

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 18



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

**Редакційна колегія:**

**Сташис Римантас** – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор  
**Баштанник Віталій Володимирович** – доктор наук з державного управління, професор  
**Бендаравечіне Ріта** – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор  
**Гавкалова Наталія Леонідівна** – доктор економічних наук, професор  
**Дзієканські Павел** – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор  
**Жуковскіс Ян** – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування  
**Мінакова Світлана Михайлівна** – доктор економічних наук, професор  
**Парубчак Іван Орестович** – доктор наук з державного управління, професор  
**Пілелієне Ліна** – доктор економіки, професор маркетингу, професор  
**Покатаєв Павло Сергійович** – доктор наук державного управління, професор  
**Шапошников Костянтин Сергійович** – доктор економічних наук, професор

**Електронна сторінка видання – [www.pag-journal.iei.od.ua](http://www.pag-journal.iei.od.ua)**

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту  
економіки та інновацій (протокол № 8 від 31.08.2020 року)**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія "Б")  
у галузі публічного управління (281 – Публічне управління та адміністрування)  
відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»  
zareєстровано Міністерством юстиції України  
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 22898-12789Р від 17.07.2017 р.)

## ЗМІСТ

**СЕКЦІЯ 1****ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Васиньова Н.С.**ЗАСТОСУВАННЯ KEYС-ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОЦЕСІ  
МАГІСТЕРСЬКОЇ ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....7**Максимова А.Я.**ВПЛИВ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ДЕМОКРАТИЧНІ  
ТЕНДЕНЦІЇ В УКРАЇНІ.....11**Масляк Т.Р.**

СУЧАСНІ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ.....15

**СЕКЦІЯ 2****МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Безена І.М.**МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ТА СТРУКТУРНІ  
ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕРЕЖІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....20**Вілюк О.І., Кхумуч О.В.**FACTOR OF INFLUENCE OF DIGITAL ECONOMY TO DETERMINATION  
OF LEVEL OF UNEMPLOYMENT IN UKRAINE.....27**Ведмідь П.В.**РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....32**Галушка В.Ю.**МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОЄКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ  
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....37**Грищенко Г.А.**МЕХАНІЗМ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ  
В УКРАЇНІ.....41**Котляр Л.І.**ПРОБЛЕМА ВПЛИВУ МОТИВАЦІЇ НА ПРОКРАСТИНАЦІЮ  
В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....49**Лукін С.Ю.**ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ  
ДЛЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....55**Махначова Н.М., Махначов М.В.**ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ КОМПЕТЕНЦІЙ МЕНЕДЖЕРА  
МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ.....60**Непомнящий О.М., Марушева О.А., Медведчук О.В., Гаврилов А.В.**ОСОБЛИВОСТІ ПРИМІРНОГО ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ  
ІНЖЕНЕРНО-КОНСУЛЬТАЦІЙНИХ ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ.....65**Олешко А.А., Федоряк Р.М., Цалко Т.Р.**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ  
В УМОВАХ КОРОНАВІРУСНОЇ КРИЗИ.....71**Оргієць О.М.**КРАУДСОРСІНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ  
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....75**Прав Ю.Г.**МОДЕЛЮВАННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ  
ЗАХИЩЕНОСТІ НАСЕЛЕННЯ У ЖИТЛОВОМУ БУДІВНИЦТВІ.....82**Чорний О.В.**ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ФАКТОРІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ  
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ  
В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ В УКРАЇНІ.....88

**СЕКЦІЯ 3  
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

**Малахова Т.В.**  
КАДРОВИЙ СТЕРЕОТИП ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ЙОГО СКЛАДНИКИ..... 93

**Мельниченко А.А., Шабаш І.Р.**  
ВАРІАТИВНІСТЬ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ  
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....97

**СЕКЦІЯ 4  
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

**Головка А.А.**  
СПІВПРАЦЯ МІЖ ГРОМАДАМИ У РОЗБУДОВІ СОЦІАЛЬНОЇ  
СТІЙКОСТІ РЕГІОНУ.....104

**СЕКЦІЯ 5  
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

**Аулін О.А.**  
БЕЗПЕКОВИЙ ЧИННИК У МІЖНАРОДНИХ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЯХ  
ЗА УЧАСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-БІБЛІОГРАФІЧНИХ ЦЕНТРІВ..... 110

**Кукін І.В.**  
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗМІЦНЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ  
У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19.....114

**Тихоненко О.О.**  
СТАН ПРОФАЙЛІНГУ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
(НА ПРИКЛАДІ ЕМПІРИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ).....119

**РЕЦЕНЗІЇ**

**Зубчик О.А.**  
РЕЦЕНЗІЯ НА НАУКОВУ МОНОГРАФІЮ ОРЕЛ МАРІЇ ГРИГОРІВНИ  
«ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ».....125

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Ганущин С.Н.**  
ЕТАЛОН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ЩО ҐРУНТУЄТЬСЯ НА ЗАСАДАХ  
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНСЬКУ РЕАЛЬНІСТЬ.....127

**Дацій О.І., Сервецький І.В., Пивоваров К.В., Куташев І.В.**  
МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ  
УКРАЇНИ (НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ) В БЕЗПЕКОВОМУ КОНТЕКСТІ.....131

**Колісніченко Р.М., Мартишин Д.С., ШвецьК.П.**  
СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СВІТОВОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ЯДЕРНОГО СТРИМУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ...137

**Малишев К.В.**  
ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ  
ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК СИМПТОМІВ ПРОБЛЕМ.....143

**Лілеєв М.О.**  
ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ  
У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ДОРІГ.....156

**НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....161**

## CONTENTS

### SECTION 1

#### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Vasynova N.S.</b> APPLICATION OF CASE-TECHNOLOGIES IN THE PROCESS OF MASTER'S PREPARATION OF PUBLIC OFFICERS.....	7
<b>Maksymova A.Ia.</b> THE INFLUENCE OF MODERNIZATION PROCESSES ON DEMOCRATIC TENDENCIES IN UKRAINE.....	11
<b>Masliak T.R.</b> MODERN THEORIES OF DEVELOPMENT MANAGEMENT OF REGIONAL SYSTEMS.....	15

### SECTION 2

#### MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

<b>Bezena I.M.</b> MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN SECONDARY EDUCATION AND STRUCTURAL TRANSFORMATIONS OF THE NETWORK: REGIONAL ADMINISTRATION.....	20
<b>Bilyk O.I., Khymych O.V.</b> FACTOR OF INFLUENCE OF DIGITAL ECONOMY TO DETERMINATION OF LEVEL OF UNEMPLOYMENT IN UKRAINE.....	27
<b>Vedmid P.V.</b> THE ROLE OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN ENSURING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	32
<b>Halushka V.Iu.</b> METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF PROJECT MANAGEMENT IN PUBLIC MANAGEMENT.....	37
<b>Hryshchenko H.A.</b> HUMAN RESOURCES MECHANISM FOR INCLUSIVE EDUCATION IN UKRAINE.....	41
<b>Kotliar L.I.</b> THE PROBLEM OF THE INFLUENCE OF MOTIVATION ON PROCRASTINATION IN THE PROFESSIONAL ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS.....	49
<b>Lukin S.Iu.</b> PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC SPACE FOR RURAL DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION.....	55
<b>Makhnachova N.M., Makhnachov M.V.</b> DEVELOPMENT OF MANAGEMENT COMPETENCES OF A HEALTH INSTITUTION MANAGER IN MODERN CONDITIONS.....	60
<b>Nepomniashchyi O.M., Marusheva O.A., Medvedchuk O.V., Havrylov A.V.</b> FEATURES OF A MODEL AGREEMENT FOR CONSULTING ENGINEERING SERVICES IN CONSTRUCTION.....	65
<b>Oleshko A.A., Fedoriak R.M., Tsalko T.R.</b> PUBLIC ADMINISTRATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF CORONAVIRUS CRISIS.....	71
<b>Orhiiets O.M.</b> CROWDSOURCING AS A TOOL FOR DEVELOPING THE INSTITUTIONAL MEMORY IN THE GOVERNMENTAL BODIES.....	75
<b>Prav Yu.H.</b> MODELING OF PROSPECTIVE REGULATION OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION IN HOUSING.....	82
<b>Chornyj O.V.</b> PECULIARITIES OF MANAGEMENT FACTORS OF HEALTH SYSTEM TRANSFORMATION AT THE PRESENT STAGE IN THE CONTEXT OF PUBLIC WELL-BEING IN UKRAINE.....	88

**SECTION 3  
PUBLIC SERVICE**

**Malakhova T.V.**  
PERSONNEL STEREOTYPE OF PUBLIC SERVICE AND ITS COMPONENTS.....93

**Melnychenko A.A., Shabash I.R.**  
VARIABILITY OF APPROACHES TO EVALUATION OF EFFICIENCY  
OF CIVIL SERVANTS..... 97

**SECTION 4  
LOCAL GOVERNMENT**

**Holovka A.A.**  
COOPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES  
FOR SOCIAL STABILITY IN THE REGION..... 104

**SECTION 5  
PUBLIC GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY  
AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER**

**Aulin O.A.**  
SAFE FACTOR IN INTERNATIONAL STRATEGIC COMMUNICATIONS  
WITH THE PARTICIPATION OF STATE INFORMATION  
AND BIBLIOGRAPHY CENTERS..... 110

**Kukin I.V.**  
SOME ISSUES OF STRENGTHENING OF THE INDIVIDUAL INFORMATION  
SECURITY DURING THE COVID-19 PANDEMIC..... 114

**Tykhonenko O.O.**  
THE STATE OF PROFILING IN THE FIELD OF STATE SECURITY  
(ON THE EXAMPLE OF EMPIRICAL RESEARCH)..... 119

**REVIEWS**

**Zubchuk O.A.**  
REVIEW OF THE SCIENTIFIC MONOGRAPH BY OREL MARIIA HRYHORIVNA  
"THEORETICAL FRAMEWORKS OF GOVERNANCE  
IN THE FIELD OF POLITICAL SECURITY"..... 125

**CURRENT ISSUES IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE**

**Hanushchyn S.N.**  
STANDARD OF PUBLIC GOVERNANCE BASED ON THE PRINCIPLES OF  
IMPLEMENTATION OF EUROPEAN EXPERIENCE INTO THE UKRAINIAN REALITY.. 127

**Datsii O.I., Servetskyi I.V., Pyvovarov K.V., Kutashev I.V.**  
MECHANISMS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION  
OF THE STATE SUBJECT POLICY OF UKRAINE (ON THE TERRITORIAL RIVNI)  
IN A SAFE CONTEXT..... 131

**Kolisnichenko R.M., Martyshyn D.S., Shvets K.P.**  
STRATEGIC APPROACHES TO WORLD DEVELOPMENT OF PUBLIC  
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NUCLEAR CONTROL:  
THEORETICAL AND HISTORICAL ANALYSIS..... 137

**Malyshev K.V.**  
ASSESSMENT OF THE RESULTS OF STATE POLICY IMPLEMENTATION  
IN THE SPHERE OF LAW ENFORCEMENT SYSTEM TRANSFORMATION  
AS SYMPTOMS OF PROBLEMS..... 143

**Lileiev M.O.**  
FEATURES OF PUBLIC PROJECT MANAGEMENT IN THE FIELD  
OF ROAD CONSTRUCTION..... 156

**A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES..... 161**

## СЕКЦІЯ 1

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### ЗАСТОСУВАННЯ КЕЙС-ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОЦЕСІ МАГІСТЕРСЬКОЇ ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

#### APPLICATION OF CASE-TECHNOLOGIES IN THE PROCESS OF MASTER'S PREPARATION OF PUBLIC OFFICERS

*До комплексу найскладніших проблем у системі освіти України, які вимагають вирішення, належить низький рівень розвитку та запровадження інтерактивних технологій навчання в освітній процес закладів вищої освіти (далі – ЗВО). Це впливає на якість надання освітніх послуг і професійну підготовку фахівців, зокрема із публічного управління.*

*У цьому контексті постає необхідність створення новітнього освітнього середовища, яке відповідає сучасним освітнім тенденціям, забезпечує здобуття якісної вищої освіти і стане початком формування інноваційно спрямованої освітньої парадигми. Необхідним супроводом реалізації такої парадигми є саме сучасні інтерактивні методи навчання. Впровадження кейс-технологій у сферу освіти, зокрема за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр», як форми інтерактивного навчання є передумовою підготовки й підвищення якості їхньої професійної виучки.*

*У статті розглянуто особливості змісту кейсів у навчальній методиці “case-study”, окреслено вітчизняні проблеми, які виникають при формуванні кейсів, визначено основну ідею використання методу в процесі підготовки фахівців із публічного управління в умовах магістратури.*

*Акцентовано увагу на тому, що кейс-технології впливають на активне засвоєння теоретичних знань; розвиток аналітичних, дослідницьких і комунікативних навичок; формування професійних навичок; розвиток особистісних якостей. Авторка зазначає, що використання методу в освітньому процесі закладів вищої освіти вирішить головне завдання викладача – поєднання теоретичного складника курсу з практичним і знання з очікуваними програмними результатами навчання (компетентностями).*

*Наведено та охарактеризовано використання конкретних «приймів» кейс-технологій при підготовці публічних службовців в умовах магістратури за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» на прикладі кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка».*

*Узагальнення наукової інформації щодо застосування методу кейсів у навчальних програмах публічного управління дозволяє кожному закладу вищої освіти оптимізувати процес впровадження кейс-методу в освітній процес, а розглянуті «прийоми» кейс-технологій можуть бути використані викладачами ЗВО на практиці.*

**Ключові слова:** кейс-технології, кейс-стаді, публічне управління та адміністрування, заклади вищої освіти України.

*The complex problems in the educational system of Ukraine that obviously need to be addressed includes the low level of development and implementation of interactive teaching technologies in the educational process of higher educational institutions. This accordingly affects the quality of provision of educational services and training of specialists, in particular in public administration.*

*In this context, the need arises to create a new educational environment that meets modern educational trends, provides high-quality higher education and will be the beginning of the formation of an innovative educational paradigm. The modern interactive teaching methods are a necessary support for the implementation of such a paradigm. The implementation of case-technologies in the field of education, in particular, at a Master degree educational and qualification program, as a form of interactive teaching, is a prerequisite for the preparation and improvement of the quality of their professional training.*

*The necessary support for the implementation of such a paradigm is precisely the introduction of new, interactive teaching methods. It has been established that the use of case-technologies in the educational sphere of higher education institutions as a form of interactive teaching is the basis for the training of highly qualified specialists and improving the quality of their professional training.*

*The article discusses the features of the content of cases in the case-study educational methodology, identifies domestic problems that arise in the formation of cases, and defines the fundamental idea of using the method in the process of training public administration specialists in a Master degree program.*

*Attention is focused on the fact that case-technologies influence the active assimilation of theoretical knowledge; development of analytical, research and communication skills; formation of professional skills; development of personal qualities. The author notes that the use of the method in the educational process of higher educational institutions will solve the main task of the teacher, namely: a combination of the theoretical component of the course with the practical one and knowledge with the expected programmed training outcomes (competencies).*

*The use of specific “techniques” of case technologies in the preparation of public officers in a Master degree program of the specialty “Public Management and Administration” on the example of the Department of Public*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.1>

**Васиньова Н.С.**

к. пед. наук,  
старший викладач кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами  
Луганський національний університет імені Тараса Шевченка

*Service and Management of Educational and Social Institutions of the State Institution "Taras Shevchenko Lugansk National University" is given and characterized.*

*The generalization of scientific information on the application of the case-study method in public administration programs allows each institution of higher education to optimize the*

*process of introducing the case-study method into the educational process, and considered "techniques" of case-technologies can be used in practice by teachers of higher education institutions.*

**Key words:** case-technologies, case study, public management and administration, higher educational institutions of Ukraine.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** До комплексу найскладніших проблем у системі освіти України, які вимагають вирішення, належить низький рівень розвитку та запровадження інтерактивних технологій навчання в освітній процес закладів вищої освіти. Це впливає на якість надання освітніх послуг і професійну підготовку фахівців, зокрема із публічного управління.

У цьому контексті постає необхідність створення новітнього освітнього середовища, яке відповідає сучасним освітнім тенденціям, забезпечує здобуття якісної вищої освіти та стане початком формування інноваційно спрямованої освітньої парадигми. Необхідним супроводом реалізації такої парадигми є саме сучасні інтерактивні методи навчання. Отже, впровадження кейс-технологій у сферу освіти, зокрема за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр», як форми інтерактивного навчання є передумовою підготовки висококваліфікованих спеціалістів і підвищення якості їхньої професійної виучки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання застосування та впровадження інноваційних технологій в освітню систему знаходиться на стадії всебічного аналізу і є предметом досліджень багатьох учених і педагогів (Р.Акальмаз, Т.Бучинська, О.Павленко, Н.Осіна, О.Мармаза, М.Шмардак, С.Шумська).

Серед зарубіжних науковців теоретичні та практичні питання використання case-study репрезентовано в розвідках Е.Монтера, М.Лідере, Дж.Ерскіна, М.Норфі. У вітчизняній освітній практиці застосування методу аналізу ситуацій перебуває на початковому етапі. Проте фахівці українського Центру інновацій та розвитку, серед яких Ю.Сурмін, А.Сидоренко, В.Лобода, А.Фурда, активно працюють над цією темою [3].

Вказане дає змогу виокремити суперечність між необхідністю застосування кейс-технологій в освітньому процесі закладів вищої освіти, що є необхідним компонентом підготовки кваліфікованих фахівців, і наявною практикою формального використання методів, відсутністю розроблених кейсів на основі власного управлінського досвіду країни.

**Метою статті** є теоретичне обґрунтування використання кейс-технологій в освітньому процесі закладів вищої освіти в Україні; розгляд окремих технік (прийомів) кейс-технологій під час викладання конкретних дисциплін при підготовці публічних службовців в умовах магістратури.

**Виклад основного матеріалу.** Кейс-технології – це використання конкретних випадків (ситуацій, історій, тексти яких називаються «кейсом») для спільного аналізу, обговорення або вироблення рішень [7].

Аналіз літератури з проблематики [4; 6; 7; 8; 9] показав, що відповідно до відображення матеріалу, виду отримання та обробки інформації, процесу прийняття рішення, проблеми й оцінки рішення до кейс-технологій належить метод ситуаційного аналізу, метод інциденту, метод розбору ділової кореспонденції, ігрове проектування; метод ситуаційно-рольових ігор, метод дискусії. Тобто, кейс-технології становлять певний комплекс методів аналізу.

Методику кейс-технологій органічно впроваджують в освітній процес практично всіх дисциплін, окрім точних, де істина однозначна (математика, бухгалтерський облік, інформатика). Цього не можна сказати про викладання таких дисциплін, як менеджмент, політологія, публічне управління, оскільки воно становить опис певної ситуації (проблеми), різноманіття варіантів їхнього розвитку, де істина існує у вигляді деякої множини думок, сукупності істин [9].

Якщо говорити про використання методу кейсів у навчальних програмах публічного управління, то основна ідея його використання в процесах підготовки службовців органів державної влади та місцевого самоврядування будується на усвідомленні того, що публічне управління – це насамперед практична діяльність, тому для її здійснення необхідний величезний арсенал знань, практичних навичок і вмій. Потрібний не просто набір абстрактних теоретичних знань, а знань, які узагальнюють практику на основі конкретних прикладів із роботи службовців [1, с. 47]. Власне основою кейс-технологій є інструмент інтенсивного та інтерактивного навчання, що доз-



воляє продемонструвати, як теорію можна застосовувати на практиці [5, с. 222].

Підготовка магістрів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування» за своєю специфікою значно відрізняється від інших чинних освітніх програм: по-перше, як здебільшого практична діяльність; по-друге, викладачі зазвичай мають справу з дорослою аудиторією, з певною базою особистих знань і практичного досвіду, що важливо враховувати та за можливості продуктивно використовувати в процесі навчання через ситуаційний аналіз. Типові труднощі, з якими стикався слухач, який працює, на практиці можливо використовувати при розробці кейсів. Це дозволить підготувати магістрантів до вирішення різнопланових, конкретних ситуацій, з якими вони можуть реально зіткнутися в професійній діяльності.

Відповідно до мети дослідження, опрацювавши наукову літературу з цього питання та враховуючи практичний досвід викладання на кафедрі публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка», наведемо й охарактеризуємо кілька прикладів використання технік («прийомів») кейс-технологій в освітньому процесі більш детально.

Прийом інсценування, або «виконання ролей». Студенти виконують ролі дійових осіб ситуації. При цьому на практичних заняттях створюється обстановка, наближена до дійсності. Виконуючи роль конкретної особи, слухач занурюється в мотиви її поведінки. Виконання ролей змушує задуматися над необхідністю враховувати позиції всіх зацікавлених сторін, вчить аналізувати власну поведінку і спостерігати за діяльністю інших у певній ситуації.

Прийом «інциденту». Під цим прийомом розуміється найпростіша конфліктна ситуація, яка може виникнути в реальній діяльності й вимагає від керівника оперативного її розв'язання та вирішення.

Слухачам без попередньої підготовки дається коротка інформація про конкретний випадок (інцидент), який мав місце у робочому процесі. Щоб прийняти правильне рішення, студенти можуть поставити додаткові питання викладачеві, окреслити свій варіант пояснення ситуації і прийняти власне рішення.

У подальшому колективному обговоренні виявляють помилки в запитих інформації, відтворюють дійсну ситуацію, визначають проблему й аналізують рішення слухачів (наприклад, з курсу «Етика у публічному управлінні» магістрантам пропонується змоделювати та

проаналізувати такі ситуації: громадянин прийшов до керівника зі скаргою; керівник проводить бесіду з державним службовцем (жінкою), одяг якої не відповідає чинним вимогам (дрес-коду); громадянин заходить у кабінет без дозволу та починає кричати на державних службовцями тощо).

Для створення практичної ситуації до аналізу кейс-стаді може додаватися й розбір ділової кореспонденції, що передбачає розв'язання кейсу за допомогою опрацювання, складання документів для реалізації відповідного заходу та прийняття управлінського рішення. Зазначений вище метод можна активно використовувати в курсах «Кадрове діловодство в органах державного управління та місцевого самоврядування», «Управлінське документознавство в публічній сфері» тощо.

Проаналізувавши завдання, запропоновані Київським міським центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади щодо щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» ділових документів [2], ми дійшли висновку, що для прикладу окремі з них можна адаптувати в освітній процес закладів вищої освіти з метою створення максимально наближеного професійного середовища для магістрантів.

Ситуація для розгляду з метою розвитку молодіжного волонтерського руху, утвердження та пропаганди здорового способу життя серед дітей і молоді. Проводиться Всеукраїнська благодійна акція «Почуйте всі!». Керівник органу державної влади, у якому ви працюєте, прийняв рішення про утворення організаційного комітету з підготовки та проведення зазначеної благодійної акції. Підготуйте перелік необхідних документів для організації заходу та розробіть проект доручення керівника органу державної влади щодо проведення заходу.

Вкінці заняття весь комплекс дій студента-«керівника» або кожної окремої підгрупи обговорюється. Головною метою виконання запропонованих ситуаційних завдань є оцінка і теоретичних знань, і практичних навичок здобувачів у сфері документального забезпечення управління комплексними завданнями, які входять до компетенції органу влади. Важливо усвідомлювати, що відмінність кейсів зі сфери публічного управління від інших зумовлена специфікою публічного управління.

Під час проведення занять важливо використовувати не лише друковані (текстові) кейси, а й урізноманітнювати їх графіками, таблицями, діаграмами, ілюстраціями, що робить їх більш наочними. Останнім часом

важливим елементом кейсу є відео або його мультимедійний складник. Проте відсутність певного технічного оснащення закладу освіти призведе до труднощів застосування відео-кейсів. Отже, щоб кейс був особливим видом навчального матеріалу, потрібно звернути увагу на спосіб подання цього матеріалу.

Так, відеокейси доцільно використовувати з дисциплін «Публічна політика», «Іноземна мова», «Публічна комунікація і ділова мова в публічному управлінні». Можна запропонувати студентам переглянути та проаналізувати публічний виступ державного службовця, громадське слухання, уривок дебатів, прослухати телефону розмову тощо. Після перегляду відео(аудіо)кейсів запропонувати для обговорення проблемні питання: *Які проблеми спілкування між державними службовцями (політиками) ви помітили? Ваша думка з приводу виникнення такої ситуації? Чи можлива така поведінка, ситуація в публічній сфері? Чи траплялася така ситуація з вами? Як, на вашу думку, можна вирішити цю проблему? Які наслідки може спровокувати запропонована ситуація? Запропонуйте шляхи подолання невміння організувати процес спілкування.*

Зауважимо, що для широкого застосування кейс-технологій у ЗВО доцільним є формування бази кейсів із різних дисциплін. Але викладачам під час їх розроблення необхідно забезпечити тісний взаємозв'язок запропонованого матеріалу кейсу із чинним законодавством і практичною діяльністю, враховуючи постійні зміни.

**Висновки.** Отже, активне впровадження кейс-технологій в освітню систему ЗВО є передумовою підготовки висококваліфікованих (практико орієнтованих) спеціалістів, запорукою покращення якості вищої освіти в Україні. Проте особливості використання кейс-технологій при підготовці публічних службовців все ж вимагають розроблення методологічного супроводу для впровадження методу аналізу ситуацій у підготовці магістрів із максимально щільним застосуванням практики в цій сфері, враховуючи українські реалії.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у вивченні зарубіжного досвіду використання кейс-технологій та розкритті впливу інтерактивних методів навчання на розвиток у студентів навичок “soft skills”.

Узагальнення наукової інформації щодо застосування методу кейсів у навчальних програмах публічного управління дозволяє кожному закладу вищої освіти оптимізувати процес впровадження кейс-методу в освітній процес, а розглянуті «прийоми» кейс-технологій можуть бути використані викладачами ЗВО на практиці.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ворона П. Методика “CASE STUDY” у навчальному процесі вишів при підготовці фахівців із публічного управління. *Витоки педагогічної майстерності*. Харків, 2016. Вип. 17. С. 46–53.
2. Головний державний вищий навчальний заклад України з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tip=Page&page=195> (дата звернення: 03.05.2020).
3. Застосування методу аналізу ситуацій МАКС (case-study). URL: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/27523/2/Extract%20pages%20from%20%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%88%20%28%D0%9A%D0%B0%D0%BB%D1%83%D1%88%D0%BA%D0%B0%29.pdf> (дата звернення: 03.05.2020).
4. Карпенко К. Система забезпечення якості вищої освіти Болонському процесі та механізми її імплементації в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України Відділ гуманітарної політики*. URL: <http://www.euroosvita.net/prog/print.php/prog/print.php?id=1612> (дата звернення: 03.05.2020).
5. Мармаза О.І. Використання кейс-технології під час магістерської підготовки фахівця. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. Суми : СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2014. № 8(42). С. 218–227.
6. Осіна Н.А. Методичні рекомендації на тему «Кейс-метод як спосіб формування життєвих компетентностей учнів. Запоріжжя, 2018. 31 с. URL: [https://naurok.com.ua/keys-metod-yak-sposib-formuvannya-zhittevih-kompetentnostey-uchniv-13118.html#\\_Toc36572](https://naurok.com.ua/keys-metod-yak-sposib-formuvannya-zhittevih-kompetentnostey-uchniv-13118.html#_Toc36572) (дата звернення: 03.05.2020).
7. Пащенко Т.М. Застосування кейс-технологій у підготовці кваліфікованих робітників. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/8792/1/%D0%9F%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE2.pdf> (дата звернення: 03.05.2020).
8. Самохвалова М.С. Методика «кейс-стади» (case-study) в общеобразовательных программах по государственному управлению. *Теория и практика управления: новые подходы*. Москва, 2003. 172 с.
9. Сурмін Ю.П. Кейс-метод: становлення та розвиток в Україні. *Механізми державного управління. Вісник НАДУ*. Київ, 2015. С. 19–28. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/06/04.pdf> (дата звернення: 03.05.2020).

## ВПЛИВ МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ДЕМОКРАТИЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ В УКРАЇНІ

### THE INFLUENCE OF MODERNIZATION PROCESSES ON DEMOCRATIC TENDENCIES IN UKRAINE

У статті проаналізовано сутність дефініцій «модернізація», «трансформація», «революція», автором досліджено різницю між цими поняттями. Визначено, що під модернізацією системи державного управління в напрямі розвитку демократичного транзиту розуміється сукупність способів, методів для запровадження демократичних стандартів.

Показано, що в сучасній літературі існують найрізноманітніші інтерпретації поняття «модернізація». П. Штомпка розрізняє три погляди на сутність цього поняття. Згідно з першим підходом модернізація – це синонім практично всіх прогресивних соціальних змін, у результаті яких суспільство просувається вперед у своєму розвитку. Доведено, що таке вживання поняття «модернізація» є дуже широким у контексті демократичних перетворень.

Показано, що дефініцію «модернізація» доцільно розглядати як реформи, що проводяться у відсталих чи слаборозвинутих суспільствах і до яких вдаються з метою наздогнати передові, найрозвинутіші країни, що існують з ними в одному історичному часі, в рамках єдиного глобального суспільства. Потреба у покращенні життя країни та громадян зумовлює необхідність здійснення модернізаційних перетворень, у зв'язку з чим все частіше при розгляді суспільних змін використовують модернізаційний підхід, який трансформується в інструмент пізнання та пояснення нових шляхів розвитку.

Досліджено, що «трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміну реалій куди завгодно: вперед, назад, убік, по колу. Модернізація ж орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на історичний смітник».

Встановлено, якщо модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, то трансформація – перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший. Внаслідок впливу модернізаційних процесів демократичні процеси в будь-якій державі посилюються. Зокрема, соціально-економічний розвиток країни у передовому суспільстві призводить до зміни базових цінностей, поглядів, переконань.

**Ключові слова:** демократичний транзит, модернізація, генеза, державне управління, модернізаційні процеси.

The article analyzes the essence of the definitions of modernization, transformation, revolution and the author investigates the difference between these concepts. It is determined that the modernization of the public administration system in the direction of the development of democratic transit means a set of ways and methods for the introduction of democratic standards.

It is shown that in the modern literature there are various interpretations of the concept of modernization. P. Shtompka distinguishes three views on the essence of the concept of "modernization". According to the first approach, in the broadest sense, modernization is a synonym for almost all progressive social changes, as a result of which society has moved forward in its development. It is proved that such use of the term "modernization" is very broad in the context of democratic transformations.

It is shown that the definition of "modernization" should be considered as reforms carried out in backward or underdeveloped societies and which are resorted to in order to catch up with the advanced, most developed countries that exist with them in the same historical time, within a single global society. The need to improve the lives of the country and citizens necessitates modernization, in this regard, increasingly use in the consideration of social change modernization approach, which is transformed into a tool for learning and explaining new ways of development, improvement of social institutions, social relations.

It is investigated that "transformation, change, development can be focused on changing realities anywhere: forward, backward, sideways, in a circle. Modernization orients society and its structures, spheres on improvement, advancement, on development and realization of new purposes, tasks, priorities, strategies. The society that has completed the modernization project can go to the historic landfill".

It is established that if modernization presupposes a change of process adapted to modern requirements with the acquisition of a new positive quality, then transformation is the transformation of the inner essence of a certain phenomenon and its transfer from one state of functioning to another. Due to the influence of modernization processes, democratic processes in general in any state are intensifying. In particular, the socio-economic development of the country in an advanced society leads to a change in basic values, views, beliefs.

**Key words:** democratic transit, paradigm, genesis, public administration, mechanism of public administration.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.2>

**Максимова А.Я.**

к. наук з держ. упр.

провідний фахівець кафедри

правоохоронної діяльності та

кримінально-правових дисциплін

Університет митної справи та фінансів

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сучасні тенденції глобалізації та ізоляції, що відбуваються в країні, пов'язані з COVID-19 та впливають на модернізаційні процеси. Інтенсивний науково-технічний розвиток зумовлює потребу в постійній модернізації державотворчих процесів і адаптації системи до сучасних потреб. Здійснювані реформи України повинні відповідати сьогочасним потребам, що актуалізує її модернізацію за умов демократичного транзиту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі демократичних перетворень у різних країнах присвячено багато наукових робіт зарубіжних вчених. Серед них О. Доннел, Р. Даль, Х. Лінц, Д. Растоу, А. Пшеворський, С. Хантінгтон, Ш. Ейзенштадт, Р. Інглхарт, Ф. Шміттер. Закордонні дослідники розкривають американський досвід, досвід країн Латинської Америки та Європи

В Україні процеси демократичного транзиту досліджують Т. Бельська, О. Марчак, К. Небрат, Ю. Панійко, Л. Приймак, О. Радченко. Процеси модернізації досліджувалися за різними аспектами О. Данильян (філософський аспект), В. Денисенко (філософський аспект), Г. Чепурко (філософський аспект), В. Піддубним (філософський аспект), О. Труш (економічний аспект), Н. Обушною (державно-управлінський аспект). Проте проблемі модернізації держави в умовах демократичного транзиту уваги в наукових розвідках присвячено не досить.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Україна – особлива держава, яка має посттоталітарне минуле та намагається стати європейським майбутнім, що зумовлює особливість всіх трансформаційних процесів, оскільки інші традиційні посткомуністичні країни (Росія, Білорусія, Казахстан, Азербайджан, Узбекистан) намірів розвиватися у європейському векторі не мають, на відміну від України. Наукові розвідки у напрямі розвитку демократичного транзиту узагальнюють зарубіжний досвід, порівнюють Україну з іншими посткомуністичними країнами, проте не вказують конкретного напрямку його впровадження в Україні.

**Метою статті** є встановити взаємозв'язок між демократизаційними процесами та модернізацією.

**Виклад основного матеріалу.** У будь-якій державі відбуваються модернізаційні процеси, які є ознакою розвитку. Модернізація інтегрує в собі соціально-економічний розвиток, зміни в сфері культури та демократичні перетворення в межах єдиного процесу людського розвитку (human development).

У Оксфордському словнику модернізація визначається як процес створення системи, методів більш сучасними та більш придатними для використання [5]. У словнику державного управління модернізація у перекладі з французької фр. “modernisation”, “modern” – «новітній», «сучасний» і розглядається як процес переходу від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного індустріального або постіндустріального суспільства [2, с. 451]. Під модернізацією системи державного управління в напрямі розвитку демократичного транзиту розуміється сукупність способів, методів для запровадження демократичних стандартів.

Трансформація (з лат. “transformatio” – «перетворення», «зміна») – перетворення соціальних інститутів, соціальних структур, що часом супроводжуються їх докорінною зміною [2, с. 713].

У сучасній літературі існують найрізноманітніші інтерпретації поняття «модернізація». П. Штомпка розрізняє три погляди на сутність цього поняття. Згідно з першим підходом у найбільш широкому смислі модернізація – це синонім практично всіх прогресивних соціальних змін, у результаті яких суспільство просувалося вперед у своєму розвитку. Наприклад, вихід людини з печери і будівництво нею першого укриття – такий же явний приклад модернізації, як і прихід автомобілів на зміну кінським возам чи комп'ютерів на зміну друкарським машинкам [1, с. 62]. На нашу думку, таке вживання поняття «модернізація» є дуже широким у контексті демократичних перетворень. Цей процес пов'язаний з іншими дефініціями: «розвиток», «соціальна зміна», «прогрес». Всі ці концепти є синонімами до поняття «модернізація».

У другому значенні поняття «модернізація» тотожне руху до «сучасності» та означає комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, які відбулися в західних країнах. Сюди здебільшого включаються процеси індустріалізації, урбанізації, раціоналізації, бюрократизації, демократизації, домінуючого впливу капіталізму, розповсюдження індивідуалізму й мотивації успіху, ствердження розуму в науці та багато іншого.

У цьому сенсі модернізація означає процес перетворення традиційного (чи доіндустріального) суспільства його трансформацією на суспільство, для якого характерні індустріальні технології, раціональні та секуляризовані відносини, а також високодиференційовані соціально-політичні інститути [1, с. 63–64]. Таке розуміння концепту «модернізація» є

близьким до сучасних процесів, які відбуваються в Україні. Так, індустріалізація характерна для нашої держави, проте не враховує її прагнень досягти європейських стандартів життя у найкоротші строки.

Третій підхід розглядає дефініцію «модернізація» як реформи, що проводяться у відсталіх чи слаборозвинених суспільствах і до яких вдаються з метою наздогнати передові, найрозвинутіші країни, які існують з ними в одному історичному часі в рамках єдиного глобального суспільства. В цьому випадку поняття «модернізація» характеризується як особливий процес прискореного розвитку, в ході якого традиційні суспільства стають прогресивними, індустріально розвиненими [3, с. 63]. Отже, останній підхід досить влучно відображає сучасні наміри України, зокрема, наздогнати європейські країни за рівнем розвитку у найкоротші строки.

Потреба у покращенні життя країни та громадян зумовлює необхідність здійснення модернізаційних перетворень, у зв'язку з чим усе частіше під час розгляду суспільних змін використовують модернізаційний підхід, який трансформується в інструмент пізнання та пояснення нових шляхів розвитку, удосконалення соціальних інститутів, суспільних відносин. Він відрізняє поняття «модернізація» від понять «розвиток», «трансформація», «зміна», які є більш нейтральними щодо динаміки суспільного процесу в річищі його прогресивних тенденцій.

Розглядаючи проблеми суспільних змін, які відбуваються в Україні, професор М. Михальченко наголошує, що «трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміну реалій куди завгодно: вперед, назад, убік, по колу і та далі. Модернізація ж орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Вона специфічна і використовується як засіб оновлення суспільства. Модернізація дійсно є незавершеним проектом, який ніколи не завершується в глобальному вимірі. Суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на історичний смітник» [4, с. 37–38].

