discord and Collaboration. Essay of International Politics // Foreword by Reinhold Niebuhr. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1962. 24 p.

7. Бельков О. А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // *Безопасность*. 1994. № 3 (19). 91 с.

8. Гужва О. А., Косуля И. Ю., Николаевский В. Н. Потенциал социологии безопасности в условиях институциональных изменений // *Вісник Одеського національного університету*. 2009. Т. 14. Соціологія і політичні науки. С. 164—174.

9. Clements K. Toward Sociology of Security // *University of Colorado Conflict Research Consortium Working Paper*. 1990. July. № 4. 205 p.

10. Медведев В. Б. Методологические основы социологического анализа безопасности. Сочи : СиМБиП, 2002. С. 16—19.

11. Мугулов Ф. К. Теоретико-методологические и прикладные аспекты социологического анализа безопасности личности в современной России : монография. Сочи : Изд-во СГУТиКД, 2003. С. 26—31.

12. *Безопасность жизнедеятельности* : учеб. для вуз. / С. В. Белов, А. В. Ильницкая, А.Ф. Козьяков [и др.] ; [под общ. ред. С. В. Белова]. М. : Высш. шк., 1999. 447 с.

13. Кузнецов В. Н. Социология безопасности : учеб. пособ. М. : КДУ, 2009. С. 16, 17.

14. Песегова Е. В. Высшая школа как стратегический компонент национальной безопасности РФ (социологическая интерпретация) // *Научные ведомости БелГУ*. 2009. № 10 (65). Вып. 9. С. 114—117. (Серия “Философия. Социология. Право”).

15. Рыбалкин Н. Н. Философия безопасности. М. : Московский психолого-социальный институт, 2006. 296 с.

16. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки : посібник. К. : КНТ, 2009. С. 362, 363.

17. Краснянская Т. М. Личная безопасность человека в проблемном поле психологии безопасности // *НТИ : Наука. Технологии. Инновации*. 2005. № 40. С. 145—153.

18. Воробьев Ю. Л. Культура безопасности жизнедеятельности... 57 с.

19. Воробьев Ю. Л. Основы формирования культуры безопасности жизнедеятельности населения... С. 20, 21.

20. Там же. С. 20, 21.

21. Викторов А. Ш. Введение в социологию безопасности : [курс лекц.]. М. : “Канон +” РООИ “Реабилитация” : ОИ “Реабилитация”, 2008. 567 с.

22. Сапронов В. В. Идеи к общей теории безопасности // ОБЖ. Основы безопасности жизни. 2007. № 1/3. URL : http://xn—90akw.xn—p1ai/data/documents/sapronov_teoriya.pdf.

A. Rogulia

EVOLUTION OF THE PHENOMENON OF LIFE SAFETY

УДК 351.074:614.02

**З. Надюк,
У. Безкоровайна,
Р. Неділько**

АНАЛІЗ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ СЕРЕДНЬОГО МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Досліджено стан Інтернет-представництва громадських організацій середнього медичного персоналу в розрізі областей України. Проаналізовано відображення діяльності таких громадських організацій на офіційних сайтах УОЗ/ГУОЗ і/або облдержадміністрацій. Детальніше розглянуто діяльність громадського об'єднання “Львівська обласна асоціація медичних сестер” (ГО “ЛОАМС”) як типового представника таких організацій. На основі проведеного аналізу зроблено висновки щодо інформаційної взаємодії громадських організацій середнього медичного персоналу з органами державної влади загалом та у медичній сфері зокрема.

Ключові слова: асоціація медичних сестер, громадське об'єднання, державне управління, зв'язки з громадськістю, Інтернет-представництво, інформаційна взаємодія, обласна державна адміністрація, сайт, Україна.

Формування позитивного іміджу системи охорони здоров'я є вкрай необхідним на сучасному етапі її реформування. Роль і діяльність середнього медичного персоналу не є широко висвітлена в Інтернет-просторі України. Здебільшого присутні публіцистичні статті на загальні теми.

Метою статті є дослідження стану Інтернет-представництва громадських організацій середнього медичного персоналу в розрізі областей України у контексті їхньої взаємодії з органами державної влади загалом і у медичній сфері зокрема.

Загальні питання державного управління охороною здоров'я були предметом наукових досліджень таких українських учених: В. Агаркова, М. Білинської, Ю. Вороненка, О. Галацана, Б. Герасимчука, В. Гиріна, З. Гладуна, Р. Грицька, Л. Жаліло, В. Загородного, Б. Криштопи, Б. Лемішка, В. Лехан, В. Москаленка, З. Надюка, Н. Нижник, Л. Пирога, В. Пономаренка, Я. Радиша, І. Солоненка, А. Степаненко, А. Уваренка та інших. Загальні питання ролі медичних сестер у системі охорони здоров'я досліджували такі вчені: Т. Авраменко, М. Банчук, О. Волосовець, Р. Грицько, Н. Дуб, Т. Чернишенко та інші.

Питання інтернет-представництва громадських об'єднань медичних сестер та їх інформаційної взаємодії з органами державної влади не стали ще предметом детального дослідження в Україні, що й зумовило потребу його здійснення.

Зазвичай асоціації об'єднують медичних сестер та інший середній медичний персонал. Раніше, типові посади середнього медичного персоналу регламентувалися Наказом Міністерства охорони здоров'я України “Про примірні штатні нормативи закладів охорони здоров'я” № 33 від 23.02.2000 р. До середнього медичного персоналу, згідно із цим наказом, належали, крім медичних сестер, ще фельдшери, акушерки, лаборанти (рентгенлаборанти), зубні техніки, інструктори з трудової терапії, медичні реєстратори, дезінфектори, медичні статистики [1]. Проте у 2016 р.,

для забезпечення ширшої автономії закладів охорони здоров'я, зокрема щодо кадрової політики, дію Наказу № 33 було ліквідовано [2].

Нами здійснений аналіз інформаційної взаємодії громадських організацій середнього медичного персоналу з органами державної влади (Міністерством охорони здоров'я України, управліннями/департаментами охорони здоров'я обласних державних адміністрацій) (табл. 1).

Таблиця 1

Громадські організації середнього медичного персоналу і їх Інтернет-представництво у розрізі областей України

№ з/п	Обласна державна адміністрація	Наявність Громадської організації середнього медичного персоналу	Віртуальна присутність ¹	Наявність власного сайту	Своєчасність висвітлення ²
1	2	3	4	5	6
1	Вінницька	Асоціація медичних сестер Вінницької області "АМЕДС"	-	-	-
2	Волинська	Асоціація медичних сестер Волині "Милосердя"	-	-	-
3	Дніпропетровська	"Мед АС"	-	-	-
4	Донецька	Асоціація медичних сестер Донецької області	-	-	-
5	Житомирська	Асоціація медичних сестер Житомирської області	+	-	+
6	Закарпатська	Асоціація медичних сестер Закарпатської області	-	-	-
7	Запорізька	Асоціація молодших медичних спеціалістів Запорізької області	-	-	-
8	Івано-Франківська	Асоціація медичних сестер м. Івано-Франківська Івано-Франківська асоціація медичних сестер	-	-	-
9	Київська	Асоціація медичних сестер Київської області	-	-	-
10	Кіровоградська	Асоціація медичних сестер Кіровоградської області	-	-	-
11	Луганська	-	-	-	-
12	Львівська	Асоціація медичних сестер Львівської області	+	+	+
13	Миколаївська	Асоціація медичних сестер Миколаївської області	-	-	-
14	Одеська	Асоціація медичних сестер Одеської області	-	-	-
15	Полтавська	Асоціація медичних сестер Полтавської області	-	-	-
16	Рівненська	Рівненська обласна асоціація сестер медичних	-	-	-
17	Сумська	Асоціація медичних сестер	-	-	-
18	Тернопільська	Тернопільська обласна громадська організація "Асоціація медичних сестер"	-	-	-
19	Харківська	Громадська організація "Асоціація медичних сестер міста Харкова та Харківської області"	-	-	-
20	Херсонська	Асоціація медичних сестер Херсонської області	-	-	-
21	Хмельницька	Хмельницька обласна асоціація медичних сестер	-	-	-
22	Черкаська	Асоціація медичних сестер Черкаської області	-	-	-
23	Чернівецька	Чернівецька обласна громадська організація "Асоціація медичних сестер"	+/-	-	-
24	Чернігівська	Асоціація медичних сестер Чернігівської області	-	-	-
25	АР Крим	-	-	-	-

Примітки:

1 – віртуальна присутність Громадської організації на офіційному сайті УОЗ/ГУОЗ і/або облдержадміністрації;

2 – своєчасність висвітлення діяльності Громадської організації на офіційному сайті Департаменту.

Як видно з табл. 1, громадські організації середнього медичного персоналу представлені на офіційних сайтах управлінь/департаментів охорони здоров'я обласних державних адміністрацій лише у трьох регіонах: Житомирській, Львівській і Чернівецькій (на вкладці “Медсестринство”). При цьому зауважимо, що лише Львівська обласна асоціація медичних сестер має власний сайт (<http://loams.com.ua>), де відображені всі аспекти її діяльності. Також необхідно відзначити, що на сайті Управління охорони здоров'я Житомирської обласної державної адміністрації (<http://oz.zt.gov.ua>) є власна вкладка Асоціації медичних сестер Житомирської області.

Проведений нами моніторинг мережі Інтернет щодо згадувань діяльності громадських організацій середнього медичного персоналу у розрізі областей України виявив такі тенденції:

- більшість згадувань стосується відзначення професійного свята – Всесвітнього дня медичних сестер і різних заходів, які проводяться в областях, присвячених цьому святу (проведення професійних конкурсів на визначення кращої медичної сестри; урочистих зборів на різних рівнях (в обл-, райдержадміністраціях, управліннях/департаментах охорони здоров'я; закладах охорони здоров'я); нагородження різними дипломами, грамотами, преміями тощо кращих працівників галузі тощо);

- також згадування стосуються реєстраційних даних громадської організації середнього молодшого персоналу на сайтах із бізнес-інформацією у регіоні;

- входження представників асоціацій медичних сестер до складу громадських рад при державних адміністраціях;

- тощо.

Доцільно також згадати такі громадські організації, як: Асоціація медичних сестер України, Асоціація психіатричних медичних сестер України, Німецько-українська асоціація медичних сестер та інші.

Зокрема, метою створеної у 2016 р. у Берліні Німецько-української асоціації медичних сестер є сприяння у процесі реформування сестринської справи в Україні [3]. Також серед її завдань є такі, як сприяння комунікаціям між лікувальними закладами двох країн, організації навчання і стажування медсестер у Німеччині, налагодження співпраці у сфері медсестринства.

Щодо національного рівня державного управління у сфері охорони здоров'я, то необхідно зазначити, що на офіційному сайті Міністерства охорони здоров'я України (<http://moz.gov.ua/>) і його старій версії (<http://m/old.moz.gov.ua/>) є вкладка “Медичним працівникам”. Проте матеріали, викладені на цій вкладці, стосуються лише лікарів (наприклад, сучасний варіант “присяги лікаря”) – повністю відсутня інформація для середнього медичного персоналу, який власне складає, за різними оцінками до 70% усіх медичних працівників. Потрібно було б навести клятву Ф. Найтінгейл (Етичний кодекс медсестри).

Для здійснення аналізу інформації, поданої на сайті асоціації медичних сестер, нами вибрано сайт Львівської обласної асоціації медичних сестер (<http://loams.com.ua/>) як такий, що найповніше відображає діяльність таких організацій (див. табл. 1).

У львівській області із 2002 р. здійснює свою діяльність громадське об'єднання “Асоціація медичних сестер Львівської області”. Метою цієї асоціації, як зазначено у статуті [4], є сприяння піднесенню ролі медичних сестер, стимулювання і піднімання їх професійного рівня, виховання поваги до християнської церкви,

сприяння катехизації сестринської справи та всієї системи охорони здоров'я, захист правових, професійних, економічних, культурних та інших інтересів медичних працівників.

Ця Асоціація має свій сайт (<http://loams.com.ua/loams/>) і випускає суспільно-громадську науково-практичну медичну газету "Медсестра Галичини". На сайті організації своєчасно відображається інформація щодо діяльності організації і суспільно-професійних, науково-практичних заходів у сфері медсестринства, змін чинної нормативно-правової бази щодо аспектів професійної діяльності, можливостей щодо підвищення кваліфікації тощо.

Нормативно-правова документація у галузі медсестринства подана у трьох підрозділах: накази Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України, накази Департаменту охорони здоров'я Львівської обласної державної адміністрації (ЛОДА) і стандарти та протоколи роботи медичних сестер закладів охорони здоров'я. Своєю чергою перший підрозділ (накази МОЗ) має рубрики: "Загальні накази"; "Інфекційна безпека. Інфекційний контроль"; "Профілактика ВІЛ-інфекції СНІДу"; "Невідкладна медична допомога"; "Атестація молодших спеціалістів з медичною освітою".

У другому розділі (Накази ДООЗ) подається алгоритм дії медичних працівників при виконанні професійних обов'язків, пов'язаних із джерелом потенційного інфікування ВІЛ з метою профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу; методичні рекомендації "Оцінка якості прибирання та дезінфекції приміщень у лікувально-профілактичних закладах методом фізичного контролю"; індикатори якості виконання медичними сестрами закладів охорони здоров'я області локальних протоколів медичної сестри (фельдшера, акушерки) з догляду за пацієнтом та виконання основних медичних процедур та маніпуляцій; інші документи та накази Департаменту охорони здоров'я Львівської облдержадміністрації.

У третьому підрозділі подана інформація про тимчасові стандарти молодших сестер лікувально-профілактичних закладів області; тимчасові стандарти молодших сестер загальної практики – сімейної медицини; стандарти інфекційного контролю (Збірник стандартів та технологій по інфекційній безпеці, інфекційному контролю для медичних сестер (фельдшерів, акушерок) лікувально-профілактичних установ Львівської області). А також подано перелік нормативних актів, які регламентують роботу закладів охорони здоров'я з різних питань діяльності.

Корисною є вкладка "Атестація", де наведений Наказ МОЗ України "Про атестацію молодших спеціалістів з медичною освітою" № 742 від 23.11.2007 р., а також наказ департаменту охорони здоров'я Львівської облдержадміністрації щодо складу територіальних комісій цього департаменту з атестації заступників головних лікарів із медсестринства, головних та старших сестер медичних (фельдшерів, акушерок), молодших спеціалістів із медичною освітою державних установ і графік проведення цих атестацій у цьому календарному році.

Також є вкладки з інформацією щодо проекту "Чиста лікарня – безпечна для пацієнта", інформацією щодо заходів, які організовуються Асоціацією і у яких представники організації приймали участь тощо.

Таким чином, аналіз інформації, поданої на сайті Львівської обласної асоціації медичних сестер, дає змогу зробити такі висновки:

- інформація, подана на сайті, є структурованою, логічно викладеною;
- інформація є актуальною (чинні нормативно-правові документи, графіки атестацій, анонси майбутніх заходів тощо);

– корисність інформації (усі нормативно-правові документи щодо професійної діяльності медичних сестер (вкладка “Накази”); напрями і методи підвищення професійної кваліфікації (вкладка “Атестація”), шляхи покращення умов праці (вкладка “Чиста Лікарня”));

– наявність доступу до повного архіву друкованого засобу інформації “Медсестра Галичини”;

– недоліком є відсутність інформації щодо науково-практичних заходів, які проводяться на актуальні теми медсестринства, тобто можна констатувати відображення актуальної професійної виробничої складової без акцентування уваги на питаннях наукового супроводу процесу розвитку галузі медсестринства.

Аналіз установчих документів (Статуту, ліцензії) цієї Асоціації виявив певні дискусійні моменти. Зокрема у статуті громадської організації “Львівська обласна асоціація медичних сестер” (ГО “ЛОАМС”) [5] вказано, що ця асоціація “...об’єднує медичних сестер та інших медичний персонал області незалежно віросповідання, віку, національності, політичних поглядів... які шанують принципові цінності життя та гідності людини як безцінного дарунка Бога”. Головною метою діяльності Асоціації є виховання медичних сестер “...у повазі до християнської церкви”, “...сприяння катехизації сестринської справи та всієї системи охорони здоров’я”. Серед основних завдань Асоціації є “...формування духовного, морального, професійного і наукового рівня свідомості медичних сестер та іншого середнього медичного персоналу через розвиток системи морального та професійного навчання, опираючись на принципи доктрин Євангелії та християнської Церкви” [6].

Катехизація, за визначенням Словника церковно-обрядової термінології [7], це навчання основ віри з метою підготовки оголошених до прийняття Таїнства Хрещення та охрещених осіб до прийняття інших таїнств. У загальнішому значенні “катехизація” означає початкове стисле та первісне навчання, яке передається усно і стосується основних (початкових) знань того чи іншого вчення (від гр. “катехео” – звучати, лунати, наставляти словом уст і повторювати висловлювання іншого) [8].

Тобто, у Статуті ГО “ЛОАМС” є певна суперечність з ст. 35 Конституції України щодо права на свободу світогляду і віросповідання, в частині права сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, а також відокремлення церкви і релігійних організацій від держави (державних, комунальних закладів охорони здоров’я). Вважаємо, що враховуючи сучасну геополітичну ситуацію, процеси внутрішньої і зовнішньої міграції, потрібно надати можливість представникам інших віросповідань бути активними учасниками процесу розвитку медсестринської галузі в Україні загалом і на території Львівської області зокрема.