Отже, доцільно чітко розмежовувати поняття «модернізація» та «трансформація». Якщо модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, то трансформація – перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший. Зокрема, німецький державознавець і політолог Е. Шнайдер пояс-

нює «трансформацію» як повне перетворення однієї системи в іншу, так би мовити, успішно здійснений перехід. Такий підхід ще раз свідчить про те, що розгляд модернізаційних спроб України не можливо досліджувати відірвано від ідей трансформації.

Принципова методологічна відмінність спостерігається і в розумінні співвідношення понять «модернізація» та «революція». Революція – це суцільна й конструктивна зміна закономірностей функціонування певного явища, яка закономірно має двосторонній характер: вона виникає в результаті не досить швидкої та комплексної модернізації, є певною формою протесту проти самого процесу модернізації та його соціальних наслідків. У цьому контексті революцію можна розглядати як специфічний тип трансформації та модернізації, яка є їхнім граничним моментом переходу суспільства з однієї фази в іншу.

Усвідомлення нової біфуркації, нелінійності світового розвитку та об'єктивної трансформації світової архітекτονіки призвели до суттєвої зміни в парадигмах соціального пізнання, яка виявляється в тому, що в Україні нині здійснюється поступовий перехід від стихійно-свідомих процесів модернізації, де свідомий елемент перебуває на другому місці, до свідомих стратегій модернізації, коли практичні дії здійснюються на основі теорії [3, с. 38].

Внаслідок впливу модернізаційних процесів демократичні процеси взагалі в будь-якій державі посилюються. Зокрема, соціально-економічний розвиток країни у передовому суспільстві призводить до зміни базових цінностей, поглядів, переконань. Соціокультурні зміни носять нелінійний характер. Процес індустріалізації несе з собою раціоналізацію, секуляризацію і бюрократизацію, але виникнення «суспільства знань» обертається змінами іншого порядку, підвищується роль особистої незалежності (individual autonomy), самовираження [3, с. 10].

Модернізаційні процеси сприяють формуванню гуманістичного суспільства, яке посилює потребу у свободі вибору, а людина в такому випадку є центром трансформаційних процесів. Зокрема, в Україні відбулася мобілізація мас під час Помаранчевої революції 2004 року, Революції Гідності 2014 року, що були доказом демократизаційних процесів у нашій державі.

В Україні громадськість все активніше вимагає демократії – форми правління, яка забезпечує людям максимально широку свободу вибору власного життєвого шляху. У нашій країні в цьому напрямі є спроби здійснення послідовних змін, зокрема, Президентом

України В. Зеленським, які охоплюють політичні (зокрема, недоторканність депутатів), релігійні, соціальні.

Модернізація в Україні перетворюється в процес людського розвитку, в рамках якого соціально-економічний прогрес за всіма сферами діяльності призводить до змін у культурній сфері, що підсилює ймовірність затвердження особистої незалежності, гендерної рівності та демократії, формуючи суспільство нового типу, що сприяє емансипації людей відразу за багатьма напрямками. Такі вектори розвитку активізують потребу людей вимагати свободи вибору та «зворотного зв'язку» з боку влади і підкріплювати слова діями, які забезпечують такий результат [3, с. 11].

Основою динаміки людського розвитку є розширення свободи вибору і особистої незалежності. Завдяки соціально-економічному розвитку останні півстоліття умови життя людей, які визначають формування особистості, змінювалися із безпрецедентною швидкістю. Акцент у культурній сфері зміщується від колективу і дисципліни до свободи особистості, від групової норми до індивідуального різноманіття, від влади держави до особистої незалежності.

Завдяки цим цінностям у суспільстві все більше значення надається громадянським і політичним правам, які становлять основу демократії, що розширює можливості для самовираження і самореалізації людей. Затвердження цінностей самовираження перетворює модернізацію в процес людського розвитку, формуючи суспільство, центральне місце в якому займають люди [3, с. 12–13].

Більшість країн із низькими середніми доходами на душу (Республіка Конго, Аргентина, Бразилія, Мексика) і багато пострадянських держав (Узбекистан, Киргизстан) тенденцію до підвищення рівня особистої незалежності і розширення свободи вибору зачіпають не досить [3, с. 14].

Отже, створюючи в Україні умови для розвитку демократичного транзиту, потрібно врахувати українську ментальність, культуру та цінності. Концепт «модернізація» доцільно

розглядати як реформи, які проводяться у відсталих чи слаборозвинених суспільствах і до яких вдаються з метою наздогнати передові, найрозвинутіші країни, що існують з ними в одному історичному часі в рамках єдиного глобального суспільства. В цьому випадку поняття «модернізація» характеризується як особливий процес прискореного розвитку, під час якого традиційні суспільства стають прогресивними, індустріально розвиненими. Внаслідок впливу модернізаційних процесів демократичні процеси взагалі в будь-якій державі посилюються.

**Висновки.** Отже, модернізація прискорює демократичні процеси, зокрема, розширюються права та свободи людини і громадянина. У нашому дослідженні доцільно розглядати як реформи, що проводяться у відсталих чи слаборозвинених суспільствах і до яких вдаються з метою наздогнати передові, найрозвинутіші країни, які існують з ними в одному історичному часі в рамках єдиного глобального суспільства.

Перспективами подальших наукових досліджень є вивчення закономірностей взаємодії модернізаційних і демократичних процесів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Данильян О.Г. Концепція модернізації як теоретична модель розвитку посттоталітарних держав *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Випуск 13, 2007. С. 61–71.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
3. Инглхарт Р., Вельцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия: последовательность человеческого развития М. : Новое издательство, 2011. 464 с.
4. *Обушина Н.І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 36–44.
5. Oxford Learner's Dictionaries. Посилання: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/modernization?q=modernisation> (дата звернення: 10.06.2020).

## СУЧАСНІ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ MODERN THEORIES OF DEVELOPMENT MANAGEMENT OF REGIONAL SYSTEMS

У статті теоретично узагальнено змістовне наповнення сучасних теорій управління регіональним розвитком. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено забезпечення процвітання держави шляхом вибору оптимальної моделі регіонального розвитку, постійного виявлення адекватних інструментів та успішного їх використання.

Зазначено, що від ефективного функціонування регіонів залежить розвиток економіки країни загалом. Автором наголошено, що в Україні поки що не вдалося сформувати цілеспрямовану систему механізмів реалізації державної регіональної політики. Вказано, що жодна з сучасних концепцій чи теорій регіонального розвитку не зосереджується винятково на проблемах взаємовідносин між регіоном і країною.

Виявлено, що імпульсом для розвитку нових теорій регіонального економічного розвитку стали дослідження в рамках нової економічної географії, які створили набір простих недосконалих моделей. Охарактеризовано тенденції теорій регіонального розвитку, серед яких збільшення кількості реалізму та динамічних підходів над статичними.

Зазначено, що широку популярність отримали такі теорії як нова економічна географія, нові моделі економічного зростання, теорія агломерацій, центральних місць і випадкового росту. Порівняно теорію кумулятивного росту та теорію агломерації. Проаналізовано теорію М. Фуджита, П. Кругмана та модель «асиметричного шоку» Х. Сібєрта.

Детально охарактеризовано класифікацію сучасних регіональних теорій (за В. Чужиковим), що включає теорії «Конкуренція європейських міст», «Регіональна конкуренція», «Циклічна сенситивність регіонів», «Новий регіоналізм», «Регіональне планування», «Локальне партнерство», «Регіональний світ», «Стратегії просторового планування». Зазначено, що вітчизняні вчені зосереджують увагу на її застосуванні для формування механізмів активізації регіонального розвитку, а також стимулювання розвитку депресивних регіонів.

**Ключові слова:** регіон, управління, розвиток, теорія, дослідження, парадигма.  
*The article theoretically summarizes the*

*content of modern theories of regional development management. On the basis of the analysis, generalization and systematization of scientific sources the maintenance of prosperity of the state through a choice of optimum model of regional development, constant revealing of adequate tools and their successful use is covered.*

*It is noted that the development of the country's economy as a whole depends on the effective functioning of the regions. The author estimates that in Ukraine today it has not been possible to form a purposeful system of mechanisms for implementing the state regional policy. It is noted that none of the modern concepts or theories of regional development focuses exclusively on the problems of relations between the region and the country.*

*It is found that the impetus for the development of new theories of regional economic development were studies in the new economic geography. The tendencies of regional theories are characterized. Among them are the increase of quantity of realism and dynamic approaches over static ones.*

*It is noted that such theories as new economic geography, new models of economic growth, the theory of agglomerations, central places and random growth have gained wide popularity. The theories of cumulative growth and the theory of agglomeration are compared. The theory of M. Fujit, P. Krugman and the model of "asymmetric shock" of Siebert are analyzed.*

*The classification of modern regional theories (according to V. Chuzhikov) is described in detail, including such theories as "Competition of European cities", "Regional competition", "Cyclical sensitivity of regions", "New regionalism", "Regional planning", "Local partnership", "Regional world", "Spatial planning strategies". It is noted that native scientists focus on its application to the formation of mechanisms for intensifying regional development, as well as stimulating the development of depressed regions.*

**Key words:** region, management, development, theory, research, paradigm.

УДК 353:332.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.3>

**Масляк Т.Р.**

аспірантка кафедри управління та бізнес-адміністрування  
Прикарпатський національний  
університет імені Василя Стефаника

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Особливості розвитку соціально-економічних систем повинні аналізуватися за допомогою теорій управління розвитком регіональних систем і використання їх фундаментальних положень у практиці координування відтворювальними процесами. Сучасні економічні процеси досить складні за рахунок

наявності різнопланових конфліктних інтересів. Відображення зазначених інтересів у стратегічних цілях розвитку регіональних систем мають бути фундаментом стабільного, соціально спрямованого розвитку регіону.

Зміни підходів до управління розвитком регіональних систем відбулися у зв'язку з ухваленням національної концепції сталого

регіонального розвитку і актуалізацією екологічних і соціальних пріоритетів в управлінні. Зростаючий пріоритет євроінтеграції збільшив дослідницький інтерес до системи взаємодії «держава-регіон», до цілей і норм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ключові проблеми модернізації регіонального розвитку детально проаналізовано в роботах Т.М. Безверхнюк [1], В.Є. Реутова, Н.З. Головченко [2], І.С. Кондіус [3], П.Р. Кругман [4], І.О. Ліщинського [5], І.Ю. Підоричева [7], І.З. Савчин [8], О.П. Челак [9], М.Ю. Мироненко [10], В.І. Чужикова [11], D. Acemoglu, S.H. Jonson [12], T. Jeppesen [13], H. Siebert [14].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на те, що питання економічного розвитку і зростання регіонів є досить популярним предметом для аналізу й наукових диспутів, територіальний аспект у децентралізаційному спрямуванні вивчається не досить. Стало зрозумілим, що реформування має суттєві фінансові й інституціональні обмеження, тому виявлення нових суперечностей потребує подальшого дослідження в руслі сучасних теорій.

**Мета статті** – проаналізувати сучасні теорії управління розвитком регіональних систем.

**Виклад основного матеріалу.** Для забезпечення процвітання кожна держава має віднайти власну, ефективну саме для неї модель регіонального розвитку, постійно визначати адекватні інструменти та успішно їх використовувати. Теорії регіонального розвитку складають основу для таких пошуків, адже вони відображають не лише уявлення науковців про явища і процеси в регіонах, а й закономірності їх функціонування і розвитку. Це надає можливість розробляти на практиці конструктивні та обґрунтовані управлінські рішення, які враховують як досвід минулого, так і сприяють якісному моделюванню майбутнього регіонального розвитку.

Регіон – це складна економічна система. Від ефективного функціонування регіонів залежить розвиток економіки країни загалом. Активна діяльність держави щодо регулювання регіонального розвитку останніми роками дозволила зменшити темпи поглиблення диспропорцій економічного й соціального розвитку між регіонами, досягти позитивних тенденцій зростання виробництва, активізації інвестиційних процесів у регіонах. Водночас в Україні ще не вдалося сформулювати цілеспрямовану систему механізмів реалізації державної регіональної політики [10].

Регіональний розвиток в Україні вимагає застосування значного обсягу важелів державного регулювання. Це зумовлено низкою причин:

неможливістю вирішення всіх питань у рамках договірних відносин між органами влади, органами місцевого самоврядування та громадським сектором; необхідністю посиленого державного впливу на окремі явища суспільного життя у регіональному вимірі; неоднорідністю соціально-економічного та гуманітарного розвитку окремих частин країни, внаслідок чого регіони мають різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, які б втілювали і реалізовували державний інтерес.

В значній кількості публікацій, присвячених проблемам регіонального розвитку, наголошено на необхідності вироблення сучасних підходів до стратегічного управління розвитком регіону. Не викликає сумніву переконання щодо необхідності сталого регіонального розвитку. Регіони стоять перед вибором актуальної концепції розвитку: або залишатися на позиції сировинної орієнтації, або шукати ключові точки зростання, що дозволяють на певному етапі, використовуючи наявні ресурси, вийти на новий рівень розвитку.

Жодна з сучасних концепцій чи теорій регіонального розвитку не зосереджується винятково на проблемах взаємовідносин між регіоном і країною. Ця проблема досліджена не досить або є одним із пересічних елементів теорій. Найбільшу увагу на цю проблематику звертають у групі концепцій екзогенного регіонального розвитку [8].

Регіональний розвиток за своєю суттю – це економічна концепція, яка враховує взаємний вплив економічної діяльності та інтеграції ринків на територіально-географічні об'єкти. Розвиток теорії і методології регіональних досліджень лежить у площині поглиблення предмету досліджень шляхом переосмислення нових процесів і явищ, що потребує ґрунтовного вивчення закономірностей, принципів, факторів, інструментів регіонального розвитку.

У процесі розробки регіональної політики велике значення має аналіз чинних тенденцій і закономірностей розвитку окремих регіонів, вимірювання та оцінка рівнів використання їхніх соціально-економічних потенціалів, оцінка ефективності функціонування матеріального та нематеріального виробництва, виявлення специфіки та масштабів індивідуального споживання. Такий аналіз також може бути інформаційною основою для перерозподілу сукупного суспільного продукту та національного прибутку.

Раціональне розміщення виробництва у регіональному аспекті в межах теорії простої регіональної економіки, що пов'язано із розвитком інфраструктури, висвітлювалося у працях німецьких учених Й. фон Тюнена, В. Лаунхардта, М. Вебера, В. Кристаллера та



інших науковців. Так, Й. фон Тюнен на прикладі виявлення закономірностей розміщення сільськогосподарського виробництва на основі використання критерію мінімізації транспортних витрат вважав, що оптимальна схема розміщення сільськогосподарського виробництва – це система концентричних кіл (поясів) різного діаметру навколо центрального міста, які поділяють зони розміщення різних видів сільськогосподарської діяльності. Інтенсивність же господарювання знижується з подальшим віддаленням від міста.

Імпульсом для розвитку нових теорій регіонального економічного розвитку стали дослідження в рамках нової економічної географії, які створили набір простих, хоча не досить переконливих моделей недосконалої конкуренції, нових теорій торгівлі та росту. Багато з цих моделей ввібрали в себе положення неокласичної школи та теорії кумулятивного розвитку, доповнюючи їх деякими ідеями індустріальної школи.

Розвиток економічної думки призвів до відгалуження теоретичного напрямку вивчення проблематики функціонування регіональних аспектів. На початку теоретичного осмислення регіональних процесів особливості просторового розвитку розглядалися крізь призму розміщення галузей промисловості.

Протягом останніх десятиліть дослідники намагаються додати реалістичності теоретичним моделям для отримання можливості їх імплементації під час розроблення політичних стратегій. Чи не центральним дискусійним питанням є те, чи може зростати регіон переважно за рахунок комбінації ендегенних чинників, таких як промислова спеціалізація, розвиток інфраструктури, центральне розміщення, вплив чинників виробництва, ефекти агломерації та інших. Одним із найважливіших кроків у цьому напрямі був акцент на ефекті масштабу виробництва, який разом із нелінійними транспорт-

ними витратами був включений у (кількісну) модель міжрегіонального зростання, яка отримала назву «нова економічна географія».

Значну популярність отримали теорії, засновані на зростаючому ефекті від масштабу в умовах недосконалої конкуренції, такі як нова економічна географія, нові моделі економічного зростання, теорія агломерацій, центральних місць і випадкового росту. В своїх дослідженнях до просторових факторів росту автори відносять різні види ефектів від масштабу, транспортні витрати, мобільність факторів виробництва, агломерацію, просторові або багаточисленні ефекти взаємовпливу економічних факторів.

На відміну від теорії кумулятивного росту, в якій акцентується увага на факторі спадання та постійній віддачі від масштабу в теорії агломерації П. Кругмана, П. Ромера і Р. Фіані, основу складає фактор зростаючої віддачі від масштабу. Згідно теорії агломерацій П. Кругмана [5] і П. Ромера [7] основним фактором росту є накопичення виробничої діяльності в окремих регіонах, які дають вигравш підприємствам завдяки збільшенню своїх розмірів.

Автори стверджують, що початковий нерівномірний розподіл виробництва при переході до рівноваги призводить до створення агломерацій. Виникнення агломерацій вони приписують випадковому фактору і пов'язують його з ефектом зростаючої віддачі від масштабу. Причиною нерівномірного розвитку регіонів виступає агломерація виробничої діяльності територій [3, с. 13–14].

Інкорпоратизм розуміється на сучасному етапі як спосіб організації суспільного життя на місцевому рівні, при якому стійкість соціально-економічного становища регіональних утворень формується шляхом трансформації відносин власності на територію. Трансформація інкорпоративних відносин повинна ґрунтуватися на встановленні спіль-

Таблиця 1

**Тенденції теорій регіонального зростання / розвитку [5]**

<b>Тенденції</b>	<b>Теорія регіонального зростання</b>	<b>Теорія регіонального розвитку</b>
Більше реалізму	– Детермінанти ендегенного зростання. – Роль комплексної нелінійної та інтерактивної просторової поведінки у моделях зростання. – Врахування умов недосконалої ринку. – Зростання як довготерміновий аспект конкурентоспроможності. – Технологічний прогрес як ендегенний чинник зростання.	– Причини успіху та провалу кластерів малих і середніх підприємств, «локальних регіонів». – Нематеріальні ресурси як джерела регіональної конкурентоспроможності. – Активна роль у створенні знань.
Примат динамічних підходів над статичними	– Еволюційні траєкторії нелінійних взаємозалежностей комплексних систем	– Динамічні ефекти агломерації

## Класифікація сучасних регіональних теорій (за В. Чужиковим) [9]

Назва	Автор	Основна ідея
Конкуренція європейських міст	К. Джексон-Батлер, Л. Висент	Диверсифікація соціально-економічного розвитку провідних європейських міст призводить до виникнення суперактивних центрів.
Регіональна конкуренція	М. Харб, С. Харди, Л. Албрехтс	В умовах глобалізації світового господарства загрожує конкуренція між окремими країнами та регіонами за залучення інвестицій, грантів, створення нових робочих місць.
Циклічна сенситивність регіонів	Я. Гордон	Відбувається скорочення до 10-15 років ділових циклів у регіонах, зростає нерівномірність у їхньому розвитку; слабкодиверсифіковані регіони та їхнє господарство здебільшого залежать від коливань світової кон'юнктури.
Новий регіоналізм	М. Кітінг	Фундаментальна теорія, яка передбачає відхід від політики нівелювання регіонального розвитку до підтримки слабкорозвинутих регіонів; обґрунтовується створення нової моделі «Європа регіонів».
Регіональне планування	У. Ванноп	Внутрішнє та зовнішнє регулювання розвитку регіонів є необхідним для усунення екстремальних ситуацій.
Локальне партнерство	М. Гедес	Між активними та депресивними регіонами мають бути встановлені партнерські відносини, які передбачають зменшення суперечностей між ними.
Регіональний світ	М. Сторпер	У XXI ст. регіони все частіше виступатимуть як самостійні одиниці в міжнародних відносинах.
Стратегії просторового планування	В. Солет, А. Фалуазі	З метою уникнення формування екстремальних регіонів слід розробити адекватний механізм та інструментарій підтримки відсталих регіонів.

ного володіння власністю, на самоврядуванні, на договірних засадах між різними рівнями влади, на відродженні духовності та культури в місцевому співтоваристві.

Трансформація інкорпоративної власності передбачає, що володіння нею – спільне й рівне, а управління – професійне, на основі конкурсного, контрактного найму компетентних керуючих. Однак це не отримало практичного застосування, що є перешкодою для освоєння нового підходу в господарюванні на місцевому рівні. Важливість звернення до інкорпоративного підходу зумовлюється його цінністю в інноваційному розвитку територій, оскільки він спрямований на формування нових відносин у суспільстві, які стають інституціональним базисом інкорпоративного методу господарювання.

Теорія М. Фуджита та П. Кругмана [2] є модифікацією оригінальної моделі Й. фон Тюнена, в якій акцентується увага на існуванні центрального міста. В ній передбачається мобільність праці, з чого виникає ендогенність як промисловості, так і розміщення аграрного сектору. З одного боку промислове виробництво концентрується в містах під впливом взаємозв'язків, викликаних самою

концентрацією, з іншого – концентрація економічної активності в місті створює найвищий пік потенціалу ринку, де встановлюється місцезнаходження промислового виробництва. Аграрне виробництво розподіляється навколо такого центру, при цьому земельна рента значно зменшується з подальшим віддаленням від центру до периферії. На думку авторів, така рівновага з одним центром є стійкою тільки за умови невеликої кількості населення [4].

У моделі «асиметричного шоку» Х. Сіберт [14, р. 155], а пізніше і симетричного шоку в моделі «локальної максимізації» Т. Джемсен [13, р. 109] стверджують, що ендогенний шок спровокує екзогенний, який вплине на всі галузі суспільного життя ЄС. Запропонований підхід можна використовувати для оцінки рівня регіонального сходження, використовуючи ефективні механізми та інструменти вирівнювання аж до визначення сутності регіональної політики. Такий підхід є досить вживаним у системі соціально-економічного прогнозування Європейського Союзу, проте маловживаним у країнах колишнього СРСР.

Вітчизняні вчені І.Ю. Підоричева, В.І. Дубницький, О.Б. Ватченко, Л.І. Федулов,

які досліджували цей напрям, зосереджують увагу на її застосуванні до формування механізмів активізації регіонального розвитку, а також стимулювання розвитку депресивних регіонів. Особливо заслуговує уваги думка науковиці І.Ю. Підоричевої про те, що максимальний ефект у розвитку регіонів в Україні дозволить отримати не єдина концепція «полюсів зростання», а раціональне поєднання різних сучасних теорій регіонального економічного зростання і розвитку з інноваційною домінантою, а саме концепцій національної і регіональної інноваційних систем, теорії регіональних кластерів, які ґрунтуються на базових положеннях теорії інновацій [7, с. 94].

Теоретичні концепції регіонального розвитку продовжують розвиватися. В Україні після отримання нею незалежності розпочинаються активні дослідження проблем регіонального розвитку, які пов'язані з фундаментальними роботами Т.М. Безверхнюк [1], М.Н. Долішнього, С.П. Дорогунцова, В.А. Поповкина [2], Д.М. Стеченко, В.І. Чужикова [11] та інших вчених. Це сприяло формуванню різних наукових підходів на розуміння суті регіонального розвитку.

Серед новітніх наукових робіт, які досліджують широкий спектр факторів місцевого та регіонального розвитку і належать до інституційної економіки, варто згадати праці Д. Родріка, Д. Аджемоглу і С. Джонсона, які підкреслюють важливість впливу на економічний розвиток в умовах глобалізації політики урядів, політичних та правових інститутів. Основний фокус у дослідженнях вони зосереджують на економічних наслідках виникнення та тривалого існування неефективних інститутів, які стримують потенціал зростання.

У загальному вигляді гальмування розвитку полягає в тому, що політичні інститути здійснюють розподіл політичної влади; групи з наявною політичною владою (еліти) використовують політику для перерозподілу ресурсів від суспільства на свою користь. Вони наділені преференціями за межами інституцій, які мають визначати економічну політику, обмеження та їх вартість для суспільства. Запропонований методологічний підхід вимагає прогнозування наслідків цих преференцій в економічних моделях зростання і розвитку [12].

Існування різних підходів до дослідження регіонального розвитку доводить, що вони є результатом соціально-економічного розвитку суспільства. Кожна теорія формується в певних регіональних умовах, а її розвиток зумовлений певними регіональними процесами. Таким чином, теорії мають значний вплив на соціальні та економічні умови розвитку

суспільства певної місцевості в чітко визначений період часу.

**Висновки.** Отже, теорії управління розвитком регіональних систем неминуче враховують просторово-регіональний фактор. Аналіз еволюційного становлення теорій регіонального зростання передбачає просторовий критерій, який дає змогу збільшити можливості використання зв'язків для формування стратегії регіонального розвитку. Стрімкий початок процесу формування національних парадигм регіонального розвитку пов'язаний із дослідженнями науковців і напрацюванням правової бази, функціонуванням відповідних інституцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Безверхнюк Т.М. Ресурсне забезпечення регіонального управління: теоретико методологічні засоби: монографія. Одеса : НАДУ, 2009. 320 с.
2. Генезис теоретичних поглядів на регіон та регіональний розвиток / В.Є. Реутов, Н.З. Головченко. Економіка та держава, 2010. № 3. С. 17–22.
3. Еволюція моделей модернізації традиційної теорії розміщення виробництва. Економічний форум, 2017. № 2. С. 106–111.
4. Кругман П.Р. Пространство. Последний рубеж. Пространственная экономика, 2005. № 3. С. 121–126.
5. Ліщинський І.О. Сучасна теорія регіонального зростання та розвитку. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент, 2018. № 34. С. 58–64.
6. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект (колективна монографія). Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.
7. Підоричева І.Ю. Теорії регіонального зростання та розвитку з інноваційною домінантою. Вісник економічної науки України, 2014. № 1. С. 87–94.
8. Савчин І.З. Концепції та теорії регіонального розвитку в контексті взаємовідносин «регіон-країна». Український журнал прикладної економіки, 2016. № 4. С. 101–108.
9. Теоретичні аспекти дослідження регіонального розвитку. Політикус, 2016. Вип. 2. С. 34–37.
10. Теоретичні основи управління розвитком регіону. М.Ю. Мироненко. Державне управління та місцеве самоврядування, 2011. Вип. 1(8).
11. Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія : монографія. Київ : КНЕУ, 2008. 272 с.
12. Acemoglu D., Jonson S.H. De Facto Political Power and Institutional Persistence. American Economic Review, 2006. № 96(2). P. 325–330.
13. Jeppesen T., Environmental Regulation in a Federal System. Cheltenham : Edward Elgar, 2002. 214 p.
14. Siebert H. The World Economy. Second edition. London-New York : Routledge, 2002. 315 p.

## СЕКЦІЯ 2

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ТА СТРУКТУРНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕРЕЖІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

#### MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN SECONDARY EDUCATION AND STRUCTURAL TRANSFORMATIONS OF THE NETWORK: REGIONAL ADMINISTRATION

*У статті розглянуто сучасні пріоритети державної політики у сфері загальної середньої освіти в контексті трансформації структури закладів освіти на регіональному рівні. Основою сучасних змін у системі освіти України є шкільний зміст освіти і структура освітнього середовища, які зорієнтовані на задоволення особистісних освітніх потреб.*

*Державна політика у сфері загальної середньої освіти виписана у концепції «Нова українська школа», яка окреслює якісні зміни в системі освіти на найближчі 12 років реформи поетапно: початкова, базова та профільна середня школа; формування нової структури і мережі закладів освіти громади. Засновники закладів освіти, органи місцевого самоврядування постають регуляторами процесів трансформації у шкільній освіті громади, суб'єктами стратегічного вибудовування мережі закладів, створення якісних умов для доступності до повної загальної середньої освіти.*

*Суспільними факторами необхідності змін у системі шкільної освіти України постають такі ознаки: прямий зв'язок освіти із процесами економічного зростання країни і ефективним розвитком суспільства; діти мають отримати можливості рівного доступу до якісної шкільної освіти; переорієнтування шкільного середовища із закладу накопичення знань "hard skills" на школу «м'яких» навичок – "soft skills"; орієнтування школи на зміни потреб роботодавців в отриманні працівника з додатковими когнітивними та соціально-емоційними навичками; стратегічне прогнозування перспективи самореалізації сучасної людини, успішність якої забезпечується на 15% за рахунок професійних навичок та на 85% – із «м'яких» навичок; актуальність розвитку гуманістичних основ діяльності людини сучасної цифрової епохи.*

*Демократизація державної політики, децентралізація влади та ефективне публічне управління надаватимуть українській школі реальну та відповідальну автономію закладу для розвитку сучасної громади і людини. Нині державна політика має акцентуватися на запровадження повної прозорості освітньої діяльності і фінансування закладів освіти, які сприятимуть формуванню індивідуальної культури свободи вибору в освіті та реалізовуватимуться шляхом запровадження принципу «гроші ходять за дитиною» та автономією*

*закладу освіти з демократичними основами діяльності.*

*За результатами дослідження встановлено загальні механізми з реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти в контексті структури закладів освіти, які на регіональному рівні реалізуються практично через процеси організаційної освітньої інфраструктури території (освітні округи, опорні школи, філії, інфраструктура закладів тощо); ресурсного і матеріально-технічного забезпечення закладів освіти; кадрового педагогічного забезпечення освітніх закладів; розвиток демократичних принципів і механізмів управління автономним закладом освіти; становлення розвиваючого, комфортного та гнучкого освітнього простору школи тощо.*

**Ключові слова:** державне управління освіти, регіональна влада, автономія закладу освіти, мережа закладів, трансформація змісту.

*The article considers the current priorities of state policy in the field of general secondary education in the context of the transformation of the structure of educational institutions at the regional level. The basis of modern changes in the education system of Ukraine is the school content of education and the structure of the educational environment, which will be focused on meeting personal educational needs.*

*The state policy in the field of general secondary education is written in the concept of "New Ukrainian School", which outlines the qualitative changes in the education system for the next 12 years of reform in stages: primary, basic and specialized secondary school; formation of a new structure and network of community educational institutions. The founders of educational institutions, local governments are the regulators of the processes of transformation in school education of the community, the subjects of strategic building of the network of institutions, the creation of quality conditions for access to full general secondary education.*

*The following factors appear as social factors of necessity of changes in the system of school education in Ukraine direct connection of education with the processes of economic growth of the country and effective social development; children should have equal access to quality school education; the school environment reorientation from the institution of knowledge accumulation "hard skills" to the school of "soft" skills; focusing the school on*

УДК 347.43

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.4>

**Безена І.М.**

к. філос. наук, докторант  
Дніпропетровський регіональний  
інститут державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президенті України,  
завідувач кафедри соціально-  
гуманітарної освіти  
КЗВО «Дніпровська академія  
неперервної освіти» Дніпропетровської  
обласної ради

*changing the needs of employers to get a person with additional cognitive and socio-emotional skills; strategic forecasting of the perspective of self-realization of a modern person, the success of which is ensured by 15% due to professional skills and by 85% – “soft” skills; relevance of the development of humanistic foundations of human activity of the modern digital age. Democratization of state policy, decentralization of power and effective public administration, which will provide the Ukrainian school with real and responsible autonomy of the institution for the development of the modern community and a person. Today, public policy should focus on the introduction of full transparency of educational activities and educational institutions funding that will promote the formation of an individual culture of freedom of choice in education and will be implemented through the introduction of “money follows the child” and democratic*

*institutions autonomy.*

*According to the results of the study, general mechanisms for the implementation of state policy in the field of general secondary education in the context of the structure of educational institutions, which are implemented at the regional level through the following processes: organizational educational infrastructure (educational districts, support schools, branches, infrastructure, etc.); resource and logistical support of educational institutions; staffing of educational institutions; development of democratic principles and mechanisms of management of an autonomous educational institution; formation of a developing, comfortable and flexible educational space at school, etc.*

**Key words:** state education department, regional government, autonomy of the educational institution, network of institutions, content transformation.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сучасний цивілізований світ визнає особливу вагу освіти особистості в контекстах економічного, соціального і політичного розвитку націй. Освіта і освітнє середовище стали наскрізною канвою соціальної сфери, яка формує сталий розвиток держав та окреслює успішність особистості в окреслених контекстах.

Стратегічна реформа шкільної освіти в контекстах концепції «Нова українська школа» визначає пріоритети з демократизації і децентралізації управлінських повноважень, відповідальності й розширення впливу на освітні процеси у середній освіті. В ході реалізації шкільної реформи шкільництва враховуються суспільні й індивідуальні потреби у доступності до якісної освіти і її мережі, у гнучкому змісті освіти і індивідуальній траєкторії навчання, сучасних пріоритетах педагогіки і публічного управління, новій моделі фінансування освіти та ресурсному забезпеченні освітнього простору.

В окреслених концептах значно актуалізується проблема ефективної мережі закладів загальної середньої освіти в громадах. Адже паралельно постають питання про фінансування освіти, управлінські регуляторні впливи на освітні моделі мережі, стратегії формування комплект-класів і нових форм освітнього навчання, підвезення суб'єктів освітньої діяльності, розвиток супутніх мереж освітньої інфраструктури тощо. Місія державного управління освіти та освітнього менеджменту закладу нині трансформуються під суспільні запити і ресурсну спроможність громади в розширеній інфраструктурі шкіл.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження проблем державної політики у сфері загальної середньої освіти та меха-

нізми її реалізації через управлінську діяльність регіональної структури державної влади, місцевих громад і закладів освіти знаходять своє дослідження у національному науковому середовищі. З окремих проблем національного та регіонального рівнів здійснюють дослідження науковці В. Луговий, О. Кононенко, С. Лазаренко, В. Куйбіда, В. Майборода, І. Семенець-Орлова, С. Серьогін, В. Сиченко, Є. Бородін, Л. Юрчук, О. Кононенко, Н. Волкова, С. Крисюк, Л. Кобченко, інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Необхідно зазначити, що мало досліджена тема розбудови нової моделі мережі закладів загальної середньої освіти на регіональному та субрегіональному рівнях.

**Мета статті:** здійснити аналіз результатів реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти та її структурних трансформацій мережі закладів на регіональному рівні в умовах демократизації і децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Освіта в широкому розумінні та шкільна освіта безпосередньо як базовий рівень розвитку особистості, успішності й результативності суспільства, його демократичні основи і принципів співіснування мають ключове значення. Адже безперервна мінливість у світі та державах ускладнюють процеси прогнозування і окреслення короткотермінового й стратегічного планування розвитку спільноти.

Сучасні цифрові технології потребують людини нового типу з критичним мисленням, готової до взаємодії та самостійних цілей розвитку особистості; суспільства, яке забезпечує справедливість (демократичні принципи, права людини) і створює гнучку ефективну освіту для людини. П. Салберг (P. Sahlberg)

зазначає, що реформування школи – «процес складний», багатогранний і повільний, а «поспіх його руйнує» [1, с. 81].

Всі етапи реформи мусять триматися на таких управлінських і організаційних принципах: дослідження і аналіз процесів (науковців, управлінців, педагогів); відповідальність і довіра всіх учасників діяльності; орієнтування на високі результати освітньої діяльності (освітній менеджмент, освітнє середовище, розвиток особистості). Таким чином, всі учасники процесу мають зрозуміти власну місію в ході кожного етапу реформи та бути зорієнтованими на ефективність формувального результату.

Реформа з децентралізації влади розкриває значний пласт проблемних питань, які базуються на взаємовідносинах між органами державного управління та закладами загальної середньої освіти. Адже стратегічно управління освітою має перейти на новий рівень і базові засади інноваційних стратегій, реалізації сучасних систем освітніх проєктів і їх моніторингу, професійної переорієнтації посадових осіб менеджменту освіти на розвиток державно-громадського управління в освітній сфері та рівноправність між суб'єктами взаємовідносин всіх учасників процесу (особистість, суспільство, громадянські структури, громада, регіон, держава).

В окресленому контексті управління освітою актуалізується проблема зростання актуальності «зростання свободи системи, а не екстенсивне поліпшення її окремих параметрів» [2, с. 417]. Таким чином, сучасний розвиток загальної середньої освіти постає у багатовекторності і ефективності, діагностичному вимірі параметрами підвищення соціально-економічного статусу випускників школи та зростання їх індивідуальних запитів на рівень якості соціально-культурного капіталу.

Загальна середня освіта України постає в сучасних регіонах внутрішньо структурованим соціальним інститутом громади, який зорієнтовано на різні види навчальної та виховної діяльності суб'єктів освітньої діяльності і задоволення їх соціальних потреб для подальшої самореалізації в житті. Ефективність освітньої системи слід розглядати крізь призму потреб особистості: 1) індивідуальні компетенції особистості; 2) система якості роботи закладу освіти; 3) суспільне визнання якісних показників освітньої діяльності закладу.

Нині в Україні маємо «певні диспропорції впливу на особистість з боку держави», який призводить до певних викривлень у змісті освітньої діяльності [3, с. 13]. До груп соціального тиску на особистість, її освітні запити

і ефективність освітньої діяльності людини можна віднести державу, науково-педагогічні чинники, громадську думку, родину, бізнес-структури, ринок праці тощо.

Система освіти постає ретранслятором змісту і якості суспільного життя, який інколи порівнюють із його віддзеркаленнями. Адже не може бути так, що суспільство за рівнем розвитку є прогресивним і ефективним, а школа, яка є його часткою, матиме суттєві вади розвитку. Ідеали суспільні та освітні мають досягатися паралельними шляхами, формуванням відповідного інноваційного інституційного простору, в якому виникають потреби у динамічному управлінському процесі, який буде сприяти розвитку нового освітнього середовища і нового типу людини як змістового обрис майбутнього суспільства. Освітній процес «дуже складно трансформувати», оскільки на нього впливає низка чинників, серед яких особливості національно-культурної діяльності та відкрита і прихована інструментальні бази освіти у змісті самостійного зростання і удосконалення людини [4, с. 42].

Досвід розвинених країн засвідчив окремі актуальні аспекти: по-перше, освіта прогресує разом із ефективними суспільними процесами і культурою свободи; по-друге, актуалізуються політичні зміни в управлінні через урядування громади і системи освіти; по-третє, економічна і освітня конкуренція мають відбуватися в контекстах справедливості, прозорості та добробуту суспільства, рівності і справедливості у доступі до суспільного благополуччя.

У концепті розбудови суспільства швидкого розвитку з'явилася нова парадигма «збереження через розвиток», яка має наскрізну задачу: повноцінний людський потенціал, який визначає організацію шкільної і іншої освіти для поступального та якісного руху у суспільних сферах життя. Тому без повного фокусування публічних інституцій державної влади, органів управління освітою, приватного та громадянського сектору території, закладів освіти і громадян на якості навчальних результатів, віддачі від інвестицій в освіту та долученні всіх до окреслених процесів.

Процес впровадження змін за суттю і сподіваннями не може бути несподіваним, адже «для його учасників (суб'єктів зміни) прийняття легітимних, партисипаторних рішень, створення робочої системи, за якої співробітники стають емоційно прив'язаними до задачі розвитку організації – учасницький та дуже часозатратний процес» [3, с. 15]. Звісно, що зміни і стан трансформації мають постійно аналізуватися, діагностуватися та коригуватися, тому одними із актуальних індикаторів

мають постати питання результатів діяльності закладу освіти і навченості здобувачів освіти; розвитку людських ресурсів в повноцінності фінансових ресурсів та інвестування; доступність до якісної освіти і до мережі закладів; стан ресурсного забезпечення освітнього середовища.

Дніпропетровщина входить до тих регіонів, які мають розгалужену мережу закладів загальної середньої освіти. Кожен субрегіон сформував їх мережу, структуру і забезпечує доступність для здобувачів освіти. У певних контекстах органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) для забезпечення територіальної доступності до послуг закладів освіти у сфері шкільництва утримують мережу закладів та їх філій [5].

Ключовими питаннями субрегіонів постають завдання у створенні сприятливих освітньо-розвивальних умов для особистості у здобутті повної загальної середньої освіти, що визначається запровадженням у старшій школі профільного навчання, ресурсо-забезпеченого освітнього середовища (інформаційним, науково-методичним, матеріально-технічним тощо).

Одним зі шляхів в управлінській діяльності засновників постає прагнення із числа закладів освіти (школа, позашкільний заклад, спортивні та культурні установи) створювати поліфункціональні заклади освіти у змісті, формі і з певними завданнями: освітнього округу (ступені освіти: початкова, базова – гімназія, основна – лицей з відповідним профілем навчання, допрофесійна освіта); структура закладів залежить від статусу: опорний та філія; соціальні передумови для навчання: підвіз суб'єктів освітньої діяльності, сучасне ресурсне забезпечення освітнього простору, організація повноцінного харчування і фізичного розвитку тощо.

Оцінюючи стан розвитку освітньої галузі громади та виходячи із сучасних реалій, а саме запровадження перманентного карантину, постала проблема у створенні умов для переходу на дистанційні форми навчання. Необхідно зазначити, що ні система управління, ні заклади освіти, ні здобувачі освіти не були готовими до роботи в нових кризових умовах. Тому в перший період карантину значно змінилися потреби / вимоги до поліфункціональності закладу освіти, менеджменту, вчителів, здобувачів освіти. Адже можливості освітньої діяльності закладів освіти і стан цифрових мереж у доступності до навчальної інформації були дуже обмеженими.

Стара освітня модель не давала можливості трансформуватися системі під нові ризики, а спроможність і неготовність особистості здо-

бувача до самостійного проходження курсу навчання без присутності вчителів, дорослих осіб ще більше поглиблювала розрив у проблемному колі «вчитель-знання-мережа-дитина». В окресленому контексті підвищуються потреби особистості і закладу освіти у розвитку мережі цифрових систем, їх функціональності, методичному наповненні сайтів школи актуальним навчально-методичним блоком ресурсів, новими підходами управління освітньою системою для виконання функцій освіти і формування освіченої людини тощо.

Таким чином, у цьому питанні постають такі проблеми: проблеми ресурсного забезпечення освітнього процесу, інвестиційного фінансування, розвитку та становлення автономії закладів освіти в контекстах демократизації, прозорості і відкритості діяльності, суспільного контролю за рівнем роботи закладу [6, с. 196]. На жаль, у вказаних векторах діяльності органів управління освітою більше проблем, ніж ефективних здобутків, які спрямовано на створення ефективної моделі закладів освіти громади.

В сучасних процесах перезавантаження управління освітою можна визначити такі стратегічні напрями: 1) створення і розвиток нових регуляторних систем і механізмів управління освітою; 2) прагнення досягнути нової якості і змісту підготовки управлінського персоналу освітньої системи; 3) заохочення демократичного лідерства, ініціативи і відповідальності в управлінському процесі, розбудова державно-громадських механізмів управління освітою.

Як показали власні дослідження та праці інших науковців, протягом останнього періоду розвитку шкільної системи та її управління в регіонах і субрегіонах всупереч загальноосвітнім тенденціям у процесі децентралізації публічної влади, поглибленню ролі і місії громадськості в управлінні освітньою системою з'явилися окремі негативні приклади розвитку через авторитарні механізми в менеджменті.

Як показують результати соціологічних досліджень, у системі управління загальною середньою освітою крізь призму якості, прозорості і взаємодії було отримано такі діагностичні показники: 94.5% респондентів вважають, що якість управління має орієнтуватися на споживача освіти; 94.5% – якість залежить від діяльності посадовців; 89% – прийняття рішень через з'ясовані факти, які визначено на основі якісного аналізу відомостей і достовірної інформації; 100% – вказують на низький рівень управлінської культури (брак досвіду, не розуміння механізмів управління, професійні якості посадовця, загальна культура особистості тощо) [7].

Саме в контекстах децентралізації та демократизації в управлінні освітньою системою відбулася низка змістовних змін у повноваженнях органів місцевого самоврядування (далі – ОМС): 1) заклади загальної середньої освіти передано для управління / утримання ОМС; 2) передано фінансові ресурси для виконання нових повноважень для освітньої сфери території; 3) створено структурні підрозділи управління освітою для виконання повноважень у освітній сфері; 4) самостійно визначають мережу закладів освіти, освітні округи, опорні заклади і їх філії; 5) відповідальні за ресурсне забезпечення закладів освіти (обладнання, наочність, підвіз до закладу, харчування, безпечне середовище тощо).

Узагальнюючи питання формування мережі органів управління освітньою сферою громади, зазначимо, що 71 ОМС утворив структурні підрозділи при виконкомах місцевих рад. У Дніпропетровському регіоні здійснюються за активної участі ОМС стратегічні соціальні інфраструктурні проекти для нового рівня ресурсного забезпечення закладів загальної середньої освіти. Проведений моніторинг стану прозорості і відкритості органів управління освітою дозволив виявити низку системних проблем: лише кожен другий підрозділ розміщує інформаційний звіт для громади про стан роботи освітньої системи; тільки кожен третій – проводить консультації з громадськістю з окремих питань освітньої системи; кожен другий – має проблеми із рівнем подачі звітів для громадян та окресленням перспектив розвитку освітньої системи; консультування з громадськістю про мережу та прогнозування структури закладів загальної середньої освіти здебільшого є проблемою. Як показує практика, процедури консультування з громадськістю проводяться лише в кожному десятому ОМС, що інколи призводить до протистояння та загострення суспільної ситуації у громаді.

Основою у підході до формування нової мережі закладів освіти громади є співставлення територіальної доступності до освітньої послуги. До її компоненту включається сукупність умов, які сприяють забезпеченню права дитини на здобуття якісної освіти; отримання освіти за кошти місцевого бюджету; найбільша доступність і наближеність до місця проживання особи.

ОМС забезпечують в межах своїх повноважень територіальну доступність шляхом: 1) формування мережі закладів освіти; 2) функціонування міжшкільних ресурсних центрів; 3) закріплення території обслуговування закладами освіти; 4) підвезення учнів і

педагогічних працівників до/від закладу освіти; 5) створення та утримання пансіонів; 6) сприяння запровадження з урахуванням вибору батьків або дітей (повнолітніх) різних форм здобуття повної загальної середньої освіти, їх забезпечення та підтримки; 6) створення гнучкої моделі здобуття освіти заочною (денною), дистанційною, мережевою, екстернатною, сімейною (домашньою) чи формою педагогічного патронату; 7) рівного доступу до здобуття освіти і індивідуальної траєкторії навчання; 8) фінансування закладу освіти на рівні, достатньому для виконання державних стандартів і ліцензійних умов; 9) утворення, реорганізації чи перепрофілювання закладу освіти; 10) формування мережі відповідно до соціально-економічної, культурно-освітньої та демографічної ситуації в громаді тощо.

ОМС в процесі виконання повноважень окреслюють такі вектори управлінської діяльності для реалізації державної політики на території громади, яка насамперед окреслюється створенням оптимальної мережі закладів освіти і враховує потребу в її оптимізації, якісних показниках результатів освітньої діяльності, вибудовуванні нової моделі освітнього округу та опорного закладу і філії, сприяння формуванню освітнього середовища для розвитку особистості тощо [8; 9; 10].

В окреслених концептах посилюється значення процедур демократизації процесів діяльності влади і закладу освіти, долучення до процесів громадянських та господарюючих інститутів діяльності, яка стає перешкодою у формуванні механізмів ефективної взаємодії ОМС та суспільних інституцій території. Проведений аналіз прозорості, окреслив управлінські проблеми та систему подальших дій для приведення у відповідність до вимог чинного законодавства України (Таблиця 1).

Наші регіональні / субрегіональні розвідки практичної діяльності ОМС показали актуальність суспільної потреби у перегляді змісту індикаторів ефективного розвитку загальної інфраструктури території (особливо сільських громад): незадовільний стан місцевих автошляхів та автобусної техніки; наявність / відсутність централізованого / індивідуального водопостачання та можливості альтернативного опалення; активність громадськості, суб'єктів господарювання і не розвинені канали надання суспільних послуг; обмеженість демографічних компонентів на сільських територіях і забезпечення рівного доступу до освіти; проблеми з територіальною доступністю до мережі; потреба у вибудовуванні місцевої політики механізмів співпраці з інститу-



Таблиця 1

**Аналіз змісту відкритості про мережу закладів освіти громади  
(станом на 25.06.2020)**

Назва ОТГ / дата створення кількість сільських рад, які ввійшли до складу ОТГ	Чисельність населення	Школи / кількість дітей	Дошкільні заклади/ діти	Позашкільні заклади	Орган управління освітою
<b>Апостолівська</b> міська, 5.10.2015, 5	22 934	14 (з них: 1 – опорний, 2 – філії)/ 2811 осіб	9/1905 осіб	2	Відділ освіти
<b>Аульська</b> селищна, 11.12.2016, 2	5101	-	-	-	-
<b>Богданівська</b> сільська, 25.10.2015, 4	7612	4/825 осіб	5/449 осіб	-	Відділ освіти, культури, молоді та спорту
<b>Божедарівська</b> селищна, 11.12.2016, 4	5926	3/502 осіб	5/406 осіб	1	-
<b>Вакулівська</b> сільська, 25.10.2015, 3	3060	-	-	-	Відділ освіти
<b>Варварівська</b> сільська, 18.12.2016 2	2478	2/336 осіб	1/229 осіб	-	Соціально-гуманітарний відділ
<b>Васильківська</b> селищна, 18.12.2016, 7	20 583	19/2017 осіб	6/610 осіб	1	-
<b>Великомихайлівська</b> сільська, 18.12.2015, 2	4017	3	2	-	-
<b>Вербківська</b> сільська, 25.10.2015, 4	7494	-	-	-	Відділ освіти
<b>Верхньо-дніпровська</b> міська, 29.10.2017, 2	20 003	-	-	-	Відділ гуманітарних питань

( - інформація на сайті ОМС відсутня)

тами громадянського суспільства; врахування місцевих потреб у якісній освіті та професійній орієнтації здобувачів освіти; формування стратегії розвитку цифрових технологій у освітньому середовищі школи тощо [11; 12].

Впливають на рівень якості освітньої діяльності закладів освіти і загальні тенденції розвитку соціально-економічної інфраструктури

громади, комплексності у підходах стратегії розвитку території та нових якісних змін у рівні життя громади і громадян.

**Висновки.** Таким чином, за проміжними результатами реформи з демократизації та децентралізації окреслюються нові механізми державного управління у сфері загальної середньої освіти, розвитку її мережі та

розвитку її полі функціональності / гнучкості на території регіону / субрегіону. Окреслені питання тісно пов'язані з сучасними стратегіями соціально-економічного розвитку території і людського потенціалу.

Ключовою проблемою у розбудові ОМС мережі на території громади є питання якості освіти та доступності для її здобуття. Адже освітні зміни можуть відбуватися за умови нововведень у структурі, змісті та відповідальності моделі управління освітньою системою, пошуку моделі подолання функціонального конфлікту між різними рівнями управління освітою.

В аспекті результатів реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти та мережі її закладів на регіональному рівні здійснюються певні кроки, які потребують поглиблення демократичних механізмів реалізації через індикатори якості, прозорості та взаємодії. Певні ризикові впливи на стратегічну розбудову нових моделей управління освітою мають неефективні структури (надбудови, які паразитують) та старі традиції в управлінській діяльності на різних рівнях менеджменту, стримування розвитку перспективної моделі – автономного і відповідального закладу загальної середньої освіти.

У дослідженні окреслено перспективну проблему подальших розвідок із моніторингу механізмів управління, які спрямовано на антикризову діяльність, сталий розвиток і формування ефективної структури соціально-освітньої сфери регіону / субрегіону.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Салберг П. Фінські уроки 2.0. Чого може навчитися світ з освітніх змін у Фінляндії. Харків : Вид-во «Ранок», 2017.
2. Паращенко Л.І. Механізми державного управління розвитком загальної середньої освіти в Україні. Дисертація доктора наук з державного управління:

25.00.02 – Механізми державного управління. К., 2012. С. 417.

3. Семенець-Орлова І.А. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади. Монографія. К. : ЮСТОН, 2018. 420 с.

4. Gallimore R. Why durable teaching changes are elusive and what might we do about it? *Journal of Reading Recovery* Fall. 2012. P. 42.

5. Безена І.М. Державна політика у сфері загальної середньої освіти та механізми її реалізації: регіональний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні. Науковий журнал*. Випуск 17/2020. С. 45–54.

6. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий журнал*. 2019. № 3(22). С. 194–202. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.

7. Паращенко Л., Іванюк І. «Три кити» управлінської вертикалі в шкільній освіті. Якість? Прозорість? Взаємодія? URL: <https://don.kyivcity.gov.ua/content/try-kytu-upravlinskoi-vertykali-v-shkiilnyi-osviti-yakist-prozorist-vzaiemodiya.html>.

8. Про освіту : Закон України. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

9. Про повну загальну середню освіту : Закон України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20>.

10. Конституція України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

11. Sahuichenko V., Shynkarenko V., Bezena I., Perederii O., Martynenko O. State policy on the formation of students' civic and social competences in conditions of educational reform. *Educação & Formação, Fortaleza, Brazil*. v. 5, n. 15, p. 1–22, set./dez. 2020. URL: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/3080/2823>.

12. Akimova L., Khomiuk N., Bezena I., Lytvynchuk I., Petrove O. Planning of Socio-Economic Development of the Territories (Experience of European Union). *International Journal of Management (IJM) Volume 11, Issue 4, April 2020, P. 638–646. Indiya*. URL: [http://www.iaeme.com/MasterAdmin/Journal\\_uploads/IJM/VOLUME\\_11\\_ISSUE\\_4/IJM\\_11\\_04\\_054.pdf](http://www.iaeme.com/MasterAdmin/Journal_uploads/IJM/VOLUME_11_ISSUE_4/IJM_11_04_054.pdf).

## FACTOR OF INFLUENCE OF DIGITAL ECONOMY TO DETERMINATION OF LEVEL OF UNEMPLOYMENT IN UKRAINE

### ФАКТОРИ ВПЛИВУ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ НА ВИЗНАЧЕННЯ РІВНЯ БЕЗРОБІТТЯ В УКРАЇНІ

**Introduction.** Digitalization radically alters business landscapes, business processes (both essential and subsidiary) and the nature of work, and redefines the boundaries of production, distribution and consumption. Technological innovations are transforming both the manufacturing and services sectors by increasing the use of artificial intelligence and automated systems (online platforms, robotics, machine learning, big data, etc.). These trends create both threats and opportunities for employers and employees who need adjustments in job organization, job allocation and skills.

**Purpose.** The purpose of the article is to research and identify the main causes of unemployment and the impact of digitization on the unemployment rate. The authors used the works of V. Heitz, E. Libanova, I. Marchenko, J. Perry, T. Cooper, A. McAfee, T. Kremer, A. Okun and others in their research.

**Problem statement.** The article outlines ways to reduce unemployment with structural changes in the economy. The uprise of the digital economy has led to changes in employment structure. The digitalization of the economy, or the fourth industrial revolution, as some experts have acknowledged, has implications for job creation / destruction. Therefore, the main emphasis in the current conditions of structural changes in the economy is to develop within the working population such qualities as flexibility, and from employers – a deeper study of the consumer benefits of their products (jobs, services). The benefits of technological change in employment are also substantiated in the article. Among the benefits is the ability to attract people with disabilities using the latest digital technologies.

**Materials and methods.** The authors modeled the opportunities for Ukraine's economy in the cross-section of regions applying Oaken's law. The authors also used statistical and analytical methods.

**Results.** The authors substantiated and proposed new types of unemployment in the digital environment. Social activation will also be developed for greater communication, exchange and mutual assistance, which simplifies the job search process.

**Conclusions.** At the end of the article, the authors drew conclusions on ways to reduce the unemployment rate in Ukraine and outlined further areas of research.

**Key words:** digital economy, unemployment, employment, qualifications, wage.

**Вступ.** Цифровізація радикально змінює бізнес-ландшафти, бізнес-процеси

(як основні, так і допоміжні) та характер роботи, а також переглядає межі виробництва, розподілу та споживання. Технологічні інновації перетворюють як виробничий сектор, так і сферу послуг шляхом зростання використання штучного інтелекту та автоматизованих систем (онлайн-платформи, робототехніка, машинне навчання, великі дані тощо). Ці тенденції створюють як загрози, так і можливості для роботодавців і працівників, які потребують коригування організації роботи, розподілу робочих місць і навичок.

**Мета.** Метою статті є дослідження та визначення основних причин безробіття, впливу цифровізації на рівень безробіття.

**Проблематика.** У статті окреслено шляхи зменшення рівня безробіття з урахуванням структурних змін в економіці. Поява цифрової економіки призводить до змін у структурі зайнятості. Цифровізація економіки, або четверта промислова революція, як визнали деякі експерти, має наслідки для створення / знищення робочих місць. Тому основний наголос в сучасних умовах структурних змін економіки ставиться на вироблення у працездатного населення таких якостей як гнучкість. Від роботодавців вимагається більш глибоке дослідження споживчих переваг їхньої продукції (робіт, послуг). У статті також обґрунтовано переваги технологічних змін у сфері зайнятості, однією з яких є можливість залучення до роботи осіб з обмеженою дієздатністю за рахунок застосування новітніх цифрових технологій.

**Матеріали й методи.** Автори змоделювали можливості для економіки України в розрізі областей, застосувавши закон Оукена. Також автори застосували статистичний та аналітичний методи. У дослідженні було використано праці В. Гейца, Е. Лібанова, І. Марченко, Дж. Перрі, Т. Купер, А. Макафі, Т. Кремер, А. Окун та інших.

**Результати.** Авторами обґрунтовано та запропоновано нові типи безробіття в умовах цифровізації, наголошено на розвитку соціальної активізації для більшої комунікації, обміну та взаємодопомоги, що спрощує процес пошуку робочих місць.

**Висновки.** Вкінці статті автори виклали висновки щодо шляхів зменшення рівня безробіття в Україні та окреслили подальші напрями дослідження.

**Ключові слова:** цифрова економіка, безробіття, зайнятість, кваліфікація, заробітна плата.

UDC 349.222.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.5>

#### Bilyk O.I.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Management Lviv Polytechnic National University

#### Khymych O.V.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Management Lviv Polytechnic National University

**Introduction.** Unemployment is the most important issue of our time. Despite all the systems of social security, unemployment creates conditions for emergence of negative situations, sometimes financial problems or even poverty and loss of individual identity. In economic terms, loss of productive capacity and total disqualification of the unemployed causes a long-term crisis, and that is what makes the topic so relevant.

The works of such Ukrainian and foreign scholars as V. Heytsa, E. Libanova, I. Marchenko, J. Perry, T. Cooper, A. MacAfi, T. Kremer, A. Okun and others were devoted to the influence of IT-technologies on employment, the study of the essence and causes of unemployment as well as the ways to overcome them.

The research of the impact of the digital economy on the unemployment rate in Ukraine. **The aim of the research** is to reveal the main problems of employment.

Traditionally, the employment growth is in line with general economic development. The economic process is characterized by its microeconomic, sectoral basis due to constant structural changes. It is connected with the rise and fall of the life cycle of some commodities, with technical progress and changes in international competitiveness and informational technologies. This structural change causes structural unemployment. However, there is a redistribution of production factors within the developed market structure that eliminates unemployment or, at least, reduces it to a “natural” level.

The economic process is characterized by constant destruction and creation of employment. It demands labour fluctuations at sectoral, regional, professional and internal levels. These regulation flaws lead to frictional unemployment. A certain percentage of this unemployment will continue to exist in the ideal world [1]. The frictional rate of unemployment is not constant and may change in the economic process. Globalization has had a positive impact on the economic growth of European Union countries while employment has had a negative influence until very recently.

Particularly, the offer of low-skilled work continues to decline due to international competition and restrictions of rationalization. The EU's eastern expansion will further enhance the effect. Generally, immigration does not have the negative effect of employment. On the contrary, migrants create additional employment where they are employed by the new local workers who offer new products and services [2].

The labour movement from Ukraine to European countries has both a positive and a negative effect: Ukrainians were particularly affected by unemployment because of often inadequate

market qualification and affiliation to the risk groups and also because of a limited labour law [3]. To Ukraine it means the flight of the economically active population. However, as for a Ukrainian citizen who is employed abroad, synergistic effect may take place: occupation, punctual payment, social package. Generally, observing the dynamics of unemployment rate from 2000 to 2017, a positive trend should be noted: the unemployment rate has gradually dropped (table 1) [4].

Usually the labour market, which is unprotected, leads to a reaction to stability and inflexibility taking into account companies' needs of structural relocations for their employees. The advantages of mobility from industrialization trends are more than offset by the advantages of mobility from the increased household income and the perception of social barriers. And though the spatial property seems to be surmountable thanks to technological changes and virtual organization of work, it still requires an educational reform.

Insufficient flexibility on the labour market is reflected, among other things, in insufficient ability to provide a part-time work that is one of the elements of non-material encouragement for employees. At the same time, tough labour laws and collective bargaining rules impede the creation of flexible employment structures that can create additional employment. New employment will emerge only in those areas where high flexibility is required. Normative labour relations will inevitably continue to decrease in importance and will gradually lead to small, low-paid, and time-limited events, which in turn pose significant problems to social security.

The technological change offers significant opportunities for employment through creative forms of work with tele-objects and an increasing need for “informational and temporal management”. Still, job offers will demand high-level qualification and continuous learning. Low-skilled employees will be able to take part in new offers only if it is possible to make the processing process of the technology itself easier.

Potentially increasing demand for personal services through technically suited labour flexibility and individualization trends will be able to actually generate employment only if it can be transferred from self-employment into a low-paid industry. And vice versa, employment in a wider service sector will increase rapidly and compensate the loss. The increase of free time, increasing demand for elderly care services or a high-skilled consult creates new products that provide work and offer services; former state benefits will be replaced with services offered by quasi-governmental or private suppliers.

Table 1

**Unemployment rate in Ukraine, 2000-2017**

Years	Population	Economically active population	Unemployed population	Unemployment rate, %	Registered unemployed
2000	48923,2	21150,7	2630	12,40	1178,7
2001	48457,1	20893,6	2440,3	11,70	1063,2
2002	48003,5	20669,5	2128,6	10,30	1028,1
2003	47622,4	20618,1	1994	9,70	1024,2
2004	47280,8	20582,5	1888,2	9,20	975,5
2005	46929,5	20481,7	1595,2	7,80	891,9
2006	46646	20545,9	1513,7	7,40	784,5
2007	46372,7	20606,2	1416,7	6,90	673,1
2008	46143,7	20675,7	1424	6,90	596
2009	45962,9	20321,6	1956,6	9,60	693,1
2010	45778,5	20220,7	1784,2	8,80	452,1
2011	45633,6	20247,9	1731,7	8,60	505,3
2012	45553	20393,5	1656,6	8,10	467,7
2013	45426,2	20478,2	1576,4	7,70	487,6
2014	42928,9	19035,2	1847,1	9,70	458,6
2015	42760,5	17396	1654	9,50	461,1
2016	42584,5	17303,6	1677,5	9,70	407,2
2017	42386,4	17193,2	1697,3	9,90	352,5

Several hundreds of thousands of employment places could be created only in private households and non-profit organizations. As already mentioned, employment ensures the market cyclicity: from product manufacturing, jobs, services, demographic development and social sphere to general state's financial security. The higher the unemployment rate, the greater the distance of GDP.

The collectivity between the level of cyclical unemployment and the decrease of the actual product volume compared to another product at full delay of the law: if the actual level of unemployment exceeds its natural level by 1%, then the economy does not support real GDP as 2.5%. Based on Okun's law, the empirical research of the full employment's impact on the GDP growth was conducted (table 2) [4, 5].

Thus, the GDP growth in projected figures is obvious. In an optimistic forecast for the "service culture's" development there are more than a million new jobs in the field of personal and technological services. They include, among other things, consistent regionalization and reorganization of employment services and labour market policy that allow direct coordination of labour demand and offer as well as new approaches in tax policy and its popularization.

In addition to the increase of efficiency of deviation from direct taxation, targeted incentive mechanisms no longer have to fund unemployment, but rather encourage start-ups more than before. It can be provided by a "voucher system". Models that aim for "combination of wages" may prove to be useful if they are related to a creation of apparent sector of low wages. However, technological progress can be perceived in two ways: the so-called Luddites' error, that explains that although automation displaces workers, it simultaneously leads to lower prices, can serve as an argument [6].

Low prices, in turn, stimulate consumer demand and create a basis for new industries that need more employees. Digital economy promises a significant amount of data that is ready for decision making in companies, governments and even international civil society organizations. Digital instruments are able to provide an understanding of future expansion of opportunities and employment. Firstly, data collection (personal, market and other sources of large data) must be improved, as well as its analysis. Finally, decision-making has to be based on an ability to employ a person.

In the light of the development of technologies and their impact on the change

## Potential effect from full employment

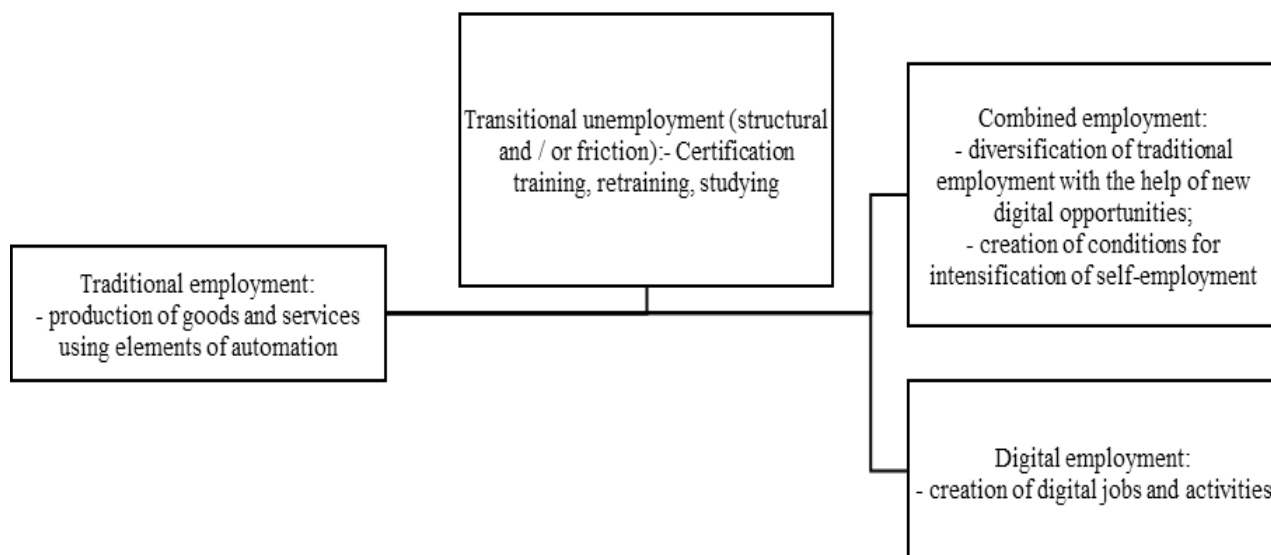
	GDP/GRP, mln UAH 2016	Unemployed population, thous. of people	Actual unemployment rate, % (4/3)	Natural unemployment rate, %	Additional GDP according to Okun's law, mln UAH
Ukraine	2385367	1677,5	9,70	9,63	4472,56
Autonomous Republic of Crimea					
Vinnitsia Oblast	74411	71	9,70	7,28	4496,59
Volyn Oblast	35744	49,7	11,50	7,49	3587,06
Dnipropetrovsk Oblast	244478	121,7	7,90	5,91	12143,43
Donetsk Oblast	137500	122,9	14,10	8,19	20315,05
Zhytomyr Oblast	47919	63,7	11,20	8,62	3092,37
Zakarpattia Oblast	32390	56,3	10,00	7,28	2199,82
Zaporizhia Oblast	104323	81,4	10,00	6,55	8997,86
Ivano-Frankivsk Oblast	51404	53,5	8,80	6,65	2765,54
Kiev Oblast	128638	53,5	6,80	5,69	3554,70
Kirovohrad Oblast	46021	53,1	12,40	7,97	5100,66
Luhansk Oblast	31356	57	16,00	7,83	6407,08
Lviv Oblast	114842	87,9	7,70	6,55	3312,71
Mykolaiv Oblast	57815	53,3	9,70	6,97	3951,41
Odessa Oblast	119800	72,5	6,80	5,08	5157,39
Poltava Oblast	116272	82,6	12,60	8,37	12292,86
Rivne Oblast	39469	56,3	10,60	8,53	2038,24
Sumy Oblast	46287	48,8	9,30	7,77	1775,69
Ternopil Oblast	31072	52,8	11,50	8,82	2082,47
Kharkiv Oblast	154871	84,6	6,40	5,89	1959,12
Kherson Oblast	38743	55,9	11,20	7,44	3646,36
Khmelnyskyi Oblast	48859	53	9,40	7,48	2342,38
Cherkasy Oblast	59412	59,8	10,40	7,98	3588,48
Chernivtsi Oblast	21239	35,7	8,70	7,05	877,26
Chernihiv Oblast	43362	53,9	11,30	8,60	2924,59
Kyiv	559140	97,3	6,70	5,04	23141,41
Sevastopol	...		-		

unemployment level, we suggest you familiarize yourself with the classification feature of employment – employment by the degree of use of IT technologies (Fig. 1).

It should be noted the falsity of thoughts on increasing unemployment with the expansion of the process of implementation of IT technologies. As shown in Figure 1, the digitalization process will change the direction of employment: supplemented by technologies that require another (possibly more limited) education and will assist the relevant institutions in managing social risks [8].

In addition, the employee will be able to more simpler and easily perform the tasks assigned to him, as well as combine different types of work and create new startups. Of course, the structure of employment in certain industries will change: expansion of the use of IT technologies can simultaneously lead to the creation of labor force, caused by the disclosure of scalability in certain sectors, while increasing productivity in other labor-intensive industries, which leads to the destruction of jobs.

Important for Ukraine is the implementation of the Concept for the Development of the Digital



**Fig. 1. Transformation of types of employment (by degree of use of IT technologies)**

Economy and Society of Ukraine for 2018-2020, approved by the prescript of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 17, 2018, number 67-r, what will promote the emergence of new digital markets, and improve access to e-government [9].

**Conclusions.** Thus, the main advantage of the expansion of digital technology are: creation of additional workplaces in financial services, wholesale trade and healthcare sector in connection with the process of decentralization in Ukraine; creation of jobs in the service sector (for example, financial services, education, health care, etc.); the growth of some sectors in services (software development and business process outsourcing); expanding opportunities for “working from home” (maternity leave or caring for a sick family member, persons with disabilities) and the self-employed; simplification of opportunities to get job since there are no location restrictions.

Besides, thanks to IT-technologies, the job search opportunities are expanding in modern conditions. Extension of Internet accessibility has led to an improvement of prospects of re-employment by increasing the Internet use for job search without reducing overall search efforts. Further scientific research is the study of the negative effects of expanding digital possibility and ways to overcome them.

#### REFERENCES:

1. Jon Perry, Ted Kupper (2013). “Ten responses to the technological unemployment problem”. Available at: <http://declineofscarcity.com/?p=2790> (accessed: 24.07.2019).
2. Brenzel H., Czepek J., Kubis A., Moczall A., Rebien M., Rottger C., Szameitat J., Warning A., Weber E. (2016). “Neueinstellungen im Jahr 2015: Stellen werden

haufig uber pers onliche Kontakte besetzt”, IAB-Kurzbericht 4. Available at: <http://declineofscarcity.com/?p=2790> (accessed: 24.07.2019).

3. Libanova A., Cymbal L. Lisogor et al (2014). “Labour market transitions of young women and men in Ukraine”. Access mode: [http://www.eapyouth.eu/sites/default/files/documents/wcms\\_242916.pdf](http://www.eapyouth.eu/sites/default/files/documents/wcms_242916.pdf) (accessed: 24.07.2019).

4. (2018) The State Statistics Service of Ukraine. Available at: <http://http://www.ukrstat.gov.ua/> (accessed: 25.07.2019).

5. Prachowny Martin F.J. (1993). “Okun’s Law: Theoretical Foundations and Revised Estimates”. *The Review of Economics and Statistics*, № 75(2). P. 331–336.

6. (2019) Share of youth not in education, employment, or training, total World DataBank. Access mode: [http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=SL.UEM.TOTL.ZS&id=af3ce82b&report\\_name=Popular\\_indicators&populartype=series&ispopular=y](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=SL.UEM.TOTL.ZS&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y) (accessed: 25.07.2019).

7. Kretschmer T. (2012). “Information and Communication Technologies and Productivity Growth”. *OECD Digital Economy Papers*, 27.

8. James Bessen (2014). “How Technology Creates Jobs For Less Educated Workers”. *Harvard Business Review*. Available at: <https://hbr.org/2014/03/how-technology-creates-jobs-for-less-educated-workers> (accessed: 26.07.2019).

9. Volodymyr Omelyan (2018). “The Concept of the Development of the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018-2020”. Ministry of Infrastructure of Ukraine. Access mode: <https://mtu.gov.ua/en/news/29453.html>.

10. Deineka T.A. *Superechnosti suchasnoi tekhniko-ekonomichnoi paradyhmy v umovakh informatsiinoi hlobalizatsii [The contradictions of the modern technical and economic paradigm in the informational globalization]* / T.A. Deineka // *Ekonomika rozvytku*. 2015. № 4(76). P. 13–21.

РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ  
У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯTHE ROLE OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES  
IN ENSURING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

*У статті розкрито сутність інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), наведено різні точки зору щодо визначення цього поняття серед науковців. Узагальнюючи підходи до визначення сутності інформаційно-комунікаційних технологій, наведено авторське визначення цього терміну.*

*У статті розглядається місце інформаційно-комунікаційних технологій у сучасному розвитку суспільства. Визначено, що сучасні інформаційно-комунікаційні технології є основою функціонування електронного уряду.*

*Розкрито вплив інформаційно-комунікаційних технологій на ефективність державного управління, значення ефективної співпраці органів влади з громадянами завдяки новітнім електронним ресурсам та мережі Інтернет; порушується питання можливості безпосередньої участі громадян в управлінні державними і недержавними структурами. Висвітлено роль і функції інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні як визначальній функції публічного адміністрування. Визначено, що ефективність державного управління багато в чому залежить від рівня налагодження комунікації між різними органами державної влади, суспільними групами та засобами масової інформації.*

*У статті також йдеться про чинники, які заважають впровадженню ІКТ у сферу державного управління або взагалі його унеможливають. Визначаються можливості, проблеми і перспективи реалізації модернізаційного потенціалу ІКТ в державному управлінні. Коротко охарактеризовано деякі країни світу – лідери з широкого впровадження ІКТ в державному управлінні та побудові роботи органів державної влади на нових принципах відкритості, «єдиного вікна» і зворотного зв'язку.*

*Стан розвитку ІКТ у різних країнах в сучасній світовій практиці вимірюється за допомогою Індексу розвитку ІКТ (далі – ICT Development Index), який розраховується за 11 показниками. Наведено результати останнього дослідження Індексу розвитку ІКТ, яке проводилося у 2017 році, зокрема проаналізовано місце України серед інших країн у цьому рейтингу.*

**Ключові слова:** інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство, електронний уряд, державне управління, ефективність державного управління.