Висновки

Проведений аналіз інформаційної взаємодії громадських об’єднань медичних сестер з органами державної влади загалом і у медичній сфері зокрема виявив низький рівень такої взаємодії. Про це свідчить той факт, що громадські організації середнього медичного персоналу представлені на офіційних сайтах управлінь/департаментів охорони здоров’я обласних державних адміністрацій лише у трьох регіонах: Житомирській, Львівській і Чернівецькій областях.

Здійснений аналіз Інтернет-представництва громадських організацій середнього медичного персоналу виявив відсутність власних сайтів цих громадських об’єднань в усіх областях України за винятком Львівської.

На національному рівні (МОЗ України) нами визначено інформаційну нерівність відображення діяльності лікарів і середнього медичного персоналу,

зокрема щодо можливості здобуття освіти і здійснення підвищення кваліфікації у галузі “медсестринство”.

Напрямами подальших досліджень можуть стати науково-практичні аспекти державного регулювання діяльності громадських організацій у сфері охорони здоров'я, зокрема щодо активізації їх участі у процесах реформування національної системи охорони здоров'я.

Список використаної літератури

1. Про примірні штатні нормативи закладів охорони здоров'я : Наказ МОЗ України №33 від 23.02.2000 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0033282-00>.
2. Про втрату чинності наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23 лютого 2000 року №33: Наказ МОЗ України №928 від 02.06.2016 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0928282-16>.
3. У Берліні створили німецько-українську асоціацію медсестер – посол. URL : <https://www.unian.ua/society/1243261-u-berlini-stvorili-nimetsko-ukrajinsku-asotsia-tsiyu-medsester-posol.html>.
4. Львівська обласна асоціація медичних сестер. URL : <http://loams.com.ua/loams>.
5. Статут Львівської обласної асоціації медичних сестер. URL : <http://loams.com.ua/wp-content/uploads/2017/10/Statut-LOAMS.pdf>.
6. Там само.
7. Словник церковно-обрядової термінології. URL : <http://slovopedia.org.ua/43/53402/293995.html>.
8. Що таке катехізіс? URL : <http://www.harnazvistka.com /chitannya/dopysy/202-shcho-take-katekhizis>.

**Z. Nadyuk,
U. Bezkorovayna,
R. Nedilko**

ANALYSIS OF THE INFORMATION COMPONENT OF THE INTERACTION OF PUBLIC ORGANIZATIONS OF MEDICAL STAFF WITH STATE AUTHORITIES

The article examines the state of the Internet representation of medical personnel public organizations in the context of the regions of Ukraine. In particular, the reflection of the activities of such public organizations on the official sites of regional health care departments and/or regional state administrations is analyzed. The activities of the public association "Lviv Regional Association of Medical Sisters" (NGO "LOAMS") as a typical representative of such organizations are considered in more detail. On the basis of the conducted analysis, conclusions are made regarding the information interaction of public organizations of medical staff with public authorities in general and in the medical sphere in particular.

Key words: medical nurses association, public association, public administration, public relations, Internet representation, information interaction, regional state administration, website, Ukraine.

УДК 32.019.51(091)

І. Кіянка

ПОПУЛІЗМ ЯК ВИКЛИК ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННЮ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано основні чинники впливу популізму на публічне управління в історичному аспекті. Доведено, як свідчить досвід, що популізм завжди займав особливе місце в реалізації програм політичних лідерів та партій і їх взаємозв'язок з публічним управлінням. Зазначено, що популізм залишається актуальним феноменом соціально-політичного життя багатьох країн світу. Здійснюючи значний вплив на політику країн із порівняно малим досвідом функціонування демократичних інститутів, популізм досить помітно виявляє себе у сучасному політичному просторі “старих” демократій. Існує очевидний зв'язок між посиленням популізму і загостренням соціально-економічних проблем. Важливий чинник, який сприяє появі та зростанню впливу популістів, є нездатність політичного істеблїшменту, зокрема і цілком демократичного, ефективно реагувати на нові труднощі та виклики.

Ключові слова: популізм, європейська інтеграція, публічне управління, політичний лідер, ірраціоналізм, влада, політична партія.

Поняття популізму утвердилося у політології та дослідженнях з історії за браком загально визнаного, однозначного тлумачення. Теза про складність дефініції та величезну різноманітність проявів популізму є початком роздумів про популізм більшості авторів, які досліджували цю тему.

Складовою наукової дискусії, яка триває вже кілька десятиріч, стала думка, що від категорії “популізм” як інструмента політичного аналізу взагалі треба відмовитися. Проте чималий доробок дослідників популізму створює на сьогодні досить міцну основу для її активного використання політичною наукою.

Численні та різноманітні словникові визначення популізму тлумачать його як тип політики, особливий політичний феномен, як рух, як термін, який позначає кілька відмінних понять тощо.

На сьогодні можна виділити декілька більш-менш чітко окреслених підходів до тлумачення категорії популізму, в рамках яких в основу його дефініції покладено різні аспекти цього феномена.

У науковому середовищі консенсусу щодо розуміння популізму нині не склалося, і підходи дослідників позначені відмінними акцентами, втілюють різні погляди на зміст терміна “популізм”. Він постає і політичною технологією, і специфічною характеристикою політичної діяльності, і суспільно-політичним феноменом, навіть ідеологією. Мабуть, згода існує хіба що у визнанні складності точного й однозначного визначення популізму. Попри це, популізм є історико-політологічною категорією, яка не лише зберігає аналітичну цінність, й набуває особливої актуальності. А також принципом буття людини у системі владних та громадських відносин.

Загалом у політичній науці, а європейській популізм є тематикою, що висвітлюється у більших масштабах. Вона привернула критичну увагу науковців ще у 1950 – 1960 рр. У нашому стислому огляді стану дослідження феномена

популізму почасти покладаємося на роботи інших дослідників. Зокрема, можна розглянути ґрунтовний аналітичний огляд англосовної літератури про популізм, що міститься у статті швейцарського політолога К. Дейвікс. Зіставляючи погляди й оцінки, сформульовані у працях багатьох відомих дослідників (Е. Геллнера та Г. Іонеску, М. Кенован, К. Мадде, І. Мені та І. Сарель, П. Таггарта та інших), К. Дейвікс окреслила спільні моменти у їхніх роздумах, розставивши і деякі власні акценти. За її визначенням, загалом “досліджень окремих прикладів популізму значно більше, ніж теоретичних робіт про популізм як явище”.

К. Дейвікс виявила теоретичну складність розмежування популізму як ідеології та як руху. Також існує фактично консенсусний погляд дослідників, бо спільною рисою всіх популістів є орієнтація на “народ”, який протиставляють особам і групам, які не належать до цього поняття – “іншим, не таким як народ” [1].

Ідеї популізму в українській політичній думці вивчали М. Дем’яненко, С. Мигаль, М. Розумний, Д. Видрін, О. Нечосіна, О. Ярош. Окремі грані феномена популізму висвітлювалися у О. Стогової, М. Стріхи. Загалом у українській спеціальній літературі популізм залишається темою, яку досліджувало багато науковців, але, за винятком двох дисертацій, фрагментарно.

Зокрема, зв’язок популізму з особливостями сучасної парламентської демократії, популістські прояви у діяльності українських партій були предметом розгляду у працях А. Романюка, В. Бурдяк та Ю. Макара, І. Павленко. Популізм в українських політичних змаганнях аналізували І. Робочий, О. Нечосіна, Т. Кузьо, група дослідників з Бюро аналітики “Тектум”.

А. Романюк обґрунтував думку, що одним із чинників, які сприяли в останні десятиліття поширенню популізму, стала сучасна криза партійної демократії. Її сутність – у зменшенні ідеологічних відмінностей між головними партіями та їхніми програмами, все більша орієнтація цих партій на весь електорат, а не на окремі соціальні групи, і, у підсумку, поступове зникнення зв’язку між конкретними соціальними групами та політичними партіями. Це можна тлумачити навіть як втрату партіями їхніх представницьких функцій. До інших чинників зростання популізму А. Романюк зачислив явище, яке визначив як “зміна демократичної максими”, а саме: перехід від розуміння демократії як права більшості до наголосу на демократії, як системі захисту прав меншості, які постають головним індикатором демократії. Відтак право більшості – народу – опиняється під загрозою.

Сприяє поширенню популізму також і надмірне ускладнення процесу прийняття рішень, демократична процедура, на яку впливає надто багато чинників і діючих осіб. Популісти, так само як і учасники антиглобалістських, екологічних рухів, обстоюють засади прямої демократії, певною мірою протиставляючи її представницькій. Цьому сприяє розвиток засобів комунікації, мобільного зв’язку та Інтернету. А. Романюк зробив висновок, що популізм властивий усім без винятку українським політичним партіям, які пройшли до парламенту на виборах 2007 р.

На думку дослідника, в Україні існує криза партійної демократії, яка виявляється у значному послабленні в діяльності партій функції репрезентації суспільних інтересів (за збереження інших), це створює політичну нішу для зростання популізму. Популісти заперечують демократію як систему стримувань і противаг, обмежень, певних “правил гри” у політиці. За висновком

А. Романюка, "...парламентські партії України, яким властиві головні характеристики популізму, не мають відповідного конституційного запобіжника. Натомість існує низка самостійних чинників, здатних не лише підтримувати рівень популізму в усіх партіях, але й детермінувати його подальший розвиток" [2].

Аналіз популістської складової в українській внутрішній політиці, зокрема під час президентських кампаній 1994, 1999 та 2004 рр., міститься у статті канадського політолога українського походження Т. Кузьо. Його основою є порівняння популізму в Україні з популістськими проявами у сучасному політичному житті країн Європи. Автор зробив висновок, що популізм властивий, причому переважно, майже усім головним українським політичним силам, проте спростував поширену тезу, що втіленням популізму у нашій країні є партія "Батьківщина" (БЮТ) [3].

Помітним позитивним зрушенням у вивченні популізму в Україні 2010 р. стало аналітичне дослідження популізму на парламентських виборах 2014 р., яке підготувало Бюро аналітики "Тектум". Дослідницька група вивчала рівень репрезентації цього явища у передвиборних програмах українських партій, кількісні та якісні виміри популізму у телевізійних ток-шоу, а також провела відповідне експертне опитування. Стверджуючи, що популістські технології набули чи не домінуючого спрямування в українській політиці, гальмують реформування та розвиток країни, тому автори дослідницького проекту сформулювали пропозиції щодо шляхів зменшення рівня популізму в Україні [4].

Історичний і сучасний досвід популізму у державах Латинської Америки опрацювали А. Бредихін, Т. Ворожейкіна, О. Докучаєва, П. Яковлева, В. Гельман, І. Шуленкова.

Популізм був важливим елементом перонізму – яскравого феномена латиноамериканської політики ХХ ст., який пов'язаний з іменем президента Аргентини Х. Перона. Українські дослідники зверталися до його історії лише в окремих працях. Різні аспекти діяльності знаменитого аргентинського "каудильйо" охоплено у монографії А. Бредихіна. Він, зокрема, виявив активне використання популізму самим Х. Пероном, і "неопероністом" К. Менемом у 1980 рр., здатність перонізму адаптуватися до різних політичних і соціально-економічних умов. У статтях А. Бредихіна, Щербакова висвітлено також ідеологічну складову перонізму, економічні та міжнародні аспекти політики Х. Перона і "неоперонізму" [5].

Аргентинський досвід популізму вивчали сучасні російські дослідники, зокрема Т. Ворожейкіна, П. Яковлева, О. Докучаєва, І. Косєєва та інші.

Для аналізу взаємодії між політичною системою та її середовищем дослідники використали категорії "вимога" та "підтримка", баланс яких становить необхідну умову стабільності системи. Кількість, різноманітність і суперечливість вимог громадян зазвичай ведуть до перевантаження представницьких органів влади, що формує перший, зовнішній чинник появи у його діяльності популістських проявів. Внутрішній чинник – це тип взаємодії між представницьким і виконавчим органами влади. Чим менші можливості впливу представницького органу на виконавчу гілку влади, тим більше його перевантаження.

У підсумку діяльність депутатів набуває, за визначенням авторів, "псевдоцільового характеру", що може виявлятися у раціональних і в

іраціональних формах. Депутати вдаються до псевдоцільових дій – стійких ліній символічної поведінки, приймають популістські, тобто такі, виконати які неможливо, рішення, зазвичай у необов'язкових до виконання формах (парламентські ухвали, постанови, заяви тощо). Щодо російської Державної Думи, то, на думку Ю. Аверіна та В. Солохіна, властивий їй популізм є результатом надмірної залежності російського парламенту від президента й уряду, надто малих можливостей впливу на виконавчу владу [6].

Свою характеристику популізму запропонував дослідник А. Малько, в аналітичних роздумах якого простежується вплив політичних реалій Росії початку 1990 рр. Поділяючи думку про зв'язок популізму з демократією, дослідник вважає, що популізм найбільше поширюється серед суспільних верств із низьким рівнем правової культури і посилюється у кризові моменти життя суспільства. Сприяє впливові популізму слабкість, несформованість основних демократичних інститутів. На думку А. Малька, популізм обслуговує передусім політичний радикалізм, уникаючи можливих рішень реальних проблем. Характерна особливість популізму є орієнтація на повсякденну свідомість. Автор оцінює популізм як явище загалом аморальне, оскільки популісти маніпулюють довірою людей до політиків, у підсумку руйнуючи її.

Прикладом яскравого та успішного популістського політика може бути знаменитий американський політичний діяч періоду “Великої депресії” – сенатор (1930 – 1935 рр.) та губернатор (1928 – 1932 рр.) штату Луїзіана Х. Лонг. Майбутній політик народився у багатодітній сім'ї фермера у містечку Вінфілд, яке у 1890 рр. було однією з “цитаделей” Народної партії на американському Півдні. Його погляди сформувалися під впливом прагнення до справедливішого, з кращими можливостями для бідних верств, суспільства, властивого тим соціальним колам, на які зважала свого часу Популістська партія.

Безперечно, Х. Лонг зробив багато для бідних мешканців Луїзіани, чим якісно відрізнявся від своїх попередників, які намагалися не зачіпати інтересів вищих класів штату. Йшлося по суті про перерозподіл, в інтересах бідніших верств населення, доходів та майна, що здійснювався владою. Маючи підтримку більшості виборців, Х. Лонг діяв авторитарними, часто-густо неправовими методами, за мірками американської демократії став майже диктатором Луїзіани, який сконцентрував у своїх руках всі важелі влади. Випадкова чи ні, смерть обірвала чималі загальноамериканські амбіції політика.

У “політичному портреті” Х. Лонга поєдналися кілька ознак, які дають можливість характеризувати його як політика популістського штибу. Найпомітніша – яскраві харизматичні риси, акцентовано-лідерські якості, які у масштабах Луїзіани зробили Х. Лонга справжнім вождем в очах його прибічників. У боротьбі за підтримку виборців, політик з розмахом використовував масові акції, масштабні мітинги та збори, напружені агітаційні автобусні тури тощо. Він багато виступав по радіо – вельми впливовому у той час ЗМІ, з найбільшим одномоментним охопленням аудиторії, що, нам видається, є суголосним із можливостями політичної персоналізації сучасного ТБ. Хтось із прихильників Х. Лонга дав йому прізвисько “Kingfish” (риба-цар) – на честь персонажа популярної радіопередачі у жанрі фентезі (морського володаря), яке Х. Лонгу вочевидь імпувало. У своїх промовах він апелював до почуттів та інтересів “простих людей”, позиціонуючи себе як захисника “народу” проти “верхівки”. Х. Лонг запозичив в У. Брайана, до якого ставився з великим пієтетом, знамениту фразу:

“Кожна людина – король, але ніхто не носить корону”, яка стала одним з його іміджевих політичних гасел. Цілком у дусі американського популізму була критика Х. Лонгом обох головних партій (хоча формально він належав до табору демократів).

Європейський популізм

В історії Європи 1920 – 1930 рр. стали часом глибокої кризи парламентської демократії, яка у деяких країнах призвела до більш чи менш тривалого панування політичних режимів нового типу – фашизму. Нині існують, мабуть, десятки визначень цього феномена, які особливо виділяють різні сторони його практики та ідеології.

Попри відмінності, у рамках узагальненої широкої дефініції “фашизму” опиняються політичні режими (або ж рухи, які до цього прагнули), яким властиві: диктаторський тип влади, зосередженої у руках одного лідера – “вождя”; усунення різним способом усіх політичних опонентів, повна монополія на владу та ідеологію; терористичні (дуже жорстокі) методи придушення спротиву; крайній націоналізм (часто-густо у сполученні з расизмом та антисемітизмом). Антисемітизм є прикметою фашизму, що найвиразніше диференціює його від диктатур, які дотримувалися “лівої” ідеології [7].

Поява ідеології є закономірним результатом розвитку суспільства та важливим атрибутом функціонування держави. При цьому ідеологія може виступати у формі політичного вчення, релігійної доктрини, глобальної стратегії тощо. Її роль можна співставити з якістю визначального духовного стрижня, що визначає мету та сенс суспільно-політичного життя, забезпечує згуртування та єдність соціуму, народу, нації навколо вирішення нагальних проблем.