*The essence of information and communication technologies (ICT) is revealed on the article, different points of view on the definition of this concept among scientists are given. The approaches to defining the essence of information and communication technologies are summarized, the author's definition of this term is given.*

*The place of information and communication technologies in the modern society is considered in the article. It is determined that modern information and communication technologies are the basis of e-government.*

*The influence of information and communication technologies on the efficiency of public administration, the importance of effective cooperation of government agencies with citizens through the latest electronic resources and the Internet are revealed; the question of the possibility of direct participation of citizens in the management of state and non-state structures is raised. The role and functions of information and communication technologies in management as a determining function of public administration are highlighted. It is determined that the effectiveness of public administration largely depends on the level of communication between various public authorities, social groups and the media.*

*It is also discusses about the factors that hinder the introduction of ICT in the field of public administration or make it impossible at all. Opportunities, problems and prospects of realization of ICT modernization potential in public administration are determined. Some countries of the world – leaders in the widespread introduction of ICT in public administration and building the work of public authorities on the new principles of openness, “single window” and feedback are briefly described.*

*The state of ICT development in different countries in modern world practice is measured using the ICT Development Index, which is calculated by 11 indicators. The results of the latest study of the ICT Development Index, which was conducted in 2017, are presented, in particular, the place of Ukraine among other countries in this ranking is analyzed.*

**Key words:** information and communication technologies, information society, e-government, public administration, efficiency of public administration.

УДК 35.076

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.6>

**Ведмідь П.В.**

аспірантка кафедри державного управління

філософського факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В сучасному суспільстві все більшої значимості і властивості стратегічного ресурсу набуває інформація, стаючи вирішальним фактором сучасного політичного та економічного розвитку. Інформаційний

продукт нині є одним із визначальних чинників демократичної трансформації управління. Інформаційне суспільство пропонує громадянам нові можливості впливу на політичну систему та участі у підготовці і прийнятті високоефективних рішень. Зокрема,



це відбувається з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основою наукових досліджень інформаційно-комунікаційних технологій є більш узагальнені теорії, в яких досліджувалося поняття інформаційного суспільства і нова роль держави в ньому. Проблемами дослідження, аналізом форм, механізмів і перспектив використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в державному управлінні займалися чимало вітчизняних і зарубіжних учених. Серед них варто назвати В. Бебика, О. Литвиненка, А. Москаленка, І. Панаріна, Г. Почепцова, Т. Приступенко, В. Шкляра, П. Бурдьє, Л. Гроссмана, Р. Даля, Н. Негропонт, Х. Рейнгольда, М. Херманна.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання використання інформаційно-комунікаційних технологій та їх ефективності в структурі інформаційно-комунікаційного простору в системі органів державної влади ще залишаються не розкритими.

**Мета статті.** Дослідження цієї проблеми зумовлює необхідність розкрити сутність, особливості та перспективи впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Останніми роками розвинені країни світу почали інтенсивно використовувати інформаційно-комунікаційні технології з метою підвищення ефективності і якості своїх послуг. Світовий досвід показує, що впровадження технологій електронного уряду надає громадянам і бізнесу доступ до високоякісних послуг держорганів і одночасно зменшує вартість цих послуг. Головна мета полягає в тому, щоб на практиці домогтися змін у системі органів виконавчої влади з метою підвищення рівня ефективності їх функціонування, інформаційної відкритості та оптимального надання державних послуг.

ІКТ дають можливість перейти до сучасної моделі демократії, в якій доступ до інформації, можливість безпосередньої участі в управлінні державними і недержавними структурами стане доступною всім громадянам. ІКТ стають найважливішим засобом комунікації і використовуються для інформування громадян з широкого кола питань у різних сферах життя, для обговорення законопроектів та інших правових актів у процесі їх підготовки і вироблення політичних рішень. ІКТ здатні докорінно змінити сучасну культуру, мораль, політику, трансформувати сприйняття часу і простору. Широке застосування ІКТ є необхідною умовою для демократизації суспільства, розвитку громадянських ініціатив, самоорганізації людей.

О. Гора вважає, що будь-яка система організаційного управління, зокрема й державного, не може працювати без інформації про стан керованого об'єкта і зовнішнього середовища, без передачі інформації про прийняті управлінські рішення. Визначення оптимальних об'ємів інформації, що надходить від різних органів управління, оптимального розподілу потоків інформації в часі і просторі є необхідною умовою ефективного функціонування інформаційних систем організаційного управління [1, с. 22].

Н. Шпак, О. Венгер вважають, що впровадження новітніх інфокомунікаційних технологій дасть змогу пришвидшити реалізацію поставлених цілей через скорочення часу на передавання та отримання інформації, а також зменшити обсяг паперової роботи завдяки електронним носіям інформації. Впровадження ІКТ у публічну адміністрацію дозволить швидко оптимізувати публічне адміністрування: знизити витрати на утримання держави, пришвидшити взаємодію органів влади між собою, з юридичними та фізичними особами [8].

Р. Даль зазначав, що інформаційно-комунікаційні технології відіграють ключову роль у створенні передумов «передового демократичного суспільства», в якому політичні рішення спираються на думки й судження народу [2]. Один із провідних популяризаторів теми Інтернету в державному управлінні Х. Рейнгольд називає мережу «великим зрівнювачем», здатним «вирівняти баланс влади між громадянами та політичними баронами» [10]. У. Ліппманн, критикуючи технологічний оптимізм «епохи радіо», зазначав, що ідея інформованих громадян, які виконують роль колективних керівників суспільними справами, є утопією, оскільки припускає існування «надкомпетентних» індивідів [9].

Більшість українських вчених, які досліджували цю проблематику, акцентували увагу на необхідності системного впровадження ІКТ в державному управлінні.

У Окинавській хартії глобального інформаційного суспільства, затвердженій країнами-постійними членами Ради Безпеки ООН 22 липня 2000 року, декларується, що «інформаційно-комунікаційні технології є одним із найважливіших факторів, які впливають на формування суспільства XXI століття» [7].

Термін «інформаційно-комунікаційні технології» часто використовується як синонім «інформаційних технологій». Проте ІКТ має ширше значення, в якому наголошується на ролі уніфікованих технологій та інтеграції телекомунікацій.

Серед науковців існують різні точки зору щодо визначення поняття цих технологій. Дослідник О. Значенко вважає, що інформаційно-комунікаційні технології можуть бути визначені як інформаційні технології на базі персональних комп'ютерів, комп'ютерних мереж засобів зв'язку [4, с. 24]. Це визначення також демонструє відмінність між двома поняттями. З таким визначенням погоджується і Г. Захарова. Під інформаційно-комунікаційними технологіями вона розуміє конкретний спосіб роботи з інформацією: це і сукупність знань про способи та засоби роботи з інформаційними ресурсами, і спосіб та засоби збору, обробки та передавання інформації для набуття нових відомостей про об'єкт, що вивчається [3, с. 35].

О. Лосенков називає ІКТ новими інформаційними технологіями та визначає їх як «сукупність сучасних електронних технічних засобів і програмного забезпечення, а також організації, форм і методів їх застосування в інформаційній роботі, спрямованій на ефективне використання інформаційних ресурсів у різних сферах життєдіяльності людей» [6, с. 304].

Отже, під інформаційно-комунікаційними технологіями слід розуміти сукупність інформаційних процесів і засобів комунікації, що здійснюються із застосуванням передових технічних засобів для збору, отримання, пошуку, опрацювання, кодування, передачі та зберігання різних видів інформації, а також забезпечення процесу спілкування з метою задоволення потреб користувачів.

Аналіз сучасного стану діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить, що інформаційна комунікація та впровадження сучасних ІКТ є важливим складником ефективного державного управління. Перші кроки у масовому впровадженні ІКТ у процеси, пов'язані з публічним адмініструванням, почалися з появою комп'ютерів у державних установах та з приєднання їх до внутрішніх мереж всередині 80-х років минулого століття.

Активне впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів влади та органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетних напрямів державної політики. ІКТ, проникаючи в державне управління, трансформують його, сприяють реалізації нової моделі державного управління, що докорінно змінює відносини громадян і влади, насамперед передбачаючи партнерські стосунки, забезпечує чесність, прозорість, контроль влади, сприяє подоланню корупції. Завдяки інтенсифікації процесів обміну інформацією та розвитку ІКТ зміню-

ються принципи, методи і форми управлінського впливу владних структур в інформаційно-комунікаційному просторі на всі системи об'єкт-суб'єктних, суб'єкт-об'єктних і суб'єкт-суб'єктних відносин.

Застосування сучасних ІКТ в органах державного управління має беззаперечні переваги. Основні переваги використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій полягають у тому, що вони переводять інформаційний обмін на безпаперовий рівень; автоматизують більшість функцій в інформаційних і комунікаційних процесах; перетворюють масиви документів в інформаційні ресурси розвитку й вирішення складних проблем життєдіяльності суспільства. Крім того, широке використання ІКТ сприяє:

- інформуванню громадян з широкого кола питань у різних сферах життя;
- розширенню прав громадян завдяки доступу їх до інформаційних ресурсів;
- участі громадян у процесі прийняття політичних рішень і здійснення контролю за їх реалізацією;
- забезпеченню прозорості діяльності влади;
- підвищенню довіри населення до діяльності органів державної влади;
- збільшенню обсягу виконуваних завдань, раціональному підходу до їх виконання завдяки використанню комп'ютерної техніки та відповідного програмного забезпечення, зменшенню витрат коштів і часу;
- зменшенню корупції.

Для успішного та результативного впровадження ІКТ у діяльність органів влади необхідна нова державна політика, спрямована на створення умов для виробництва, збереження, поширення та комплексного використання всіх видів державних інформаційних ресурсів, вільного доступу до них громадян та організацій всіх форм власності, на підвищення ефективності діяльності органів державної влади, управління та місцевого самоврядування.

Модернізація державного управління, розвиток демократії – не лише технічні і технологічні проблеми, які можна вирішити застосуванням ІКТ. Насамперед необхідні радикальні інституційні реформи в системі державного управління, єдина правова система регулювання функціонування електронного уряду, використання інформаційно-комунікаційних технологій органами державної влади та місцевого самоврядування.

Тільки на основі системного комплексного підходу впровадження інформаційно-комунікаційних технологій є шанс, що інструментальні можливості ІКТ сприятимуть переходу

на якісно новий рівень державного управління та стануть інструментом для побудови принципово нового формату роботи. В державі, де немає демократії, розвиненого громадянського суспільства інформаційно-комунікаційні технології в кращому випадку стануть лише вивіскою і додатковим навантаженням на державний бюджет, а в гіршому – синонімом суспільства постійного контролю. Отже, застосування ІКТ органами державної влади включають в себе весь спектр методів і засобів роботи з інформацією, які використовують всі політичні суб'єкти.

Розвинені країни світу вже понад два десятиліття намагаються активно застосовувати ІКТ в державному управлінні та будують роботи органів державної влади на принципах відкритості, «єдиного вікна» і зворотного зв'язку. Однією з перших країн, де інформаційно-комунікаційні технології почали широко впроваджуватися для зниження витрат і підвищення якості послуг громадянам, став Сінгапур. Саме його досвід надалі наслідувала більшість країн світу.

Національні програми переходу до інформаційного суспільства реалізуються у Великобританії – “UK online”, США – «Національна інформаційна інфраструктура», Франції – “Government Action Program for Information Society” та інші. Головний урядовий портал США (FirstGov) об'єднує в собі близько 30 млн урядових web-сторінок для забезпечення більш ефективного пошуку необхідної інформації і надання державних послуг своїм громадянам.

Для вимірювання стану розвитку ІКТ в різних країнах у сучасній світовій практиці використовується Індекс розвитку ІКТ (ICT Development Index, далі – Індекс). Цей індекс розраховується, починаючи з 2009 року, відколи щорічно до 2017 року він публікувався за методикою Міжнародного союзу електрозв'язку. Індекс охоплює 11 показників, які базуються на оцінюванні доступу до ІКТ, використання ІКТ, а також ІКТ-навичок, тобто практичне знання цих технологій населенням окремих держав і територій світу [5]. Натепер випуск Індeksu припинений через перегляд показників, включених у це дослідження, а також методів їх вимірювання. Секретаріат Міжнародного союзу електрозв'язку проводить з державами-членами консультації щодо цього питання і планує відновити щорічну публікацію результатів дослідження у 2020 році.

Відповідно до результатів дослідження Індeksu розвитку ІКТ у 2017 році перше місце посіла Ісландія, друге – Південна Корея, третє – Швейцарія, четверте – Данія,

п'яте – Великобританія. Лідерами серед країн і територій світу було названо Гонконг (Китай), Нідерланди, Норвегію, Люксембург, Японію, Швецію, Німеччину, Нову Зеландію, Австралію, Францію, США, Естонію, Сінгапур, Монако, Ірландію. Країни, які знаходяться в першій третині цього рейтингу, вирізняються високим ступенем відкритості і прозорості державного управління. Проблема модернізації державного управління в цих країнах вирішується за рахунок активного використання потенціалу інфокомунікаційних та інноваційних технологій.

Україна в цьому рейтингу посіла 79 місце зі 176 країн [11]. Рівень розвитку ІКТ в Україні помітно знизився. Для порівняння у 2010 році наша держава була на 69 місці. Це дає підстави зробити висновки про недостатню доступність і поширеність використання ІКТ, а також брак практичних навичок користування ІКТ у громадян України.

Натепер Україна відстає від розвинених країн за розвитком інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Проте окремі її показники у рейтингу все ж демонструють позитивну динаміку. Це такі показники як збільшення частки сімей, у яких є комп'ютер; збільшення частки житлових приміщень, підключених до інтернету; частки населення, яке користується інтернетом.

Ефективність державного управління багато в чому залежить від рівня налагодження комунікації між різними органами державної влади, суспільними групами та засобами масової інформації. Значна роль у забезпеченні інформаційно-комунікаційної взаємодії в державному управлінні належить засобам масової інформації. Саме з цих джерел людина отримує необхідні для неї відомості, які при вмілому використанні органами державної влади здатні впливати на суспільне життя громадян.

Широкі можливості для впровадження інформаційно-комунікаційних технологій і здійснення на новому рівні інформаційного забезпечення процесів прийняття політичних рішень в органах державної влади за участю громадянського суспільства зростають і завдяки розширенню аудиторії інтернет-користувачів. Останніми роками інтернет серед багатьох видів ІКТ став беззаперечним лідером. Нині він є найважливішим елементом інформаційної інфраструктури всієї світової спільноти.

Соціальні медіа забезпечують просування політичних ідей у суспільстві, формують суспільно-політичну організацію, є майданчиком для політичних дискусій, сприяють організації політичних акцій і в мережі, і в реальному житті. У зв'язку з цим необхідним є врахування ступеня впливу сфери блогів і соціальних мереж

на стан і розвиток соціально-економічної ситуації. Необхідно використовувати ці ресурси для організації діалогу з громадянським суспільством з метою підвищення рівня довіри населення до дій держави. Функціонування соціальних медіа має ґрунтуватися на таких основних принципах: об'єктивність, правдивість, соціальна відповідальність, достовірність розміщеної інформації, етичність, юридична відповідальність авторів.

**Висновки.** Отже, застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій створює широкі можливості для залучення громадянського суспільства до політичного життя. За сучасних умов мережева взаємодія громадян, організацій та інститутів через електронну комунікаційну систему стала важливим технологічним засобом впливу на демократичні процеси, результати якого можуть забезпечити прийняття більш ефективних політичних рішень і підвищити легітимність демократії.

Немає сумнівів, що нові інформаційні технології істотно змінюватимуть способи впливу на громадську думку в межах сучасних політичних кампаній з метою завоювання суспільної довіри, все активніше проникаючи в основні сфери життя суспільства, трансформуючи способи комунікації як всередині нього, так і між суспільством та владою, змінюючи моделі поведінки і комунікаторів, і цільових аудиторій комунікації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Гора О. Інформаційні технології як засіб забезпечення виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України. *Регістрація, зберігання і обробка даних*. 2010. Т. 12. № 3. С. 56–64.
2. Даль Р. Демократия и ее критики. Пер. с англ. М. : РОССПЭН, 2003. 576 с.
3. Захарова Г.И. Информационные технологии в образовании : учебное пособие для студентов высших педагогических учебных заведений. М. : Академия, 2003. 112 с.
4. Значенко О.П. Формування інформаційної культури майбутніх учителів гуманітарних дисциплін : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук: спец. 13.00.04. К, 2005. 24 с.
5. Индекс развития ИКТ – справочный документ. URL: [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/IDI2019consultation/IDI\\_BackgroundDocument\\_R.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/IDI2019consultation/IDI_BackgroundDocument_R.pdf).
6. Лосенков О.И. Интернет-технологии как фактор политического процесса в современном глобальном пространстве. *Вестник Астраханского государственного технического университета*. 2006. № 3.
7. Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22.07.2000. *Дипломатический вестник*. 2000. № 8.
8. Шпак Н., Венгер О. Переваги використання інформаційно-комунікаційних технологій в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку*. 2012. № 72. С. 461–467.
9. Lippmann W. *Public Opinion*. New-York, 1934.
10. Rheingold H. *The Great Equaliser*. Whole Earth Review. Summer. 1991.
11. 2017 Global ICT Development Index. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html>.

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОЄКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

## METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF PROJECT MANAGEMENT IN PUBLIC MANAGEMENT

*Дослідження, викладені у статті, зумовлені великою зацікавленістю українського суспільства в можливих перспективах його майбутнього розвитку та зростанням вимог до системи публічного управління щодо прискорення процесів європейської інтеграції України. Визначено особливості проєктного менеджменту, який бере свій початок із виникнення людської цивілізації, його зв'язок із публічним управлінням.*

*Саме проєкти змінюють наш світ. Починаючи зі звичайного для нас повсякденного приготування сніданку й завершуючи глобальним науково-технічним прогресом, представники людства проходять одні й ті ж кроки: задумують, планують, упродовжують і контролюють. Теоретичне оформлення методологічних підвалин проєктної діяльності було зафіксовано тільки в ХХ ст., коли надбанням наукової громадськості стали роботи Гантта, за допомогою діаграм якого можна було легко і зручно в графічній формі відобразити перебіг певних подій із деталізацією за датами й визначити їх тривалість.*

*Основну увагу приділено публічному управлінню щодо його механізмів, теоретичного, методологічного та практичного обґрунтування, а також конкретизації завдань з їх реалізації в сучасних умовах з урахуванням потреб суспільних змін. Проаналізовано науковий доробок щодо питань публічного управління та проєктного менеджменту. Встановлено, що цим питанням приділено увагу багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. Визначено, що на практиці управління проєктами успішно використовується метод критичного шляху (Critical Path Method – CPM) і метод аналізу й оцінки програм (Program Evaluation and Review Technique – PERT).*

*Нині «Основи знань з проєктного менеджменту» є найповнішою збіркою професійних знань у сфері управління проєктами, включаючи традиційні методи, які вже позитивно зарекомендували себе, і нові, що мали лише обмежене застосування. Визначено, що масштаб використання методів проєктного менеджменту в публічному управлінні не відповідає потребам сучасного розвитку суспільства. Охарактеризовано суттєву різницю між методологією управління проєктами та теорією публічного управління. Визначена проблема потребує подальшого вивчення та обґрунтування.*

**Ключові слова:** поняття проєкту, управління проєктами, публічне управління, проєктний менеджмент, державне управління.

*The research is made in the article, due to the great interest of Ukrainian society in the possible prospects of its future development and growing demands on the public administration system to accelerate the processes of European integration of Ukraine. The peculiarities of project management, which originates with the emergence of human civilization and its connection with public administration, are determined. It is projects that change our world. From our usual daily breakfast to global scientific and technological progress, humanity has repeatedly taken the same steps: conceiving, planning, implementing and monitoring. But the theoretical design of the methodological foundations of project activities was recorded only in the twentieth century, when the scientific community became the work of Gantt, whose diagrams could easily and conveniently graphically display the course of certain events in detail by date and determine their duration.*

*The main attention is paid to public administration in terms of its mechanisms, theoretical, methodological and practical justification, as well as the specification of the tasks of their implementation in modern conditions, taking into account the needs of social change. The scientific achievements on the issues of public administration and project management are analyzed, it is established that these issues are paid attention to many domestic and foreign scientists. It is determined that the Critical Path Method (CPM) and the Program Evaluation and Review Technique (PERT) method are successfully used in the practice of project management.*

*Today, the Project Management Knowledge Base, in its next version, is the most complete collection of professional knowledge in the field of project management, including traditional methods that have already proven themselves and new ones that have only limited application. It is determined that the scale of use of project management methods in public administration does not meet the needs of modern society. The significant difference between the project management methodology and the theory of public management is described. The identified problem needs further study and justification.*

**Key words:** project concept, project management, public administration, project management, public administration.

УДК 351:005  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.7>

**Галушка В.Ю.**  
к. наук з держ. упр.,  
старший викладач кафедри керівництва  
військами (силами) в мирний час  
Національний університет оборони  
України імені Івана Черняхівського

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Період 90-х років ХХ ст. охарактеризувався подальшою систематизацією досвіду й теоретичним узагальненням вже наявних знань із управління проєктами.

Усвідомлюються можливості застосування управління проєктами в нетрадиційних сферах, таких як соціальні, економічні, великі міжнародні проєкти, вивчаються можливості використання засобів і методів управління

відповідно до вимог проведення структурних реформ. Розробляються й вводяться в дію національні й міжнародні програми сертифікації менеджерів проекту й одночасно розпочинаються процеси уніфікації та стандартизації в області управління проектами. Однак, незважаючи на велику кількість досліджень, нині інструменти проектного менеджменту не знайшли широкого застосування в органах державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні, методологічні та практичні обґрунтування висвітлено щодо питань публічного управління та проектного менеджменту у дослідженнях багатьох вчених, як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, зокрема О.В. Бірюкова, Т.Г. Фесенко, І.В. Тріфонова, Н.Ю. Калініна, О.І. Шипуліна, С.В. Антоненко, А.С. Товб, Г. Дитхелм, Е. Tsang, Н. Karzner та інших, які визначають різноманітні аспекти управління проектами.

Однак сфера застосування знань з управління проектами наскільки удосконалюється, що кожні два-три роки історію управління проектами необхідно переписувати практично заново. У працях О. Амосова, П. Анахіна, Г. Атаманчук, Н. Гавкалова, В. Бакуменко, В. Мартиненко, С. Попова, Л. Юзькова, К. Ващенко та інших досліджено проблеми у сфері публічного управління.

**Мета статті.** Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічних засад і розроблення науково-практичних рекомендацій щодо нових можливостей публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту. Досягнення постановленої мети зумовлює надання таких понятійних і сутнісних характеристик:

- публічне управління та проектний менеджмент;
- визначення основних інструментів, методів проектного менеджменту;
- обґрунтування концептуальних напрямів і засад проектного менеджменту;
- окреслення можливості публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Управління проектами є однією з найбільш актуальних технологій, що продовжує розвиватися. Все частіше в науковій літературі зустрічаються такі терміни як «проектний менеджмент», «управління проектами», «проектне управління», «проектне управління в державному управлінні».

Методологія проектного управління вважається одним із найпрогресивніших напрямів менеджменту, що дає можливість отримувати

якісні результати з дотриманням заданих часових і фінансових обмежень. Проектний менеджмент вимагає уваги до таких питань як менеджмент вимог, проектна культура, комунікації, документування, якість, ризик-менеджмент, методи генерування ідей і розглядає усі необхідні роботи в контексті фаз проекту (стратегічна, планування, реалізація та закриття) [6].

Аналізуючи дослідження вітчизняних вчених щодо ефективності проектного управління інноваціями і проектами розвитку на всіх рівнях управління, можна зробити висновок, що проектне управління є однією з найбільш актуальних і прогресивних управлінських технологій, найефективнішим інструментом у боротьбі із кризами та продовжує швидко розвиватися. Існує багато напрямів управління проектами, які охоплюють майже всі сфери людського життя, в тому числі і публічне управління.

Публічне управління в Україні проходить поступовий етап свого становлення. У своїх дослідженнях О. Оболенський зазначає, що становлення України повноцінним конкурентоспроможним партнером у світовому цивілізованому та формальному просторі потребує наукового обґрунтування засад публічного управління. Публічне управління – це здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і відокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення визначеної сукупності цілей [2, с. 3–4].

Відповідно до мети нашого дослідження необхідно визначити особливості проектного менеджменту та його взаємозв'язок із публічним управлінням. Ці два поняття є різновидом одного наукового напрямку – управління. Поняття «управління» (менеджмент) поділяється на такі напрями: банківський, кадровий, менеджмент зовнішньоекономічної діяльності, операційний, фінансовий, торгівлі, освіти, якості, державне управління, управління проектами. Проаналізувавши різні напрями, результати показують, що часто вони один від одного відрізняються тільки на 10-30%. Решта – це загально теоретичні поняття і підходи управління.

Щодо терміну «проект» у сучасній методології управління існує низка визначень, кожне з яких має право на існування залежно від конкретного завдання, яке необхідно виконати. Термін «проект» (від англ. project) – це те, що замислюється або планується.

У різних дослідженнях можна зустріти й інші визначення поняття «проект», проте всі вони включають ознаки, загальні для всіх проектів: чіткі цілі, які досягаються одночасним виконанням сукупності технічних, економічних, фінансових, організаційних та інших вимог; внутрішні і зовнішні взаємозв'язки операцій, задач і ресурсів, які вимагають координації в процесі виконання проекту; чітко визначені терміни початку і закінчення проекту; обмежені ресурси; унікальність умов реалізації; неминучість різного роду конфліктів. Однак все перелічене має низку загальних ознак, що дозволяє назвати їх проектом: спрямованість на досягнення мети; скоординоване виконання взаємозалежних дій; часові рамки проекту; наявність бюджету; унікальність.

У державі під назвою «проект» реалізується значна кількість конкретних справ (оригінальних, епізодичних, самодостатніх). Часто вони не сприймаються фрагментами певної стратегії чи програми, не складають системи, стосуються різноманітних сфер і напрямів діяльності, формуються і реалізуються незалежно один від одного, від загальносуспільних інтересів, перспектив розвитку [1, с. 21].

Для того, щоб отримати результат і досягти поставлених цілей, проекту необхідно пройти певний шлях, який отримав назву життєвий цикл проекту. Життєвий цикл проекту містить у собі такі фази: ініціація (концепція, ідентифікація); планування проекту (розробка); реалізація проекту (виконання); завершення проекту.

Управління проектом (анг. Project Management) – це діяльність, спрямована на реалізацію проекту з максимально можливою ефективністю при заданих обмеженнях за часом, ресурсами, а також якості кінцевих результатів проекту (документованих, наприклад, у технічному завданні) [4, с. 14].

Нині існує велика кількість стандартів управління проектами. Серед сучасних стандартів PMI (Project Management Institute – Інститут управління проектами), зазначених на офіційному сайті Інституту, є такі групи: основні стандарти, практичні стандарти та структури, додаткові стандарти.

Допершої групи віднесені PMBOK, OPM3, The Standart for Project Management, The Standart for Portfolio Management. До другої – Practice Standart for Project Risk Management, Practice Standart for Earned Value Management, Practice Standart for Project Configuration Management, Practice Standart for Work Breakdown Structures, Practice Standart for Scedulung, Practice Standart for Project Estimating, Project Manager Competency Development Framework. До третьої – Construction Extention to the PMBOK

Guide, Government Extention to the PMBOK Guide. Але це не всі стандарти, які нині діють.

Доцільність застосувати методологію управління проектами для розроблення та здійснення програм і проектів у сфері державного управління зумовлена такими аргументами [3, с. 24–26]: розроблення та втілення державних програм незалежно від рівня, враховуючи їхню складність і багатоаспектність, вимагає застосування інструментів проектного менеджменту; управління проектами є універсальною концепцією, яка може застосовуватися для здійснення будь-яких проектів в усіх галузях і напрямках, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, Збройними Силами та оборонним комплексом; проектний підхід передбачає чіткий розподіл цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими; за допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок із населенням країни, що дає змогу громадянам краще оцінити діяльність органу державного управління.

Головними елементами проекту є задум, ідея, засоби їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, які здобуваються в процесі реалізації проекту. Для того, щоб отримати результат і досягти поставлених цілей, проекту необхідно пройти певний шлях, який отримав назву життєвий цикл проекту. Поняття «життєвий цикл проекту» є вихідним для дослідження проблем фінансування робіт проекту і прийняття відповідних рішень.

Життєвий цикл (Project Life Cycle) – це певний набір послідовних фаз проекту, кількість і склад яких визначається потребами керування проектом. Виділяють чотири фази проекту:

- 1) ініціація (концепція, ідентифікація);
- 2) планування проекту (розробка);
- 3) реалізація проекту (виконання);
- 4) завершення проекту.

Фаза ініціації визначає зміст та межі проекту. Якщо зазначений етап виконується не повністю, то здебільшого проект не буде відповідати вимогам. Усі невідповідності повинні бути розглянуті, по них повинні бути прийняті певні рішення.

Після фази ініціювання проект планується з необхідним рівнем деталізації. Головне завдання – спланувати час, ресурси, витрати та ефективно керувати ризиками протягом впровадження проекту. На фазі виконання відбувається реалізація розробленого плану проекту, тобто створюється матеріальний продукт (послуга, звіт, обчислювальна програма).

У групу завершальних процесів входять процеси, які використовуються для формального завершення всіх робіт проєкту, передачі завершеного продукту іншим особам або закриття зупиненого проєкту. Коли ця група процесів виконана, вона підтверджує, що в усіх групах процесів належним чином зроблені певні процеси для закриття проєкту, і формально встановлює, що проєкт або фаза проєкту закінчені.

Нині необхідно вивчити всі питання та досвід застосування проєктного менеджменту в інвестиційних проєктах, бізнесі для того, щоб мати змогу ефективно втілювати цю практику у публічне управління.

Необхідно виокремити два основних підходи щодо ефективності діяльності органів публічної влади. Перший функціонує в межах так званої «традиційної» моделі державного управління, організаційна ефективність у якій пов'язана з організаційними процесами. Може бути поставлено знак рівності між поняттям «ефективність» та «якісне виконання функції», що призводить до ігнорування зовнішніх стосовно організації інтересів. Другий підхід до розуміння ефективності сформувався в межах «нового публічного менеджменту», що означає перехід від адміністрування до менеджменту. Зміцнення акцентів у діяльності публічних організацій на результати потребує від організацій чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань [5, с. 67].

**Висновки.** Отже, нині важливим стимулом в Україні є вибір вектору розвитку публічного управління на засадах проєктного менеджменту. Одним із важливих процесів є процес

планування, який є критично важливим, однак складним і схильним до помилок.

Метою планування є отримання оптимальної відповіді на глобальне питання створення проєкту – питання про те, що саме створювати. Відповідь включає в себе опис функцій, ресурсів, а також календарний графік. Використання методології проєктного менеджменту є важливим напрямом діяльності державного управління.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Безверхнюк Т. Проєктно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проєктами. Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Київ : Академія муніципального управління, 2011. Вип. 3. С. 17–24.
2. Оболенський О. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листопада 2014 року): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. Ковбасюка, С. Ролманюка, О. Оболевського]. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 4.
3. Лашук А. Формування і управління портфелем проєктів. Глобалізація та управління проєктами у XXI столітті : матер. наук.-практ. конф. (Львів, 9-10 жовтня 2013 року). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 100–109.
4. Филипенко О.М. Управління проєктами : концепт лекцій / О.М. Филипенко, Т.С. Колеснік. Харків : ХДУХТ, 2016. 99 с.
5. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / За заг. ред. С. Чернова та ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
6. M. Daud Alam., Uwe F. Guhl Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects. Springer. Verlag GmbH Germany, 2016. 183 с.



## МЕХАНІЗМ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНКЛЮЗИВНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

## HUMAN RESOURCES MECHANISM FOR INCLUSIVE EDUCATION IN UKRAINE

*У статті розглядаються питання державного управління інклюзивною освітою в Україні. Особливу увагу приділено визначенню поняття «механізм кадрового забезпечення інклюзивної освіти». Наведено результати комплексного аналізу підходів до формування та реалізації державної політики щодо інклюзивної освіти. Окремлено проблеми у сфері інклюзивної освіти, які виникають під час реалізації механізму кадрового забезпечення.*

*Вивчено принципи розвитку кадрового потенціалу у сфері інклюзивної освіти. Досліджено особливості призначення та забезпечення необхідними фахівцями закладів освіти та інклюзивно-ресурсних центрів. Проаналізовано взаємозалежність забезпечення закладів освіти асистентами вихователів / вчителів відповідно до функціонуючих інклюзивних груп / класів у закладах освіти на основі відповідних статистичних даних.*

*Вивчено результат всеукраїнського дослідження розвитку дошкільної освіти, в контексті якого здійснено аналіз рівня забезпечення закладів дошкільної освіти педагогічними працівниками, які безпосередньо впроваджують інклюзивну освіту. Підкреслено, що механізм кадрового забезпечення має здійснювати стратегічний підхід до підбору та управління кадрами відповідно до перспективних цілей розвитку інклюзивної освіти.*

*Проаналізовано основні категорії працівників, які забезпечують формування та реалізацію державної політики щодо інклюзивної освіти. Здійснено аналіз чинників, що впливають на якість кадрового забезпечення інклюзивної освіти. Придільено увагу нормативно-правовим актам, які визначають кадрове забезпечення закладів освіти та інклюзивно-ресурсних центрів. Зроблено висновок, що кадрове забезпечення інклюзивної освіти відіграє важливу роль у напрямі розвитку інклюзивної освіти. Розроблено рекомендації щодо удосконалення механізму кадрового забезпечення інклюзивної освіти.*

**Ключові слова:** державне управління, інклюзивна освіта, механізм кадрового забезпечення, особи з особливими освітніми потребами, кадрове забезпечення.

*The article considers the issues of public administration of inclusive education in Ukraine. Particular attention is paid to the definition of "staffing mechanism for inclusive education". The results of a comprehensive analysis of approaches to the formation and implementation of state policy on inclusive education are presented. The problems in the field of inclusive education that arise during the implementation of the staffing mechanism are outlined.*

*The principles of human resources development in the field of inclusive education are studied. The peculiarities of the appointment and provision of the necessary specialists of educational institutions and inclusive resource centers have been studied. The interdependence of providing educational institutions with assistant educators / teachers according to the number of inclusive groups / classes in educational institutions is analyzed on the basis of relevant statistical information.*

*The result of the all-Ukrainian study of the development of preschool education in the context of which the analysis of the level of provision of preschool education institutions with teachers who directly implement inclusive education was studied. It is emphasized that the staffing mechanism should take a strategic approach to the selection and management of personnel in accordance with the long-term goals of inclusive education. The main categories of employees who ensure the formation and implementation of state policy on inclusive education are analyzed.*

*The analysis of the factors influencing quality of staffing of inclusive education is carried out. Attention is paid to normative legal acts that determine the staffing of educational institutions and inclusive resource centers. It is concluded that the staffing of inclusive education plays a crucial role in the development of inclusive education. Recommendations for improving the mechanism of staffing inclusive education have been developed.*

**Key words:** public administration, inclusive education, staffing mechanism, persons with special educational needs, staffing.

УДК 351.37.07  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.8>

**Грищенко Г.А.**

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах реформування системи освіти в Україні особливого значення набуває удосконалення механізмів державного управління. Однією з основних задач сучасної державної політики у сфері освіти є створення належних умов для забезпечення доступу до якісних освітніх послуг усіх категорій здобувачів, у тому числі й осіб з особливими освіт-

німи потребами (далі – ООП). Зазначені положення зафіксовані, зокрема, у чинному Законі України «Про освіту» [15] та реалізуються низкою підзаконних нормативно-правових актів.

Впровадження інклюзивної освіти в Україні у сфері загальної середньої освіти розпочалося у 2010 році, а у дошкільній – у 2015 році, однак значна кількість закладів освіти та установ все ще не готові повністю забезпечити

повний спектр послуг для різних категорій здобувачів. Зокрема, досить часто задекларовані в документах норми не передбачають забезпечення закладів освіти відповідними ресурсами, що може призводити до відсутності належного доступу до закладів освіти або неякісного надання освітніх послуг. З метою реалізації права на освіту всіх категорій здобувачів надважливим у цьому процесі вважаємо належне кадрове забезпечення на всіх рівнях формування та реалізації державної політики щодо інклюзивної освіти.

Останніми роками інклюзивна освіта в Україні набула неабиякої популярності. Такий резонанс спричинений тим, що саме інклюзивне навчання є основною системою надання освітніх послуг, що зумовлює сукупність умов, способів і засобів їх реалізації для спільного навчання, виховання та розвитку здобувачів освіти з урахуванням їхніх потреб і можливостей, тобто створення інклюзивного освітнього середовища, а також базується на застосуванні принципів недискримінації, на врахуванні багатоманітності людини, ефективного залученні та включенні до освітнього процесу всіх його учасників [15].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання якісного кадрового забезпечення у сфері інклюзивної освіти було предметом дослідження багатьох вчених. С. Миронова вивчала реалії та перспективи забезпечення інклюзивної освіти фахівцями [12], І. Малишевська досліджувала підготовку спеціальних педагогічних фахівців до роботи в умовах інклюзивного освітнього середовища [10], З. Ленів простежувала інклюзивний аспект підготовки висококваліфікованих кадрів для забезпечення якісної освіти дітям із порушеннями психофізичного розвитку [9], Г. Уманець вивчала систему післядипломної освіти керівних і педагогічних кадрів навчальних закладів спеціальної та інклюзивної освіти Донеччини [24], В. Бондар досліджував інклюзивне навчання як соціально-педагогічний феномен [1], Л. Сергєєва аналізувала сучасні тенденції формування змісту підвищення кваліфікації керівних кадрів ПТНЗ [23], Т. П'ятакова досліджувала швейцарський досвід розвитку інклюзивної компетентності вчителя [21] та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на чималий науковий інтерес багатьох дослідників до різних аспектів якісної підготовки та забезпечення інклюзивної освіти відповідними фахівцями, питання формування й реалізації механізму кадрового забезпечення інклюзивною освітою в Україні вивчено не досить.

**Метою статті** є аналіз змін механізму кадрового забезпечення інклюзивною освітою в Україні на прикладі дошкільної та загальної середньої ланок.

**Виклад основного матеріалу.** Трансформація системи освіти, зміна форм і підходів до її реалізації передбачають удосконалення механізмів державного управління освітою, що, на думку вчених, є засобами, важелями, стимулами, методами, за допомогою яких суб'єкти управління освітою впливають на освітянську сферу з метою досягнення визначених цілей [22].

Як слушно зауважує С. Миронова, «однією з умов ефективності інклюзивної освіти є її кадрове забезпечення» [12, с. 5]. Ми погоджуємося із думкою вченої та вважаємо, що в сучасних умовах розвитку освіти її кадрове забезпечення відіграє надважливу, а іноді й вирішальну роль. Саме тому державне управління у сфері освіти має сприяти розвитку кадрового потенціалу галузі з метою надання якісних освітніх послуг і забезпечення реалізації права всіх категорій здобувачів на освіту.

Позитивною подією останніх років у частині забезпечення належних умов для реалізації права особи на освіту є започаткування діяльності освітнього омбудсмена, основними завданнями якого є сприяння реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення права людини на здобуття якісної та доступної освіти, вжиття заходів для забезпечення належних умов для рівного доступу до здобуття освіти, сприяння впровадженню інклюзивної форми навчання тощо [15; 5].

Досить широке коло прав та обов'язків освітнього омбудсмена створюють сприятливі умови в частині дотримання законодавства у сфері освіти та своєчасного реагування у випадку виявлення порушень з метою відновлення порушених прав чи законних інтересів учасників освітнього процесу.

Механізм кадрового забезпечення інклюзивної освіти ми розглядаємо через забезпечення всіх ланок освіти та органів управління нею висококваліфікованим персоналом, який відповідає встановленим вимогам, має відповідну фахову підготовку, а також практичний досвід, необхідний для здійснення професійної діяльності. Зазначене включає, зокрема, систему заходів щодо відповідного кадрового забезпечення інклюзивної освіти на всіх рівнях її впровадження, а також створення необхідних умов для розвитку та зростання відповідних фахівців.

Якість кадрового забезпечення інклюзивної освіти залежить від багатьох чинників: високий рівень професійної компетенції фахівців,

належна підготовка та перепідготовка, розвиток відповідних моральних якостей, прагнення розвиватися в професії та регулярно підвищувати свій професійний рівень тощо. Зазначене ставить перед державним управлінням освітою важливу задачу – постійно посилювати інтелектуальний потенціал працівників галузі. Враховуючи зазначене, вважаємо, що механізм кадрового забезпечення має здійснювати стратегічний підхід до підбору та управління кадрами відповідно до перспективних цілей розвитку інклюзивної освіти. Саме вказана обставина є однією з головних умов сталого розвитку інклюзивної освіти на цьому етапі.

Досліджуючи підготовку спеціальних педагогічних фахівців до роботи в умовах інклюзивного освітнього середовища, І. Малишевська зазначає, що «проблеми формування професіоналізму психолого-педагогічних фахівців у галузі інклюзивної освіти пов'язані з висуненням високого рівня вимог, пропонуваного суспільством і професійним співтовариством, до педагогічної діяльності. Це викликає необхідність постійного вдосконалення особистісних характеристик, підвищення наявних і придбання нових знань, орієнтації кожного фахівця на особистісне зростання та професійну майстерність» [10, с. 264].

Насамперед зазначене стосується працівників закладів освіти (далі – ЗО) та інклюзивно-ресурсних центрів (далі – ІРЦ), оскільки саме на їх рівні реалізуються основні передумови до забезпечення якісного інклюзивного навчання, що включає визначення особливих освітніх потреб дитини; підвищення кваліфікації педагогічних працівників; створення інклюзивного освітнього середовища; надання освітніх, психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг; здійснення психолого-педагогічного супроводу дитини з ООП протягом усього періоду навчання тощо [11].

В. Бондар, досліджуючи інклюзивне навчання як соціально-педагогічний феномен, зазначав про «важливі умови ефективності інклюзивної форми навчання підготовки вчителів загальноосвітніх шкіл. Без спеціальної підготовки вчителя загальноосвітньої школи та участі в інноваційному процесі додаткового фахівця (корекційного педагога) включення учнів з особливостями розвитку до всіх аспектів шкільної освіти буде малоефективним», «підготовка такого вчителя має ґрунтуватися на знаннях із загальної психології, педагогіки і загальних методик викладання в початковій школі та знаннях зі спеціальної психології, корекційної педагогіки і спеціальних методик викладання» [1, с. 13].

На нашу думку, важливим аспектом розвитку механізму кадрового забезпечення у сфері освіти, у тому числі інклюзивної, є обґрунтування та застосування відповідних принципів, тобто основних положень, згідно з якими функціонує система державного управління.

Під принципом слід розуміти певні правила, підґрунтя, які треба враховувати під час формування й реалізації механізму кадрового забезпечення, оскільки саме принципи відображають вимоги діючих законів і закономірностей, тому є найбільш об'єктивними [4; 22]. З метою забезпечення ефективного розвитку інклюзивної освіти потрібно не лише правильно підбирати фахівців, а й застосовувати наявні принципи для організації управління процесом розвитку кадрового потенціалу.

Пріоритетними принципами розвитку кадрового потенціалу у сфері інклюзивної освіти вважаємо принципи науковості, системності, відповідальності, інноваційності, функціональності, альтернативності, безперервності, адресності, універсальності, професійного зростання тощо.

Однак вчені виділяють й інші принципи. В. Дикань основними в побудові дієвої моделі розвитку кадрового потенціалу вважає принципи командної єдності та комплементарності [6]. Зазначений підхід є досить цікавим, оскільки передбачає розвиток кадрового потенціалу в певній команді колег, об'єднаних спільними задачами і результатом, і може бути застосований щодо інклюзивної освіти.

Заслугує на увагу система принципів, запропонована дослідницею Ю. Залозною, що передбачає такі принципи: орієнтація на збалансованість інтересів роботодавця і працівників, формування сприятливих умов для збереження, ефективного розвитку працівників і виробництва; розвиток виробничої демократії; справедливість; збалансованість ефективності всіх видів діяльності з відповідним розвитком персоналу; комплексність; профілактичний характер діяльності; відповідальність персоналу за якість і результативність праці; інноваційність у розвитку виробництва і персоналу [8]. Зазначена система принципів може бути адаптована до освітньої галузі та використовуватися з метою розвитку кадрового потенціалу.

Отже, розвиток кадрового потенціалу відіграє важливу роль у процесі впровадження та розвитку освітньої галузі. Ми неодноразово наголошували на важливості якісного кадрового забезпечення на всіх рівнях формування та реалізації державної політики щодо інклюзивної освіти, тому далі пропону-

емо розглянути основні категорії працівників, які це здійснюють:

- державні службовці органів виконавчої влади центрального та регіонального рівнів (Міністерство освіти і науки України, департаменти освіти і науки обласних і Київської міської державних адміністрацій);

- науково-педагогічні працівники (Інститути спеціальної та корекційної педагогіки, а також обласні інститути післядипломної педагогічної освіти);

- педагогічні працівники (заклади освіти, інклюзивно-ресурсні центри тощо).

До першої категорії належать державні службовці, які фактично формують (Директорат інклюзивної освіти Міністерства освіти і науки України, далі – директорат) та реалізують (відповідні структурні підрозділи департаментів освіти і науки обласних і Київської міської державних адміністрацій) державну політику у сфері інклюзивної освіти.

Співробітники директорату в частині формування політики стосовно інклюзивної освіти розробляють проекти актів законодавства та підзаконних актів, які забезпечують модернізацію та ефективне функціонування державної політики в сфері інклюзивної освіти, а також надають пропозиції та альтернативні варіанти розв'язання виявлених проблем державної політики, оцінюють результати її реалізації в сфері інклюзивної освіти тощо [13].

Працівники департаментів освіти і науки Київської міської та обласних державних адміністрацій, відповідальні за розвиток інклюзивної освіти відповідного регіону, здійснюють контроль за реалізацією права дітей на інклюзивну освіту, забезпечують координацію роботи інклюзивно-ресурсних центрів, а також надають рекомендації органам місцевого самоврядування щодо розвитку інклюзивної освіти, забезпечують створення всіх необхідних умов.

Наступна група фахівців, які так чи інакше впливають на розвиток інклюзивної освіти в Україні, – науково-педагогічні працівники інститутів спеціальної освіти та корекційної педагогіки при Національній академії педагогічних наук і педагогічних закладах вищої освіти, а також обласних інститутах післядипломної педагогічної освіти.

Одним із повноважень зазначеної категорії фахівців є розробка методик комплексної оцінки дітей із ООП, проведення аналізу та здійснення відповідних досліджень щодо застосування кращих освітніх технологій і методик, а також впровадження міжнародного досвіду. Крім того, зазначені фахівці здійснюють науково-методичне навчання та

підвищення кваліфікації співробітників ІРЦ та ЗО. Науково-педагогічні посади працівників визначено відповідним переліком посад, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 № 963 [16].

Третя категорія осіб, про яких йшлося вище, – педагогічні працівники ЗО та ІРЦ, основними з яких є вихователі / вчителі, асистенти вихователів / вчителів, практичні психологи, вчителі-логопеди, вчителі-дефектологи (сурдопедагоги, олігофренопедагоги, тифлопедагоги) та інші. Зазначена категорія осіб є чи не найважливішою, оскільки здійснює надання освітніх послуг безпосередньо дитині з ООП. Людський фактор на цьому етапі відіграє надважливу роль, адже впливає на якість надання освітніх, корекційних та інших послуг.

Далі ми пропонуємо розглянути вимоги, які висуваються до кандидатів на посаду педагогічних працівників ЗО та ІРЦ і процедуру їх призначення (див табл.).

Повний перелік педагогічних працівників ЗО та ІРЦ визначено відповідними нормативно-правовими актами та штатними нормативами [16; 17; 18; 19]. Зокрема, з метою досягнення необхідних результатів навчання здобувачами освіти з ООП до штатного розпису закладу освіти вводиться додаткова посада асистента вихователя / вчителя. Крім того, за потребою та рекомендацією ІРЦ на громадських засадах в освітньому процесі може брати участь й асистент дитини з ООП, що також визначено чинним законодавством [14; 15].

Нами були проаналізовані дані Державної служби статистики України [2; 3] та Міністерства освіти і науки України [26] щодо динаміки розвитку мережі інклюзивних груп / класів у закладах дошкільної та загальної середньої освіти відповідно до чисельності асистентів вихователя / вчителя у них за 2018/2019 та 2019/2020 навчальні роки, оскільки саме ця категорія педагогічних працівників відіграє важливу роль в організації освітнього процесу в інклюзивній групі / класі.

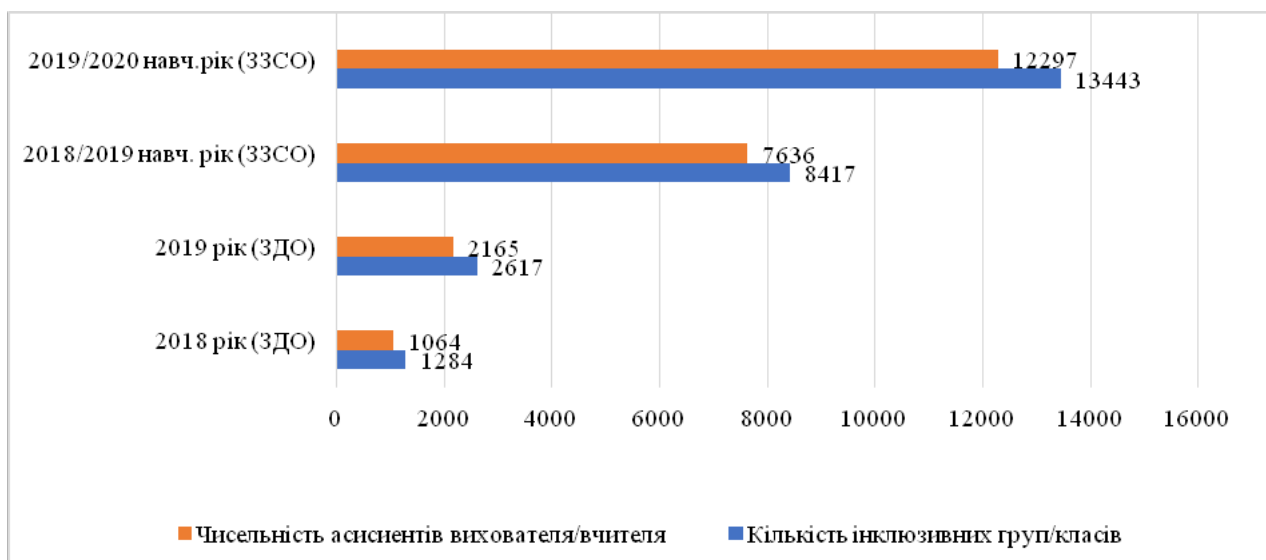
Варто зазначити, що мережа таких груп / класів розвивається досить стрімко, однак чисельність асистентів вихователя / вчителя, які в них працюють, значно менша (Рис. 1). Зазначене не може позитивно позначитися на якості надання освітніх послуг в окремо взятому закладі освіти та розвитку інклюзивної освіти загалом і потребує державного врегулювання, зокрема, створення привабливих умов роботи в закладах освіти.

При цьому слід також зауважити, що організація інклюзивного навчання у закладах освіти здійснюється командою психолого-педагогічного супроводу дитини з ООП,

Посада	Вимоги до кандидата	Процедура призначення
<b>Керівник ЗДО</b>	особа, яка є громадянином України, вільно володіє державною мовою, має вищу освіту (для директорів державних, комунальних закладів дошкільної освіти – вищу педагогічну освіту), стаж педагогічної та/або науково-педагогічної роботи не менше трьох років (крім керівників приватних, корпоративних закладів освіти), організаторські здібності, стан фізичного і психічного здоров'я, що не перешкоджає виконанню професійних обов'язків [14]	призначає на посаду та звільняє з посади засновник (засновники) або уповноважений ним (ними) орган (и) [14]
<b>Педагог ЗДО</b>	особа з високими моральними якостями, яка має вищу педагогічну освіту за відповідною спеціальністю та/або професійну кваліфікацію педагогічного працівника, забезпечує результативність та якість роботи, фізичний і психічний стан якої дозволяють виконувати професійні обов'язки [14]	призначає на посади та звільняє з посад керівник ЗДО [14]
<b>Керівник ЗЗСО</b>	особа, яка є громадянином України, вільно володіє державною мовою, має вищу освіту ступеня не нижче магістра, стаж педагогічної та/або науково-педагогічної роботи не менше трьох років (крім керівників приватних, корпоративних закладів освіти), організаторські здібності, стан фізичного і психічного здоров'я, що не перешкоджає виконанню професійних обов'язків, пройшла конкурсний відбір і визнана переможцем конкурсу [25]	посадова особа засновника (голова відповідної ради чи керівник державного органу) або керівник уповноваженого ним органу (структурного підрозділу з питань освіти) призначає переможця конкурсу на посаду та укладає з ним строковий трудовий договір [25]
<b>Педагог ЗЗСО</b>	особи, які мають педагогічну освіту, вищу освіту та/або професійну кваліфікацію, вільно володіють державною мовою (для громадян України) або володіють державною мовою в обсязі, достатньому для спілкування (для іноземців та осіб без громадянства), моральні якості та фізичний і психічний стан здоров'я яких дозволяють виконувати професійні обов'язки [25]	призначає на посади та звільняє з посад керівник ЗЗСО [25]
<b>Керівник ІРЦ</b>	особа, яка має вищу освіту ступеня магістра за спеціальністю «Спеціальна освіта» («Корекційна освіта», «Дефектологія») або «Психологія» («Практична психологія») та стаж роботи не менше п'яти років за фахом [19]	призначається на посаду строком на три роки на конкурсній основі та звільняється з посади засновником за погодженням з відповідним структурним підрозділом з питань діяльності інклюзивно-ресурсних центрів органів управління освітою [19]
<b>Педагогічні працівники ІРЦ (вчителі-логопеди, вчителі-дефектологи (сурдопедагоги, олігофренопедагоги, тифлопедагоги), практичні психологи, вчитель-реабілітолог)</b>	особи, які мають вищу педагогічну (психологічну) освіту ступеня магістра. Стаж роботи за фахом не менше 60 відсотків педагогічних працівників інклюзивно-ресурсного центру повинен становити три або більше років [19]	призначає засновник ІРЦ на конкурсній основі [19]

діяльність якої регулюється відповідними документами [20]. На визначених педагогічних працівників покладається основна відпо-

відальність щодо організації освітнього процесу, забезпечення корекційного складника та супроводу дитини з ООП в закладі освіти,



**Рисунок 1. Динаміка розвитку мережі інклюзивних груп у ЗДО / інклюзивних класах у ЗСО до чисельності асистентів вихователя / вчителя у них**

Примітка: розроблено автором за даними Державної служби статистики України [2; 3] та Міністерства освіти і науки України [26]

тому від фаховості цих педагогів фактично залежить реалізація основних засад інклюзивної освіти, а також створення особистісно-орієнтованих умов навчання.

На підтвердження зазначеного свідчать і результати всеукраїнського дослідження якості дошкільної освіти, проведеного Державною науковою установою «Інститут освітньої аналітики» разом з Міністерством освіти і науки України у 2019 році, в контексті якого вивчалися й питання інклюзивної освіти. Результати дослідження показали, що рівень забезпечення педагогічними працівниками, які впроваджують інклюзивну освіту в закладі дошкільної освіти, є недостатнім: 20,5% директорів стверджують, що в закладі є працівники, які здатні забезпечувати інклюзивну освіту.

Більшість вихователів (75,8%) зазначили, що в групах, у яких вони працюють, не створені умови для перебування дітей з ООП (зокрема, не забезпечене так зване «розумне пристосування»). Таким чином, можна констатувати, що для забезпечення інклюзивної освіти в більшості закладів дошкільної освіти створені недостатні умови, а також фіксується брак педагогічних працівників для роботи з дітьми з ООП, що може негативно впливати на якість надання освітніх послуг [7].

Отже, одним із визначальних факторів надання якісної інклюзивної освіти є забезпечення цієї сфери фахівцями високого рівня, які мають високі якісні характеристики, що включають їх фізичні й психологічні можливості, інтелектуальні здібності, професійні знання та навички, а також комунікабельність, здіб-

ність до партнерської взаємодії та прагнення до розвитку у професії тощо.

**Висновки.** В умовах реформування системи освіти в Україні зроблено низку кроків щодо розвитку інклюзивної освіти. Однак проведене нами дослідження дозволило виявити ті проблем, які потребують невідкладного вирішення.

Проаналізувавши низку нормативно-правових актів, статистичних даних і наукових досліджень, ми дійшли висновку, що однією з головних проблем кадрового забезпечення у сфері інклюзивної освіти є відсутність стратегії розвитку кадрового потенціалу галузі, об'єктивної інформації щодо потреби у певних фахівцях, створення необхідних умов для забезпечення розвитку цих спеціалістів, неготовність педагогічних працівників до роботи з особами з ООП, застаріле програмно-методичне забезпечення, недостатнє фінансування, відсутність регулярного моніторингу кадрового забезпечення галузі та проведення відповідних наукових досліджень.

Пропонуємо такі шляхи вирішення окреслених вище проблем: потребує доопрацювання проект Національної стратегії розвитку інклюзивної освіти в частині визначення вектору та змісту ефективного розвитку кадрового потенціалу у сфері інклюзивної освіти, а також окреслення ключових концептуальних засад, принципів, методів, засобів щодо розвитку фахівців. Також важливо оновити програми підготовки та перепідготовки відповідних фахівців відповідно до нових тенденцій розвитку освіти та відкриттів у сфері науки, запровадити прак-

тичні заняття для студентів відповідних напрямів підготовки з першого курсу навчання, впровадити конкурсний відбір під час прийому на роботу до закладів освіти всіх категорій педагогічних працівників, застосовувати нові освітні технології та технології розвитку персоналу, зокрема, впроваджувати систему наставництва, створювати відповідний кадровий резерв і розробити систему стимулювання й мотивації працівників, забезпечувати своєчасне оновлення законодавчої та нормативно-правової бази, належне фінансове забезпечення освітньої галузі та організацію обміну досвідом між педагогічними працівниками (міжнародний і регіональний рівні) тощо. Зазначені заходи дозволять вирішити низку проблем та удосконалити механізм кадрового забезпечення інклюзивної освіти.

Перспективами подальших досліджень вважаємо вивчення фінансового механізму, який є складником комплексного механізму державного управління інклюзивною освітою в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

- Бондар В. Інклюзивне навчання як соціально-педагогічний феномен. *Рідна школа*. 2011. № 3. С. 10–14. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=rsh\\_2011\\_3\\_4](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=rsh_2011_3_4) (дата звернення: 24.07.2020).
- Дошкільна освіта України у 2018 році. Статистичний бюлетень Державна служба статистики України : веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 24.07.2020).
- Дошкільна освіта України у 2019 році. Статистичний бюлетень Державна служба статистики України : веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 24.07.2020).
- Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». К. : НАДУ, 2009. 220 с.
- Деякі питання освітнього омбудсмена : постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2018 року № 491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.07.2020).
- Дикань В.В. Формування моделі розвитку кадрового потенціалу машинобудівного комплексу в умовах інтеграційної взаємодії. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2013. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2236> (дата звернення: 23.07.2020).
- Дослідження якості дошкільної освіти: складники освітнього середовища. Аналітичний звіт. Міністерство освіти і науки України, ДНУ «Інститут освітньої аналітики» : веб-сайт. URL: <https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/DO-1.pdf> (дата звернення: 22.07.2020).
- Залознова Ю.С. Управління персоналом вугільної шахти: оцінка стану та стратегії розвитку : монографія. Донецьк : НАН України. Ін-т економіки промисловості, 2008. 380 с.
- Ленів З. Підготовка висококваліфікованих кадрів для забезпечення якісної освіти дітям з порушеннями психофізичного розвитку: інклюзивний аспект. *Рідна школа*. 2014. № 7. С. 16–17.
- Малишевська І. Підготовка спеціальних педагогічних фахівців до роботи в умовах інклюзивного освітнього середовища. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. Сумський державний університет імені А.С. Макаренка. 2016. № 8(62). С. 264–274.
- Методичні рекомендації щодо організації навчання осіб з ООП в закладах освіти у 2019/2020 навчальному році : лист Міністерства освіти і науки України від 05.08.2019 № 1/9-498 : веб-сайт. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/inkluzyvne-navchannya/2019/08/07/rekomendatsiiorganizatsiya-navchannyaoor.pdf> (дата звернення: 20.07.2020).
- Миронова С.П. Реалії та перспективи забезпечення інклюзивної освіти фахівцями. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. Серія 19: Корекційна педагогіка та спеціальна психологія : зб. наук. праць. Київ: 2016. Вип. 32. Ч. 2. С. 5–10.
- Положення про Міністерство освіти і науки України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> (дата звернення: 23.07.2020).
- Про дошкільну освіту : Закон України від 11 липня 2001 року № 2628-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2628-14> (дата звернення: 20.07.2020).
- Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 20.07.2020).
- Про затвердження переліку посад педагогічних і науково-педагогічних працівників : постанова Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 року № 963. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2000-%D0%BF> (дата звернення: 20.07.2020).
- Про затвердження Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів : наказ Міністерства освіти і науки України від 04.11.2010 № 1055. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1157-10> (дата звернення: 20.07.2020).
- Про затвердження Типових штатних нормативів закладів загальної середньої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1308-10> (дата звернення: 20.07.2020).
- Про затвердження Положення про інклюзивно-ресурсний центр : постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545-2017-%D0%BF> (дата звернення: 20.07.2020).
- Про затвердження Примірного положення про команду психолого-педагогічного супроводу дитини з особливими освітніми потребами в закладі загальної середньої та дошкільної освіти : наказ Міністерства

освіти і науки України від 08.06.2018 № 609. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-primirnogo-polozhennya-pro-komandu-psihologo-pedagogichnogo-suprovodu-ditini-z-osoblivimi-osvitnimi-potrebami-v-zakladi-zagalnoyi-serednoyi-ta-doshkilnoi-osviti> (дата звернення: 20.07.2020).

21. П'ятакова Т. Розвиток інклюзивної компетентності вчителя: швейцарський досвід. *Порівняльно-педагогічні студії*. 2012. № 1(11).

22. Протасова Н.Г., Луговий В.І., Молчанова Ю.О. та інші. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. за заг. ред. Н.Г. Протасової. К.; Львів : НАДУ, 2012.

23. Сергеева Л.М. Сучасні тенденції формування змісту підвищення кваліфікації керівних

кадрів ПТНЗ. *Витоки педагогічної майстерності. Збірник наукових праць*. Полтава. 2011. С. 262–266.

24. Уманець Г. Система післядипломної освіти керівних і педагогічних кадрів навчальних закладів спеціальної та інклюзивної освіти: досвід Донеччини. *Рідна школа*. 2014. № 7. С. 14–15.

25. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16 січня 2020 року № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення: 21.07.2020).

26. Оперативна інформація Міністерства освіти і науки України щодо розвитку інклюзивної освіти в Україні : веб-сайт. URL: <https://mon.gov.ua/ua/statistichni-dani> (дата звернення: 21.07.2020).



## ПРОБЛЕМА ВПЛИВУ МОТИВАЦІЇ НА ПРОКРАСТИНАЦІЮ В ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

### THE PROBLEM OF THE INFLUENCE OF MOTIVATION ON PROCRASTINATION IN THE PROFESSIONAL ACTIVITY OF CIVIL SERVANTS

Стаття присвячена визначенню сутності мотивації, яка впливає на прокрастинацію державних службовців. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби. Позитивна мотивація державних службовців є важливою ознакою ефективного здійснення професійної діяльності, а негативна – впливає на підвищення прокрастинації і затримує реалізацію цілей діяльності особистості. В результаті аналізу наукових джерел з'ясовано суть і основні чинники позитивної мотивації, які впливають на зниження рівня прокрастинації та на ефективне здійснення професійної діяльності державних службовців. Мета цієї роботи полягає в теоретичному аналізі впливу мотивації на прокрастинацію в професійній діяльності державних службовців. Відповідно до мети були виділені такі завдання:

- дати визначення понять «мотивація» і «прокрастинація»;
- охарактеризувати основні теорії мотивації і прокрастинації та їх вияви у практиці державного управління;
- розглянути класифікації мотивації, які впливають на прокрастинацію в професійній діяльності державних службовців;
- виявити чинники впливу позитивної мотивації на зниження рівня прокрастинації в професійній діяльності державних службовців.

Методи дослідження, які використовувалися в роботі: аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів. Результати дослідження можуть слугувати засадою для використання основних чинників позитивної мотивації на зниження рівня прокрастинації та на ефективне здійснення професійної діяльності державних службовців.

Професійна діяльність державних службовців є об'єктом універсального дослідження вчених, однак наукові пошуки в цій галузі залишаються такими, які відповідають найважливішим потребам сучасності. Україна посилює вимоги до сьогоденного державного управління, успішність якого насамперед залежить від вчасного прийняття важливих управлінських рішень у професійній діяльності державних службовців.

Швидкоплинність висококваліфікованих спеціалістів, низька продуктивність і постійне відкладання прийняття важливих управлінських рішень є наслідками слабкої мотивації до проходження державної служби, що негативно віддзеркалюється на ефективному здійсненні професійної діяльності державних службовців. Одним із напрямів досягнення високої ефективності функціонування органів державного управління та зниження рівня прокрастинації прийняття важливих управлінських рішень є використання функції мотивації.

**Ключові слова:** державний службовець, прокрастинація, мотивація, типи мотивації, чинники позитивної мотивації.

The article is devoted to defining the essence of motivation that affects the procrastination of civil servants. The behavior of civil servants must meet the expectations of the public and ensure the confidence of society and citizens in the civil service. Positive motivation of civil servants is an important sign of effective professional activity, however, negative motivation affects the increase of procrastination and delays the implementation of the goals of the individual. The analysis of scientific sources clarifies the essence and main factors of positive motivation that affect the reduction of procrastination and the effective implementation of professional activities of civil servants.

The purpose of this work is a theoretical analysis of the impact of motivation on procrastination in the professional activities of civil servants. According to the purpose the following tasks were allocated:

- define the concepts of motivation and procrastination;
- describe the main theories of motivation and procrastination and their manifestations in the practice of public administration;
- consider classifications of motivation that affect procrastination in the professional activities of civil servants;
- identify the factors influencing positive motivation to reduce the level of procrastination in the professional activities of civil servants.

Research methods used in the work: analysis of scientific literature, regulations. The results of the study can serve as a basis for the use of the main factors of positive motivation to reduce the level of procrastination and the effective implementation of professional activities of civil servants.

The professional activities of civil servants are the subject of universal scientific research, but scientific research in this area remains one that meets the most important needs of today. The Ukrainian state is tightening the requirements for today's public administration, the success of which depends, first of all, on the timely adoption of important management decisions in the professional activities of civil servants.

The rapidity of highly qualified specialists, low productivity and constant postponement of important management decisions are the consequences of weak motivation for civil service, which negatively affects the effective implementation of professional activities of civil servants. One of the ways to achieve high efficiency of public administration and reduce the level of procrastination in making important management decisions is to use the function of motivation.

**Key words:** civil servant, procrastination, motivation, types of motivation, factors of positive motivation.

УДК 159.944.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.9>

**Котляр Л.І.**

к. психол. наук, доцент,  
докторант кафедри публічного  
управління та публічної служби  
Національна академія державного  
управління при Президентіві України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Ефективність професійної діяльності державних службовців характеризується особистісними та професійними інтересами, які нерозривно пов'язані з метою суспільства і держави. Позитивно вмотивований державний службовець завжди зацікавлений створювати ситуації, в яких він задовольняє свої особистісні та професійні потреби, свідомо обираючи ту чи іншу модель поведінки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику мотивації кадрів на державній службі та в діяльності органів місцевого самоврядування висвітлюють Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, А. Рачинський, С. Хаджирадева. Науковці розглядають сучасні питання розвитку кадрів системи державного управління, з'ясовують вирішальні шляхи відновлювання державної кадрової політики у сфері державної служби.

Проблемі залежності мотивації та прокрастинації приділяли увагу такі вчені С. Брандлоу і Р. Різінгер. Питання політичної прокрастинації як відкладання прийняття й реалізації важливих політичних рішень зробив предметом своїх досліджень Ю. Шайгородський.

**Актуальність дослідження** зумовлена тим, що позитивна мотивація впливає на зниження рівня прокрастинації у професійній діяльності державних службовців і є важливим показником готовності до безвідкладного прийняття важливих управлінських рішень.

У статті наведено визначення феномена прокрастинації, який може виявлятися в різних сферах життєдіяльності людини, в тому числі в професійній діяльності державних службовців. Фундаментом прокрастинації у професійній діяльності державних службовців є постійне відкладання прийняття важливих управлінських рішень.

У науковій праці були визначені особливості мотивації державних службовців. Позитивна мотивація в державному управлінні підвищує ефективність професійної діяльності державного службовця і організовує поведінку особистості у напрямі безвідкладного прийняття важливих управлінських рішень. Ступінь ефективності професійної діяльності державних службовців є показником престижу країни і рівня її соціально-економічного розвитку. Зокрема, були з'ясовані актуальні наукові підходи до визначення термінів «мотивація» і «прокрастинація». Також були розглянуті типи мотивації: зовнішня; внутрішня; позитивна; негативна; стійка; нестійка; матеріальна; нематеріальна.

Представлена авторська позиція щодо доцільності впливу позитивної мотивації на зниження прокрастинації державних службовців, яка заснована на посадовому регламенті і побудована на соціальній орієнтації, тобто виконання не особистих інтересів, а інтересів суспільства і держави; кар'єрне зростання, яке дозволить виконувати професійну діяльність більш ефективно, а свідомо саморегуляція вольової поведінки державних службовців буде забезпечувати невідкладне прийняття важливих управлінських рішень.

**Виклад основного матеріалу.** Мотивація є вирішальним змістом будь-яких змін у професійній діяльності державних службовців, їх поведінці, впровадженні прогресивних методів, у системі невідкладного формування та прийняття важливих управлінських рішень. Мотивація ефективної професійної діяльності державних службовців формує бажання саморозвиватися, самореалізовуватися, трансформувати несучасні кліше діяльності.

Розглянемо теоретичні аспекти мотивації. У загальному вигляді мотивація людини до діяльності розуміється як сукупність рушійних сил, які спонукають людину до здійснення певних дій із застосуванням зусиль для досягнення особистісних і організаційних цілей. Ці сили змушують особистість усвідомлено чи неусвідомлено здійснювати певні дії та вчинки. В організаційному розумінні мотивація – це така функція, яка полягає в довгостроковому впливі на службовців, на їх цінності та орієнтири і формування в них певного мотиваційного фундаменту, який дозволяє отримати від спеціалістів віддачу у вигляді їх ефективної професійної діяльності. Мотивація контролює ступінь застосування зусиль, старань, наполегливості, сумлінності особистості, а також впливає на спрямованість професійної діяльності [1].

Мотивація – це комплексне явище. Ефективна система мотивації в організації може не тільки спонукати державних службовців до ефективної діяльності, а й визначати перспективи розвитку організації. Мотивація у сфері державного управління розглядається як основна функція професійної діяльності, яка здатна викликати бажання державного службовця працювати ефективно, цілеспрямовано, самостійно, відповідально, а свідомо саморегуляція вольової поведінки спроможна спонукати державного службовця до невідкладного прийняття важливих управлінських рішень.

Розглянемо типи мотивації. Мотивація може бути зовнішня і внутрішня. Внутрішню

мотивацію ще називають мотивом, а зовнішню – стимулом. Внутрішня мотивація особистості дає змогу виконувати завдання більш відповідально, цілеспрямовано та сумлінно. Мотивація може бути позитивна, яка створена на позитивних стимулах (заробітна плата, подяки, премії) і негативна, яка заснована на негативних стимулах (штрафи, знижування на посаді).

Мотивація також може бути стійкою та нестійкою. Нестійка мотивація особистості характеризується необхідністю постійного стимулювання її діяльності. Також мотивація поділяється на матеріальну і нематеріальну. Необхідно зазначити, що протилежні типи мотивації не мають чітких меж і не діють по черзі, тому що при виконанні певної дії особистість може керуватися, наприклад, як внутрішніми мотивами, так і зовнішніми стимулами або матеріальними та нематеріальними заохоченнями [3].

О. Толстікова визначає шляхи поліпшення нематеріальної трудової мотивації державних службовців на рівні органу державної влади: організація робочого місця державного службовця (оснащення технічними, ергономічними та технічними засобами); регулювання робочого часу (впровадження гнучкого часу роботи); інформування державного службовця (своєчасне доведення до співробітника справ щодо підрозділів та всього органу); реформування принципів керівництва (розпорядження та нормативні відносини між керівниками та підлеглими); оптимізація соціальної політики (соціальні пакети, пільги, послуги, переваги); оптимізація кадрової політики (підвищення кваліфікації та внутрішньо-організаційної мобільності з урахуванням потреб, бажань, професійних здібностей співробітників); удосконалення культури органу державної влади (спільні ціннісні орієнтації та норми) [9].

Слід констатувати, що залежно від типу мотивації поведінка державних службовців буде характеризуватися спрямованістю на вчасне і усвідомлене прийняття важливих управлінських рішень чи на постійне відкладання прийняття важливих управлінських рішень у професійній діяльності.

Безперечно, що розуміння мотивації поведінки є важливою ознакою ефективного здійснення професійної діяльності державних службовців. Для свідомої саморегуляції поведінки у напрямі невідкладного і усвідомленого прийняття важливих управлінських рішень необхідне розуміння таких ознак: що спонукає особистість до діяльності, які мотиви лежать в основі її дій, як виникають або виклика-

ються ті або інші мотиви, як і якими способами мотиви можуть бути приведені в дію. Все це дає розуміння про можливості особистості до ефективного здійснення професійної діяльності, задоволення особистісних і організаційних потреб [8].

На початку ХХ століття У. Тейлор створив Школу наукового менеджменту. Він вказував на те, що при відборі фахівців на посаду обов'язковою є необхідність урахування певної системи професійного відбору та підвищення кваліфікації через професійну перепідготовку. Він також виявив, що працівники і керівники управлінської ланки повинні співпрацювати на благо організації, а їх обов'язки мусять бути розподілені і розмежовані чітко і справедливо. Автор Школи наукового менеджменту показав, що в професійній діяльності необхідно враховувати такі чинники як графіки роботи; календарні плани; вимоглива дисципліна; чіткий регламент; система заохочень і покарань тощо [14].

Основні теорії мотивації розглядають різні способи залучення людини до праці. Отже, основа різнопланових теорій полягає в тому, що необхідність задоволення різноманітних потреб людини спонукає її до активних дій.

Мотиваційні аспекти управління працею набули широкого застосування в країнах із розвинутою ринковою економікою. Р. Оуен і А. Сміт вважали, що єдиним мотивуючим фактором залучення людини до праці є гроші. Згідно їх трактування, люди – це абсолютно економічні істоти, які працюють лише для отримання коштів, необхідних для придбання їжі, одягу, житла тощо.

Теорії мотивації, які засновані на результатах психологічних досліджень, доводять, що справжні причини, які спонукають людину віддавати роботі всі сили, надзвичайно складні і різноманітні.

А. Маслоу розробив ієрархію потреб, які схематично представляють собою піраміду. Це ті потреби, які спонукають людину до певних дій. Вони поділені на кілька груп. В основі піраміди лежать фізіологічні потреби – це потреби в їжі, воді, сні, відпочинку, житлі тощо. Наступні – це потреби в захищеності. Вони розуміються як захист від фізичного та психологічного насильства. Соціальні потреби – це потреби в приналежності до певної соціальної групи, в спілкуванні, в любові і підтримці. Потреби в повазі включають у себе як повагу колег, так і самоповагу, а також визнання досягнень і компетентності. Потреби в самореалізації знаходяться на вершині піраміди – це потреби в самовираженні, самоактуалізації, зростанні людини як особистості.