Важливість ідеології полягає в тому, що вона є вагомим фактором формування суспільства та виховання людей. Досвід країн свідчить, що держава не може існувати без власної ідеології. Адже потреба в національній (державній) ідеології закладена самою закономірністю функціонування суспільства та необхідністю пошуку загальнонаціональних духовних орієнтирів, спроможних консолідувати суспільство.

Ідеї популізму в контексті фашизму зайняли вагоме місце, особливо трактування важливості арійської нації, захоплення світового простору та нових можливостей.

Скрізь, де фашисти захопили владу, або фашистські рухи набули значного впливу, головною “приманкою” для здобуття масової підтримки стали гасла націоналістичного штибу. Проте перелічена тут сукупність характеристик притаманна низці досить відмінних, в інших аспектах, політичних явищ, і не дає змоги відрізнити фашизм від інших властивих ХХ ст. крайніх форм диктатури або деяких споріднених ідеологічних доктрин. Зокрема, залишається осторонь важливе питання про соціальну програму фашизму [8].

У різний час, починаючи з 1922 р., Муссоліні особисто керував міністерствами внутрішніх справ, зовнішніх справ, колоній, підприємництва, армії та інших військових формувань, і суспільних робіт. Іноді в його руках було сконцентровано до семи посад на додачу до прем’єрської. Також він залишався головою Фашистської партії та озброєної фашистської міліції. Концентрація такої влади в одних руках відбувалася ціною створення надмірно централізованої, неефективної та корумпованої держави.

У 30-ті рр. з'явився ще один новий масовий ритуал: “фашистські весілля”, на кожному з яких Муссоліні вважали весільним батьком. Стимулювання приросту населення він звів у ранг державної політики і надавав цьому особливого значення, висловивши свій задум у стислій формулі: “Більше населення – більше солдатів – більше могутності”.

Український популізм і публічне управління

Звертаючись до феномену “чистого популізму” в українській політиці, вестимемо мову про українські партії та політиків, щодо яких означення “популістський” виявилося б, за сукупністю ознак, точнішим, ніж будь-яке інше. Доводиться мати справу з проблемою розмежування “чистого популізму” і популізму як однієї з характеристик політичного лексику та технологій. Для ідентифікації “чистого популізму” використаємо наявність у політичній силі сполучення кількох характеристик, щодо яких існує згода більшості науковців. Йдеться про популістський риторичний дискурс у поєднанні з обстоюванням ілюзорно простих рішень складних соціально-економічних і політичних проблем. Це, звісно, не виключає того, що відповідному учаснику політичних змагань можуть бути властиві й інші, більш-менш суттєві, популістські риси: вождизм, заклики до ширшого застосування механізмів прямої демократії. Їхня наявність стане додатковим аргументом на користь дефініції учасника політичної боротьби як представника чистого популізму.

Популізм став чинником суспільно-політичного життя України наприкінці 1980 р., напередодні здобуття нею незалежності, коли політика “перебудови”, яку спробувало реалізувати нове керівництво СРСР, призвела до швидкої лібералізації суспільного життя країни, відновлення легальних і масових форм діяльності численних національних рухів. В Україні (тоді ще УРСР) націонал-демократичний (антикомуністичний) рух піддав критиці засади радянської системи, поставивши за мету її демонтувати. Апелюючи до широкого загалу громадян, націонал-демократи закликали знищити такі політичні “опори” соціалістичного ладу: монопартійність, державний контроль над ЗМІ, вимагали зробити реальністю гарантовані конституцією громадянські та політичні свободи. Водночас атакували й основи економічної системи – планова економіка, керована бюрократією, монопольна державна власність на засоби виробництва, заборона підприємницької діяльності та колгоспний лад у сільському господарстві [9].

Але критика радянської системи апелювала до тих самих цінностей, які декларувала сама ця система – суспільної рівності, справедливості, однакового для усіх доступу до основних соціальних благ. Українські націонал-демократи таврували тодішню компартійну “номенклатуру” як привілейовану соціальну верству, винну у поганому становищі більшості (“народу”). Піддали критиці союзний центр, який нібито вивозив українські ресурси; припинення “пограбування України” подавалося як спосіб швидкого зростання рівня та якості життя українців.

Безперечно, глибока економічна, ідеологічна та моральна криза радянської системи була очевидною для більшості реальністю кінця 1980 р. Однак її асоціація з негативними якостями компартійної номенклатури, а також діями центру мала, на нашу думку, популістське спрямування, адже намагалася тлумачити ганджі цілої суспільно-економічної системи через чиюсь суб'єктивну злу волю чи помилки. Зокрема, тодішні економічні проблеми УРСР, господарка якої становила інтегральну частину єдиної радянської одержавленої економіки, були зумовлені насамперед властивостями такої економіки, а не зловмисними діями союзної

столиці. Драматичний досвід реформ 90-х рр. із очевидністю довів, що ці проблеми не мали легких рішень, а реформування планової економіки вело до чого завгодно, але не до усунення нерівності чи швидкого зростання рівня життя більшості. Заклики до “справедливості” ставали одним з інструментів мобілізації мас проти компартії, завоювання народної підтримки зусиль демократів з усунення комуністів від влади [10].

У перші пострадянські роки популізм в Україні знайшов нові форми виявлення та нові напрями розвитку. Одним із них став популістський вимір боротьби за посаду президента, що набула значення головного поля політичних змагань, протистояння на якому завжди виявлялося найгострішим. Необхідно погодитися з Т. Кузьо, дослідником з Торонто, який виявив на таку виразно популістську рису українських президентських кампаній 1994, 1999 та 2004 рр., як “маніхейське” розуміння політичного протистояння, як боротьби добра і зла, правди і неправди, а не просто змагання різних пропозицій щодо вирішення певних соціально-економічних проблем, вибору різних варіантів розвитку суспільства. Під час кожної з них виборча риторика провідних кандидатів була просякнута попередженнями щодо наслідків можливої перемоги опонента.

Висновки

Популісти тяжіють до протиставлення мажоритарної та процедурної складових демократії, апелюють до цінностей прямого народовладдя, і схильні заперечувати, відкидати інтереси та права меншин. З погляду класичної класифікації ідеологічних систем, популістам може бути властивий виражений ідеологічний еkleктизм, змішування різним способом компонентів. Нарешті, однією з головних ознак і найбільших приманок популізму для громадян є обстоювання простих і, водночас, радикальних рішень проблем, що насправді є досить складними і багатовимірними.

В українській спеціальній літературі зацікавлення популізмом розпочалося наприкінці 90-х рр. Вихідною базою його вивчення стала рецепція аналітичних висновків західних дослідників. Нині вітчизняна історіографія популізму представлена низкою публікацій у форматі статей. На тлі загальних характеристик популізму як явища, що опираються, передусім, на доробок західних політологів, висвітлено такі питання: прояви популізму в історії українського національного руху, в сучасній українській політиці, популістські прийоми політичної боротьби, філософський дискурс цього поняття. Увагу науковців привертало прояви популізму в актуальному політичному просторі країн Східної Європи.

Дослідники виявили популістську складову у діяльності практично усіх українських партій, зв'язок між популізмом і кризою представницької функції вітчизняної партійної системи. Водночас можна згадати чималі відмінності та розбіжності у поглядах науковців. Всебічного, комплексного аналітичного дослідження популізму в українській історіографії ще не проведено.

Таким чином, можна констатувати, що популізм – багатогранний політичний конструкт, який виконує інтегративно-когнітивну функцію структурування та конструювання складної та суперечливої політичної реальності з елементами соціальної, дискурсивної та праксеологічної еkleктики. Характерною особливістю актуалізації популізму є екстремальні параметри функціонування державно-політичного організму соціуму та ціннісних проєкцій його буття. Кризовий стан суспільства, де генерується концептуальна платформа популізму, відображає

об'єктивну потребу в демократизації засад суспільного устрою та соціального буття. Зокрема, антиелітарне спрямування популізму обумовлене потребою розширення впливу предметного поля та інструментів прямої демократії та безпосереднього народовладдя. Антропологічний оптимізм популізму контрастує з статично-консенсусною метафізикою елітаристських уявлень про природу суспільної стратифікації та взаємодій.

Список використаної літератури

1. Бурдяк В., Макар Ю. Популізм – складова діяльності українських політичних партій // Україна – Європа – Світ. Т., 2015. Вип. 10. С. 132, 133. (Серія: Історія, міжнародні відносини).
2. Дем'яненко М. Морально-етичний аспект популізму // Парадигма пізнання. Гуманітарні питання. 2015. № 3 (6). URL : <http://naukajournal.org/index.php/Paradigma/article/view/480>.
3. Год Н. Двопартійна система США та популістський рух наприкінці XIX – на початку XX століття: проблема політичної трансформації // Історична пам'ять. 2012. № 27. С. 120.
4. Новакова О. Формування нової ідеології політичної участі українців // *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2015. Вип. 5. С. 194–200. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2015_5_24.
5. Нечосіна О. Державна служба і методи ефективного інформування населення як протидія популізму // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Вип. 10. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2002. С. 50—353.
6. Саричев В. І. Національні пріоритети у глобальному управлінні людським розвитком : монографія. Дніпропетровськ : Нова ідеологія, 2013. 340 с.
7. Слюсар В. Громадянська участь пасіонаріїв як агентів “міфічного насилля” у соціальних трансформаціях // *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2015. Вип. 5. С. 220—225. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2015_5_27.
8. “Текстум”. Оцінювання рівня популізму на парламентський виборах 2014 р. Аналітичний звіт. К., 2014. 72 с.
9. United States History. Volume 2. Section 3.2. National Politics and the Populist Party. URL : <http://2012books.lardbucket.org>.
10. United States History. Volume 2. Section 3.2. National Politics and the Populist Party. URL : <http://2012books.lardbucket.org>.

I. Kiyanka

POPULISM AS A QUESTION OF PUBLIC ADMINISTRATION: HISTORICAL ASPECT

The article analyzes the main factors influencing populism on public administration in the historical aspect. It has been proved, as experience shows, that populism has always occupied a special place in the implementation of programs of political leaders and parties and their interrelation with public administration. Populism remains an actual phenomenon of socio-political life in many countries of the world. By exercising significant influence on the politics of countries with comparatively small experience in the functioning of democratic institutions, populism, quite clearly manifests itself in the modern political space of the "old"

democracies. There is an obvious connection between the rise of populism and the exacerbation of socio-economic problems. An important factor contributing to the emergence and growth of populist influence is the inability of a political establishment, including a fully democratic one, to respond effectively to new challenges and challenges.

Key words: populism, European integration, public administration, political leader, irrationalism, power, political party.

УДК 343.341

О. Пархоменко-Куцевіл

ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕЇ ЯК ОСНОВА ЗАПОБІГАННЯ РОЗВИТКУ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Проаналізовано поняття “національна ідея як основа формування національної самосвідомості” та фактор запобігання розвитку корупції в Україні. Обґрунтовано, що національна ідея – стратегічна мета, яка формується історично та спрямована об’єднати країну у єдину націю, формує єдину систему координат цінностей. Доведено, що національна ідея як фактор запобігання корупції в Україні повинна виражатися у стратегічній меті, що спрямовуватиме дію громадян України на запобігання корупції, формувати громадянську самосвідомість, відповідальність за свої дії та бездіяльність.

Ключові слова: національна ідея, національна ідентифікація, цінності, національна культура, система органів державної влади, корупція, система заходів запобігання корупції.

Аналіз сучасних наукових досліджень у галузі державного управління свідчить, що важливим фактором економічного і соціального поступу держави, консолідації нації, становлення патріотизму її громадян є національна ідея.

Саме національна ідея формує ідентичність себе як українців, забезпечує вирішення важливих проблем у системі державотворення, стимулює проведення реформ в системі публічного управління, формує єдину національну традицію та культуру, сприяє позитивному іміджу держави.

Необхідно зазначити, що на сьогодні не існує єдиної національної ідеї, всі національні ідеї, які обґрунтовуються та формуються у теоретичному полі досліджень, на жаль, не мають підтримки громадян України, а відтак і не можуть мати назву “національна ідея”.

На сьогодні активно розвивається сучасна українська держава, реформують важливі системи національного суспільства, формується інформаційне глобалізаційне поле, що своєю чергою потребує підтримки громадян нашої країни. Негативні явища, такі як корупція, стримують процеси реформування та оновлення всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Процес запобігання корупції повинен починатися із формування національної ідеї, яка б сприяла негативному відношенню до корупції, формувала посил того, що корупційні схеми – принижують особистість, її гідність, її авторитет, репутацію та самопочуття.

Необхідно зазначити, що різні аспекти української національної ідеї досліджуються у працях таких відомих українських учених: І. Бичка, В. Бебика, М. Головатого, О. Гринів, В. Ребкала, С. Вовканича, В. Горського, Я. Грицака, С. Гелея, Я. Дашкевича, В. Жмири, О. Забужко, В. Іванишина, Ф. Канака, В. Кафарського, Ф. Кирилюка, А. Колодій, І. Кресіної, Н. Левченка, В. Лісового, В. Лизанчука, С. Макарчука, І. Макаровського, В. Медведчука, В. Мороза, Л. Нагорної, О. Пашкової, М. Пірен, О. Радченко, Ю. Римаренка, М. Розумного, В. Сергійчука, В. Трачука, А. Фартушного, А. Черненка, Л. Чупрій, О. Шморгуна, Л. Шкляра, А. Шумка та інших.

На думку М. Пірен, національна ідея покликана консолідувати українську політичну націю не як єдина надпартійна ідеологія і не шляхом державного примусу, а як спільна платформа всіх тих політичних, громадських, культурних сил, що визнають основні конституційні засади нашого національного буття [1]. Один із головних викликів цілісності та єдності держави, її національній безпеці є відсутність національної ідеї, яка б об'єднувала суспільство.

Невирішені раніше частини загальної проблеми є системний аналіз проблеми формування національної ідеї у контексті механізму запобігання корупції, формування негативного ставлення до корупції.

Метою статті є комплексний аналіз проблем формування національної ідеї в контексті запобігання корупції в Україні.

На початку дослідження проаналізуємо підходи до поняття “національна ідея”. Поняття “національна ідея” аналізують науковців у різних галузях, зокрема: економіці, політології, соціології, правознавства, філософії, державному управлінні. Водночас нині не існує єдиного системного поняття “національна ідея”. Крім того, недосконало розкриті функції національної ідеї, її роль у життєдіяльності суспільства та можливості формування національної культури.

На підставі аналізу наукової літератури з проблематики можна зазначити, що поняття “національна ідея” аналізується з різних аспектів, зокрема як:

- уявлення громадян про їх оптимальну національно-консолідуючу поведінку на власну користь і благо нації [2];

- політичний проект майбутнього нації, імператив її свідомості й чину, смисложиттєвий чинник національного розвитку [3];

- певний комплект вірувань, національного світобачення і розуміння своєрідний духовно-інтелектуальний потенціал нації, людини – державотворця і співгромадянина [4];

- систему ціннісних орієнтирів, що полягає в урахуванні інтересів усіх верств суспільства, усіх народів [5];

- форму державного самоусвідомлення народу, показник того, як народ розуміє себе, своє місце і роль у світі [6];

- частину національної мрії і є концентровано оформленою під впливом національної еліти суттю нації як певної людської спільноти та визначає її роль у світовому процесі [7];

- ієрархізовану систему духовних вартостей, що об'єктивно склалася у процесі етногенезу й націогенезу автохтонного населення Подніпров'я і Подністров'я і котра адекватно відображає реальні умови існування цього населення [8];

- ідея, яка відображає головний національний інтерес і задає розвитку країни оптимальний напрямок у сьогоденні та на майбутнє, що робить її доволі складним синтезним утворенням, яке може існувати в простіших формах – етнічній, політичній, культурній тощо. Але у будь-якому випадку вона є проектом суспільного розвитку, спробою не лише зберегти усе те корисне, що було надбано, але й зробити суспільство кращим, досконалішим, ніж воно є, модернізувати його [9];

- ціннісну категорію, феномен духовної культури, який не потрібно обмежувати лише політичним її компонентом. Тому доречно стверджувати, що українська національна ідея має органічно поєднати в собі надбання національної духовної культури й елементи загальнолюдської політичної традиції. Національна

ідея як матриця державотворення відображає реальну історію українського народу, розвивається одночасно з його формуванням, однак на більш високому рівні свого існування перетворюється в українську державницьку ідею, що відображає інтереси й почуття всіх народів, які складають нині українську політичну націю [10].

На думку О. Пашкової, національна ідея – це, по-перше, чітко сформульований спільний інтерес абсолютної більшості громадян, котрий об'єднує їх на шляху до спільної мети; по-друге, фундаментальна ідея, за допомогою якої досягається єдність дій різних соціальних груп; по-третє, інтегративний чинник суспільного життя країни; по-четверте, спільна мета та довгострокова стратегія розвитку суспільства; по-п'яте, духовний орієнтир суспільного життя; по-шосте, конкретна прагматична мета; по-сьоме, відповідь – чим нація була, чим вона є та чим вона хоче бути в майбутньому; по-восьме, масові шановані в суспільстві цінності та пріоритети, що є частиною характерних рис, ментальності нації; по-дев'яте, гласний договір між громадянином і державою про взаємні обов'язки та гарантії, принципи особистого та суспільного життя; по-десяте, етична платформа, яка дає змогу людині усвідомлювати себе членом певної нації і відчувати гордість за цю належність тощо [11].