Американський фахівець із психології Д. Мак Клелланд, відомий своїми дослідженнями в галузі мотивації досягнень, розробив теорію придбаних потреб. Він вважав, що люди в організації відчують три види потреб: потреба у владі, успіху і причетності. Потреба у владі – це бажання впливати на інших людей. Такі люди зазвичай займають керівні посади. Потреба в успіху задовольняється не самим успіхом, а засобами його досягнення, доведенням роботи до кінця. Потреба в причетності – це зацікавленість у зв'язках, спілкуванні, наданні взаємодопомоги [1].

Заслугове на увагу двофакторна теорія соціального психолога Ф. Герцберга, який вивчав проблеми праці і діяльності компаній. Він запропонував змістовну теорію мотивації, в якій розглядає дві групи потреб. Перша група – це гігієнічні потреби, які не мотивують до праці безпосередньо, проте їх теж потрібно задовольняти, інакше з'являється незадоволеність працею. До гігієнічних факторів можна віднести політику фірми, умови роботи, заробіток, міжособистісні відносини, ступінь контролю за робочим процесом. Друга група потреб – це безпосередньо мотиватори, які пов'язані з характером і сутністю роботи. До мотиваторів відносять успіх, кар'єрне зростання, визнання прогресу в роботі, відповідальність, розвиток творчого та ділового потенціалу [1].

У контексті досліджуваної проблеми зазначимо, що значний внесок у галузь теорій мотивації був зроблений американським дослідником В. Врумом. Автор розробив процесуальну теорію мотивації – «теорію очікувань». Очікування співробітника певного результату від праці – це оцінка ймовірності тієї чи іншої події. В. Врум вважав, що велике значення має вибір тієї чи іншої моделі поведінки, яка або приводить людину до досягнення бажаного результату або ні.

Доречним буде акцентувати увагу на теорії справедливості, яка була розроблена в 1963 році Дж. С. Адамсом, психологом, який вивчав поведінку людини та її робоче оточення. Автор у своїй теорії вказує на те, що людина порівнює свої винагороди не з власними очікуваннями, а з винагородами інших людей, які знаходяться в аналогічних позиціях в організації. Співробітник оцінює свій трудовий внесок та інших на основі суб'єктивних уявлень. Більше того, працівник порівнює також свою статі, вік, освіту і положення в організації з іншими людьми в аналогічних позиціях.

Дж. С. Адамс описував принцип справедливості так. Якщо людина отримує більшу чи меншу винагороду за свою працю, ніж її

колега, у неї виникає психологічне задоволення чи незадоволення від своєї діяльності. Отже, ця теорія виявила дуже важливу закономірність. Якщо людину недооцінюють в організації, то вона починає безвідповідально виконувати покладені на неї обов'язки. Якщо ж вона бачить, що її переоцінюють, є шанс, що вона буде і далі прагнути показувати свою значущість і працювати більш продуктивно [1].

Таким чином, розглянуті нами основні теорії мотивації показують, що ефективна система мотивації в організації спонукає співробітників до цілеспрямованої, відповідальної діяльності, а їх поведінка характеризується усвідомленістю. Негативна ж мотивація спонукає співробітників до вияву безвідповідальної поведінки при виконанні професійних обов'язків. Для визначення принципів впливу позитивної мотивації на зниження рівня прокрастинації в професійній діяльності державних службовців доцільною є необхідність в аналізі основних теорій прокрастинації.

Термін «прокрастинація» походить від латинських слів «pro» – попереду, «crastinus» – завтрашній. Найбільш близьким перекладом на українську мову є термін «відкладання» або «зволікання», які часто використовуються як синоніми у вітчизняній науковій літературі.

Канадський психолог П. Стіл визначає прокрастинацію як «добровільне відкладання суб'єктом запланованих справ, незважаючи на очікувані негативні наслідки через затримку». Варто зазначити, що теорія тимчасової мотивації П. Стіла є прагненням об'єднати всі існуючі концепції щодо природи прокрастинації. Автор підкреслює, що прокрастинація найчастіше розглядається психологами як «іраціональна затримка», оскільки не існує «поважної» причини для відкладання. Крім того, людина може відкласти як початок справи, так і її завершення, незважаючи на усвідомлення того, що така поведінка не дає позитивних переваг – ні матеріальних, ні психологічних.

Згідно з теорією часової мотивації розвитку прокрастинації сприяють менша наполегливість людини в досягненні більш далекої і менш значущої мети з невисоким результатом. Тому така діяльність ігнорується і замінюється отриманням задоволення в короткій перспективі від більш значущої. Найкращим же чином робота виконується тоді, коли щодо неї є високі очікування і особиста зацікавленість, а час досягнення зведено до мінімуму [13].

Аналогічного погляду щодо визначення прокрастинації П. Стіла дотримується і С. Лей: «Прокрастинація – це добровільне, іраціональне відкладання бажаних дій, незважаючи

на те, що для особистості це спричинить відчутний негативний ефект» [12].

В. Ковилін визначає цей феномен як «тенденцію відкладати виконання необхідних справ на потім»; поведінковий патерн, при якому виконання провідної для людини в певний період часу діяльності усвідомлено відкладається». Прокрастинатор постійно відкладає реалізацію задуманого, в результаті приступає до виконання поставленого завдання тільки в момент, коли настає «дедлайн» – термін, після якого вже марно намагатися надолужити згаяні моменти. З цим пов'язані негативні наслідки такого відкладання: невиконання навчальних або робочих обов'язків у відведений період часу в результаті здебільшого призводить до застосування санкцій – матеріальних (позбавлення стипендії, премії) або відрахування чи звільнення. При цьому замість виконання необхідних завдань суб'єкт заповнює свій час діями, які характеризуються «відсутністю продуктивності і сенсу» [4].

Слід констатувати, що крім зовнішніх неприємних наслідків для людини, прокрастинація характеризується також досить сильним емоційним дискомфортом: прокрастинатори мають почуття провини, неспокою, невпевненості у позитивному вирішенні ситуації, тривожності, яка підвищується при наближенні «крайнього терміну» [2]. Підсилюють тривогу, крім тимчасових рамок, і високі очікування оточуючих, а також завищені вимоги особистості до результатів своєї діяльності. Я. Варварічева зазначає, що «наростаюче відчуття страху перед усвідомлюваними суб'єктом негативними наслідками прокрастинації найчастіше має не мобілізуючий, а паралізуючий вплив, який змушує відкладати заплановані дії знову і знову, створюючи ефект «снігової кулі» [2].

Прокрастинація – поширене явище, яке виявляється в постійному, «хронічному» відкладанні «на потім» актуальних і важливих для людини справ, які повторюється (відбувається певний цикл суб'єктивних переживань), всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків і небажанню переживати знову хворобливі емоційні стани. Звідси виникає необхідність розглянути питання різноманітних видів прокрастинації. Н. Мілграмм і Р. Тенне виділяють два види: відкладання виконання завдань і відкладання прийняття рішень [4].

В. Ковилін визначає прокрастинацію як «вираження емоційної реакції на заплановані або необхідні справи», залежно від характеру цих емоцій поділяє її на два типи: «розслаблену», коли людина витрачає час,

на інші, більш приємні заняття і розваги та «напружену», пов'язану із загальним перевантаженням, втратою відчуття часу, незадоволеністю власними досягненнями, неясними життєвими цілями, нерішучістю і невпевненістю в собі [4].

Згідно наукових поглядів Я. Варварічевої предметом наукових дискусій є виділення прокрастинації, яка викликана прагненням уникнення неприємної справи («пасивний тип»), і прокрастинації, метою якої є отримання гострих відчуттів в умовах дефіциту часу («активний тип») [2]. Активний прокрастинатор прагне до нагнітання напруги. Відкладання справ «до останнього» створює гостроту моменту, який пов'язаний із кінцевою близькістю терміну завершення роботи.

Коли часу для закінчення роботи залишається мало, людина переживає мобілізацію сил, відчуття повної концентрації, підвищення активності психічних процесів. Було виявлено наявність низки подібних характеристик у активних прокрастинаторів і непрокрастинаторів: більш цілеспрямоване використання часу, більш висока впевненість у власній ефективності та менша схильність до негативних переживань [11]. Я. Варварічева виділяє категорію прокрастинаторів, яким зволікання необхідно для того, щоб в умовах дефіциту часу досягти максимального рівня концентрації уваги і сил [2].

Нам глибоко імпонують міркування науковця К. Сінекала. Він разом зі співавторами досліджував роль автономного вольового зусилля як фактора академічної прокрастинації. Вони з'ясували, що найбільш автономні форми вольового зусилля, такі як внутрішня мотивація і ототожнення мотивації (мотивація виконання особистісно-значущих завдань), характерні людям з більш низьким рівнем прокрастинації. Менш автономні форми вольового зусилля (зовнішня мотивація і демотивація) притаманні людям з більш високим рівнем прокрастинації. Єдиний шлях, на думку авторів, до зниження рівня прокрастинації – це формування внутрішньої мотивації [7].

Ще один аспект, який впливає на вияв прокрастинації, – це співвідношення внутрішньої і зовнішньої мотивації. У дослідженні С. Брандлоу і Р. Різінгера була виявлена залежність між поєднанням недостатньої зовнішньої мотивації, зовнішнього локусу контролю, зовнішнього атрибутивного стилю і прокрастинації. Для жіночої частини вибірки додатковим значущим фактором, пов'язаним із прокрастинацією, став перфекціонізм. Для чоловічої частини вибірки фактором, з'єднаним із прокрасти-

нацією, виявилися низькі показники внутрішньої мотивації і задоволеності навчальними завданнями [2].

Одним з пріоритетних напрямів аналізу проблеми прокрастинації та мотивації є дослідження А.Х.К. Чу і Дж.Н. Чой. Прагнучи знайти позитивні, ресурсні аспекти прокрастинації, науковці виділяють два типи прокрастинаторів: активні та пасивні. Люди з активним типом прокрастинації відкладають виконання справ навмисно, вони зручно працюють під тиском відповідальності за результати, в умовах коротких термінів. Особистості з пасивним типом прокрастинації відкладають виконання справ через різноманітні переживання: хворобливий перфекціонізм, тривога, страхи, нерішучість. Відмінність активних і пасивних прокрастинаторів полягає у тому, що пасивні прокрастинатори показують більшу схильність до зовнішньої мотивації, ніж активні [11].

**Висновки.** Результати проведеного аналізу показали, що в своїй основі прокрастинація має постійне відкладання прийняття важливих управлінських рішень, яке постійно повторюється всупереч усвідомленню державними службовцями негативних наслідків, у зв'язку з нерозвиненістю свідомої саморегуляції вольової поведінки. Мотивація ефективної професійної діяльності державних службовців формує бажання саморозвиватися, самореалізовуватися, трансформувати несучасні кліше діяльності.

Позитивна мотивація знижує рівень прокрастинації державних службовців, яка заснована на посадовому регламенті і побудована на кількох чинниках: соціальна орієнтація, тобто виконання не особистих інтересів, а інтересів суспільства і держави; кар'єрне зростання, яке дозволяє виконувати професійну діяльність більш ефективно; визнання прогресу в професійній діяльності; подяки; премії.

На основі загального висновку науково-теоретичних засад і методичних підходів досліджено визначення поняття «мотивація» у сфері державного управління, на основі чого мотивацію пропонується розглядати як основну функцію державного управління, здатну викликати бажання державного службовця працювати ефективно, цілеспрямовано, самостійно, відповідально, а свідомо саморегуляція вольової поведінки спроможна спонукати державного службовця до невідкладного прийняття важливих управлінських рішень, старанного проходження служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Альберт М., Мескон М.Х., Хедоурі Ф. Основи менеджменту, 3-е видання: Пер. з англ. М. : ТОВ «І.Д. Вільямс», 2013. 672 с.
2. Варваричева Я.И. Феномен прокрастинации: проблемы и перспективы исследования. / Вопросы психологии. 2010. № 3. 232 с.
3. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент : учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Магистр: ИНФРА-М, 2015. 656 с.
4. Ковылин В.С. Теоретические основы изучения феномена прокрастинации / В.С. Ковылин / Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие. 2013. № 2(2). 322 с.
5. Мотрук Т.О. Прокрастинація як інгібітор розвитку успішної особистості / Т.О. Мотрук, Д.В. Стеценко / Актуальні питання сучасної психології : матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (Суми, 15 травня 2014 року). Суми : Вид-во СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2014. 388 с.
6. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник / С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій; У 2 т. Т. 1. Львів : Світ, 2005. 616 с.
7. Мохова С.Б., Неврюев А.Н. Психологические корреляты общей и академической прокрастинации у студентов // Вопросы психологии. 2013. № 1. 253 с.
8. Стаття «Мотивація заохочення державних службовців». Закон № 889, Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/december/issue-12/article-41307.html>.
9. Толстікова О.В. Формування соціально-економічної стратегії морального стимулювання на підприємстві / О.В. Толстікова. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Перспективи та пріоритети розвитку людського капіталу в умовах глобалізації», (м. Харків, 19-20 травня 2006 року) / Управління розвитком : зб. наук. ст. Харків, 2006. № 4. 158 с.
10. Щегорцова В.М. Проблеми формування та вдосконалення системи мотивації праці державних службовців / В.М. Щегорцова / Державне будівництво / Наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. 2007. № 1. Ч. 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/DeBu/2007-1/doc/3/09.pdf>.
11. Chun Chu AH, Choi JN Rethinking of Procrastination: Positive Effects of "Active" procrastination Behaviour on attitudes and performance // The Journal of Social Psychology, 2005, № 3.
12. Lay, CH Atlast, my resear charticle on procrastination // J. of Research in Personality, 1986, V. 20.
13. Steel P.D. The Nature of Procrastination: A Meta-Analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-Regulatory Failure // Psychological Bulletin, 2007, V. 133(1).
14. Taylor F.W. The Principles of Scientific Management, 2013. 115 с.

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ ДЛЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

## PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION OF PUBLIC SPACE FOR RURAL DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Стаття присвячена вивченню публічного простору сільської місцевості. Проаналізовано соціальні і економічні зміни у сільській місцевості в умовах проведення реформи децентралізації. Здійснено опис емпіричного дослідження у громадах трьох областей.

Встановлено, що публічний простір слугує об'єднуючою ланкою територіальної громади. Саме він забезпечує її цілісність у фізичному та соціальному плані. З'ясовано, що функціональний вимір розглядається як можливість для різних форм комунікації між жителями сіл, а також ефективних форм комунікації при отриманні публічних послуг та веденні ефективного діалогу населення із представниками об'єднаних територіальних громад, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками підприємств, установ і організацій, які функціонують і розвиваються на території села.

Публічний простір сільської території має певну специфіку, адже він кардинально відрізняється від розвитку та функціонування публічного простору великих міст. Публічні простори сільської місцевості здебільшого розміщені в центральній частині міста. Вони можуть бути відкритими (площі, вулиці, зелені зони) або закритими (бібліотека, будинок культури).

Останнім десятиліттям спостерігається певний занепад сільських територій, адже ці процеси пов'язані із низьким рівнем економічного життя сільського населення, недостатнім рівнем зарплат і пенсій у жителів села, міграцією працездатного населення до великих міст, зміною демографічних показників, низьким рівнем культури споживання товарів і послуг, передчасним старінням нації та відсутністю культури профілактики серцево-судинних і різних хронічних захворювань, психологічними чинниками, пов'язаними із власною самореалізацією та комунікацією, відчуттям самотності у жителів села пенсійного віку, а також наявність гендерних диспропорцій (передчасна смертність чоловіків зрілого віку).

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору сільської місцевості в умовах децентралізації набуває все нових актуальних питань, які потребують ґрунтовного системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації.

**Ключові слова:** публічний простір, сусільний простір, децентралізація, об'єд-

нана територіальна громада, сільська місцевість.

The article is devoted to the study of public space in rural areas. Social and economic changes in rural areas in the context of decentralization reform are analyzed. The description of empirical research in the communities of three oblasts is made.

It is established that the public space serves as a unifying link of the territorial community, it is it that ensures its integrity in physical and social terms. It was found that the functional dimension is seen as an opportunity for various forms of communication between villagers, as well as effective forms of communication in obtaining public services and effective dialogue with representatives of united territorial communities, as well as openness and transparency in decision-making, institutions and organizations that operate and develop and the village.

The public space of a rural area has a certain specificity, because it is radically different from the development and functioning of the public space of large cities. Usually, public spaces in rural areas are located in the central part of the city, these spaces can be open (for example, squares, streets, green areas) or closed (library, house of culture, etc.).

In recent decades, we have seen some decline in rural areas, as these processes are associated with low economic life of the rural population, insufficient wages and pensions of rural residents, migration of able-bodied people to large cities, changing demographics, low consumption culture and services, premature aging of the nation and lack of culture of prevention of cardiovascular and various chronic diseases, psychological factors related to self-realization and communication, feelings of loneliness in the villagers of retirement age, as well as the presence of gender imbalances (premature mortality of older men).

The study of scientific approaches in the study of public space in rural areas in the context of decentralization acquires new issues that require a thorough systematic analysis and recommendations for the introduction of integrated approaches to the principles of its implementation.

**Key words:** public space, public space, decentralization, united territorial community, rural area.

УДК 330.341.46(1-22)

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.10>

Лукін С.Ю.

к. екон. наук, доцент,  
директор

Регіональний центр підвищення  
кваліфікації Київської області

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** З розвитком сучасних технологій, збільшенням міграційних процесів населення із сільської місцевості у великі міста, враховуючи демографічні особливості та міграційні про-

цеси внаслідок воєнних дій на Сході України, необхідним є здійснення системного аналізу розвитку публічного простору сільської місцевості з урахуванням соціальних, економічних, політичних, демографічних особливостей.

Останнім десятиліттям спостерігається певний занепад сільських територій, адже ці процеси пов'язані з низьким рівнем економічного життя сільського населення, недостатнім рівнем зарплат і пенсій у жителів села, міграцією працездатного населення до великих міст, зміною демографічних показників, низьким рівнем культури споживання товарів і послуг, передчасним старінням нації та відсутністю культури профілактики серцево-судинних і різних хронічних захворювань, психологічними чинниками, пов'язаними із власною самореалізацією та комунікацією, відчуттям самотності у жителів села пенсійного віку, а також наявність гендерних диспропорцій (передчасна смертність чоловіків зрілого віку).

Дослідження наукових підходів у вивченні публічного простору сільської місцевості в умовах децентралізації набуває все нових актуальних питань, які потребують ґрунтовного системного аналізу та рекомендацій щодо запровадження комплексних підходів до принципів його реалізації.

**Мета статті.** Статтю присвячено розгляду теоретичних підходів до визначення поняття «публічний простір» і розвитку публічного простору сільської місцевості в умовах децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Публічний простір сільської території має певну специфіку, адже він кардинально відрізняється від розвитку та функціонування публічного простору великих міст. Публічні простори сільської місцевості здебільшого розміщені в центральній частині села. Вони можуть бути відкритими (площі, вулиці, зелені зони) або закритими (бібліотека, будинок культури).

З наукової точки зору розвиток сільських територій і процеси, які відбуваються під час децентралізації у сільській місцевості, висвітлювалися у працях відомих учених і спеціалістів, серед яких О. Попова, С. Майстро, М. Талавиря, С. Кваша, П. Саблук.

Поняття «публічного простору» досліджувалися В. Бакуменко, В. Бодровим, В. Гошовською, В. Колтун, В. Корженко, О. Коротич, Т. Пахомовою, Я. Радиш, В. Скуратівським, Ю. Сурміним, О. Сушинським та іншими з позиції вивчення взаємозв'язку публічного простору та публічної політики, розвитку громадянського суспільства та розвитку територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо брати середні показники у світі, то на сільській території припадає 75% загальної площі, де проживає 51% усього населення планети. Нині за наявними даними на цих територіях виробляється 32% світового ВВП [6, с. 76–77].

В умовах розвитку децентралізації в Україні відбулися суттєві позитивні зміни для розвитку сільських територій. Так, за результатами 2019 року економічна активність зберігалася на досить високому рівні, а темпи зростання ВВП оцінено у 3,3%, що майже співпадає з показником 2018 року. Про це йдеться в Огляді економічної активності – регулярному аналітичному продукті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [4].

Моніторинг соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад проводиться щороку за основними показниками їх соціально-економічного розвитку відповідно до наказу Мінрегіону від 30.03.2016 № 75 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади».

Станом на 30.03.2020 року об'єднаними територіальними громадами разом з обласними державними адміністраціями надано фактичні дані за основними показниками їх соціально-економічного розвитку у 2019 році відповідно до наказу Мінрегіону від 30.03.2016 № 75. За отриманими даними з обласних державних адміністрацій завдяки проведенню реформи децентралізації та запровадженню нових інструментів підтримки розвитку територій у більшості ОТГ за підсумками 2019 року спостерігається зростання по основних показниках, які характеризують економічну та фінансову ефективність їх розвитку. Зокрема, майже у всіх ОТГ регіонів у 2019 році спостерігалася збільшення власних доходів їх бюджетів у розрахунку на одну особу населення порівняно з попереднім роком.

Основними джерелами доходів до бюджетів об'єднаних територіальних громад як і в попередньому році стали надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб, податку за землю та єдиного податку. Найвищі показники були зафіксовані у Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Хмельницькій, Чернігівській областях.

Збільшення кількості підприємств малого та середнього бізнесу у 2019 році спостерігалася у більшості ОТГ Волинської, Івано-Франківської, Київської, Луганської, Львівської, Миколаївської, Рівненської, Херсонської, Хмельницької та Чернігівської областей. У більшості ОТГ Вінницької, Донецької, Дніпропетровської, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Кіровоградської, Полтавської, Одеської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Черкаської та Чернівецької областей у минулому році зафік-



совано скорочення кількості підприємств малого та середнього бізнесу порівняно з попереднім роком [4].

Також у 2019 році спостерігалось збільшення обсягів фінансування проектів регіонального розвитку, які реалізуються на територіях ОТГ Закарпатської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Київської, Луганської, Миколаївської, Сумської областей, збільшення кількості таких проектів у ОТГ Вінницької, Волинської, Запорізької, Київської, Луганської, Миколаївської, Одеської, Херсонської, Черкаської та Чернігівської областей [4].

Загалом збільшення обсягів капітальних інвестицій у розрахунку на одну особу населення спостерігалось у більшості ОТГ Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Миколаївської, Рівненської, Хмельницької та Чернігівської областей, а їх зменшення зафіксовано у ОТГ Вінницької, Волинської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Запорізької, Львівської, Сумської, Харківської, Херсонської, Чернівецької та Черкаської областей [4].

Відповідно до проведеного нами емпіричного дослідження у об'єднаних територіальних громадах трьох областей (Київської, Волинської і Житомирської) за сприянням закладів післядимлоної освіти «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при Київській обласній державній адміністрації», «Волинський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» та «Житомирський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій при обласній державній адміністрації» щодо особливостей організації публічного простору на території громад нами були отримані результати опитувань серед жителів сільської місцевості.

Так, жителями ОТГ трьох областей (297 опитаних респондентів віком від 25 до 75 років, які більше 5 років проживають на території сільської місцевості) було запропоновано дати відповіді на запитання щодо можливостей розвитку публічного простору їхньої територіальної громади (закритих і відкритих зон сільської місцевості). Емпіричне дослідження проводилося з вересня 2019 року по лютий 2020 року.

Були отримані такі результати серед мешканців об'єднаних територіальних громад:

1) 82% опитаних респондентів вважають, що пасивний відпочинок у власному господарстві є оптимальною можливістю для проведення вільного часу та можливістю для комунікації з рідними;

2) 61% опитаних респондентів не вважають, що у їхній громаді на достатньому рівні проводяться культурно-мистецькі заходи (творчі вечори, концерти, майстер-класи народних промислів);

3) 34% вважають доступною можливість відвідати бібліотеку та замовити книгу додому;

4) 41% відвідують сільський клуб під час проведення культурних і масових заходів для ОТГ;

5) 92% вважають найбільш оптимальним збиратися у власних господарствах чи господарствах друзів і родичів для спілкування та проведення різних заходів і родинних свят;

6) 53% опитаних респондентів мають можливість для зустрічі із жителями свого села у храмах і церквах під час служіння;

7) 42% опитаних респондентів мають можливість для спілкування з жителями громади під час зустрічей на ринкових площах і біля продуктових магазинів.

У зв'язку з постійною фізичною зайнятістю навколо власних присадибних ділянок жителі села не частіше ніж раз на два тижні відвідують паркові зони і зони для сімейного відпочинку.

Отже, якщо ми говоримо саме про публічний простір сільської місцевості та розвиток сільських територій, то необхідним є розроблення програми розвитку окремого населеного пункту з урахуванням природних особливостей цієї території. Найважливішим аспектом залишається підвищення життєвих стандартів, які включають не лише підвищення рівня доходів на селі, а й відновлення соціальної інфраструктури з поліпшенням культурних та оздоровчих послуг [3].

Функціонування публічного простору села українськими науковцями здебільшого розглядалось у таких наукових напрямках: культурологія, соціологія, архітектура. Так, у дослідженнях українських вчених публічний простір часто ототожнюється з такими поняттями як «суспільний простір», «громадський простір» або навіть «соціальний простір».

Найбільш вираженою відмінністю соціального і публічного простору в наукових джерелах є та особливість, що термін «соціальний простір», на думку багатьох науковців, не може ототожнюватися із поняттям «публічного простору», адже «соціальний простір» – це простір ролей, статусів і позицій, які займають індивіди. Він не має ніякої прив'язки до певної території, тобто фізичного виміру, в той

час як «публічний простір» має такі виміри: персональний, тілесний простір (часто описується як «бульбашка»); приватний закритий простір (обмежується правами власності та контролюється власником (наприклад, приватне житло); суспільний простір (або «публічний простір» (public space) – простір, який група сприймає як свій. Останній може мати конкретного власника (наприклад, території кафе, торговельно-розважальних комплексів, одним з функціональних призначень яких є взаємодія суб'єктів споживання) або ж перебувати у власності громади (наприклад, вулиці) чи бути напівприватним (внутрішній двір будинку). Публічний простір може бути відкритим (наприклад, площі) або мати обмежений доступ (наприклад, доступ за наявності квитка або посвідчення чи певного статусу) [2, с. 61–66].

Як слушно зазначає М. Грищенко, «публічний простір відіграє провідну роль у функціонуванні певної території. Визначений фізично, він пов'язує між собою розрізнені осередки (забезпечуючи логістичну функцію); в соціальному вимірі він відіграє соціально значущу роль інтеграції населення, забезпечуючи умови для створення незапланованої анонімної взаємодії «незнайомців». Саме тому публічний простір слугує об'єднуючою ланкою певної території, саме він забезпечує її цілісність у фізичному та соціальному плані, відображаючи соціальний вияв певної території» [1, с. 31–38].

Таким чином, «публічний простір» – це певний базис чи конструкт, а також комунікаційний простір, де відбувається взаємодія та спілкування між різними соціальними групами, де кожен громадянин може реалізувати своє право на участь у політичному, соціальному, релігійному житті великої та малої соціальної групи та суспільства зокрема.

Таким чином, до публічного простору належать вулиці, площі, парки, сквери та інші громадські місця, передбачені для спільного перебування різних груп населення. Також до публічного простору ми відносимо і квазіпублічні місця (місця, які перебувають у приватній власності, зберігаючи можливість відкритого доступу, та забезпечують «комунікацію незнайомців», основною функцією яких є забезпечення проведення вільного часу та споживання товарів і послуг) – торговельно-розважальні центри, кафе тощо.

Певний публічний простір сільської території дає нам інформацію про латентні правила відкритих чи закритих просторів, психологічні та соціальні особливості приналежності до певної спільноти. В таких місцях часто актуалізуються та загострюються соціальні

суперечності, конфлікти, владні відносини, виявляються соціальні цінності спільноти, її пріоритети та орієнтації, рівень інтегрованості, демократичності, відкритості, толерантності та розвитку спільноти, а також особливості ефектів соціалізації, соціальної ідентифікації та «сприйняття інших», що виявляються саме в умовах публічного простору території.

Визначення “public space” у сучасній європейській традиції розглядається в трьох основних аспектах: 1) як відкритий простір для відпочинку, рекреації, охорони здоров'я; 2) простір дебатів; 3) доступний простір – місця для всіх або групи осіб.

На основі наукових досліджень вченими виділені властивості соціальних змін у публічному просторі певної території. Таким чином, соціальні зміни у публічному просторі насамперед розглядають з позиції функціонального, структурного, функціонального, мотиваційного та процесуального вимірів.

*Функціональний вимір насамперед спрямований на його функціональне призначення публічного простору.* Функціональний вимір публічного простору ми також розглядаємо як можливість для різних форм комунікації між жителями сільської місцевості, а також ефективних форм комунікації при отриманні публічних послуг і веденні ефективного діалогу населення із старостами ОТГ, а також відкритість і прозорість у прийнятті рішень керівниками підприємств, установ і організацій щодо реалізації стратегій розвитку на певній території. Також для функціонального призначення публічного простору важливим є врахування ступеня комерціалізованості певних територій, чи є окремі публічні місця дійсно публічними: кафе, громадські пляжі, території біля водоймищ, ліси, парки та інше.

На нашу думку, необхідним є і врахування *структурного виміру публічного простору* з аналізом зонування території, форми власності території, яка використовується як публічний простір, ступеня відкритості публічного простору (відкритий або з обмеженим доступом), а також ступеня виконання публічним простором логістичної функції у сільській місцевості (як він пов'язує окремі сільські осередки).

*Мотиваційний вимір* може включати наявність певних норм поведінки в певному публічному просторі (або чи є такі норми вимогою в цьому просторі), як ідентифікуються «свої-чужі», а також ефективну взаємодію в певному соціальному середовищі, малій чи великій соціальній групі.

Також важливим є врахування *процесуального виміру*, а саме можливих форм інтеграції, які реально або потенційно можуть забезпечувати публічний простір (зокрема,

міжособистісне спілкування, масові збори тощо), особливості спілкування в цьому просторі (наприклад, масова комунікація, неперсоніфіковане, персоніфіковане мовлення) [5, с. 26–33].

Знайти традиційні публічні простори (площі й парки) в сучасних селах дуже важко, адже публічна й приватна сфери в них надзвичайно переплетені; багато номінально приватних просторів слугують публічним потребам. З огляду на ці протиріччя американські соціологи Н. Захарія та Е. Орам пропонують таке узагальнено нейтральне визначення: *публічні простори* – це «простори, відкриті та доступні для всіх представників публіки в суспільстві, хоча необов'язково на практиці» [2, с. 1].

Таке нейтральне визначення, на перший погляд, дає змогу оминати проблематичне протиставлення «приватне – публічне» і включити в публічну сферу ті простори, які, не будучи публічними за формою власності, фактично виконують публічні функції. Разом із тим воно досить розмите і не враховує такого елементу справжнього публічного простору, як сприяння соціальним інтеракціям і реалізація громадянських свобод.

З точки зору *економічного визначення* «публічного простору» цей підхід передбачає три режими публічності і використання публічних просторів:

1) Quintessential (Traditional) public forum – простори, спеціально створені (зазвичай державою) для соціальних інтеракцій, публічного життя і реалізації громадянських свобод;

2) Non-public forum та Limited public forum – місця зі змішаним режимом доступності, в яких дозволені не всі види громадської політичної активності.

Юридичне визначення публічності / приватності простору переводить проблему з академічної в легальну площину, адже, керуючись законом, суди можуть зобов'язувати власників приватних просторів, які є загальнодоступними, не перешкоджати реалізовувати громадянам політичні права, перетворюючи ці простори на публічні. Суди можуть і забороняти громадську активність навіть у публічних просторах, створених державою, виключаючи їх із публічної сфери.

Варто зазначити, що в українському законодавстві відсутнє визначення «публічного простору»; в регулятивних актах, які стосуються управління територіальною громадою, визначаються лише так звані «простори громадського використання».

**Висновки.** З наведеного аналізу наукових джерел публічний простір більше розглядають в напрямках соціології, культурології, архітектури, урбаністики. Предметом спеціального

опрацювання у галузі науки публічне управління та адміністрування таке дослідження залишається не досить вивченим і потребує подальших наукових досліджень.

В умовах процесу децентралізації влади в Україні виникають нові можливості для розвитку сільських територій. Підвищення рівня життя сільського населення, відновлення закладів культури, охорони здоров'я тощо є основними мотиваційними чинниками децентралізації для розвитку об'єднаних територіальних громад.

В умовах децентралізації влади органи місцевого самоврядування мають потенціал функціонувати ефективніше, ніж центральні органи. Територіальні громади можуть регулювати процес нагромадження коштів, надання відповідних послуг, базуючись на коротко- і довгостроковому плануванні. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів має здійснюватися так, щоб максимально наблизити процес прийняття рішення до жителів села і щоб місцеві органи влади володіли організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами для забезпечення достатнього рівня життя на сільських територіях, необхідного обсягу та якості послуг, які надаються населенню відповідно до європейських стандартів життя.

На основі аналізу наукових джерел визначено, що публічний простір передбачає постійну ефективну взаємодію і комунікацію у суспільстві. Публічний простір повинен бути відкритим і передбачати ефективний діалог старости ОТГ і громади села. Також важливим аспектом у публічному просторі сільської місцевості є безпека і реалізація суспільних інтересів жителів сіл і селищ, покращення якості надання соціальних послуг і комфорту рівня життя сільського населення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження: *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія*. 2016. Вип. 1. С. 31–38.
2. Жулькевська О.В., Грищенко М.В. Суспільний простір міста як об'єкт соціологічного вивчення та емпіричний референт соціальних змін: *Соціологічні студії*. 2012. № 1. С. 61–66.
3. Малік М.Й. До питання сталого розвитку сільських територій. *Економіка АПК*. 2008. № 5. С. 51–58.
4. Огляд економічної активності [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.me.gov.ua>.
5. Тищенко І.М. Міський публічний простір: підходи до визначення: *Магістеріум*. Випуск 59. *Культурологія*, 2017. С. 26–33.
6. Талавиря М.П., Горай О.А. Розвиток сільських територій в умовах децентралізації: *Економіка АПК*. 2018. № 11. С. 75–79.

## ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ КОМПЕТЕНЦІЙ МЕНЕДЖЕРА МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

### DEVELOPMENT OF MANAGEMENT COMPETENCES OF A HEALTH INSTITUTION MANAGER IN MODERN CONDITIONS

У статті визначено напрями формування управлінських компетенцій менеджера медичних закладів на сучасному етапі. Зауважено, що нині ефективний менеджмент є одним із головних завдань і чинників економічного успіху будь-якої організації, що забезпечує сприятливе середовище для реалізації потенціалу кадрів.

Досліджено, що Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає посилення співпраці у сфері охорони здоров'я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання. Проаналізовано, що управлінці в розвинених країнах світу – це фахівці з економічною чи юридичною освітою, медичні менеджери, а в Україні велика частина управлінців у галузі охорони здоров'я – фахівці без досвіду та навичок із державного управління. Виявлено, що нині в Україні існує гостра нестача менеджерів у сфері охорони здоров'я, які вміють приймати відповідальні, самостійні й ефективні рішення стратегічного характеру.

Встановлено, що в європейських країнах медичних менеджерів поділяють на два типи: управлінці загальної кваліфікації та управлінці-спеціалісти. На управлінців загальної кваліфікації покладено відповідальність за загальне управління медичним закладом. Управлінці-спеціалісти відповідають за ефективне управління специфічними напрямками, такими як аналіз управлінських рішень і стратегій у системі охорони здоров'я, фінансів, бухгалтерського обліку, складання бюджету, маркетинг або управління людськими ресурсами.

Досліджено українське законодавство в частині кваліфікаційних вимог до генерального директора (директора) / начальника (завідувача) закладу охорони здоров'я. Розглянуто структуру елементів компетенцій менеджера. Деталізовано систему управлінських компетенцій менеджера медичного закладу. Рекомендовано перелік "hard skills" і "soft skills" менеджера-керівника медичного закладу.

**Ключові слова:** менеджер медичного закладу, управлінські компетенції, "hard skills", "soft skills", управління в медичній галузі. The article defines the development directions of management competences of a health institution manager in modern conditions.

It was noticed that effective management today is one of the main tasks and factors of economic success of any organization, providing a favorable environment for realizing the potential of personnel.

It has been proven that the Association Agreement between Ukraine and the European Union provides for the strengthening of cooperation in the field of healthcare, in order to increase the level of its safety and protect human health, as a prerequisite for sustainable development and economic growth. It was analyzed that managers in developed countries are specialists with economic or legal education, medical managers, and in Ukraine the majority of health managers are specialists without the experience and skills of public administration.

It was revealed that today in Ukraine there is an acute shortage of healthcare managers who are able to make responsible, independent and effective strategic decisions. It has been established that in European countries, medical managers are divided into two types: managers of general qualifications and managers-specialists. Generally qualified managers are responsible for the overall management of the health facility. Managers-specialists are responsible for the effective management of specific areas, such as the analysis of managerial decisions and strategies in the healthcare system, finance, accounting, budgeting, marketing or human resource management.

It was studied Ukrainian legislation in terms of qualification requirements for the general director (director) / head of a healthcare institution. The structure of the elements of managerial competencies is considered. The system of managerial competencies of a health institution manager is detailed. A list of "hard skills" and "soft skills" of the manager-head of the health institution is recommended.

**Key words:** head of health institution, management competences, "hard skills", "soft skills", management in the field of medicine.

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.11>

**Махначова Н.М.**

к. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та адміністрування  
Вінницький торговельно-економічний інститут

Київського національного торговельно-економічного університету

**Махначов М.В.**

лікар-оториноларинголог I категорії,  
завідувач ЛОР-служби  
Приватне медичне підприємство  
«Центр-В»

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Нині ефективний менеджмент є одним із головних завдань і чинників економічного успіху будь-якої організації, що забезпечує сприятливе середовище для реалізації потенціалу кадрів, їх професійних здібностей, коли люди отримують задоволення від виконаної роботи та колективно визнання власних досягнень. В сучасних трансфор-

маційних умовах розвитку нашої держави управління кадрами є надто відповідальною і делікатною справою, що вимагає від керівництва певної гнучкості та досвіду у сфері комунікацій [1].