Проведений аналіз дає підстави визначити основні характеристики національної ідеї, до яких потрібно зарахувати такі:

- національна ідея формує у людей відчуття себе єдиною нацією;
- національна ідея є єдиною константою в суспільстві;
- національна ідея є прийнятною усіма громадами та населенням країни;
- національна ідея є наслідком історичного розвитку етносу та нації;
- національна ідея базується на системі національним цінностей, та пов'язана з національною культурою;
- національна ідея – це стратегічна мета, яка повинна об'єднати націю та створити умови для подальших позитивних зрушень та дій.

Таким чином, можна констатувати, що для існування та формування національної ідеї повинні бути реалізовані такі умови:

а) має існувати незалежна українська держава в якості форми організації і фундаменту життєздатності української нації, яка є сукупністю етносів, або, якщо держави немає, має існувати в свідомості українського народу воля до самовизначення, яка реалізується у власній національно-визвольній боротьбі;

б) має бути розуміння українським народом себе спільнотою етносів, нацією, окремою від інших націй, тобто такою, що має окремі, специфічні суто національні культурні риси, які не співпадають із рисами інших націй. Адже народ, що втратив свої національні риси, є денационалізованим людом [12 – 14].

Національна ідея є основою формування національної культури, яка впливає не тільки на національну ідентифікацію, а й на процеси реформування та модернізації всіх сфер суспільства.

Національну ідею потрібно вважати ідеєю нації як спільноти з такими характеристиками:

1) поліетнічна, консолідована інститутом громадянства, приналежність до України як спільної Батьківщини;

2) свідомо своєї політичної мети – побудови незалежної, економічно міцної та соціальної, демократичної, правової держави;

3) об'єднана спільністю історичної долі, мовою, культурними традиціями, толерантністю корінного, українського етносу щодо численних етнічних груп [15].

На підставі аналізу наукової літератури можна виокремити наступні важливі ознаки національної ідеї: по-перше, високий рівень національної самосвідомості, моралі, правової та громадянської культури; по-друге, матеріальний та духовний добробут населення; по-третє, належний рівень підтримки розвитку економіки, освіти, науки, культурних індустрій, що сприятиме збільшенню конкурентоздатності країни.

Поняття національної ідеї необхідно перемістити з категорії філософської в категорію практичну. Вона повинна ґрунтуватися не на утопічних образах, символах і яскравих гаслах, а стати фундаментом прогресивного суспільства та формування нової парадигми його розвитку, проведення реформ. Передусім це стосується економічного і соціального добробуту громадян України [16, 17].

Тому одним з аспектів національної ідеї є прагнення до зменшення цивілізаційних розбіжностей, що сприятиме формуванню політичної нації. Для цього потрібно відмовитися від нав'язування певних цінностей, притаманних тільки Заходу чи Сходу, здійснити вивчення та виокремлення як базових для державної політики спільних для всіх етносів цінностей, забезпечити припинення спекуляцій на темах, що розколюють суспільство.

Серед таких об'єднувачих цінностей потрібно назвати релігійні та моральні цінності, що стануть основою духовного державотворення України. Україна в цьому контексті може стати другим Константинополем. Як відзначає дослідник О. Радченко: “Духовне державотворення України – це перехід до домінування духовних, громадянських і політичних цінностей, інтересів людини і суспільства, принципів моральної, відкритої та відповідальної політики, високого професіоналізму й відданості, всього того, що можна назвати служінням народу і Батьківщині. Духовне відродження як державна ідеологія, як національна ідея на практиці має означати послідовну виважену й відкриту політику, чесні, стабільні й прозорі правила в бізнесі, повну свободу слова і гарантований судовий захист конституційних прав людини і громадянина, соціальну справедливість і захищеність особи, всі необхідні умови для саморозвитку та самореалізації людини” [18].

На сьогодні проблеми реформування сучасного українського суспільства вийшли на перший план, потребують оновлення всі системи життєдіяльності суспільства. Водночас, реформи, які нині відбуваються, функціонують мляво, мають низьку ефективність, не мають позитивних наслідків. Це пов'язано не тільки з кадровим складом фахівців, що здійснюють реформи, а й з корупцією, яка не дає можливості розвиватися сучасному суспільству, формувати ефективну систему публічного управління.

Проблема корупції нині є вражаючою, особливо вражає те, що населення країни дуже толерантно сприймає прояви корупції. Так, Україна здобула 30 балів зі 100 можливих у дослідженні Transparency International “Індекс сприйняття корупції” за 2017 р. і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у минулому році (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж у 2016 р. Таким чином, можна констатувати, що населення країни нормально відноситься до корупції, особливо у межах побутової, коли таким чином можна скоріше вирішити питання (отримати довідку, стати в чергу, отримати державну допомогу, отримати певні пільги, субсидії тощо).

На нашу думку, корупція – це протиправна дія або бездіяльність посадової особи (або особи, яка наділена певними адміністративно-розпорядчими

повноваженнями та функціями), яка спрямована на отримання власного інтересу (як матеріального, так і ні, зокрема, певної послуги, привілеїв, пільг тощо) через здійснення своїх функціональних обов'язків та несе негативний наслідок для держави, суспільства та органу державної влади.

До основних механізмів запобігання корупції в Україні належать, зокрема:

– по-перше, забезпечення патріотичного виховання, починаючи з дошкільного закладу освіти;

– по-друге, формування національної ідеї, яка б була стратегічною метою, що формуватиме високу громадянську самосвідомість та відповідність кожного громадянина країни за свою вчинки й бездіяльність, що пов'язані з корупцією;

– по-третє, формування єдиної державної політики у сфері запобігання корупції з формуванням системної діяльності антикорупційних органів.

І в сенсі формування негативного ставлення до корупції населення, запобігання будь-яким проявам корупції повинна зіграти свою роль національна ідея. Національна ідея в цьому контексті повинна відігравати роль регулятора поведінки населення, давати усвідомлення кожному громадянину своєї важливою ролі в управлінні державними справами, а також відповідальності за свою поведінку.

Національна ідея – стратегічна мета, яка формується історично та спрямована об'єднати країну у єдину націю, формує єдині координати цінностей.

Таким чином, національна ідея як фактор запобігання корупції в Україні повинна виражатися у стратегічній меті, що спрямовуватиме дію громадян України на запобігання корупції, формуватиме громадянську самосвідомість, відповідальність за свої дії та бездіяльність. Через формування національної ідеї можливо вирішити питання не лише запобігання корупції в Україні, зменшення толерантного ставлення до корупції, а й налагодити громадянський контроль за органами державної влади, місцевого самоврядування, сформувати такий рівень комунікаційних зв'язків, який би виключав будь-які прояви корупційних дій.

Висновки

У статті автором систематизовані підходи до поняття “національна ідея”, визначено, що національна ідея, по-перше, формує у людей відчуття себе єдиною нацією; по-друге, є єдиною константою в суспільстві; по-третє, є прийнятною усіма громадинами та населенням країни; по-четверте, є наслідком історичного розвитку етносу та нації; по-п'яте, базується на системі національним цінностей та пов'язана з національною культурою; по-шосте, це стратегічна мета, яка повинна об'єднати націю та створити умови для подальших позитивних зрушень та дій. Саме через формування національної ідеї можливо вирішити питання запобігання та подолання корупції.

У перспективі подальших розвідок передбачено проаналізувати сучасні концепції розвитку національної ідеї, запропонувати класифікацію системи національної ідеї.

Список використаної літератури

1. Пірен М., Етнополітика в Україні: соціо-психологічний аналіз. К.: Університет Україна, 2007. 408 с.
2. Безрубленко С. Д. Національна ідея в контексті “загальнолюдських” цінностей // V Культурологічні читання пам'яті Володимира Подкопаса “Культурологічний дискурс сучасного світу: від національної ідеї до глобалізаційної

цивілізації” : матер. всеукр. наук.-практ. конф. (1 – 2 червня 2007 р., м. Київ). К., 2007. С. 13—19.

3. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенко. 2-ге вид., доп. і перероб. К. : Довіра, 2004. 740 с.

4. Там само. 740 с.

5. Політологічний словник / Ю. С. Шемшученко (відп. ред.), В. П. Горбатенко (упоряд.). К. : Знання, 2005. 735 с.

6. Там само. 735 с.

7. Гринів О. Українська національна ідея як проблема науки. Етнічна історія народів Європи : зб. наук. пр. Вип. 9. К., 2001. С. 4—8.

8. Фартушний А. Національна ідея як динамічна система духовних вартостей // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Львів : Ін-т народознавства НАН України, 1999. Вип. 1. С. 12—37.

9. Трачук В. Українська національна ідея як модернізаційний проект // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львів. Політехніка”, 2007. Вип. 19. С. 154—159.

10. Левченко Н. В. Національна ідея як чинник державотворення в Україні // Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 2. С. 66—75.

11. Пашкова О. Тож чи потрібна українська національна ідея? URL : www.viche.info/journal/1064.

12. Морарь М. В. Національна ідея як чинник консолідації українського суспільства // Політологія. 2014. № 8 (112). Серпень. С. 108—113.

13. Чупрій Л. В. Становлення концепту “національна ідея” в контексті розвитку українознавства. URL : <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/20079>.

14. Шумка А. В., Сивак О. І. На шляху пошуку української національної ідеї // Військово-науковий вісник. 2009. Вип. 12. С. 222—232.

15. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / В. С. Крисаченко, М. Т. Степико, О. С. Власюк [та ін.] ; за ред. В. С. Крисаченка. К. : НІСД, 2004. 648 с.

16. Вадим К. Єдність країни та захист прав людини – це головні складові національної ідеї України. URL : http://blogs.pravda.com.ua/authors/kolesnichenko/4ece5ff698860/view_print/.

17. Медведчук В. В. Сучасна українська національна ідея і актуальні питання державотворення : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.01. К., 1997. 32 с.

18. Радченко О. Національна ідея України – ціннісний підхід. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/1/07.pdf>.

О. Parhomenko-Kutsevil

FORMATION THE NATIONAL IDEA AS A BASIS FOR PREVENTION OF DEVELOPMENT OF CORRUPTION IN UKRAINIAN SOCIETY

The article analyzed the concept of national idea as the basis for the formation of national identity, and a factor preventing the development of corruption in Ukraine. The author substantiated that the national idea – a strategic goal, which is formed historically and aims to unite the country into a single nation, forms a single coordinate of values. The author has proved that the national idea as a factor in

prevention of corruption in Ukraine should be expressed in the strategic goal that will direct the actions of Ukrainian citizens to prevent corruption, to form civil consciousness, to be responsible for their actions and inactivity.

Key words: national idea, national identity, values, national culture, system of state authorities, corruption, system of measures to prevent corruption.

УДК 614:351.746.1

А. Кланца

СТРУКТУРНА РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ПРОЦЕСАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Здійснено аналіз структурної ролі держави у процесах охорони здоров'я, розкрито її функціональне призначення у вирішенні системних проблем щодо збереження трудового потенціалу нації як структурної умови забезпечення системи національної безпеки в умовах кризи, конкретизовано основні проблеми розвитку людства, які визначають якість систем охорони здоров'я як на глобальному, так і національному рівнях, та ідентифіковано відповідні зрізи загострення соціальної безпеки громадян, які звужують простір національної безпеки держави, що тим самим деконструює систему охорони здоров'я, яка у такий спосіб провокує високі показники зменшення чисельності трудового потенціалу держави.

Ключові слова: здоров'я, охорона здоров'я, громадське здоров'я, сфера громадського здоров'я, національна безпека, національні інтереси, національна держава, ефективна система охорони здоров'я, національні системи охорони здоров'я, здоров'я нації, індекс громадського здоров'я, індикатор якості медичної допомоги, глобальний світ, соціальна безпека громадян, медико-санітарні стандарти.

З метою утвердження дефрагментарної ролі держави у процесах охорони здоров'я та забезпечення системи національної безпеки в умовах кризи особлива увага має бути приділена запровадженню нової ідеології політики охорони здоров'я постмодерної держави. Такий контекст передусім ставить питання про перехід від класичної до неокласичної парадигми у сфері охорони здоров'я, який базується на поєднанні принципів ефективності та справедливості, які забезпечують реалізацію трьох концептуальних ідей комплексного забезпечення здоров'я населення. До таких ідей С. Хантінгтон пропонує віднести такі: 1) задоволення індивідуальних пререференцій; 2) пріоритет ефективності над справедливістю; 3) вибір споживача як основи розподілу ресурсів у системі охорони здоров'я [1].

Саме така модель переміщення пріоритетів у сфері охорони здоров'я слугує вирішенню багатьох соціальних проблем, обумовлених відповідними кризовими ситуаціями, і чітко “об’єктивує” механізми розподілу ресурсів у межах держави на систему охорони здоров'я. Остання, аби слугувати своєрідній дефрагментації ролі сучасної держави, має базуватись, передусім, на ідеалах соціальної справедливості, а відтак забезпечувати рівність, довіру, транспарентність надання медичних послуг. З огляду на це, сфера охорони здоров'я у сучасному суспільстві має бути найвищою соціальною цінністю, яка не лише формально, але й реально має забезпечувати утвердження солідарності та справедливості. Підтвердженням результативності такої позиції є реалізований під егідою ОЕСР *Глобальний проект вимірювання прогресу суспільства* [2], основним завданням якого була розробка показників, які характеризують розвиток суспільства виходячи із того, наскільки громадяни задоволені якістю надання медичних послуг, що детерміновано визначає загальну якість їх життя. Цим проектом передбачено, що “охорона здоров'я є не просто

економічною, але і соціальною системою, яка включає систему взаємовідносин громадян та держави і є важливим елементом їх національної ідентифікації та національної безпеки загалом” [3]. У межах реалізації цього проекту сформувалась певна однотайність експертів які виходять із того, що “здоров’я у суспільстві побудованому на принципах гуманізму є визначальною та основоположною цінністю, без якої всі інші цінності втрачають своє значення, а тому головним завданням охорони здоров’я має виступати реалізація гуманістичної парадигми, спрямованої на надання кожному громадянину якісної медичної допомоги” [4].

У більшості розвинених держав політика у сфері охорони здоров’я зорієнтована на розширення сфери індивідуальної відповідальності своїх громадян за своє здоров’я та відповідне зменшення ролі держави у цій галузі. Тобто основна функція держави полягає у створенні мотиваційного простору для громадян щодо відповідальності за власне здоров’я. Виходячи із цього сучасна політика Німеччини та Франції підтверджує високу артикуляцію інтегрованого інтересу до здоров’я, фізичної культури та спорту, аби громадяни мали можливість отримувати якісну допомогу із “консолідованого бюджету держави”, не витрачаючи власні кошти. Дотримуючись такої функціональної логіки, політика у сфері охорони здоров’я розвинених держав спрямована на “забезпечення населення економічно й соціально ефективною та при цьому якісної медичної допомоги” [5]. При цьому вона гарантує рівні та, водночас, достатньо високі показники здоров’я населення при достатньо збалансованому підході до витрат на результативність сфери охорони здоров’я.

Більшість світових експертів у сфері медицини є однотайними в тому, що здоров’я нації є умовою ефективною й продуктивною економіки, а саме ефективна система охорони здоров’я блокує можливість передчасної втрати трудового потенціалу нації, а це, своєю чергою, є стратегічною вигодою для економіки держави. На їх думку, “додатковий рік життя активного населення вимірюється приростом ВВП на душу населення, а тому поступово до 2025 року зниження показників дорослої смертності за прикладом держав ЄС від неінфекційних захворювань дозволить підвищити рівень ВВП держав до 29%” [6].

Метою статті є здійснити теоретико-методологічний аналіз структурної ролі держави у процесах охорони здоров’я. Досягнення цієї мети обумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: розкрити функціональне призначення держави у вирішенні системних проблем щодо збереження трудового потенціалу нації як структурної умови забезпечення системи національної безпеки в умовах кризи, конкретизувати основні проблеми розвитку людства, які визначають якість систем охорони здоров’я як на глобальному, так і національному рівнях, ідентифікувати окремі зрізи загострення соціальної безпеки громадян, які звужують простір національної безпеки держави, що тим самим деконструє систему охорони здоров’я і провокує високі показники зменшення чисельності трудового потенціалу держави.

Базуючись на досвіді успішних у сфері охорони здоров’я держав, для України принципово важливо не калькувати навіть й достатньо успішну, зарубіжну практику у сфері забезпечення результативності медичної допомоги, а розробити власну, національно регламентовану, яка чітко корелюється із об’єктивними потребами та умовами розвитку галузі. На нашу думку, певною нігілістичністю характеризуються підходи експертів, які виходять із того, що лише високі затрати на сферу охорони здоров’я є основним інструментом забезпечення ефективності надання медичних послуг. Ми виходимо із того, що правильна, ментально й соціально індикативна

модель охорони здоров'я, яка відповідає суспільним запитам при достатньо збалансованому підході до її фінансування може бути більше результативною, ніж навпаки – висока інвестиційна спроможність держави щодо забезпечення охорони здоров'я не завжди у змозі забезпечити відповідно очікуваний результат.

Підтвердженням зазначеної гіпотези слугує проведене ОЕСР дослідження для держав-членів за період 1960 – 2016 рр., яке показало, “що прийняття системи медичного страхування призводить до зростання витрат на охорону здоров'я з розрахунку на душу населення на 3 – 4%, що тим самим знижує зайнятість у галузі на 8 – 10%, однак це не свідчить про зниження показників смертності” [7]. Окрім того, за експертними даними, у контексті забезпечення гуманістичної результативності сфери охорони здоров'я, страхова система містить значні ризики, оскільки в межах зокрема такої галузі, як онкологія, вона здатна гарантувати мінімальні показники: в середньому втрати потенційного життя становлять 5 – 6% на відміну від медичної системи, яка фінансується винятково за рахунок платників податків.

Саме тому з метою дефрагментації ролі держави у процесах охорони здоров'я вона має перетворитись на суб'єкта, який діє в інтересах всього суспільства. В умовах високої комерціалізації медичної галузі держава має розширювати перелік своїх інструментальних функцій щодо забезпечення охорони здоров'я громадян. З огляду на це, на думку Р. Нозіка, у держави поступово з'являються нові функції, серед яких: 1) формування стратегії розвитку галузі на національному рівні; 2) жорстке регулювання загальних витрат на медицину та якість медичних послуг; 3) визначення стандартів якості послуг у сфері охорони здоров'я громадян; 4) контроль та оцінка результатів у сфері охорони здоров'я громадян [8].

З огляду на розширення функцій у сфері охорони здоров'я, у більшості західноєвропейських держав спостерігається посилення функцій державного регулювання, що стосується, зокрема, навіть і тих держав, де система охорони здоров'я базується на винятково страхових принципах. Виходячи із цього, “магістральною лінією розвитку охорони здоров'я у європейських державах все більше стає не забезпечення мінімальних стандартів добробуту бідних, а підвищення якості життя для всього населення” [9]. Запровадження такого підходу досить чітко ілюструє дефрагментару роль держави у сфері охорони здоров'я, оскільки це слугуватиме загальностратегічному вирішенню питань у сфері соціальної політики, а не лише технократичному артикулюванню периферичних питань, навіть і досить актуальних для медичної галузі.

Важлива роль у дефрагментації позицій держави у сфері охорони здоров'я також належить запровадженню інноваційної стратегії розвитку зазначеної сфери. Доцільно відзначити, що це стосується запровадження різних модернізаційних та інноваційних проектів не лише у сфері діагностики, лікування та спостереження хворих, але й інституційної сфери функціонування медичної галузі. Все це ставить питання щодо *реструктуризації охорони здоров'я*, тобто зміну структури органів управління охороною здоров'я та структури інститутів, які забезпечують надання медичних послуг з метою підвищення їх якості, доступності для громадян шляхом використання ресурсів охорони здоров'я. Здебільшого реструктуризація має “обернений по відношенню до ефективності результат”, оскільки передбачає тотальне та необґрунтоване скорочення чисельності інституційних структур у сфері охорони здоров'я, що тим самим є загрозливим для стратегічної результативності галузі.

На думку Б. Шапталова, реструктуризація здебільшого є формальним “увиразненням” фрагментарної ролі держави у процесах охорони здоров’я, оскільки вона “здійснюється в певних соціально-економічних умовах, регламентуючи інтереси певного професійного середовища та суспільства загалом вона “деінсталює” сферу медичних послуг закладаючи відповідні інституційні виклики” [10]. З огляду на це, здійснення реструктуризації має супроводжуватись запровадженням технології мінімізації ризиків у функціонування сфери охорони здоров’я, аби у такий спосіб держава не лише зберігала свій сервісний потенціал, але і розширювала його. З огляду на це, вченим запропоновано алгоритм мінімізації ризиків реструктуризації сфери охорони здоров’я, який тим самим слугує дефрагментації ролі держави у процесах охорони здоров’я та посилення потенціалу її національної безпеки. Складовими такого алгоритму є:

- формування переліку можливих ризику;
- оцінка щодо кожного випадку ступенів ризику по шкалі висока – середня – низька;
- аналіз можливого впливу факторів ризику на соціально-політичну ситуацію в країні та на процес реструктуризації охорони здоров’я;
- розробка заходів із управління ризиками у сфері охорони здоров’я як умови національної безпеки держави;
- реалізація цих заходів [11].

Виходячи із структури зазначеного вище алгоритму, звертає на себе увагу проблема управління ризиками, яка має слугувати дефрагментації ролі держави у процесах охорони здоров’я. Це означає “цілеспрямоване формування у різних групах певних представлень про цілі реструктуризації, що в окремих випадках вимагає лише роз’яснювальної роботи, а в інших – проведення більш широкого комплексу заходів, які мають слугувати забезпеченню ефективності надання медичної допомоги” [12]. Саме тому при розробленні концепції реструктуризації, яка гностично має бути спрямована на дефрагментацію ролі держави у процесах охорони здоров’я доцільно враховувати дві методологічні позиції: 1) цілісне врахування інтересів та потреб різних соціальних страт, які є суб’єктами отримання медичної допомоги; 2) гіпотетичну можливість виникнення відповідних ризиків, з якими ймовірно може стикнутись система охорони здоров’я в разі обрання методів реалізації реформ, які не відповідають умовам соціально-економічного розвитку держави та реальним запитам суспільства. В іншому випадку реструктуризація не лише підсилуватиме фрагментарну роль держави, але й поглиблюватиме інституційну інертність держави у напрямку ставлення до здоров’я та до інструментів його забезпечення.

За відповідних обставин чітко увиразнюється методологічна й технологічна проблема інертності держави у напрямку забезпечення результативності функціонування сфери охорони здоров’я. Її функціональна артикуляція підсилює фрагментарну роль держави у процесах охорони здоров’я, оскільки для цього існують відповідні гностичні передумови. Це, на думку Ж. Кермеца, обумовлено тим, що охорона здоров’я “як система та сукупність уявлень та норм поведінки різних груп є одним із найбільш консервативних інститутів, який можна було б порівняти з океанським лайнером, який після команди “повністю назад” ще довго за інерцією рухається у попередньому напрямку”. Виходячи із цього, держава, зберігаючи певну інертність, яка онтологічно й гностично наголошує на її фрагментарній ролі у процесах охорони здоров’я, у такий спосіб створює

передумови для функціональних ризиків життєдіяльності людини. Саме тому, аби дефрагментувати роль держави у цьому процесі, вона має забезпечити “відтворення професійних та економічних відносин, аби вони слугували подоланню інертності сфери охорони здоров’я переорієнтовуючи її основних суб’єктів на процеси гнучкої реструктуризації, яка має здійснюватися синхронно до запитів соціальної практики” [13].

З метою подолання певної *інертності* в системі охорони здоров’я, яка б слугувала реальній дефрагментації ролі держави в цьому процесі, в сучасних умовах високотехнологічного розвитку більшість експертів відстоюють необхідність врахування певних методологічних новацій. Серед них такі:

1. *Відмова від практики оцінки ефективності системи охорони здоров’я за ступенем наближеності її закладів до пацієнтів.* Йдеться про те, що в умовах активного розвитку інноваційних технологій у сфері медицини “сучасних засобів зв’язку, транспорту наближення ресурсів до населення у переважній більшості випадків є не виправданим”. Такий підхід ґрунтується на тому, що сучасна система охорони здоров’я передусім має бути спрямована на надання якісних інноваційних медичних послуг. Саме тому “висока якість та ефективність медичних послуг може бути забезпечена шляхом створення багаторівневої системи надання медичних послуг, яка у переважній більшості випадків потребує не наближення, навпаки віддалення від місця проживання окремих груп населення ряду медичних послуг” [14]. З огляду на це, певна віддаленість високотехнологічних медичних послуг від місць проживання громадян здатна гарантувати достатньо високі клінічні результати.

2. *Відмова від практики нераціонального вибору закладів та форм надання медичної допомоги.* Одним із традиційних підходів щодо отримання медичної допомоги, який посилює інертність системи охорони здоров’я, а відтак і фрагментує роль держави у цьому процесі, є “абсолютизація стаціонарного лікування”. На рівні суспільства сформувався стереотип, що будь-які захворювання, не залежно від рівня їх складності, найбільш результативно лікувати у стаціонарних умовах. Така стереотипна самоціль стаціонарного лікування здебільшого не слугує підвищенню якості та доступності медичної допомоги, а навпаки перешкоджає цьому. Виходячи із цього, постає питання доцільності системного підходу до надання якісних високотехнологічних послуг, виходячи із забезпечення їх результативності.

3. *Утвердження нового порядку надання спеціалізованої медичної допомоги шляхом концентрації спеціалізованої медичної допомоги як умови підвищення її якості.* Такий підхід передбачає запровадження багаторівневої системи надання медичної допомоги, яка забезпечує збалансованість функціональної відповідальності лікарів загальної практики та спеціальної. Здебільшого це передбачає розширення функцій лікарів загальної практики з метою створення новітньої системи адресного надання медичних послуг. Результативність цього підходу також передбачає налагодження інтегрованої взаємодії з соціальними службами щодо надання відповідних медичних послуг. Тобто йдеться про концентрацію “професійних та економічних ресурсів” на складних медичних ситуаціях, що у такий спосіб має слугувати оптимізації інструментів надання медичних послуг та підвищенню показників їх клінічних результатів. Завдяки цьому лікар “уособлюючи собою персональну відповідальність за здоров’я хворого, організовуючи його лікування, забезпечує його комплексність та спадкоємність є запорукою високої результативності лікувально-діагностичної діяльності” [15]. Слідуючи логіці цього

підходу, який має забезпечити подолання інертності у сфері охорони здоров'я, у медичного персоналу та суспільства загалом має сформуватись новітнє уявлення про доцільність запровадження нових клінічних механізмів та стандартів надання медичної допомоги.

Висновки

Здійснений нами аналіз структурної ролі держави у процесах охорони здоров'я дав змогу розкрити її функціональне призначення у вирішенні системних проблем щодо збереження трудового потенціалу нації як структурної умови забезпечення системи національної безпеки в умовах кризи, на підставі цього конкретизовано основні проблеми розвитку людства, які визначають якість систем охорони здоров'я як на глобальному, так і національному рівнях та ідентифіковано відповідні зрізи загострення соціальної безпеки громадян, які звужують простір національної безпеки держави, що тим самим деконструює систему охорони здоров'я, яка у такий спосіб провокує високі показники зменшення чисельності трудового потенціалу держави. Це у такий спосіб увиразнює доцільність детального аналізу питань демографічної безпеки в умовах кризи та її впливу на систему національної держави, що тим самим закладає перспективи подальшого розроблення цієї проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

Список використаної літератури

1. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М. : Прогресс-Традиция, 2004. С. 107.
2. Измерение прогресса в развитии обществ экономическая и социальная комиссия для азии и тихого океана. URL : <https://www.unescap.org/sites/default/files/pre-ods/CST1-8R.pdf>.
3. Там же.
4. Там же.
5. Рахманов М. Перерождение ради процветания. Жить полноценно / пер с англ. М. : [б. и.], 2008. URL : http://www.marsexxx.com/ycnex/maxwell-puteshestvie_ot_ycnexa_k_ycnexy.htm.
6. WHO (2016). Milestones in health promotion: statements from global conferences. Geneva, World Health Organization:6. URL : http://www.who.int/healthpromotion/Milestones_Health_Promotion_05022010.pdf.
7. Индекс развития человеческого потенциала. Гуманитарные технологии. Аналитический портал. URL : <http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info>.
8. Нозик Р. Анархия, государство и утопия / пер. с англ. Б. Пинс-кера ; под ред. Ю. Кузнецова и А. Куряева. М. : ИРИСЭН, 2018. С. 84. (Серия “Политическая наука”).
9. Программа развития ООН, Доклад о человеческом развитии 2016: Человеческое развитие для всех и каждого (резюме), 1 декабря 2016. URL : <http://www.refworld.org.ru/docid/58d28bf84.html>.
10. Шапталов Б. Н. Феномен государственного лидерства. Экспансия в мировой истории. [Б. г. : б. и.], 2018. 688 с.
11. Там же. С. 244, 245.
12. Там же. С. 260.

13. Charmes J. Time Use Across the World: Findings of a World Compilation of Time Use Surveys // HDRO Occasional Paper. 2015. URL : www.hdr.undp.org/sites/default/files/charmes_hdr_2015_final.pdf.

14. Cecchini, S., F. Filgueira, R. Martínez and C. Rossel. Towards Universal Social Protection. Latin American Pathways and Policy Tools. Santiago, Chile : Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2015. P. 22.

15. Demirgüç-Kunt A., L. F. Klapper, D. Singer and P. Van Oudheusden. The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion around the World” // Policy Research Working Paper. 7255 / World Bank. Washington, DC, 2014. URL : <http://documents.worldbank.org/curated/en/187761468179367706/pdf/WPS7255.pdf>.

A. Klantsa

THE STRUCTURAL ROLE OF THE STATE IN THE PROCESSES OF HEALTH CARE AND THE PROVISION OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM

Within the framework of this article, an analysis of the structural role of the state in health care processes was made, its functional purpose was solved in solving systemic problems concerning the preservation of the labor potential of the nation as a structural condition for the provision of the national security system in a crisis, and the main problems of human development that determine quality health systems, both at the global and national levels, and identifies the relevant sections of the exacerbation of the social security of citizens that narrow the space of the national ezpeky state, thus deconstructs the healthcare system, which thereby provoke high rates of decrease of the labor potential.

Key words: health, public health, public health, public health, national security, national interests, national state, effective health care system, national health systems, health of the nation, public health index, indicator of quality of care, global world, social security of citizens, health standards.

УДК 351.074:614.02

А. Король

СУЧАСНІ НАПРЯМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Проаналізовано національну політику держави щодо функціонування системи екстреної медичної допомоги, зокрема її підсистеми – санітарної авіації. Розглянуто досвід різних регіонів України щодо відродження системи надання екстреної медичної допомоги засобами санітарної авіації. Досліджено також підходи до вирішення цієї проблеми з боку державних органів, громадянського суспільства, комерційних структур. Виокремлено існуючі юридичні колізії у правовому механізмі державного управління національною системою охорони здоров'я і запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: екстрена медична допомога, державне управління, правовий механізм державного управління, санітарна авіація, Україна, HEMS.

На сьогодні Україна перебуває у процесі реформування національної системи охорони здоров'я. Підсистема екстреної медичної допомоги є важливим компонентом цієї системи. Її особливістю є первинний медичний контакт із особою, хто потребує надання невідкладної медичної допомоги у критичний для пацієнта стан. Час із моменту настання стану, загрозливого для життя пацієнта до моменту надання медичної допомоги є одним з основних чинників його виживання. Надання екстреної медичної допомоги лише засобами наземного транспорту є недостатнім. Будь-яка зі світових моделей екстреної медичної допомоги передбачає застосування санітарної авіації, переважно з використанням гелікоптерів (HEMS – Helicopter Emergency Medical Service).

Президент України, П. Порошенко, виступаючи на Карпатському форумі регіонального розвитку “Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації” (31.05 – 01.06.2018 р., Івано-Франківська обл., м. Яремче), наголосив на важливості ідеї відродження санітарної авіації. Також він повідомив, що передасть свої пропозиції уряду щодо відродження санітарної авіації [1].

Метою статті є дослідження сучасної політики держави у сфері забезпечення надання екстреної медичної допомоги.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Загальні питання державного управління охороною здоров'я були предметом наукових досліджень таких українських учених: В. Агаркова, М. Білинської, Ю. Вороненка, О. Галацана, Б. Герасимчука, В. Гиріна, З. Гладуна, Р. Грицька, Л. Жаліло, В. Загородного, Б. Криштопи, Б. Лемішка, В. Лехан, В. Москаленка, З. Надюка, Н. Нижник, Л. Пирога, В. Пономаренка, Я. Радиша, І. Солоненка, А. Степаненко, А. Уваренка та інших.

Національна політика щодо забезпечення надання екстреної медичної допомоги ще не була предметом детального дослідження в Україні, що й зумовило потребу його здійснення.

Прем'єр-міністр України, В. Гройсман, на засіданні Кабінету Міністрів України заявив, що до кінця цього (2018) року у нашій державі почне працювати

екстрена медична авіація. Нагадаємо, що на сьогодні ще немає державної програми розвитку санавіації.

У 2010 р. був виданий Указ Президента України “Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку” № 895/2010, який передбачав сприяння держави у реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку, зокрема у напрямі “Нова якість життя” (зокрема проекти, спрямовані на вирішення проблеми поліпшення медичного обслуговування) [2].

Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)” № 1256 від 08.12.2010 р. був затверджений цей перелік проектів, серед яких у пріоритетному напрямі “Нова якість життя” був національний проект “Вчасна допомога” – утворення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб із використанням сучасних GPS-технологій для зменшення часу прибуття бригад швидкої медичної допомоги до пацієнта [3]. Вже 28 грудня 2016 р. іншою постановою цей перелік був визнаний недійсним [4]. Також втратила чинність Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)” № 1255 від 08.12.2010 р. [5].