Менеджмент персоналу є цілеспрямованим скоординованим впливом на штат організації, метою якого є забезпечення оптимального збалансованого функціонування компанії

із задоволенням інтересів членів команди та кожного окремого співробітника. При цьому необхідно визначити найбільш суттєві завдання з управління персоналом:

- 1) забезпечення кваліфікованими ініціативними працівниками;
- 2) ефективне застосування знань і досвіду кадрів;
- 3) підвищення рівня задоволення людей від власної роботи;
- 4) налагодження та збереження позитивного мікроклімату в колективі;
- 5) розвиток професійного рівня персоналу;
- 6) своєчасне службове просування талановитих працівників;
- 7) стимулювання у співробітників креативного підходу до роботи;
- 8) створення гідних умов праці [1].

Саме формування ефективних управлінських компетенцій керівника медичного закладу, врахування специфіки реформування медичної галузі є предметом дослідження цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню формування компетенцій керівника організації приділено увагу значної кількості вчених, серед яких І.Є. Лозинський, С.Г. Дзюба, Т.В. Зайцева, А.Я. Кібанова, К.Б. Козак, А.К. Мідляр, Л.А. Мельник, П.В. Ткачук та інші. У своїх роботах науковці розглядають актуальні проблеми, що стосуються системи менеджменту персоналу, зокрема, у взаємозв'язку кадрової політики з підбором, оцінкою, адаптацією та розвитком рівня професійності працівників.

Низка аспектів цього багатопланового питання залишається не досить вивченою саме в медичній сфері. Так, досить незначна частина медичних закладів використовує корпоративні засади у колективних взаємовідносинах. Слабка мотиваційна політика, недооцінка заходів моральних і матеріальних витрат, потенційних можливостей персоналу гальмують розвиток стану лікувальних закладів країни, тим паче у форматі реформування медичної системи. Тому доцільним є більш вузький аналіз формування управлінських компетенцій керівника медичного закладу та механізмів управління кадрами з визначенням ролі успішного керівника в трансформаційний період розвитку України.

**Метою статті** є формування управлінських компетенцій менеджера медичних закладів з урахуванням особливостей медичної реформи, її прогнозованого впливу на соціальне життя людини.

**Виклад основного матеріалу.** Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає посилення співпраці у сфері охорони здоров'я з метою підвищення

рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання (глава 22 «Громадське здоров'я»). Таке співробітництво, зокрема, має охоплювати зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження інновацій та здійснення реформ. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року, також передбачає здійснення реформи системи охорони здоров'я.

Реформування медичної галузі викликає неоднозначну оцінку суспільства. Воно є непростим у практичному впровадженні, але не можна не погодитися, що кожен громадянин має невід'ємне право на здоров'я та конституційне право на якісну медицину. Не менш важливими рисами реформи є започаткування змін у стереотипі мислення та способі поведінки пацієнтів і надавачів медичних послуг, підвищення відповідальності перших за власне здоров'я та необхідність його збереження, а також відповідальності інших за якість медичної допомоги та раціональне використання відповідних фінансових, матеріально-технічних і кадрових ресурсів. У Статуті Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) записано: «Здоров'я – це стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб або фізичних вад».

Слід звернути увагу на те, що управлінці в розвинених країнах світу – це фахівці з економічною чи юридичною освітою, так звані медичні менеджери, а в Україні велика частка управлінців у галузі охорони здоров'я – фахівці без досвіду та навичок із державного (публічного) управління, які мають медичну освіту (лікарі-практики), більшість із яких не мають правової чи економічної підготовки.

Під час дослідження було встановлено, що у різних країнах світу лікарі та медичні менеджери – різні фахівці, оскільки це пов'язано з різною «собівартістю» підготовки лікаря-практика та медичного менеджера (термін навчання лікаря-практика коливається від 8-9 років, а медичного менеджера – 4 і більше років залежно від університету).

Увага в навчанні медичних менеджерів фокусується на управлінні охороною здоров'я на місцевому, державному та федеральному рівнях, а також у некомерційному секторі системи охорони здоров'я. Це контрастує із загальним ступенем магістра ділового адміністрування або магістра зі ступенем державного управління. У країнах ЄС підготовка державних управлінців у системі охорони здоров'я здебільшого відбувається через програми в бізнес-школі (ділове адміністрування зі спеціалізацією в галузі управ-

ління охороною здоров'я), а в деяких установах охорони здоров'я, адміністрації або управлінні охороною здоров'я – через школи охорони громадського здоров'я [2].

Для кожної сфери діяльності потрібні свої фахівці-менеджери, для яких широка багатопланова загальна підготовка повинна функціонально поєднуватися з детальним пізнанням особливостей і специфіки конкретної галузі і керованої системи, зокрема охорони здоров'я [2]. Нині в Україні існує гостра нестача фахівців-організаторів у сфері охорони здоров'я, які вміють приймати відповідальні, самостійні й ефективні рішення стратегічного характеру. Тому залишається вкрай актуальним питання побудови ефективної системи підготовки менеджерів у галузі охорони здоров'я. При цьому найголовнішою умовою є створення якісної освітньої бази з урахуванням найкращих здобутків провідних країн світу та реалій української системи охорони здоров'я [2].

В Україні згідно з кваліфікаційними вимогами до генерального директора (директора) / начальника (завідувача) закладу охорони здоров'я до 01 січня 2022 року дозволена вища освіта II рівня за ступенем магістра спеціальності галузі знань 07 «Управління та адміністрування» або 28 «Публічне управління та адміністрування», або 08 «Право», або 05 «Соціальні

та поведінкові науки», або 03 «Гуманітарні науки», або 22 «Охорона здоров'я» та спеціалізацією «Організація і управління охороною здоров'я». З 01 січня 2022 року – вища освіта II рівня за ступенем магістра спеціальності галузі знань 07 «Управління та адміністрування» або 28 «Публічне управління та адміністрування», або 22 «Охорона здоров'я», або 08 «Право», або 05 «Соціальні та поведінкові науки», або 03 «Гуманітарні науки».

За наявності освіти в галузі знань 22 «Охорона здоров'я», 08 «Право», 05 «Соціальні та поведінкові науки» або 03 «Гуманітарні науки» вимагається також наявність вищої освіти (магістерський рівень) у галузі знань 07 «Управління та адміністрування» або 28 «Публічне управління та адміністрування» (крім як для керівників закладів охорони здоров'я, які надають тільки первинну медичну допомогу).

Стаж роботи на керівних посадах: для закладів національного рівня – не менше 10 років, обласного рівня – 7 років, районного рівня – 5 років. Для керівників закладів охорони здоров'я, які надають тільки первинну медичну допомогу, – не менше 3-х років стажу за основною спеціальністю або одного року на керівних посадах.

На нашу думку, для якісного виконання обов'язків спеціалісту медичного закладу слід володіти набором певних компетенцій (Рис. 1).

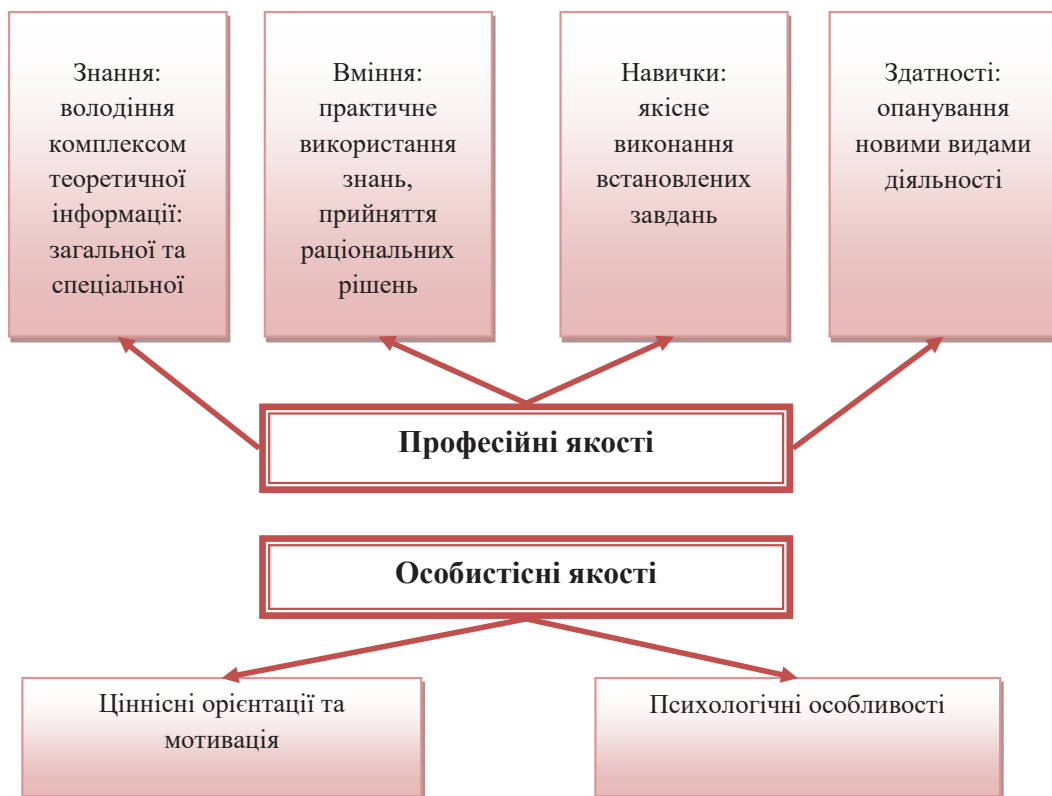


Рис. 1. Елементи компетенції спеціаліста

Виконання обов'язків керівника викликає певні трансформації в діяльності медичного спеціаліста та в змісті його компетентнісних характеристик (Рис. 2).

Також для якісного виконання управлінських повноважень у медичному закладі слід формувати перелік "hard skills" і "soft skills" [4] (Рис. 3):



Рис. 2. Елементи компетенції менеджера-керівника медичного закладу

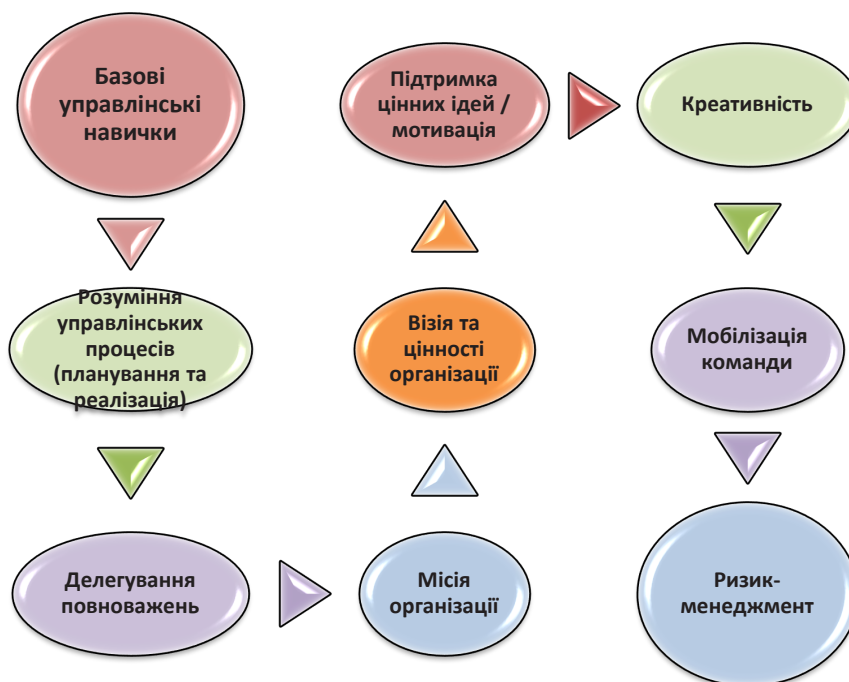


Рис. 3. Рекомендовані "hard" і "soft skills" менеджера-керівника медичного закладу

– базові управлінські навички передбачають набуття загальних компетенцій управління, розуміння організаційної структури організації;

– розуміння управлінських процесів (планування та реалізація);

– делегування повноважень (процес, за допомогою якого відбувається передача завдань і повноважень працівнику, який стає відповідальним за виконання доручених завдань. Повноваження передбачають обмежене право працівника використовувати ресурси (матеріальні, фінансові, людські) для виконання завдань, зумовлених делегуванням);

– місія організації (головна мета існування та глобальна причина, що спонукає займатися саме цим видом діяльності, наприклад «Служіння людині та суспільству»);

– візія та цінності організації (бачення: «Організація – лідер з високою корпоративною культурою та постійним прагненням досконалості в допомозі пацієнту», цінності: «здоров'я», «людина», «довіра», «професіоналізм»);

– підтримка цінних ідей / мотивація (матеріальна та нематеріальна мотивація, залученість, наставництво);

– креативність (творча, новаторська діяльність, здібності, що характеризуються здатністю до продукування принципово нових ідей);

– мобілізація команди (залучення та об'єднання людей навколо ідей організації);

– ризик-менеджмент (система управління ризиками, яка за допомогою сукупності методів, прийомів і заходів дозволяє прогнозувати ризики, визначити їх ймовірні розміри і наслідки, запобігти чи мінімізувати пов'язані з ними втрати).

**Висновки.** Україна має приклади успішних керівників медичної галузі. Але пере-

важна більшість керівників організацій, у тому числі медичних, в Україні не мають відповідної освіти. Успіху вони досягли через досвід, наполегливість, високі лідерські якості та стресостійкість або державні дотації. Тобто, керівники, які досягли успіху, зустрічали безліч підводного каміння через відсутність управлінських знань та управлінських навичок, що призводило до досягнення цілі за довший час або з використанням надлишкових ресурсів, або з втратою цінних працівників внаслідок неефективного управління персоналом.

Знання функцій, принципів менеджменту та публічного управління, формування управлінських компетенцій, ознайомлення з кращими закордонними та вітчизняними практиками управління надасть набагато більше переваг сучасному управлінцю медичного закладу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ткачук П.В. Кадрова політика медичних закладів у форматі сучасних українських реалій. Вісник студентського наукового товариства «ВАТРА» ВТЕІ КНТЕУ. Вінниця : Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2018. Вип. 54. С. 408–416.

2. Мельник Л.А. Сучасний керівник медичного закладу в умовах реформування здравоохоронної галузі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1336> (дата звернення: 18.07.2020).

3. Борщ В.І., Рудінська О.В. Формування професійної компетентності менеджера закладу охорони здоров'я. *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління*. Том 18. Вип. 2(42) С. 96–104.

4. Мідляр А.К., Махначова Н.М. Підвищення емоційного інтелекту керівника підприємства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 13. URL: [www.globalnational.in.ua](http://www.globalnational.in.ua).



## ОСОБЛИВОСТІ ПРИМІРНОГО ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ ІНЖЕНЕРНО-КОНСУЛЬТАЦІЙНИХ ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ

### FEATURES OF A MODEL AGREEMENT FOR CONSULTING ENGINEERING SERVICES IN CONSTRUCTION

Зі зростанням іноземних інвестицій та поглибленням фінансової децентралізації в Україні стали затребуваними послуги суб'єктів господарювання, які мають у своєму складі фахівців із кваліфікаційним рівнем, підтвердженим акредитованим органом із сертифікації персоналу, та здійснюють управління проектами, забезпечують організаційне і консультативне супроводження всього комплексу робіт, приймають від імені та за дорученням замовника відповідні рішення та виконують інші функції, визначені договором (інженер-консультант).

Тому виникла необхідність у врегулюванні договірних відносин, пов'язаних із наданням інженерно-консультативних послуг у будівництві. Верховною Радою України IX скликання визначено повноваження профільного міністерства щодо затвердження примірної форми такого договору, реалізовані з прийняттям наказу Мінрегіону від 13.04.2020 № 89. Нині відбувається його практична апробація.

У публікації досліджено зміст та особливості примірної форми договору про надання інженерно-консультативних послуг у будівництві як документу, яким передбачено можливість використання міжнародних звичаїв і рекомендацій міжнародних організацій, підкреслено доцільність страхування ризиків при наданні послуг і професійної (цивільно-правової) відповідальності персоналу інженера-консультанта, закладено прогресивний підхід до унормування відносин сторін договору протягом усього життєвого циклу будівельного проекту, встановлено вимоги до ключового персоналу, який залучається до надання послуг, створено умови для його незалежності через нову систему розрахунків, яка не прив'язує оплату послуг до обсягів виконаних будівельних робіт на об'єкті тощо.

Доведено, що примірний договір не охоплює всіх аспектів надання інженерно-консультативних послуг у будівництві, насамперед у частині обсягу функцій і повноважень залученої інжинірингової компанії (інженера-консультанта), деталізації предмету договору, категорійно-понятійного апарату. На основі міжнародного досвіду та кращих вітчизняних практик надано пропозиції щодо нормативно-правового врегулювання вказаних питань.

**Ключові слова:** будівництво, державне управління, договір, інженер-консультант, інженерно-консультативні послуги.

An increasing level of foreign investment and financial decentralization give rise in Ukraine to the demand for services provided by business entities employing experts with a qualification level confirmed by an accredited personnel certification body. Such services envisage project management, organizational and consultative support for the entire complex of works, acting for the Client and other duties defined by the Agreement (a Consulting Engineer).

Accordingly, this has required settlement of contractual relations in connection with the consulting engineering services in construction. The Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th convocation has defined powers of the relevant Ministry to approve a model form of such an agreement, which were implemented by the adoption of the Order by the Minregion № 89 dated 13.04.2020. Now it is being tested in practice.

The paper explores the content and features of a Model Agreement for Consulting Engineering Services in Construction as a document providing for the utilization of international customs and guidance of international organizations; highlights the expediency of maintaining risk insurance during the service provision and professional (civil) liability insurance for the consulting engineer's staff, lays down a progressive approach to normalizing relations between the parties to the Agreement throughout the construction project life cycle, sets requirements for key personnel to be involved in the service provision, creates ground for the personnel independence through a new payment system that does not link the payment of services to the quantities of construction work, etc.

At the same time, it proves that the Model Agreement does not cover all aspects of consulting engineering services in construction, primarily in terms of scope of functions and duties of the engineering company involved (a Consulting Engineer), detail of the scope of the Agreement, its conceptual framework, etc. Based on the international experience and best domestic practices, the paper presents proposals for the legal and regulatory settlement of the above issues.

**Key words:** construction, public administration, agreement, consulting engineer, consulting engineering services.

УДК 351:624:346.3

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.12>

**Непомнящий О.М.**

д. наук з держ. упр., професор,  
професор кафедри публічного  
адміністрування  
«Міжрегіональна Академія управління  
персоналом

**Марушева О.А.**

к. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри публічного  
адміністрування  
Міжрегіональна Академія управління  
персоналом

**Медведчук О.В.**

к. наук з держ. упр.,  
доцент кафедри публічного  
адміністрування  
Міжрегіональна Академія управління  
персоналом

**Гаврилов А.В.**

директор департаменту реалізації  
програм  
Громадська спілка «Міждержавна  
гільдія інженерів-консультантів»

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Нормативно-правове регулювання інжинірингової діяльності у будівництві в Україні за рівнем розробленості тривалий час поступалося регулюванню дозвільних і контрольних

інструментів державного управління. Навіть відносини будівельного підряду натеper мають більш ґрунтовне правове забезпечення, що відображає і частково зумовлює недостатній розвиток вітчизняного будівельного інжинірингу.

Зі зростанням іноземних інвестицій та поглибленням фінансової децентралізації стали затребуваними послуги суб'єктів господарювання (далі – «інженер-консультант»), які мають у своєму складі фахівців із кваліфікаційним рівнем, підтвердженим акредитованим органом із сертифікації персоналу, що здійснюють управління проектом, забезпечують організаційне і консультаційне супроводження всього комплексу робіт, приймають від імені замовника відповідні рішення та виконують інші функції, визначені договором. Тому виникла необхідність у врегулюванні договірних відносин, пов'язаних із наданням інженерно-консультаційних послуг у будівництві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз сучасних наукових досліджень показує, що теоретичні аспекти розвитку договірних відносин загалом та інжинірингової діяльності зокрема висвітлено у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. Договір як інструмент нетарифного регулювання будівництва вивчали О. Марушева та Ю. Прав [1], як механізм розподілу ризиків – А. Гаврилов [2], як інструмент державного управління в системі маркетингових комунікацій – О. Романенко, І. Чаплай [3], у контексті застосування міжнародно-визнаних форм договорів – О. Галінський, І. Вахович, Ю. Прав, І. Хараїм і С. Шостак [4].

Договірні відносини стали предметом дослідження учасників Наукової школи управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості О. Непомнящого [5]. Незважаючи на значну кількість досліджень, залишається не досить розробленим питання щодо застосування примірних форм інжинірингово-консалтингових договорів, які мають свої особливості в системі договірних відносин та є одним з інструментів державного регулювання будівництва.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Верховною Радою України 17 жовтня 2019 року прийнято закон [6], яким внесено зміни до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у зазначеній сфері. Зокрема, цим документом доповнено статтю 11 Закону України «Про архітектурну діяльність» новими положеннями, якими визначено повноваження профільного міністерства щодо затвердження примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг. Саме це повноваження було реалізовано з прийняттям наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 13.04.2020 № 89 [7].

Мінрегіон також уповноважений розробити примірний договір про здійснення технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури, який також затверджено зазначеним наказом.

Нині відбувається практична апробація примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг. Проте вивченню його змісту та особливостей як складової частини державного механізму стимулювання розвитку інжинірингової діяльності в сучасних наукових працях не приділяється досить уваги, що й зумовило вибір теми дослідження.

**Мета статті** полягає у дослідженні змісту та особливостей примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг як інструменту державного регулювання будівельної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом договірні відносини в Україні досить досліджені та законодавчо врегульовані. Найбільш важливими для державного регулювання договірних відносин у будівництві слід вважати Цивільний кодекс України (Глава 61 «Підряд», Глава 62 «Виконання науково-дослідних або дослідно-конструкторських і технологічних робіт») [8] і Господарський кодекс України (Глава 33 «Капітальне будівництво») [9].

Господарські договори укладаються за правилами, встановленими Цивільним кодексом України, з урахуванням особливостей, передбачених Господарським кодексом та іншими нормативно-правовими актами щодо окремих видів договорів. Отже, готуючи текст договору, слід керуватися усіма нормативно-правовими актами відповідно до предмета договору.

Уряд та уповноважені ним або законом органи виконавчої влади можуть рекомендувати суб'єктам господарювання орієнтовні умови господарських договорів (примірні договори), а у визначених законом випадках затверджувати типові договори, які визначають необхідну або бажану з точки зору держави модель договірного зобов'язання, а також спрощують процес укладення конкретних господарських договорів.

Коли міністерство рекомендує для використання примірний договір, сторони при їх укладенні мають право за взаємною згодою змінювати окремі умови, передбачені таким договором, або доповнювати його зміст. Типовий договір передбачає більш суворі вимоги: сторони не можуть відступати від змісту типового договору та мають право лише конкретизувати його умови.

**Перший висновок**, який можна зробити з огляду на загальні засади правового регулювання договірних відносин в Україні: затверджений Мінрегіоном договір про надання

інженерно-консультаційних послуг у будівництві, будучи примірним, є рекомендованим до застосування з широкими можливостями варіабельності, коли сторони мають право за взаємною згодою змінювати окремі умови, передбачені примірною формою договору, або доповнювати його зміст.

*Друге*, на чому слід акцентувати увагу, – це правова природа договору про надання інженерно-консультаційних послуг, який є господарським договором. Адже лише Господарським кодексом України передбачена можливість застосування примірних форм договорів, а стаття 179 ГКУ прямо вказує, що орієнтовні умови господарських договорів можуть бути рекомендовані саме суб'єктам господарювання [9].

*Третє*: за своєю природою затверджений договір є консенсуальним, двостороннім і оплатним. Консенсуальний договір (франц. “consensuel” – узгоджений, від лат. “consensus” – згода, єдність) – вид договору, для укладення якого потрібна згода (консенсус) сторін з усіх його істотних умов. Договір вважається укладеним з моменту досягнення сторонами згоди. Слід зазначити, що більшість договорів є консенсуальними, наприклад, договір комісії, купівлі-продажу, підряду, договору про надання послуг тощо.

Обов'язки сторін консенсуального договору, на відміну від реального (який, крім досягнення згоди сторін, передбачає передачу речі, вчинення фактичних дій), виникають з моменту його укладення. При цьому відповідно до статті 334 Цивільного кодексу України [8], право власності у набувача майна (результату послуг) за договором виникає з моменту передання майна або результату послуг, якщо інше не встановлено договором або законом. Практичне значення такого поділу полягає в тому, що в консенсуальних договорах спір про виконання обов'язків і відповідальність за їх невиконання може вирішуватися судом відразу після підписання договору, навіть якщо передання майна, робіт чи послуг ще не відбулося.

Як доводять вітчизняні вчені [10], в національному законодавстві не визначені правові наслідки невикористання чиненалежного використання примірних форм договорів. Більше того, судова практика іноді прямо визначає умови примірних договорів як обов'язкові, прикладом чого є постанова Одеського апеляційного господарського суду від 04.02.2013 у справі № 5017/1686/2012, де суд вказує, що умови, встановлені примірним договором, затвердженим наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 30.11.2010 № 860, є обов'язковими для застосування під

час укладання договорів між господарюючими суб'єктами [10, с. 104]. Це актуалізує необхідність вираженого підходу до розроблення примірних форм договорів на основі міжнародного досвіду та кращих вітчизняних практик.

Охарактеризуємо детальніше затверджену примірну форму договору про надання інженерно-консультаційних послуг [7], розроблену з урахуванням напрацювань провідного фахового об'єднання інженерів-консультантів України та апробованого при реалізації проектів членами МГІК [11].

Проведений аналіз свідчить, що цю примірну форму розроблено як господарський договір відповідно до Господарського кодексу України з урахуванням загальних положень про послуги, встановлених статтями 901-907 Цивільного кодексу України (далі – Кодекс), а також § 3 Глави 61 цього Кодексу.

Структура примірного договору включає розділи та пункти про місце і дату укладення договору; найменування сторін; предмет договору; строки надання послуг; ціну послуг і порядок розрахунків за договором; права і обов'язки сторін; відповідальність сторін і порядок вирішення спорів; положення про обставини непереборної сили; конфлікт інтересів, конфіденційність; реквізити та адреси сторін [7].

Договір містить 9 додатків, зокрема перелік послуг, які надаються інженером-консультантом; календарний план надання інженерно-консультаційних послуг; розрахунок договірної ціни; план фінансування послуг; акт приймання наданих інженерно-консультаційних послуг; акт приймання-передачі наданих послуг; перелік ключового персоналу інженера-консультанта, який залучається до надання інженерно-консультаційних послуг тощо.

Принципово новим не лише у системі договірних відносин, але й у регулюванні будівельних процесів загалом є закладений у примірній формі договору підхід до унормування відносин сторін протягом усього життєвого циклу будівельного проекту, включаючи передпроектну стадію (у тому числі техніко-економічне обґрунтування (ТЕО) інвестиційного проекту), конкурс на проектні роботи, конкурс на будівельні роботи, стадії проектування, будівництва, здійснення технічного нагляду за будівництвом, досудове вирішення спорів і варіації, а також завершальний етап проекту. Адже чим раніше розпочато інжиніринговий супровід проекту, тим він ефективніший.

Варто зауважити, що при складанні договору передбачена можливість використання міжнародних звичаїв і рекомендацій міжнародних організацій у частині, що не супере-

чить законодавству України. Найпоширенішим прикладом, який може бути використаний, є контракти Міжнародної федерації інженерів консультантів (FIDIC), зокрема «Біла книга» (Модельний договір між замовником і консультантом на надання послуг) [12].

Цей договір охоплює типові обов'язки інженера-консультанта на всіх етапах реалізації проекту. Комісією Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) розроблено Юридичне керівництво по складанню міжнародних контрактів на будівництво [13], окремий розділ якого присвячено діяльності інженера-консультанта: його функціям і повноваженням, процедурам вибору і заміни суб'єкта надання інженерно-консультаційних послуг тощо, де особливу увагу приділено незалежності інженера-консультанта. Цей документ також може стати у нагоді для змістовного наповнення договорів, які укладатимуться.

Особливістю примірної форми є новий підхід до визначення предмету договору, який базується на досвіді технічно розвинених країн, а саме предмет договору, яким є надання інженерно-консультаційних послуг, зазначається у договорі, а перелік та обсяг послуг визначаються у додатку, який є невід'ємною частиною договору. Зазвичай предмет договору визначається окремим пунктом договору і містить стислий опис робіт або послуг, які відповідно до умов договору виконуються або надаються.

Примірна форма договору дозволяє у разі використання при виконанні умов договору міжнародних звичаїв і рекомендацій міжнародних організацій застосовувати механізми врегулювання спорів, передбачені такими звичаями та рекомендаціями, що не обмежує право сторін на звернення до суду. Договором також визначено можливість страхування ризиків при наданні послуг і професійної (цивільно-правової) відповідальності персоналу інженера-консультанта, який при цьому надає замовнику копії документів (договору страхування, страхового свідоцтва, полісу чи сертифіката), що підтверджують страхування ризиків, передбачених умовами договору, та включає перелік послуг чи майнових інтересів, які є об'єктом страхування.

Передбачено (і це принципово важливо), що повноваження інженера-консультанта, необхідні для виконання умов договору про надання інженерно-консультаційних послуг, зазначаються при укладенні замовником інших договорів (на виконання проектних робіт, договорів будівельного підряду, інших контрактів, виконання яких вимагає участі інжинірингової компанії – інженера-консультанта).

Питанням якості кадрового забезпечення інжинірингового супроводу у договорі приділено особливу увагу. Перелік ключового персоналу інженера-консультанта, який залучатиметься до надання послуг, узгоджується із замовником (зрозуміло, ще на етапі закупівель). Інформація про фахівців вноситься окремим додатком до договору та є досить деталізованою. Зокрема, зазначаються не лише відомості про посаду та кваліфікацію, але й дані сертифіката та інформація про організацію, яка його видала, включаючи назву, дату отримання та номер документа, що підтверджує її повноваження.

Персональний склад команди фахівців у додатку 7 сформовано за прикладом контрактів, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій [7]. До нього включаються:

- особа, визначена відповідальною за реалізацію проекту (керівник проекту, або за міжнародною практикою – Team leader);
- інженер-консультант (будівництво) – інженер-резидент;
- особа, яка здійснює контроль за якістю будівельних робіт і матеріалів, інженер за напрямками реалізації проекту, фахівець з питань екології та соціальної комунікації.

Звичайно, цей перелік є орієнтовним і має формуватися з урахуванням особливостей об'єкта, обсягів фінансування і вимог замовника. Для складних проектів у складі інженера-консультанта мають входити, крім фахівців із професією «інженер-консультант (будівництво)», ще й інші працівники. Водночас для простих об'єктів може бути досить залучення фізичної особи-підприємця, яка має відповідний сертифікат.

Працівник за професією «інженер-консультант (будівництво)», яким відповідно до закону [15] є фахівець із кваліфікаційним рівнем, підтвердженим органом із сертифікації персоналу, акредитованим у відповідній сфері згідно із законом про таку акредитацію [14], складає і візує всі основні документи, які утворюються у реалізації договору. Саме він є ключовою фігурою в процесі інжинірингового супроводу проекту, має бути досвідченим, неупередженим і висококваліфікованим.

Водночас закладено основи незалежності інженера-консультанта як інжинірингової компанії, яка попри те, що є стороною договірних відносин, мусить бути арбітром у досудовому врегулюванні спорів і приймати рішення, спрямовані на успішне і своєчасне завершення проекту з урахуванням позиції всіх учасників будівництва. Запорукою цього є не стільки визначений пп. 5.2.1 примірної форми договору обов'язок

інженера-консультанта «надавати послуги незалежно та неупереджено», як система розрахунків, яка не прив'язує оплату послуг до обсягів виконаних будівельних робіт на об'єкті та базується на вартості людино-дня/місяця.

Щомісячні розрахунки за надані послуги мають здійснюватися на підставі Актів приймання наданих інженерно-консультаційних послуг (Додаток 5) протягом встановленого строку з дати їх підписання сторонами. Остаточний розрахунок здійснюється на підставі Акта приймання-передачі наданих інженерно-консультаційних послуг (Додаток 6) [7].

Попри важливість та актуальність, суттєвим недоліком примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг у будівництві, яка затверджена наказом Мінрегіону [7], є недостатня деталізація предмету договору (найменування, обсягів і видів послуг, передбачених договором).

Як суб'єкт господарювання інженер-консультант відповідно до закону здійснює «управління проектом, забезпечує організаційне і консультаційне супроводження комплексу робіт, пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури, приймає від імені замовника відповідні рішення та виконує інші функції, визначені договором» [15]. Проте навіть цей мінімальний функціонал не знайшов відображення у формі договору, не кажучи про затвердження примірного переліку послуг, які інженер-консультант (суб'єкт господарювання) може надавати замовнику за договором на різних етапах управління проектом відповідно до стадій його реалізації, як це пропонувалося науковцями [2, с. 240–245; 16, с. 109–111].

Як нове джерело договірних взаємовідносин примірний договір, на наше переконання, значно виграв би від визначення основних понять, як це часто робиться в аналогічних документах. Особливо, враховуючи законодавчо закріплене синонімічне визначення інженера-консультанта і як фахівця, і як суб'єкта господарювання [15], що потребує деталізації розуміння суті й змісту цієї нової для України інституції для різних потреб. Така конкретизація дозволила б більш чітко розмежувати поняття інженера-консультанта і як суб'єкта господарювання та сторони господарського договору, і як відповідного професіонала в контексті Державного класифікатора професій ДК 003:2010 – «інженер-консультант (будівництво)».

Крім того, для потреб примірного договору було б доцільно визначити замовника інженерно-консультаційних послуг, яким, як і в інших країнах, може бути не лише власне замовник будівництва, але й інвестор. У цьому контексті варте уваги твердження, що замовник інжині-

рингово-консалтингових послуг у договірних відносинах виступає клієнтом, а також визначення поняття «клієнта» як «фізичної чи юридичної особи, яка виступає інвестором або замовником будівництва та має намір на договірних засадах отримати комплекс послуг або делегувати повноваження з виконання функцій замовника інженеру-консультанту» [2, с. 161]. Вказане може бути враховано при внесенні змін до примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг у будівництві за результатами узагальнення практики його застосування з урахуванням міжнародного досвіду та наукових досліджень.

**Висновки.** Підсумовуючи, варто зазначити, що затвердження примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг у будівництві є важливим і своєчасним кроком з удосконалення державного управління в цій галузі. Цим документом вперше врегульовано питання договірних відносин у розумінні терміну «інжиніринг», визначеного Законом України «Про архітектурну діяльність», передбачено можливість використання міжнародних звичаїв і рекомендацій міжнародних організацій, страхування ризиків, закладено прогресивний підхід до унормування відносин сторін договору протягом усього життєвого циклу будівельного проекту.

Особливу увагу приділено вимогам до ключового персоналу інженера-консультанта, який залучатиметься до надання послуг, створено умови для його незалежності через нову систему розрахунків, яка не прив'язує оплату послуг до обсягів виконаних будівельних робіт на об'єкті тощо. Однак у затвердженій редакції цей документ не охоплює всіх аспектів надання інженерно-консультаційних послуг у будівництві, насамперед у частині обсягу функцій і повноважень залученої інжинірингової компанії, деталізації предмету договору, категорійно-понятійного апарату, що вимагає подальших наукових розвідок і нормативно-правового врегулювання.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Marusheva O., Prav Yu. Features of Non-Tariff Regulation of Construction Products Market in Ukraine. *International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE)*. 2019. № 8(4S). P. 15–19.
2. Гаврилов А.В. Договір як механізм розподілу ризиків у будівництві: державно-управлінський аспект : дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / МАУП. Київ, 2020. 252 с.
3. Romanenko Y.O., Chaplay I.V. Marketing communication system within public administration mechanisms. *Actual Problems of Economics*. 2016. № 178(4). P. 69–78.
4. Галінський О.М., Вахович І.В., Прав Ю.Г., Хараїм І.В., Шостак С.М. Застосування типо-

вих форм договорів як засіб розподілу ризиків. Роль інженера-консультанта. *Ризики при реалізації інвестиційних проектів* : матеріали наук.-практ. семін., 16-17 травня 2018 року. К. : НАНЦ, 2018. 44 с.

5. Nepomnyashchy O.M., Diegtiar O.A. Scientific school of management of risks to the real property under construction and in use: pursuit and achievements. *Public management*. 2018. № 3(13). P. 143–156.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва : Закон України від 17 жовтня 2019 року № 199-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/199-IX>.

7. Про затвердження примірних форм договорів про здійснення технічного нагляду та про надання інженерно-консультаційних послуг у будівництві. Наказ Мінрегіону від 3 квітня 2020 року № 89. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FN060850.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN060850.html).

8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-ІV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

9. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-ІV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

10. Кицик Я.Р. Сутність примірного договору у господарському праві України. *Приватне право і підприємництво*. 2015. Вип. 14. С. 102–105.

11. Міждержавна гільдія інженерів-консультантів : офіційний сайт МГІК. URL: <http://iceg.com.ua/>.

12. FIDIC Client/Consultant Model Services Agreement 5th Ed. Geneva, 2017.

13. Правовое руководство ЮНСИТРАЛ по составлению международных контрактов на строительство промышленных объектов. ООН, Нью-Йорк, 1988. 376 с.