Ще раніше – у 2014 р. Кабінет Міністрів України видав Постанову “Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” від 05.03.2014 р. № 71 [6], якою достроково припинив виконання державних цільових програм, зокрема і реалізацію національного проекту “Вчасна допомога”. Проте до сьогодні є чинним вищезазначений Указ Президента України № 895/2010, згідно з яким Кабінету Міністрів України регламентується підпунктом 1.4: “...передбачати під час розроблення проекту закону про державний бюджет України на наступні роки видатки на реалізацію проектів із пріоритетних напрямів”, а прем’єр-міністрові України регламентується доповідати про хід виконання цього Указу щомісячно. Це створює юридичну колізію, оскільки вищевказані проекти є достроково припиненими, а отже є потреба у припиненні чинності цього указу Президента. Також потребує визнання такою, що втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій” № 943 від 03.10.2012 р. [7].

У рамках загальнонаціональної програми “Вчасна допомога” було закуплено обладнання для диспетчерських підрозділів у Вінницькій і Полтавській областях за бюджетні кошти. Для інших пілотних регіонів (Дніпропетровська, Львівська, Харківська області) таке обладнання було закуплене за кошти вже обласних бюджетів. Ця програма повинна була бути впроваджена Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами. Це агентство проводило свою діяльність із 2011 р. до 2014 р. [8, 9]. На сьогодні функції цього агентства виконує Міністерство економічного розвитку і торгівлі [10].

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням “Деякі питання створення системи центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф” № 203-р від 25.03.2013 р. затвердив План заходів щодо створення центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Зокрема, цим планом було передбачено

забезпечити в межах бюджетних призначень придбання сучасного обладнання, зокрема комп'ютерної техніки, загальносистемних програмно-апаратних комплексів, телекомунікаційного та каналоутворювального обладнання, засобів зв'язку та інформатизації; розроблення функціонального і спеціального програмного та інформаційно-телекомунікаційного забезпечення; введення в експлуатацію системи єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб центрів; організацію на базі центрів, утворених у Донецькій, Дніпропетровській областях та м. Києві, курсів для навчання персоналу оперативно-диспетчерських служб центрів [11]. На жаль, фінансування цих проєктів було припинено внаслідок окупації Автономної Республіки Крим і територій Донецької і Луганської областей Російською Федерацією.

У 2013 р. була відроджена програма надання екстреної медичної допомоги силами санавіації у Вінницькій області. Ця програма фінансувалася за кошти обласного бюджету (у 2013 р. – 1,1 млн грн) [12]. Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку застосування авіаційних, водних, автомобільних спеціальних санітарних транспортних засобів” № 1218 від 21.11.2012 р. дозволено використовувати транспорт підприємств у санавіації [13]. Власне у Вінницькій області саме два санітарні борти були орендовані у підприємства “Мотор-Січ”.

Під час виконання цього пілотного проєкту у Вінницькій області було створено 4 станції швидкої медичної допомоги згідно з критичними радіусами; створено додаткові бригади (41,25), пункти швидкої медичної допомоги (57); посад лікарів (52,8), посад середнього медичного персоналу (633,4) із розміщенням відповідно до задоволення вчасного прибуття; отримано 59 одиниць санітарного транспорту [14]. Також створено Вінницький обласний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф із централізованою оперативно-диспетчерською службою, відділами медицини катастроф, санітарної авіації, телемедицини, консультативної допомоги, який став основною установою і розпорядником коштів системи екстреної медичної допомоги.

Результатом впровадження запропонованих параметрів моделі в процесі реформування галузі у Вінницькій області стало зменшення часу прибуття бригад швидкої медичної допомоги на 16,8%, затримки надання лікарської допомоги – на 22,0%, часу прибуття лікаря-консультанта – на 24,3%, скарг населення на діяльність системи швидкої медичної допомоги – на 12,7%, ускладнень внаслідок ЕП – на 7,1%, летальності – на 3,9%, рівня невідкладної госпіталізації – на 3,2% [15].

Як вже було зазначено вище, Президент України наголосив на важливості відродження санавіації у державі. Зокрема, він висловив своє бачення формування матеріально-технічної бази системи. Згідно із його словами [16], авіаційний парк санітарної авіації України може бути сформований за рахунок купівлі гелікоптерів за кордоном, або використанням тих, котрі повернуться в Україну після використання у миротворчих місії. Зокрема, згідно з даними прес-служби Генерального штабу Збройних сил України, у 2018 р. заплановано участь 448 військовослужбовців у 9 міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки у місіях ООН у Конго, Ліверії, Південному Судані, Косово, Кіпрі, операції НАТО “СДК” у Косово, тренувально-дорадчій місії НАТО “Рішуча підтримка” в Ісламській Республіці Афганістан та спільних миротворчих силах у зоні безпеки Придністровського регіону Республіки Молдова [17]. Зокрема, у Демократичній Республіці Конго перебуває 18 окремих вертолітний загін Збройних сил України, у

складі якого є 4 гелікоптери Мі-24 і 4 гелікоптери Мі-28МТ. У Республіці Ліберія свою миротворчу діяльність здійснює 56-й окремий вертолітний загін Збройних сил України, у складі якого є 8 гелікоптерів Мі-8 і 4 гелікоптери Мі-24.

Як видно із вищенаведених фактів, забезпечити кожен регіон України гелікоптерами для санітарної авіації є проблематично. Іншим механізмом є здійснення закупівлі необхідної техніки. Про намір закупити гелікоптери для запровадження в Україні рятувально-пошукової та рятувально-екстреної системи із залученням санітарної авіації наприкінці минулого 2017 р. заявив прем'єр-міністр України В. Гройсман, зокрема були проведені попередні перемовини з Airbus і Eurocopter [18]. 23 березня 2018 р. відбулося підписання Заяви про наміри щодо розвитку двостороннього співробітництва між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством Європи і закордонних справ Франції, а 14 липня 2018 р. відбулося підписання власне угоди, в рамках якої вертолітний парк Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби та Національної гвардії мають поповнити 55 гелікоптерів "Airbus Helicopters". 24 із них надійдуть у підрозділи Державної прикордонної служби [19]. Треба зазначити, що з початку російської агресії, авіація Держприкордонслужби здійснила 53 санітарних рейси, евакуювавши понад 250 поранених військовослужбовців.

У переліку державних органів, які отримують гелікоптери, немає МОЗ України. Нагадаємо, що Державна служба надзвичайних ситуацій здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам [20]. Це означає, що надання екстреної допомоги засобами санавіації ДСНС можливе лише у випадку надзвичайної ситуації, а не у випадку поодинокого захворювання чи стану потерпілого.

Доречно нагадати, що 29 квітня 2016 р. (до 30-річчя аварії на Чорнобильській АЕС) на території ДП "Завод 410 ЦА" відбулася презентація відремонтованої та модернізованої авіаційної техніки медико-санітарного призначення. Зокрема, на презентації були представлені відремонтовані та дообладнані на ДП "Завод 410 ЦА" санітарно-евакуаційні літак Ан-26, що належить Державній службі України з надзвичайних ситуацій, гелікоптер Мі-8МСБ та літак Ан-26, що належить Міністерству оборони України [21]. Доцільно виокремити гелікоптери, представлені АТ "Мотор-січ" – Мі-8МСБ і Мі-2МСБ. Ці гелікоптери є українського виробництва, що дає змогу не залежати від іноземних постачальників і мати кращі фінансові пропозиції на техніку цієї категорії. Ці гелікоптери також обладнані сертифікованим сучасним пілотажно-навігаційним комплексом, що дає змогу виконувати рейси міжнародними повітряними лініями згідно норм ІКАО по всій території Європейського Союзу.

У деяких регіонах України вже є спроби відродження санавіації. У розпорядженні харківської волонтерської організації є 6 літаків [22]. Переважно виконуються польоти у ті райони Харківської області, до яких відстань є понад 100 км. Із 2014 р. вже було здійснено вже понад 30 "медичних" польотів. Усі польоти здійснюються льотчиками-волонтерами на безоплатній основі. Основною проблемою є відсутність посадочно-злітних смуг у регіонах області.

Іншим прикладом, на противагу вищезгаданому – комерційним є проект медичної компанії "ДнепрМедікалТранспортАсістанс", яка пропонує медичне авіатранспортування хворого "повітряною швидкою допомогою" – аероамбулансом.

У розпорядженні цієї компанії є приватний літак, який обладнаний всім необхідним медичним обладнанням, котре дає змогу забезпечувати комплекс реанімаційний заходів під час перельоту і стежити за станом всіх життєвоважливих систем і органів хворого [23].

Висновки

У статті проаналізована національна політика держави щодо функціонування системи екстреної медичної допомоги, зокрема її підсистеми – санітарної авіації. Розглянуто досвід різних регіонів України щодо відродження системи надання екстреної медичної допомоги засобами санітарної авіації. Досліджено також підходи до вирішення цієї проблеми з боку державних органів, громадянського суспільства, комерційних структур.

Проведений у дослідженні аналіз функціонування правового механізму державного управління екстреною медичною допомогою вказав на існування певних юридичних колізій у цій сфері, що потребують виправлень. Зокрема є потреба у припиненні чинності Указу Президента України “Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку” № 895/2010, Указу Президента України №583/2011 “Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України” і Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій” № 943 від 03.10.2012 р., оскільки іншими нормативно-правовими актами припинено дію первинних проектів.

Напрямами подальших досліджень можуть стати вивчення кращих зарубіжних практик функціонування систем HEMS, розробка державної програми відродження цивільної санітарної авіації, нормативів, положень, стандартів щодо її функціонування. Окремим питанням є взаємоінтеграція системи цивільної санітарної авіації з милітаризованими державними структурами.

Список використаної літератури

1. Порошенко виступив за відновлення санітарної авіації в Україні. URL : <https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/509047.html>.
2. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України № 895/2010 від 08.09.2010 р. // Офіційний вісник України. 2010. № 26. С. 15. Ст. 873.
3. Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України № 1256 від 08.12.2010 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 3. С. 82. Ст. 177.
4. Про внесення змін до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1011 від 28.12.2016 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 4. С. 377. Ст. 118.
5. Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України № 1255 від 08.12.2010 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 3. С. 80. Ст. 176.

6. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 71 від 05.03.2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 24. С. 47. Ст. 737.

7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій : Постанова Кабінету Міністрів України № 943 від 03.10.2012 р. // Офіційний вісник України. 2012. № 78. С. 72. Ст. 3169.

8. Про державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України № 583/2011 від 12.05.2011 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 39. С. 99. Ст. 1593.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10.09.2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 74. С. 57. Ст. 2105.

10. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1079-р від 13.10.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 83. С. 123. Ст. 2764.

11. Деякі питання створення системи центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 203-р від 25.03.2013 р. // Офіційний вісник України. 2013. № 27. С. 62. Ст. 927.

12. Без санавіації, але з планшетами: Як еволюціонує служба “103” на Вінничині. URL : <https://vn.depo.ua/ukr/vn/planshet-internet-ta-telemetriya-05102016201300>.

13. Про затвердження Порядку застосування авіаційних, водних, автомобільних спеціальних санітарних транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1218 від 21.11.2012 р. // Офіційний вісник України. 2013. № 4. С. 7. Ст. 107.

14. Реформування галузі охорони здоров'я. Вінницька, Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Полтавська області, м. Київ: результати, проблеми, шляхи вирішення. К. : МОЗ України ; ДУ “УІСД МОЗ України”, 2014. С. 11.

15. Там само. С. 11.

16. Порошенко виступив за відновлення санітарної авіації в Україні. URL : <https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/509047.html>.

17. У Генштабі розповіли, куди збираються відправити миротворців. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2017/10/04/novyna/bezpeka/henshtabi-rozpovily-kudy-zbyrayutsya-vidpravty-myrotvoreziv>.

18. Гройсман розповів про плани створити в Україні рятувально-пошукову систему із санітарною авіацією. URL : <http://gordonua.com/ukr/news/society/grojsman-rozpoviv-pro-plani-stvoriti-v-ukrajini-rjatuvalno-poshukovu-sistemu-z-sanitarnuju-aviatsiju-224657.html>.

19. Прикордонники отримують 24 гелікоптери “Airbus Helicopters” / Інформаційне агентство “Оборонно-промисловий кур’єр” від 17.04.2018 р. URL : <http://opk.com.ua>.

20. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України № 1052 від 16.12.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 102. С. 40. Ст. 3514.

21. “Небесні янголи” поспішають на допомогу. URL : <https://defence-ua.com/index.php/statti/939-nebesni-yanholy-pospishayut-na-dopomohu>.

22. За пацієнтом на крилах. У Харківській області презентували проєкт цивільної санітарної авіації. URL : <http://visti.news/za-patsiyentom-na-krilah-u-harkivskij-oblasti-prezentovali-proekt-tsivilnoyi-sanitarnoyi-aviatsiyi>.

23. Аероамбуланс. URL : <http://uk.dneprmedical.com.ua/aeroambulance>.

A. Korol

MODERN DIRECTIONS OF STATE NATIONAL POLICY FOR EMERGENCY MEDICAL SERVICES

The article analyzes the state national policy concerning the functioning of the emergency health care system, in particular its subsystem - sanitary aviation. The experience of different regions of Ukraine regarding the revival of emergency health care system by means of sanitary aviation is considered. The approaches to solve this problem by state authorities, civil society and commercial structures are also explored. The existing legal conflicts in the legal mechanism of public administration by the national health care system are identified and the ways of their solution are suggested.

Key words: emergency medical services, public administration, legal mechanism of public administration, sanitary aviation, Ukraine, HEMS.

УДК 351/37.014+374/32.019.5(477)

О. Полякова

МОДЕЛЬ ЯК ОПИС СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВОВОЮ ОСВІТОЮ НАСЕЛЕННЯ

На підставі аналізу наукової літератури визначено моделі правоосвітнього спрямування, що запропоновані українськими вченими, здійснено їх узагальнення. Розроблено та описано функціональну модель публічного управління правовою освітою населення в Україні, визначено її основні елементи та підходи.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, права освіта, функціональна модель управління, система управління, основні елементи, підходи.

Публічне управління є складною різноаспектною системою, що складається з численних елементарних систем, об'єднаних у підсистеми, що спрямовані на вирішення багатоцільових завдань. В Україні публічне управління правовою освітою спрямовано на досягнення визначеної у програмному документі мети – підвищення загального рівня правової культури та вдосконалення системи правової освіти, набуття громадянами країни необхідного рівня правових знань, формування у них поваги до права [1]. Для управління правоосвітньою діяльністю в країні створюється система органів державного управління, виконавчих органів місцевого самоврядування, громадських органів, виділяються людські, фінансові та матеріальні ресурси. Основою управління є державна політика, що фіксується у відповідних нормативно-правових актах. Водночас в українському суспільстві система публічного управління правовою освітою не є добре організованою, тому її складно прогнозувати. Для того, щоб ефективно управляти і реалізовувати намічені цілі, необхідно розробити ефективну модель управління, визначити її особливості, впливи, ключові параметри. Метод моделювання, основою якого є дослідження складних явищ і процесів управління, допомагає зрозуміти, яким чином улаштована кожна сфера життєдіяльності суспільства, зокрема й предмет цього дослідження – публічне управління правовою освітою населення в Україні – сфера, в якій сучасна модель управління не дає очікуваних державою і суспільством результатів, а отже, потребує її впорядкування та вдосконалення.

Різнібічні аспекти моделей управління та моделювання як метод дослідження будови і властивостей моделі розглядаються такими науковцями, як: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Близнюк, С. Борисевич, В. Бульба, А. Васіна, Н. Глазунова, Л. Гогіна, М. Губко, Т. Желюк, П. Іванов, С. Кравченко, Н. Мажник, Т. Маматова, А. Матвєєв, М. Месюк, А. Михненко, Д. Новіков, Є. Охотський, А. Панчук, О. Петрос, Л. Прокопенко, Ю. Сурмін, А. Цветков, Л. Штика та інші.

Аналіз моделей управління освітніми системами, людським капіталом, знаннями, а також розробку пропозицій щодо їх удосконалення здійснюють у своїх працях такі вчені, як: Ю. Алпатов, Л. Бабич, В. Биков, К. Буренков, М. Годлевський, І. Голишев, Т. Горбунова, Н. Дмитрієв, А. Жіліна, В. Зінченко, О. Ісаков, Л. Константинова, Т. Костюкова, П. Кряжев, Л. Лур'є, В. Миненко, Н. Мушкетова, Н. Немова, Д. Новіков, В. Панасюк, В. Подобед, Т. Ривчун, Т. Сасенко,

Н. Фархатдінов, Г. Харківська, К. Черміт, Г. Шапоренкова, К. Шерстнікова та інші. Особливості моделювання управлінських систем правоосвітнього спрямування висвітлені в роботах таких українських учених, як: С. Богачов, Д. Бойко, М. Городиський, Я. Гриньова, А. Гуз, І. Дарманська, О. Ковляська, М. Кушнір, О. Ляшенко, П. Макушев, І. Матвієнко, Л. Мацук, В. Олійник, О. Попадич, Л. Рябовол, С. Скуріхін, Л. Твердохліб, О. Фатхутдінова, О. Хоптяна, В. Царенко, М. Штангрет та інші. Поза увагою авторів залишаються питання розробки, опису, аналізу та стану моделі публічного управління правовою освітою населення в Україні, що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета статті – вивчити та проаналізувати наукову літературу вітчизняних авторів, у якій обґрунтовуються моделі правоосвітнього спрямування, визначити межі їх функціонування; розробити та описати функціональну модель публічного управління правовою освітою населення в Україні, визначити її основні елементи та підходи.

Термін “модель” у науковій літературі означає деякий образ або прообраз об’єкта-замінника (системи об’єктів) об’єкту-оригіналу, що забезпечує вивчення деяких істотних, на думку дослідника, властивостей оригіналу. У педагогіці модель трактується як “уявна або матеріально-реалізована система, котра відображає або відтворює об’єкт дослідження (природний чи соціальний) і здатна змінювати його так, що її вивчення дає нову інформацію стосовно цього об’єкта” [2]. З філософської точки зору, модель – це “визначення фрагменту природної або соціальної реальності, витвору людської культури, концептуально-теоретичного утворення і т. п. – оригінала. Цей аналог слугує для зберігання і розширення знання (інформації) про оригінал, конструювання оригіналу, перетворення або управління ним” [3]. У такому разі модель, яка є продуктом моделювання, є джерелом інформації про об’єкт і допомагає його пояснити, зрозуміти або вдосконалити. Її доцільність полягає в упорядкуванні нечітких, суперечливих понять або явищ. Заміщення одних об’єктів (оригіналів) іншими (моделями) в процесі моделювання дає змогу дослідити властивості об’єктів на їхніх моделях.

Науковцями досліджено і розроблено велику кількість різних моделей як опис різноманітних явищ та процесів. Значна їх кількість розроблена українськими вченими у різних наукових галузях. Моделі, які містять інформацію про правоосвітню діяльність, що здійснюється в Україні, наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Моделі правоосвітнього спрямування, розроблені та науково обґрунтовані українськими вченими у наукових дослідженнях

Автор	Наука	Назва моделі
1	2	3
Богачов С.	Юридична	Модель правової освіти населення України
Бойко Д.	Психологічна	Концептуальна модель формування правової культури старшокласників
Городиський М.	Педагогічна	Модель організації навчально-виховного процесу відповідно до педагогічних умов, що сприяють засвоєнню змісту правової освіти майбутніх учителів
Гриньова Я.	Педагогічна	Модель формування правової культури майбутніх фахівців транспортної галузі в процесі вивчення правових дисциплін

Закінчення табл. 1

1	2	3
Гуз А.	Історична	Модель шкільної правової освіти, яка базується на вивченні правознавства протягом усього періоду навчання у школі
Дарманська І.	Педагогічна	Модель правової підготовки майбутніх педагогів початкової школи на освітньо-кваліфікаційних рівнях “молодший спеціаліст”, “бакалавр”, “спеціаліст”
Ковляська О.	Педагогічна	Модель системи управління правовою освітою учнів у загальноосвітньому навчальному закладі
Кушнір М.	Державного управління	Базова модель організаційно-правової культури центральних органів виконавчої влади та моделі цієї культури на рівнях форм її прояву: правотворчій, правореалізаційній та/або правозастосовній, процесуальній
Ляшенко О.	Педагогічна	Структурно-функціональна модель цілісної системи правового виховання дітей з вадами інтелектуального розвитку
Макушев П.	Юридична	Модель професійної правової культури дільничних інспекторів міліції
Матвієнко І.	Педагогічна	Педагогічна модель формування ціннісних орієнтацій дев'ятикласників на уроках правознавства
Мацук Л.	Педагогічна	Структурно-функціональна модель професійної підготовки майбутнього педагога до правового виховання молодших школярів
Олійник В.	Педагогічна	Модель правової компетентності керівників навчальних закладів
Попадич О.	Педагогічна	Функціональна модель правового виховання майбутніх фахівців комп'ютерної галузі
Рябовол Л.	Педагогічна	Модель рівневої компетентісно орієнтованої методичної системи навчання правознавства
Скуріхін С.	Юридична	Просторова модель визначення правової культури військовослужбовця
Твердохліб Л.	Педагогічна	Модель особистості випускника навчального закладу нового типу з високим рівнем правової культури
Фатхутдінова О.	Філософська	Концептуальна модель функціонування організаційної свідомості
Хоптяна О.	Педагогічна	Функціональна модель правового виховання молодших підлітків у навчально-вихованому процесі шкіл-інтернатів
Царенко В.	Юридична	Модель професійної правосвідомості військовослужбовця-прикордонника України
Штангрет М.	Юридична	Філософсько-правова модель формування правомірної поведінки курсантів закладів освіти МВС України в умовах несприятливої соціально-правової діяльності

Узагальнення отриманої інформації про розробку моделей правосвітнього спрямування дають змогу стверджувати, що:

– найбільше такі моделі розробляються та науково обґрунтовуються науковцями у педагогіці та, зазвичай, не містять елементів управління;

– більшість моделей спрямовані на покращення навчально-виховного процесу в закладах освіти різних рівнів, на підвищення якості викладання правових

дисциплін в учнівському і студентському середовищі;

- моделі відображають специфічні особливості (умови) діяльності певного закладу освіти, для якого й розроблялась ця модель;

- деякі моделі є професійно орієнтованими;

- деякі моделі були експериментально перевірені, їх результати проаналізовані, узагальнені, на підставі чого розроблені методичні рекомендації щодо практичного їх застосування;

- вчені розробляють різні види моделей (концептуальна, функціональна, структурно-функціональна, базова, філософсько-правова, просторова, педагогічна тощо), в яких зазвичай визначаються певні компоненти (принципи, блоки, завдання, умови, підходи, методи тощо);

- усі моделі створюються для вирішення конкретної цілі, яку ставлять перед собою дослідники.

Загалом можна стверджувати, що запропоновані у наукових працях авторські моделі містять інформацію про правоосвітню діяльність та є зразками цільового спрямування із визначенням конкретних, здебільшого педагогічних та/або психологічних, умов. Звичайно, ці розробки є цінним підґрунтям для педагогічного моделювання та мають теоретичне й практичне значення. Однак спеціального наукового дослідження щодо розробки моделі, в якій би було відображено весь управлінський цикл, спрямований на врегулювання правоосвітньої діяльності в Україні, не проводилося.

Доцільно зазначити, що серед усіх моделей найбільш складною є модель управління, яка представляє теоретично вибудовану сукупність уявлень про систему управління. За своєю суттю вона є копією системи управління, що володіє реальними характеристиками. Як зазначив Є. Охотський, процес моделювання моделі управління охоплює розробку й передачу у розпорядження суб'єкта, що керує, різноманітних варіантів моделей розвитку керованої системи, розроблених із урахуванням можливих зовнішніх обставин (геополітичної ситуації, кон'юнктури світового ринку, конкретної економічної ситуації тощо) [4]. Однак модель управління може змінюватися також і під впливом внутрішніх обставин та під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Таким чином, під час розробки моделі управління потрібно враховувати зовнішні і внутрішні, об'єктивні та суб'єктивні чинники, тобто все те, що впливає на її функціонування та властивості.

В Україні публічне управління асоціюється, передусім, із державою та державними органами влади, які беруть участь у формуванні й реалізації державно керуючих впливів. Моделі у державному управлінні представляють “засіб досліджень явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами, тобто моделями... За допомогою моделювання описується структура, відтворюються властивості і тенденції розвитку державного управління, що дає змогу правильно оцінити стан системи, зробити правильні прогнози й ухвалити більш обґрунтоване управлінське рішення... Метод моделювання використовується не тільки для пояснення вже відомих властивостей, але й виявлення нових властивостей, які можуть суттєво вплинути на практику управлінської діяльності” [5]. Як стверджують вітчизняні вчені, “модель державного управління, сформульована в конституції, законах та інших документах, а також виражена в них нормативна модель державного і суспільного життя, що підлягає реалізації через державне управління, набувають реального значення за умови, коли вони дійсно стають орієнтиром, фактором і складовою свідомості, поведінки і діяльності людей” [6].

Загалом можна стверджувати, що модель управління є системою, яка відтворює сутність та найважливіші якості оригіналу і призначена для його дослідження. Вона є ідеалізацією реальності, але не повною мірою. Чим більше специфічних чинників враховано в моделі, тим більше вона буде приближена до дійсності. Залежно від прийняття критеріїв, політичних і економічних пристрастей, установок і завдань, розробляються різні моделі управління. Зокрема, за формою відтворення об'єктів вони є матеріальні (об'єкти, що штучно сконструйовані людиною або взяті з природи як зразки) та уявні (об'єкти, що конструюються у формі образів, які існують лише в уяві дослідника), за призначенням – морфологічні (відображають будову об'єкта), функціональні (дають уявлення про значимість об'єкта, його функції, відношення до об'єктів і до зовнішнього середовища), інформаційні (відтворюють залежність морфологічних і функціональних властивостей об'єкта від якості та кількості внутрішньої і зовнішньої інформації). Нерідко створюються інтегровані моделі, у яких поєднуються різні види моделей [7].

Зупинимося на розгляді функціональної моделі публічного управління правовою освітою населення в Україні, що відображає весь процес управління, відображає комплекс функцій об'єкта аналізу та його елементів, а також дає уявлення про роль державного управління в суспільному житті й в процесах державотворення. На нашу думку, саме в цій моделі відображаються структура, взаємозв'язки системи, закономірності реальної ситуації та проблеми, які в ній виникають. За допомогою створеної системи можна буде визначити шляхи вирішення проблем у практичній діяльності та впорядкувати роботу самої системи.

Зауважимо, що головну роль у функціональній моделі відіграють функції, що виконують певні частини системи, а об'єкти системи є інтерфейсами (зв'язками), які об'єднують ці функції. У такому разі побудова моделі потребує, насамперед, здійснення аналізу в усіх деталях, як працює система загалом, кожна підсистема, кожний структурний елемент, а також взаємодії і взаємозв'язок усіх компонентів системи. Отримані дані спробуємо розмістити в одній моделі – функціональній моделі публічного управління правовою освітою населення в Україні (рис. 1).

У наведеній моделі згруповані основні системи управління (система публічної влади, система самоорганізації населення) та показані взаємозв'язки, що визначають взаємодію між ними. Звичайно, ключову роль у цій моделі відіграють органи державної влади та управління, які мають формувати державну політику щодо розвитку правової освіти (визначати її зміст, цілі, завдання, пріоритети розвитку, розробляти відповідні програми) та реалізовувати її. Також у реалізації державної політики беруть участь інститути самоорганізації населення. Загалом суб'єктами, які безпосередньо беруть участь у правоосвітній діяльності та мають характерні для кожного з них завдання, є: державні та неурядові органи управління на всіх його рівнях, які координують розвиток правоосвітньої діяльності та забезпечують правові, фінансові, організаційні передумови її ефективності; заклади освіти всіх рівнів, які зобов'язані здійснювати правоосвітню та правовиховну діяльність; установи, які організовують просвітницьку діяльність на певній території; просвітницькі установи й організації, діяльність яких пов'язана із реалізацією просвітницьких проєктів і програм; науково-дослідні центри, інститути, які виробляють рекомендації з формування політики в сфері правової освіти та змісту програм правових дисциплін.

також засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення.

Об'єктом управлінського впливу в цьому випадку є правова освіта, система якої складається з трьох секторів – формального (обов'язкова і додаткова освіта, організована просвіта), неформального (курси, тренінги, лекторії, онлайн освіта тощо) та інформального (самоосвіта, інформаційна освіта (радіо, телебачення, преса тощо)) освіти. Рівень правової освіти громадян країни залежить не лише від них самих, їх активності у вивченні чинних норм права, але й від низки об'єктивних обставин, зокрема від відкритості та доступності джерел права для усього населення, можливості отримання кваліфікованої юридичної консультації у компетентних державних органах або громадських юридичних установах. Отже, в управлінському процесі необхідно враховувати потреби у правових знаннях як національного, так і регіонального (місцевого) рівнів, кожної групи населення, кожної людини і громадянина. Тож на кожному етапі управління необхідним є виявлення та діагностування проблем, формулювання обмежень і критеріїв для прийняття рішень, виявлення альтернатив, їх оцінка та вибір найкращої. У цьому контексті модель публічного управління правовою освітою має ґрунтуватися на таких підходах:

- стратегічному – розроблення та реалізація довгострокових курсів державної політики, спрямованої на розвиток правової освіти (затверджені стратегії, концепції, програми);

- аксіологічному – визначення ціннісних засад правової освіти в сучасному суспільстві;

- структурно-функціональному – виявлення сукупності елементів системної організації управління (система органів державної влади та управління, система органів місцевого самоврядування, система публічної влади, система організацій громадянського суспільства), зв'язків між ними, їх значимості та функцій;

- діяльнісному – визначення цілей, засобів, процесів та результатів публічного управління правовою освітою;

- предметно-проблемному – висвітлення розбіжностей між реальними і бажаними станами визначеного напрямку діяльності;

- системно-ситуаційному – визначення стану системи публічного управління правовою освітою в певний момент часу;

- системно-векторальному – визначення системи (векторів) управлінських впливів (регулюючих, організуючих, контролюючих);

- суспільно значущому – вирішення проблем, пов'язаних із різноманітними суспільними відносинами;

- емпіричному – спостереження за відображенням правоосвітньої реальності у фактах людської свідомості, аналіз та узагальнення отриманих результатів, що можуть стати базою для подальших теоретичних пошуків.

Розробку саме цих підходів здійснено на підставі узагальнення результатів проведеного нами дослідження, що оприлюднені у попередніх наукових публікаціях.

Висновки

Отже, на підставі вивчення наукової літератури, в якій українськими дослідниками теоретично обґрунтовуються моделі правосвітнього спрямування, здійснено узагальнення отриманої інформації. З'ясовано, що хоча ці розробки і є цінним підґрунтям для педагогічного моделювання та мають теоретичне й практичне значення, втім спеціального наукового дослідження щодо розробки моделі управління правовою освітою населення в Україні, не проводилося.

У статті здійснено спробу побудови та теоретичного опису моделі публічного управління правовою освітою населення в Україні. Ця модель є сукупністю взаємопов'язаних систем управління, задіяних у виробленні основних засад та реалізації правоосвітньої діяльності. Хоча ключова роль у розвитку правової освіти відводиться системі органів державної влади та управлінню, втім акцент зроблено на розширенні участі суб'єктів самоорганізації населення, що має посприяти покращенню якості правоосвітньої діяльності в Україні.

Список використаної літератури

1. Про Національну програму правової освіти населення : Указ Президента України № 992/2001 від 18.10.2001 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.
2. Енциклопедія освіти / гол. ред. В. Г. Кремень ; Акад. пед. наук України. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 516.
3. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. : Л. Ф. Иличев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М. : Сов. Энциклопедия, 1983. С. 382.
4. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры : в 2 т. Т. 1. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2015. С. 35. (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).
5. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. С. 447, 448.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. С. 123.
7. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. К. : ВПЦ АМУ, 2011. С. 50, 51.
8. Про Національну програму правової освіти населення...
9. Бакуменко В. Д. Статті до базового підручника з державного управління // Збірник вибраних наукових праць : у 4 ч. Ч. 4. К. : АМУ, 2016. С. 51.

O. Polyakova

MODEL AS A DESCRIPTION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF THE POPULATION LEGAL EDUCATION

On the basis of the analysis of scientific literature, law-oriented models proposed by Ukrainian scientists were determined; their generalization was carried out. The functional model of public administration of legal education in Ukraine has been developed and described its main elements and approaches have been defined.

Key words: public management, public administration, legal education, functional model of management, management system, main elements, approaches.

УДК 351.074:614.02

**О. Яремчук,
І. Берлінець**

ПРОБЛЕМАТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Досліджено сучасний стан державного управління у сфері медичної реабілітації. Звернено увагу на появу нових чинників впливу на ефективність державного управління у цій сфері внаслідок процесу трансформації національної системи охорони здоров'я. Визначено основні проблеми та напрями покращання механізмів державного управління у сфері медичної реабілітації як підсистеми національної системи охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління, категорійно-понятійний апарат, медична реабілітація, механізм державного управління, реабілітація, система охорони здоров'я.

Державне управління системою медичної реабілітації є складовою частиною державної політики у сфері охорони здоров'я. Здійснення процесу реформування національної системи охорони здоров'я ставить перед професійною спільнотою медичних працівників, науковців, державних службовців виклики, котрих донедавна важко було передбачити. Високий рівень незадоволеності українського суспільства станом національної системи охорони здоров'я, якістю надання медичної допомоги і медичних послуг, якістю фармацевтичних препаратів, їх ціною доступністю, з одного боку, і повною елімінацією мотиваційної складової роботи медичних працівників (фінансовою, моральною) – з іншого, зумовили потребу впровадження негайних змін у цій сфері з боку держави. Розпочатий процес реформування усіх ланок системи охорони здоров'я зумовив додаткові негативні фактори впливу на систему загалом, зокрема і на підсистему медичної реабілітації.

Метою статті є визначення основних напрямів покращення підсистеми медичної реабілітації як складової національної системи охорони здоров'я в умовах її реформування.

Актуальність дослідження зумовлена зростанням ролі медичної реабілітації у житті людства. Такі фактори, як: 1) глобальне постаріння людства, тобто більша кількість населення буде жити із зниженою фізичною функціональністю; 2) зростання питомої ваги осіб із хронічними захворюваннями; 3) поява осіб із хворобами у стані ремісії чи реконвалесценції, які раніше були невеликовими – вказують на потребу переорієнтації національних систем охорони здоров'я на зростаючі потреби суспільства у реабілітаційній медицині. Сучасні дослідження у сфері державного управління системою охорони здоров'я ще не висвітлювали питання функціонування механізмів державного управління у сфері реабілітаційної медицини. Зростаюча актуальність цієї проблематики, особливо в умовах здійснення Операції об'єднаних сил, а також в умовах реформування національної системи охорони здоров'я потребує окремого наукового дослідження, що й зумовило вибір цієї теми. Окремі аспекти цієї проблематики висвітлені у працях: О. Бісмак,

Л. Вакуленко, Н. Васюк, В. Клапчука, В. Крупи, Ю. Ляного, Я. Радиша, О. Соколової та інші.

Важливу роль у розумінні потреби розвитку реабілітаційної медицини посідає економічний фактор. Фінансові витрати, які несе держава (роботодавець, сім'я) на здійснення реабілітаційних заходів є, за своєю суттю, прямими інвестиціями з високим рівнем рентабельності. Вони не лише прямо знижують витрати на утримання осіб із частковою чи повною непрацездатністю, але й дають змогу суттєво покращити рівень якості життя таких осіб. Залежно від важкості прояву соматичних уражень особи із захворюваннями, які раніше вважалися такими, що інвалідізують людину, на сьогодні, використовуючи досягнення реабілітаційної медицини, можуть виконувати певну, навіть оплачувану, роботу. Розвиток сучасної медицини дає змогу більшому відсотку осіб із тимчасовою частковою непрацездатністю повністю відновити свій функціональний стан і виконувати свої функції у повному обсязі. Тобто, держава, здійснюючи ефективні реабілітаційні заходи для своїх громадян (особливо працездатного віку), що їх потребують, прямо знижує свої соціальні витрати на них, а також опосередковано збільшує кількісно чисельність категорії платників податків. Економічними вигодами для держави щодо реабілітації людей похилого віку і пенсіонерів є те, що покращиться рівень якості їхнього життя і вони менше потребуватимуть стороннього догляду за собою, що знизить витрати держави (родини, власне особи) на забезпечення побуту зокрема, і життєдіяльності загалом.

Ще однією економічною перевагою своєчасного і ефективного надання реабілітаційної допомоги, є те, що таким чином зменшується тривалість перебування пацієнтів у стаціонарних відділеннях закладів охорони здоров'я, підвищується показник кругообігу ліжка, а отже, є можливість оптимізації діяльності такого закладу і скорочення непродуктивних витрат із його бюджету.

Вважається, що вперше термін “реабілітація” був офіційно використаний на конгресі, присвяченому питанням власне реабілітації пацієнтів, хворих на туберкульоз у 1946 р. у Вашингтоні [1]. За іншою версією (О. Соколова, Н. Васюк, Я. Радиш, 2015 із посиланням на S. Usyk, 2003) [2, 3], цей термін у медичній літературі з'явився у 1903 р. у книзі Ф. Буса “Система общего попечительства над больными”.

У сучасній науковій літературі й у нормативно-правових актах різних рівнів трапляються різні трактування терміна “медична реабілітація”. Для кращого розуміння цього процесу проаналізуємо основні з них.

За визначенням Комітету експертів з реабілітації ВООЗ (1963 р.), реабілітація – це процес, “метою якого є запобігання інвалідності під час лікування захворювання і допомога хворому в досягненні максимальної фізичної, психічної, професійної, соціальної та економічної повноцінності, на яку він буде здатний у межах наявного захворювання” [4]. У 1980 р. Комітет ВООЗ дав уточнене визначення медичної реабілітації – це активний процес, метою якого є досягнення повного відновлення порушених внаслідок захворювання або травми функцій, або, якщо це нереально, – оптимальна реалізація фізичного, психічного і соціального потенціалу інваліда, найбільш адекватна інтеграція його в суспільстві.

За визначенням Міжнародної організації праці (МОП), під реабілітацією необхідно розуміти відновлення здоров'я осіб із обмеженими фізичними і психічними можливостями з метою досягнення максимальної їх повноцінності з фізичної, психічної, професійної та соціальної позиції. Отже, основним завданням

реабілітації є запобігання інвалідності в період лікування хвороби, попередження ускладнень і погіршення стану здоров'я в гострий період захворювання [5].

К. Віннер (1973 р.), фахівець із реабілітаційної медицини, дає таке визначення реабілітації: “це цілеспрямована діяльність колективу фахівців у медичному, технічному, фізичному, соціальному, економічному та педагогічному аспектах з метою відновлення здоров'я, нормалізації і зміцнення порушених здібностей людини і повернути його до активної участі у суспільно-трудовій діяльності” [6].

Австралійська медична асоціація експертів із реабілітації під терміном “реабілітація” розуміє процес, який забезпечує найвищий можливий рівень відновлення втрачених із тієї чи іншої причини функцій і здібностей, що досягається за допомогою розвитку фізичних компенсаторних механізмів і психологічного врегулювання за допомогою використання медичних, фізкультурних, інженерних, освітніх і професійних служб [7].

У Великому тлумачному словнику української мови подається таке визначення медичної реабілітації: комплекс медичних, педагогічних, професійних засобів, спрямованих на відновлення (або компенсацію) порушених функцій організму і працездатності хворих та інвалідів [8].

Там же надається визначення психологічної реабілітації як комплексу заходів, що сприяють психологічній підготовці хворого до необхідної адаптації, реадптації або перекваліфікації при неповному відновленні його професійних навичок [9].

Сучасні вітчизняні дослідники подають такі трактування терміна “медична реабілітація”:

– суспільно необхідне функціональне й соціально-трудове відновлення хворих та інвалідів, що здійснюється комплексним проведенням медичних, психологічних, педагогічних, професійних, юридичних, державних, суспільних й інших заходів, за допомогою яких можна повернути потерпілих до звичайного життя і праці, відповідно до їх стану [10];

– складний багатofакторний процес, який враховує різноманітні, тісно пов'язані і взаємодоповнюючі види, серед яких виділяють медичну, фізичну, психологічну, соціальну, професійну, економічну, педагогічну, спортивну, побутову, технічну, оздоровчу та правову реабілітацію [11];

– сукупність заходів, що допомагають особам, які мають або у яких можуть виникнути обмеження життєдіяльності, досягнути та підтримувати оптимальний рівень функціонування у взаємодії з навколишнім середовищем, соціальну інтеграцію та незалежність [12];

– система державних, соціально-економічних, психологічних, медичних, професійних, педагогічних заходів, спрямованих на відновлення здоров'я людини, її працездатності і соціального статусу, яка базується на біологічних (здатності організму пристосовуватись до певних умов функціонування в результаті компенсаторно-відновлювальних процесів), соціально-економічних (корисності для суспільства праці інвалідів, які мають, як правило, глибокі професійні знання і великий життєвий досвід), психологічних (властивості особистості до відчуття престижу і бажання відчутти корисність і цінність своєї праці), морально-етичних (принцип високого гуманізму, притаманний суспільству) та науково-методичних (сучасні досягнення медицини, тісно пов'язані з досягненнями суміжних наук, розвитком техніки, які забезпечують комплексне вирішення і значний прогрес у відновній і замісній терапії) основах [13].

Враховуючи вищенаведені визначення і визначення механізму державного управління системою охорони здоров'я (З. Надюк, 2009 р.) [14], під державним управлінням медичною реабілітацією, ми розуміємо, комплексний вплив держави (шляхом застосування політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів, практичних заходів, важелів, стимулів) на суб'єкти національної системи охорони здоров'я, котрі здійснюють свою діяльність щодо забезпечення якнайповнішого відновлення (або максимальної компенсації), втрачених внаслідок дії набутих чинників функцій, здібностей і здатностей індивідуума.

Проаналізуємо основні умови надання реабілітаційної допомоги і реабілітаційних послуг у національній системі охорони здоров'я. Згідно з чинним національним законодавством (Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”) під терміном “медична реабілітація” розуміється вид медичної допомоги, що надається пацієнтам в амбулаторних і стаціонарних умовах і враховує систему медичних та інших заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання [15].

Медична реабілітація здійснюється безоплатно державними та комунальними закладами охорони здоров'я, з якими укладено договори про медичне обслуговування населення, за направленням, відповідно до медичних показань, державного чи комунального закладу охорони здоров'я, в якому пацієнтові надавалася вторинна (спеціалізована) чи третинна (високоспеціалізована) медична допомога. Вона призначається пацієнтам у таких випадках [16]: а) після закінчення гострого періоду захворювання у разі наявності обмежень життєдіяльності; б) з уродженими та спадковими патологічними станами, набутими порушеннями опорно-рухового та мовного апарату, вадами зору та слуху; в) у разі встановлення стійкої непрацездатності (інвалідності).

Нагадаємо, що в Алма-Атинській декларації, прийнятій Міжнародною конференцією по первинній медико-санітарній допомозі (12.08.1978 р.) у п. 2 розділу VI вказано, що первинна медико-санітарна допомога націлена на вирішення основних медико-санітарних проблем у громаді і забезпечує, відповідно, служби оздоровлення, профілактики, лікування та реабілітації [17]. Таким чином, стверджується, що сімейний лікар, хто перший стикається з пацієнтом, окрім надання рекомендацій і здійснення заходів щодо оздоровлення, профілактики і лікування пацієнта, повинен надавати йому чи скеровувати на надання реабілітаційної допомоги і послуг.

Основними завданнями медичної реабілітації вважаються такі [18]:

- функціональне відновлення (повне або компенсація при недостатньому чи відсутності відновлення);
- пристосування до повсякденного життя і праці;
- залучення до трудового процесу;
- диспансерний нагляд за реабілітованими, пристосування до повсякденного життя.

Основними принципами медичної реабілітації є такі [19]:

- безперервність і ґрунтовність (реабілітація повинна здійснюватися, починаючи від виникнення хвороби або травми і до повного повернення людини в суспільство);

- комплексність (проблема реабілітації повинна вирішуватися комплексно, з урахуванням всіх її аспектів);
- доступність (реабілітація повинна бути доступною для всіх, хто її потребує);
- гнучкість (реабілітація повинна пристосовуватися до постійно мінливої структури хвороби, а також враховувати технічний прогрес і зміни соціальних структур).

В Україні на сьогодні державне управління у сфері реабілітації здійснюється Міністерством охорони здоров'я (медична реабілітація), Міністерством соціальної політики (соціальна реабілітація, надання допоміжних засобів), Міністерством освіти і науки (науково-педагогічний супровід і підготовка кадрів з реабілітації). Такий розподіл повноважень, на нашу думку, призводить до нестачі координації між вищеперахованими владними інституціями.

У Міністерстві охорони здоров'я України у складі Управління медико-соціальної допомоги населенню створений Відділ медичної реабілітації, паліативної та хоспісної допомоги і Сектор санаторно-курортного лікування. Науково-методичний супровід функціонування системи медичної реабілітації здійснюють різні науково-дослідні установи.

Щодо професійної освіти у сфері медичної реабілітації, то основними принципами підготовки фахівців за напрямом “реабілітаційна медицина” мають стати такі: пацієнтоцентричність, цілеспрямованість, мультидисциплінарність команди, повага до гідності людини, забезпечення їй повного спектру можливостей, незважаючи на наявність будь-яких функціональних розладів.

Враховуючи сучасні процеси трансформації національної системи охорони здоров'я з її переорієнтацією на засади сімейної медицини, є потреба забезпечення можливості підвищення фахової кваліфікації у сфері медичної реабілітації вже працюючих сімейних лікарів і здобуття такої студентами відповідних спеціальностей медичних ЗВО.

Висновки

Досліджено сучасний стан державного управління у сфері медичної реабілітації. Зазначено, що поява нових чинників негативно вплинула на ефективність державного управління у цій сфері внаслідок процесу трансформації національної системи охорони здоров'я.

На основі здійсненого аналізу термінів “державне управління у сфері охорони здоров'я”, “медична реабілітація”, “реабілітація” запропоноване авторське визначення терміну “державне управління медичною реабілітацією”, під яким розуміється комплексний вплив держави (шляхом застосування політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів, практичних заходів, важелів, стимулів) на суб'єкти національної системи охорони здоров'я, котрі здійснюють свою діяльність щодо забезпечення якнайповнішого відновлення (або максимальної компенсації) втрачених внаслідок дії набутих чинників функцій, здібностей і здатностей індивідуума.

Визначені основні проблеми та напрями покращання механізмів державного управління у сфері медичної реабілітації як підсистеми національної системи охорони здоров'я. До них належить такі проблеми: недосконалість та неврегульованість законодавчої та нормативної бази; уніфікація стандартів надання реабілітаційної допомоги, незалежно від підпорядкування закладу, де вона надається; кадрове забезпечення процесу реабілітації, яке не досягає світових та європейських стандартів; створення власних мультидисциплінарних реабілітаційних

команд (лікар фізичної та реабілітаційної медицини, фізичний терапевт, ерготерапевт, логотерапевт, соціальний працівник, психолог, протезист-ортезист, реабілітаційна медична сестра).

Напрямами подальших досліджень у цій сфері можуть бути: розробка єдиної державної обов'язкової програми розвитку медичної реабілітації і надання реабілітаційної допомоги і послуг; уніфікації процесу надання реабілітаційної допомоги, починаючи від сімейного лікаря чи будь-якого іншого спеціаліста, хто вперше зіштовхується з особою, котра потребує медичної реабілітації, а також удосконалення системи здобуття професійної освіти і забезпечення процесу підвищення кваліфікації фахівців у цій сфері. На сьогодні ще не розроблена дієва концепція інтеграції реабілітаційних заходів до протоколів надання первинної медико-санітарної допомоги. З боку професійної системи освіти є потреба підвищення фаховості сімейних лікарів за рахунок знань щодо реабілітаційних заходів.

Список використаної літератури

1. Ляной Ю. О. Визначення видів реабілітації у професійній підготовці майбутніх магістрів з фізичної реабілітації // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету, 2013. № 112. Т. 2. С. 177—181. URL : http://visnyk.chnpu.edu.ua/?wpfb_dl=2278.

2. Соколова О. М., Васюк Н. О., Радиш Я. Ф. Реабілітація військовослужбовців: термінологія, класифікація, принципи та особливості (до проблеми державного регулювання реабілітації особового складу збройних сил України) // Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 23. С. 148—155.

3. Usyk S. F. Features landmark sanatorium rehabilitation of the wounded limb in modern conditions / Abstract of Ph. D. dissertation, Medical sciences. M. : [s. n.], 2003. P. 22.

4. Крупа В. В. Зміст та значення медичної реабілітації у загальній підготовці фахівця з фізичної реабілітації // Україна : зб. наук. пр. Хмельницького інституту соціальних технологій Університету, 2013. № 1(7). С. 126—130.

5. Белікова Н. О. Основні визначення фізично-реабілітаційної освіти // Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами. 2009. № 6(8). URL : <http://ap.uu.edu.ua/article/177>.

6. Ляной Ю. О. Визначення видів реабілітації у професійній підготовці майбутніх магістрів з фізичної реабілітації... С. 177—181.

7. Белікова Н. О. Основні визначення фізично-реабілітаційної освіти...

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.

9. Там само. 1728 с.

10. Крупа В. В. Зміст та значення медичної реабілітації у загальній підготовці фахівця з фізичної реабілітації... С. 126—130.

11. Ляной Ю. О. Визначення видів реабілітації у професійній підготовці майбутніх магістрів з фізичної реабілітації... С. 177—181.

12. Про систему реабілітації в Україні : проект Закону України. URL : <https://novynarnia.com/2017/10/02/zakon-ukrayini-pro-sistemu-reabilitatsiyi-v-ukrayini-proekt>.

13. Основи фізичної реабілітації : навч. посіб. / за заг. ред. Л. О. Вакуленко, В. В. Клапчука. Т. : ТНПУ, 2010. 234 с.

14. Надюк З. О. Державне регулювання ринку медичних послуг в Україні : монографія / предмова проф. В. М. Огаренка. Запоріжжя, 2008. 296 с.

15. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України № 2801-ХІІ від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.

16. Там само.

17. Алма-Атинська декларація : прийнята Міжнародною конференцією по первинній медико-санітарній допомозі 12.09.1978 р. URL : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/almaata78.shtml.

18. Крупа В. В. Зміст та значення медичної реабілітації у загальній підготовці фахівця з фізичної реабілітації... С. 126—130.

19. Ренкер К. Основы реабилитации: научный обзор / пер. с нем. М., 1980. С. 22.

O. Yaremchuk,

I. Berlinets

PROBLEMED PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MEDICAL REHABILITATION IN THE PROCESS OF THE NATIONAL HEALTH SYSTEM TRANSFORMATION

The article deals with the current state of public administration in the field of medical rehabilitation. Attention is drawn to the emergence of new factors affecting the effectiveness of public administration in this area because of the transformation of the national health system. The main problems and directions of improvement of mechanisms of public administration in the field of medical rehabilitation as the subsystem of the national health care system are determined.

Key words: public administration, categorical-conceptual apparatus, medical rehabilitation, mechanism of public administration, rehabilitation, health care system.