14. Про акредитацію органів з оцінки відповідності : Закон України від 17 травня 2001 року № 2407-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2407-14>.

15. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 7 лютого 2011 року № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

16. Хараїм І.В. Роль інженера-консультанта у сфері будівництва та експлуатації споруд в ході трансформації механізмів державного управління : дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / МАУП. Київ, 2019. 231 с.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ КОРОНАВІРУСНОЇ КРИЗИ

## PUBLIC ADMINISTRATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF CORONAVIRUS CRISIS

*У статті розроблено заходи державного управління сталим розвитком, спрямовані на максимальне акумулювання ресурсів для досягнення цілей і забезпечення збалансованого соціального, економічного та екологічного розвитку з урахуванням негативних наслідків коронавірусної кризи.*

*Досліджено вплив коронавірусної кризи на досягнення цілей сталого розвитку. Зокрема, негативний вплив виявляється в падінні економік, доходів населення й бізнесу, у зростанні безробіття, погіршенні здоров'я націй, а позитивний – у зменшенні екологічного впливу внаслідок скорочення економічного зростання й активізації процесів диджиталізації й науково-технічного прогресу.*

*Проаналізовано стан забезпечення глобальних цілей і визначено основні сценарії посткризового відновлення сталого розвитку. Спрогнозовано високу ймовірність недосягнення соціальних та економічних цільових індикаторів сталого розвитку у 2020 році. Виявлено ризики недофінансування цілей сталого розвитку й згорання цільових програм.*

*Констатовано, що для досягнення цілей сталого розвитку сучасна система державного управління повинна мати високий рівень адаптивності, гнучкості та координованості дій органів публічної влади з посиленням горизонтальних і вертикальних зв'язків. Результати дослідження показали доцільність встановлення скорегованих цільових орієнтирів з урахуванням закономірностей розгортання економічної кризи, прогнозованого падіння ВВП у 2020 році, обмеженості фінансових ресурсів і недопущення надмірного зростання державного боргу.*

*Державне управління сталим розвитком в Україні в умовах коронавірусної кризи передбачає цілеспрямований вплив на забезпечення належного функціонування соціально важливих секторів, забезпечення соціальних гарантій населенню, поступове відновлення споживання, виробництва й економічного зростання.*

**Ключові слова:** державне управління, ста-

*лий розвиток, коронавірусна криза, економічний розвиток, цілі сталого розвитку.*

*The article develops measures of public administration of sustainable development aimed at maximum accumulation of resources to achieve goals and ensure balanced social, economic, and environmental development, considering the negative consequences of the coronavirus crisis.*

*The influence of the coronavirus crisis on the achievement of sustainable development goals has been studied. In particular, the negative impact was seen in the fall of economies, incomes and business, rising unemployment, deteriorating health of nations, etc., and the positive in reducing the ecological footprint due to reduced economic growth and intensification of digitalization and scientific and technological progress.*

*The condition ensuring global goals and the main scenario of post-crisis recovery sustainable development is analyzed. A high probability of failure to meet social and economic targets for sustainable development in 2020 was predicted. Risks of underfunding of the goals of sustainable development and curtailment of target programs are revealed.*

*It is stated that to achieve the goals of sustainable development, the modern system of public administration must have a high level of adaptability, flexibility, and coordination of actions of public authorities with the strengthening of horizontal and vertical links. The results of the study showed the expediency of setting adjusted targets considering the patterns of the economic crisis, the projected decline in GDP in 2020, limited financial resources and preventing excessive growth of public debt.*

*Public administration of sustainable development in Ukraine in the context of the coronavirus crisis provides a targeted impact on ensuring the proper functioning of socially important sectors, providing social guarantees to the population, the gradual recovery of consumption, production and economic growth.*

**Key words:** public administration, sustainable development, coronavirus crisis, economic development, sustainable development goals.

УДК 354:338.242  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.13>

**Олешко А.А.**

д. екон. наук, професор,  
професор кафедри менеджменту та публічного управління  
Київський національний університет технологій та дизайну

**Федоряк Р.М.**

к. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та публічного управління  
Київський національний університет технологій та дизайну

**Цалко Т.Р.**

к. екон. наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та публічного управління  
Київський національний університет технологій та дизайну

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Для досягнення Цілей сталого розвитку до 2030 року, схвалених 25 вересня 2015 року 193 державами-членами Організації Об'єднаних Націй на Саміті зі сталого розвитку в Нью-Йорку, кожна держава забезпечує: 1) досягнення стійкого економічного зростання за умов справедливого забезпечення потреб нинішнього і наступних поколінь; 2) збереження та відновлення навколишнього середо-

вища; 3) ліквідацію або обмеження нежиттєздатних моделей виробництва і споживання.

Нова реальність, сформована під впливом пандемії Covid-19 та поширення внаслідок неї глобальної економічної кризи, чинять негативний вплив на досягнення Цілей сталого розвитку, який прогнозовано виявитиметься протягом 2020-2021 років в усіх країнах світу [1]. При цьому найбільш вразливими стануть країни, які розвиваються,

та країни з трансформаційними ринками, у тому числі й Україна.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика забезпечення сталого розвитку та державного управління ним є досить складною та різноаспектною. У контексті досягнення цілей сталого розвитку в реаліях сьогодення досліджувалися проблеми формування цілей для людей і планети (Griggs D., Stafford-Smith M., Gaffney O. et al.) [2], розробки стратегій (Bali Swain, R. & Yang-Wallentin F.) [3], зменшення глобального ризику (Cernev T., Fenner R.) [4], менеджменту ресурсів (Addison T., Alan R.) [5], впливу штучного інтелекту (Vinuesa R., Azizpour H., Leite I. et al.) [6].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Новітні дослідження, опубліковані UNDESA 13 липня 2020 року, визнають високу ймовірність неможливості досягнення у 2020-2021 роках проміжних цільових орієнтирів Сталого розвитку до 2030 року переважною більшістю країн світу [7]. За результатами розробки різних сценаріїв розгортання подій наголошується, що за умови ефективного державного управління сталим розвитком можливе досягнення кращих економічних, соціальних та екологічних результатів.

**Метою статті** є розробка заходів державного управління сталим розвитком, спрямованих на максимальне акумулювання економічних ресурсів для досягнення цілей і забезпечення збалансованого соціального, економічного та екологічного розвитку з урахуванням негативних впливів коронавірусної кризи.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління сталим розвитком передбачає цілеспрямований вплив держави на досягнення стійкого економічного зростання за умов справедливого забезпечення потреб нинішнього і наступних поколінь, збереження та відновлення навколишнього середовища, ліквідації або обмеження нежиттєздатних моделей виробництва і споживання, формування й реалізації державою ефективного законодавства та екологічних стандартів у галузі збереження навколишнього середовища.

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, адаптовані до глобальних цілей сталого розвитку, такі:

- 1) подолання бідності;
- 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;

- 3) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;

- 4) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання протягом усього життя для всіх;

- 5) забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок і дівчат;

- 6) забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;

- 7) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;

- 8) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;

- 9) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;

- 10) скорочення нерівності;

- 11) забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;

- 12) забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;

- 13) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;

- 14) збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;

- 15) захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель і зупинка процесу втрати біорізноманіття;

- 16) сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних і заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;

- 17) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку [8].

Нині понад 150 країн світу розробили національну політику, яка кореспондується зі швидкою урбанізацією, а 71 країна і Європейський Союз мають понад 300 стратегій та інструментів підтримки сталого споживання та виробництва. Водночас за результатами 2019 року хоча і фіксується прогрес у досягненні глобальних цілей сталого розвитку, індикатори подолання бідності, боротьби з голодом, охорони здоров'я й благополуччя, поліпшення екологічного стану та деякі інші є нижчими від встановлених [9].



У 2020 році пандемія Covid-19 вкрай негативно вплинула на досягнення цілей сталого розвитку, крім опції щодо зменшення екосліду внаслідок скорочення економічного зростання й активізації процесів диджиталізації й науково-технічного прогресу (Табл. 1).

В таких умовах система державного управління сталим розвитком повинна мати високий рівень адаптивності та гнучкості. При цьому основною перешкодою для фінансування заходів із досягнення цілей сталого розвитку є обмеженість фінансування, що закономірно в кризових умовах [10]. Недофінансування заходів із реалізації цілей сталого розвитку в країнах, які розвиваються, та в Україні відбувалося у відносно сприятливих економічних умовах [11].

У 2020 році в глобальному масштабі відбувається скорочення фінансування цілей сталого розвитку, крім найбільш значущих в умовах коронавірусної кризи. Це – ціль 3: міцне здоров'я і благополуччя; ціль 6: чиста вода та належні санітарні умови; ціль 17: партнерство заради сталого розвитку. Додатковий тиск на державні бюджети чинить зростання видатків на фінансування заходів із подолання Covid-19. З точки зору ефективності фінансової політики у підтримці сталого розвитку потужним стимулом може стати застосування експансивних інструментів монетарної політики та фіскальне послаблення для бізнесу й соціально незахищених верств населення [1].

Таблиця 1

**Вплив COVID-19 на досягнення цілей сталого розвитку\***

Цілі сталого розвитку	Вплив COVID-19
Ціль 1. Подолання бідності	Втрата доходу, найбільш вразливі верстви населення опиняться за межею бідності
Ціль 2. Подолання голоду	Процеси виробництва продуктів харчування та їх розповсюдження стискаються
Ціль 3. Міцне здоров'я	Руйнівний ефект на стан здоров'я націй
Ціль 4. Якісна освіта, Ціль 10. Зменшення нерівності	Перехід на дистанційне (on-line) навчання, яке є не таким ефективним і не для всіх доступним
Ціль 5. Гендерна рівність, Ціль 10. Зменшення нерівності	Жінки є найбільш вразливими до звільнення під час кризи. Зростання рівня домашнього насильства. З-поміж медперсоналу, інфікованого коронавірусом, більшість – жінки
Ціль 6. Чиста вода та належні санітарні умови	Перебої у постачанні та недостатня кількість питної води ставлять під загрозу реалізацію превентивних антикоронавірусних заходів
Ціль 7. Відновлювана енергія	Збільшення особистого використання електроенергії
Ціль 8. Гідна праця та економічне зростання, Ціль 10. Зменшення нерівності	Окремі економічні та виробничі процеси призупинено, що призводить до скорочення зайнятості й зростання рівня безробіття
Ціль 9. Інновації та інфраструктура, Ціль 10. Зменшення нерівності	Відбувається зростання цифрових та інших інновацій, що позитивно впливає на сталий розвиток. Брак фінансових ресурсів призводить до скорочення фінансування НДДКР
Ціль 11. Сталий розвиток міст і спільнот, Ціль 10. Зменшення нерівності	Люди, які живуть у нетрях, мають вищі ризики зараження через скупчення населення та гірші санітарні умови
Ціль 12. Відповідальне споживання	Зміни в поведінці населення у бік ощадливого споживання
Ціль 13. Боротьба зі зміною клімату, Ціль 14. Збереження морських екосистем, Ціль 15. Збереження екосистем суші	Зменшення екосліду через менші обсяги виробництва і транспортування. Водночас відбулося призупинення зобов'язань щодо боротьби зі зміною клімату
Ціль 16. Мир і справедливість	В регіонах, де мають місце збройні конфлікти, складніше боротися з коронавірусом
Ціль 17. Партнерство заради сталого розвитку	Поширення антиглобалістичних настроїв. Водночас відбулася активізація міжнародної співпраці у сфері охорони здоров'я, мікробіології, вірусології та інших пов'язаних науках

\* Джерело: узагальнено за аналітичними матеріалами UNDESA

Розробка інструментарію державного управління сталим розвитком має бути взаємоузгоджена зі сценаріями досягнення цілей, розробленими ООН [7]. Зокрема, для країн світу у розрізі цілей визначається один із трьох можливих сценаріїв у післякоронакризовий період: перший – досягнення цілей відбувається за позитивним докризовим сценарієм відповідно до встановлених індикаторів з відхиленням до 5%; другий – досягнення цілей потребує додаткових зусиль, а відхилення від планових індикаторів становить: 1) 5-10%, 2) понад 10%; третє – у досягнення цілей наявний негативний довгостроковий тренд. У цьому контексті найбільші ризики для України становлять проблеми подолання бідності, забезпечення здоров'я та благополуччя, якісної освіти, а також відновлення стійкого споживання й виробництва.

**Висновки.** Основними заходами державного управління сталим розвитком, що передбачає забезпечення збалансованого економічного, соціального та екологічного розвитку, в умовах коронавірусної кризи мають стати:

забезпечення перегляду цільових орієнтирів сталого розвитку зі встановленням реалістичних прогнозних показників виконання завдань сталого розвитку за кожною ціллю на основі сценарних методів прогнозування;

при встановленні скорегованих цільових орієнтирів врахування закономірностей розгортання економічної кризи, прогнозованого падіння ВВП у 2020 році, обмеженості фінансових ресурсів і недопущення надмірного зростання державного боргу;

корегування державної політики сталого розвитку з урахуванням необхідності забезпечення належного функціонування соціально важливих секторів економіки (охорона здоров'я, освіта, комунальне господарство тощо);

визнання пріоритетності та необхідності додаткових зусиль для реалізації таких цілей: 1) подолання бідності; 2) подолання голоду та розвиток сільського господарства; 3) міцне здоров'я і благополуччя; 4) якісна освіта; 5) чиста вода та належні санітарні умови; 6) доступна та чиста енергія; 7) гідна праця та економічне зростання; 8) мир і справедливість.

**Досягнення** цілей сталого розвитку потребує формування механізмів держав-

ного управління з високим рівнем гнучкості й адаптивності та координованості дій органів публічної влади, посилення їх горизонтальних і вертикальних зв'язків.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Олешко А.А., Ровнягін О.В. Антикризова політика національних держав у контексті подолання соціально-економічних наслідків COVID-19. *Ефективна економіка*. 2020. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

2. Griggs D., Stafford-Smith M., Gaffney O. et al (2020). Sustainable development goals for people and planet. *Nature*, 495, 305–307 (2013). Available at: <https://doi.org/10.1038/495305a>.

3. Bali Swain R. & Yang-Wallentin F. (2020). Achieving sustainable development goals: predicaments and strategies. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 27:2, 96-106, DOI:10.1080/13504509.2019.1692316.

4. Cernev T., Fenner R. (2020). The importance of achieving foundational Sustainable Development Goals in reducing global risk. *Futures*, 115, January.

5. Addison T., & Alan R. (2018). *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. WIDER Studies in Development Economics. Oxford, United Kingdom : Oxford University, Press.

6. Vinuesa R., Azizpour H., Leite I. et al. (2020). The role of artificial intelligence in achieving the Sustainable Development Goals. *Nat Commun* 11, 233. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41467-019-14108-y>.

7. Sustainable Development Outlook 2020: Achieving SDGs in the wake of COVID-19: Scenarios for policymakers. UNDESA. 13 July 2020. Available at: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/sustainable-development-outlook-2020-achieving-sdgs-in-the-wake-of-covid-19-scenarios-for-policymakers/>.

8. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019.

9. United Nations (2019a). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. Available at: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>.

10. Олешко А.А. Механізм антикризового управління фінансовими корпораціями. *Ефективна економіка*. 2018. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>.

11. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, Financing for Sustainable Development Report (2020). Available at: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2020>.

## КРАУДСОРСИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### CROWDSOURCING AS A TOOL FOR DEVELOPING THE INSTITUTIONAL MEMORY IN THE GOVERNMENTAL BODIES

У статті розглянуто поняття «краудсорсингу» як одного з різновидів інформаційно-комунікаційних технологій залучення інноваційних знань веб-спільноти для вирішення нагальних питань державного управління. Доведено, що краудсорсинг поступово набуває важливості у реалізації функцій уряду як інструмент сміливих ідей та інноваційних практик. Наголошено, що віртуальний обмін знаннями – це конкретний вид обміну знаннями між державними службовцями, об'єднаними спільними інтересами, цілями, практиками для професійного розвитку, який заснований на принципах добровільності та відкритого обговорення.

Ключовою умовою краудсорсингу є різноманітність учасників процесу обміну, їх різна професійна спеціалізація. Проаналізовано елементи, які сприяють перетворенню віртуального спілкування в обмін знаннями. Підкреслені відмінності між обміном знаннями та віртуальним обміном знаннями, які були згруповані та розглянуті відповідно до перебігу процесу, переваг, недоліків і мотивації.

Для органу державної влади такий обмін знаннями особливо важливий для спільного створення, участі або отримання інноваційних ідей, зовнішніх знань, що суттєво впливає на розвиток інституційної пам'яті органів державної влади. Розглядаючи краудсорсинг у державному управлінні як інструмент обміну знаннями між державними службовцями, було приведено декілька прикладів його застосування: Глобальний урядовий форум Великобританії та веб-платформа «Спільнота практик: сталий розвиток» Національного агентства України з питань державної служби.

Акцентовано увагу на тому, що постійна зміна поведінки віртуальних спільнот, особливо в контексті обміну знаннями, дозволяє діагностувати правильність завдань, спрямованих на натопв, оцінювати краудсорсинг як управлінський інструмент, пов'язаний з оперативністю, оптимізацією витрат на діяльність організації і максимізацією зиску для органу державної влади.

**Ключові слова:** інституційна пам'ять, краудсорсинг, онлайн-платформи, організаційні знання, органи державної влади.

The article considers the meaning of crowdsourcing as a kind of information and communicative technology used to involve innovative knowledge of web community to solve the urgent issues of the governmental management. It is proved that crowdsourcing is gradually becoming more important for fulfilling the governmental functions as a tool for bold ideas and innovative practices. It is emphasized that virtual knowledge exchange is a kind of exchange among governmental officials who are bound by the mutual interests, goals and practices for the professional progress which is based on good will and open discussion.

The crucial condition for crowdsourcing is a diversity of participants and their different areas of expertise. We have analyzed the elements which contribute to the transformation of virtual communication into some knowledge exchange. We have emphasized the difference between the typical knowledge exchange and the virtual one and classified them according to the process, advantages, shortcomings and motivations.

The governmental body considers such knowledge exchange as a very important condition for some innovative ideas to come and be shared that plays a significant part in developing the institutional memory in the governmental bodies. Minding the crowdsourcing in the governmental management as a tool for knowledge exchange among the governmental officials, we can give some examples of its using, for instance Global Government Forum of Great Britain and web platform "Joint Practices: Sustainable Development" of National Agency of Ukraine for Civil Service.

It is emphasized that constant changing of behavior in the web community lets diagnose the tasks targeted at the crowd and estimate the crowdsourcing as a management tool related to fast and optimal expenses for the organization's activities and max benefits for the governmental body.

**Key words:** institutional memory, crowdsourcing, on-line platforms, organizational knowledge, governmental bodies.

УДК 351:65.015:004

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.14>

**Оргієць О.М.**

к. наук з держ. упр.,  
доцент кафедри бізнес-адміністрування  
та менеджменту зовнішньоекономічної  
діяльності  
Запорізький національний університет

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Оскільки основу інституційної пам'яті в органах державної влади складають лише ті знання, які є актуальними і які можна застосувати на практиці в діяльності організації. Їх необхідно постійно ідентифікувати, вимірювати, оновлювати, розвивати, поповнювати за рахунок створення нових знань вну-

трішніми силами або обміну з зовнішніми носіями. Організація повинна насамперед охопити ресурси, які знаходяться за її межами: знання можуть бути здобуті у співпраці з іншими організаціями і спільнотами практиків. Такий обмін знаннями є важливим для спільного створення, участі або набуття інноваційних ідей, поліпшення індивідуальної та організаційної

ефективності, адаптації до вимог навколишнього середовища.

Урядам завжди доводиться стикатися з новими викликами, але в сучасному світі вони більш динамічні і глобалізовані, ніж раніше. У всьому світі державні службовці працюють, щоб відповідати зростаючим очікуванням громадян. Багато з управлінських рішень вимагають партнерства з іншими країнами і тісніших відносин між державним, приватним і соціальними секторами; всі вони вимагають від державних службовців розвивати нові навички в таких областях як цифрові послуги, управління фінансами та даними, участь громадськості, розробка політики, розвиток персоналу та оптимізація роботи органів державної влади. Якщо завдання стають все більш глобальними, то і рішення теж: все частіше ми можемо спілкуватися через національні кордони і знаходити відповіді за кордоном на питання, які задають очільники або виборці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Здебільшого сучасні наукові дослідження краудсорсингу розглядають прибуткові компанії та організації приватного сектору, але краудсорсинг поступово набуває важливості під час реалізації функцій уряду як інструмент сміливих ідей та інноваційних практик.

Питання застосування сучасних інформаційних управлінських технологій у систему публічного управління потрапило до поля дослідницьких інтересів вітчизняних вчених не так давно. Публікації щодо питань застосування технології краудсорсингу у вітчизняному публічному та державному управлінні з'явилися нещодавно, серед них варто виділити праці С. Ганущина, О. Знаткової, О. Кіреєвої, Ю. Ковбасюка [2-5].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Як наголошує О. Знаткова, використання сучасних інформаційних технологій у публічному управлінні, серед яких і краудсорсинг, є правильним напрямом щодо підвищення ефективності системи управління нашої держави та інтеграції України до тенденцій і процесів світового та європейського співтовариства. Саме на базі принципів краудсорсингу в Україні і може бути створено модель державного управління нового тисячоліття, вважає дослідниця [2]. Не дивлячись на посилення уваги з боку дослідників до цієї теми, краудсорсинг не описаний науковцями як технологія залучення знань спільноти для розширення організаційних знань органу державної влади.

**Мета статті** – вивчити зростання ролі краудсорсингу в управлінській діяльності та можливість його використання як інструменту

розвитку інституційної пам'яті в галузі державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Поряд зі зростанням важливості інформаційно-комунікаційних технологій все частіше вказується на те, що організації можуть звертатися за інформацією, яка знаходиться у віртуальних спільнотах. У першому поколінні всесвітньої павутини переважали статичні веб-сайти та пошукові системи, які дозволяли лише шукати інформацію. Однак розробка онлайн-платформ, які дозволяли та заохочували двосторонній діалог, а не ментальне мовлення, сприяли участі громадськості у спільному створенні знань і побудові спільнот у фазі, яку зазвичай називають «Веб 2.0» [21, 26].

Поняття «краудсорсинг» (crowdsourcing) з'явилося вперше у 2006 році з подачі американця Дж. Хоу, яке він визначив як «акт компанії або установи, яка передає функцію пошуку відповіді на завдання, яке колись виконували її працівники, на невизначену і велику мережу людей у формі відкритого дзвінка» [16].

Протягом тижня після введення терміну 182000 інших веб-сайтів використовували його, і це швидко стало словом, яке використовується для опису широкого кола видів інтернет-діяльності від участі у створенні інтернет-енциклопедій (Вікіпедія) до дописів у блогах [23]. З часом автор розширив це визначення, використовуючи правила відкритого джерела не лише в області програмування, але і делегуючи завдання натовпу, адаптуючи талант і знання натовпу до потреб організації [21].

У прямому перекладі цей термін і означає «використання ресурсу натовпу». Слово «натовп» тут має схвальне значення і розуміється як спільнота або громада. Більшість авторів сходяться на думці, що основна суть краудсорсингу – це мудрість натовпу [2, 5, 21, 26]. Натовп у краудсорсингу – це неорганізована, хаотична група, але це скоріше колектив, члени якого виражають бажання реагувати та бути причетними. Він стає специфічною віртуальною спільнотою, яка пов'язана взаємодією, відносинами та загальними знаннями [3, 8, 9, 11, 14]. Це є підтвердженням того, що при краудсорсингу група може досягти і отримати більше користі, ніж будь-який експерт. Її мета – виконання завдань, вирішення проблем або здійснення будь-якого виду діяльності [8].

Як зазначає Ю. Ковбасюк, краудсорсинг ґрунтується на гносеологічній гіпотезі про те, що поза межами системи, яка продукує нові знання, завжди знаходиться значна частина інших інноваційних знань. Тому предметне знання розпорошене між невизначеною кіль-

кістю носіїв і акумулюється лише у процесі комунікації. Одним із інструментів для того, щоб зібрати «зовнішні» знання для вирішення певного завдання, є краудсорсинг, технологія якого базується на припущенні, що у суспільстві завжди є люди, для яких головним мотивом поведінки є не матеріальна винагорода, а самореалізація, інтерес, можливість просунути свою ідею і побачити її втілення.

Особа, яка звертається через інтернет до віртуальної спільноти і оприлюднює інформацію щодо свого рішення певної ситуації, сподівається, що інші прокоментують ці дії, розширять і доповнять їх, підкажуть інше, більш ефективно рішення або поділяться гріким досвідом і з тим самим застерезуть від можливих ризиків [5]. До того ж основа віртуального обміну знаннями полягає в тому, що ключовою умовою є різноманітність учасників процесу обміну, їх різна професійна спеціалізація і добровільна творча співпраця, а надлишок і розмаїття знань є джерелом створення чогось нового.

Як уже було сказано, обмін знаннями в літературі визначається як процес поширення знань у межах певної групи. Однак поряд із цим поняттям можна зустріти такі поняття як «віртуальний обмін знаннями» та «обмін знаннями в спільноті». Слід підкреслити, що ці поняття не є тотожними. Віртуальний обмін знаннями – це короткий обмін віртуальними спільнотами знань про певний предмет. Однак віртуальне співтовариство тут визначається як сукупність осіб або ділових партнерів, співпраця яких базується на загальних цілях, інтересах, потребах чи іншій діяльності, коли взаємодія принаймні частково підтримується та/або опосередковується технологією, керується правилами або нормами, встановленими модератором і які забезпечують підтримку та добросовісність між членами [20].

Обмін знаннями у спільноті – це обмін знаннями в межах спільних практик, щоб забезпечити можливість службовцям обмінюватися професійними знаннями та отримувати знання для професійного розвитку. Це група людей у мережі, які поділяють спільні інтереси, цілі чи практики та підтримують відкрите обговорення досить довго, щоб сформувані особисті відносини [22]. Вступ до спільноти є самостійним, цілеспрямованим і раціональним рішенням, тому веб-група дозволяє створити соціальні відносини та сильні емоційні зв'язки. Найпопулярнішими типами веб-спільнот є форуми, соціальні мережі, особисті та колективні блоги, мультимедійні веб-спільноти, ринкові веб-спільноти, промоційні веб-спільноти, wiki-спільноти, освітні веб-спільноти [1].

Незважаючи на те, що віртуальний обмін знаннями – це конкретний вид обміну знаннями, варто зазначити ті елементи, які сприяють перетворенню віртуального спілкування в обмін знаннями (Табл. 1).

У літературі зазначається, що люди у віртуальних спільнотах роблять майже все, що роблять у реальному житті, відмінність лише у тому, що вони залишають свої тіла поза реальністю [12]. Тим не менш, є деякі відмінності між обміном знаннями та віртуальним обміном знаннями, які були згруповані відповідно до перебігу процесу, переваг, недоліків і мотивації.

*Перебіг процесу.* У віртуальному обміні знаннями важливо створити середовище обміну знаннями, координацію дій віртуальної спільноти, завоювати довіру та задоволеність членів веб-спільноти для того, щоб у подальшому підвищити ефективність їх співпраці [25]. Віртуальна співпраця дозволяє вирівняти бар'єри у спілкуванні, особливо ті, які пов'язані з роботою на відстані між працівниками чи командами та знаходженням власників знань і потенційних отримувачів. Однак, останнє тягне за собою проблеми, наприклад ті, що є наслідком відсутності можливості використовувати невербальну комунікацію.

Краудсорсинг, як зазначає О. Майстренко, дає можливість скоротити до мінімуму час виконання завдання внаслідок залучення великої кількості виконавців [6]. О. Кіреєва попереджає, що для ефективного результату технологія краудсорсингу передбачає активний режим роботи, який припускає щоденний моніторинг пропозицій, постійний діалог з експертами, підтримку їх інтересу, забезпечення прозорості результатів обговорення [4].

*Переваги.* Обмін знаннями вважається ключовим фактором успіху організації, при цьому важливим завданням є перетворення індивідуальних знань на організаційні, оскільки це стимулює створення нових ідей і нових продуктів [15]. Більше того, він є елементом багатьох концепцій управління, серед інших виділяють управління роботою в команді, управління знаннями, загальне управління якістю, організаційне навчання.

Віртуальний обмін знаннями може підвищити креативність та якість спілкування, продуктивність та ефективність співробітників (на 30-50%) [10], оптимізувати навчання та підняти можливість досягнення успіху в організації. До того ж веб-співпраця вирізняється гнучкістю, динамічністю і більш оперативним реагуванням на запит, зменшенням стресових ситуацій через відсутність тиску [4]. Краудсорсинг стає все більш актуальним через визнання недосконалості усталених

## Порівняльний аналіз обміну знаннями та віртуального обміну знаннями

Критерій	Обмін знаннями	Віртуальний обмін знаннями
Процес	Екстерналізація процесів (передача від неявного до явного знання), інтерналізація (використання отриманих явних знань для розширення бази власних неявних знань)	Екстерналізація (пояснення, перехід від прихованого до відкритого знання), інтерналізація (пошук мети у здобутті знань, перехід від очевидного до прихованого знання)
Тип знань	Явні і неявні знання	Відкриті і приховані знання
Методи	Формальні та неформальні методи спілкування	Соціальні медіа, дискусійні форуми, електронні листи, блоги, електронні бюлетені, краудсорсинг-платформи
Етапи	Передача отриманих, оброблених і зібраних знань на нижчі рівні організації	Повністю цифровий процес, який вимагає доступу до інтернету, створення облікового запису та входу на спеціальну платформу, записів на веб-сайті, початку дискусії з іншими членами віртуальної спільноти, координація
Мета	Набуття досвіду, участь у створенні нових знань, підвищення ефективності організації, можливе отримання фінансової винагороди, офіційне визнання	Зміцнення професійної репутації членів віртуальної спільноти, альтруїзм, конформізм, отримання нематеріальної винагороди, здобуття престижу, самореалізація
Дії	Люди адаптують свої переконання, дії через більш-менш інтенсивну взаємодію, члени організації діляться між собою ідеями, пропозиціями та експертними знаннями	Поява відповіді на онлайн-прохання про допомогу щодо пошуку рішення проблеми [21]
Відносини	Відносини між службовцями на індивідуальному, груповому та організаційному рівнях	Позиціонують фізичну присутність у фоновому режимі. Рівноправні відносини особи з іншими членами віртуальної спільноти
Ідентифікація	Учасники діляться знаннями під час спільної роботи, особисто спілкуючись із колегами	Взаємодія між членами спільноти дуже часто анонімна. Деякі учасники мережі діють під ніками, побоюючись виглядати некомпетентними

форм колективної інтелектуальної роботи і відсутності експертів для вирішення певних завдань, які існують. Попросити допомоги в мережевих користувачів набагато дешевше, ніж наймати дорогих консультантів або проводити маркетингові дослідження й упроваджувати інноваційні ідеї [3].

**Мотивація.** Використовуючи особисте бажання та готовність людей, які володіють і розвивають свої знання під час обміну знаннями, можна підвищити цінність організаційних знань. При обміні знаннями мотиви можуть бути такими: інтеграція працівників до цілей організації, поєднання індивідуальної точки зору з організаційною, орієнтація на майбутнє, готовність відмовитися від застарілих знань, досвіду та навичок, відсутність страху перед новизною, готовність шукати нові рішення та наслідувати ідеї інших, чіткі та прозорі критерії нагородження, відчуття участі у розвитку організації [19], прагнення зробити деяку добровільну діяльність і розглядати її як добру справу [2].

У віртуальному обміні знаннями підкреслюється велике значення мотиваційних факторів. Дослідники зазначають, що люди не діляться знаннями лише тому, що вони мають доступ до інтернету. Найважливішими з них є можливість створення нових продуктів [13]; інновації [24]; взаємодія з іншими членами віртуальної спільноти [18]; перевірка своїх навичок, вирішуючи складне завдання; готовність дізнатися щось нове, розвиваючи свої знання [17], важливі для кар'єрного зростання [24]. Серед прихованих мотивацій С. Ганущин називає анонімність – право особи на те, щоб ідентичність у певній ситуації чи під час здійснення певних дій була або залишалася невідомою. Проте за прагненням залишитися невідомим може стояти бажання уникнути відповідальності, наголошує дослідник [2].

**Недоліки.** Часом внаслідок безвідповідального ставлення з боку виконавців до конфіденційної інформації не можливо забезпечити витік цінних знань, адже члени команди

«не обтяжені» юридичною відповідальністю. З'являються умови для легкого маніпулювання суспільною свідомістю, підвищується можливість появи зайвої інформації та її дублювання [4]. На якість і цілісність результату впливає неорганізованість і непередбачуваність натовпу, тому дуже важливо правильно оцінити можливості виконавців, поставити чітке завдання і скоординувати їх дії [6].

Науковці та практичні діячі давно розглядають можливість «залучення натовпу» як потенціалу для активізації державного управління для покращення якості надання державних послуг в органах державної влади [8, 23]. У багатьох країнах реформи державного управління протягом останніх двох десятиліть розглядали громадян як один із ключових елементів перетворення місцевої державної адміністрації у постачальників державних послуг з сильним акцентом на участь громадян [15, 21, 23].

Хоча краудсорсинг часто вважають концепцією із загальнодоступними джерелами, відкритими інноваціями, індивідуальною здатністю робити внесок, але важливою відмінністю краудсорсингу у державному управлінні є те, що він є відкритим процесом із залученням інтернет-спільноти до вирішення проблем державного управління [4, 21].

Можна стверджувати, що колективна творчість та інновації мають дуже великий вплив, оскільки вони створюють конструктивні відгуки про послуги для покращення якості результатів. Це говорить про те, що громадяни безпосередньо надають колективні технічні та управлінські пропозиції через соціальні платформи. Крім того, краудсорсинг може відігравати важливу роль у взаємодії між державними менеджерами та громадськими спільнотами, в яких громадяни вносять ресурси у формі часу, досвіду та зусиль [2, 3].

Досить часто компанії для підвищення обслуговування, покращення продукції враховують відгуки і побажання клієнтів, проводячи онлайн-опитування. Краудсорсинг теж дозволяє органам державної влади приймати більш ефективні управлінські рішення з урахуванням думок, вимог, пропозицій населення (міста, області, країни) через залучення до вирішення завдань, які зачіпають його інтереси, шляхом надання можливості висловлювати пропозиції, обговорювати й оцінювати їх.

У сфері державного управління, де є певні фінансові проблеми, завдяки краудсорсингу реалізується багато соціальних, культурних, екологічних проектів. Наприклад, залучення нефаківців до вирішення певної проблеми може допомогти в пошуку оригінального та

неочікуваного рішення [3]; голосування дає можливість визначити пріоритетні проекти для фінансування [6] або здійснити селекцію найкращих пропозицій самими учасниками, перевірити на дієздатність ідеї, які закладаються в стратегії розвитку [4]; збір або пошук необхідної інформації ефективні в екстремальних ситуаціях, коли оперативна інформація про займання, снігові замети, підтоплення, руйнування може виявитися вирішальною, і влада має інструмент для її отримання [3]; визначати болючі точки, швидко і безкоштовно оцінювати реакцію громадян на діяльність органів публічної влади [2].

Розглядаючи краудсорсинг у державному управлінні як інструмент обміну знаннями між державними службовцями, наведемо декілька прикладів. *Глобальний урядовий форум* ([www.globalgovernmentforum.com](http://www.globalgovernmentforum.com)) був створений для висвітлення роботи заходів, досліджень і статей, спрямованих на державну службу Великобританії, допомагаючи державним службовцям спілкуватися через організаційні, професійні та національні кордони.

Він існує для того, щоб допомогти лідерам національних організацій державного сектора винести уроки з роботи своїх колег за кордоном і налагодити зв'язки з державними службовцями в інших країнах; допомагає людям реалізувати свої цілі, визначити інструменти та інновації для подолання проблем; вчитися один у одного, краще обслуговувати своїх політичних лідерів і своє населення; надає середовище, в якому вони можуть обмінюватися ідеями про те, що працює, а що ні.

Нині аудиторія форуму налічує 220000 осіб. Форум проводить заходи, які об'єднують державних службовців із різних країн. Деякі проводять неформальні дискусії в невеликих групах, де старші посадові особи можуть поділитися ідеями та досвідом зі своїми колегами і обраними експертами зі світу науки і бізнесу. Інші беруть формат конференції, представляючи групові дебати для більш широкої аудиторії державного сектору та представників ЗМІ. Серед заходів – круглі столи для тих, хто веде розвиток і реформу державної служби, а також для керівників фінансових департаментів; конференції, які обслуговують тих, хто займається просуванням інновацій в уряді тощо [4].

Національне агентство України з питань державної служби у травні 2018 року разом з DESPRO підписали Меморандум про співпрацю, в рамках якого на веб-платформі «*Спільнота практик: сталий розвиток*» було відкрито інформаційний ресурс «Ключові показники ефективності». На ньому для працівників служби управління персоналом або ж

просто осіб, зацікавлених новаціями у сфері управління персоналом на державній службі, було надано можливість:

– долучитися до обговорень на форумах за участю представників Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі;

– перевірити свої знання за допомогою самотестування;

– знайти кращі практики та «шаблони» з питань управління персоналом, а також поділитися власним професійним досвідом із колегами;

– ознайомитися з методологією, розробленою Генеральним департаментом;

– одними з перших отримувати новини про актуальні нововведення з питань управління персоналом, висловити свою думку щодо актуальних проблем і долучитися до розробки нормативних документів [7].

**Висновки.** Краудсорсинг є однією з нових областей сучасних наукових досліджень у галузі державного управління. Він визначається як поширення знань віртуальною спільнотою, інформування інших, їх оприлюднення, очікування, що інші прокоментують ці знання, розширять і доповнять їх. Управлінці повинні враховувати важливість віртуальних спільнот і віртуального обміну знаннями. Для державного управління такий обмін знаннями особливо важливий для спільного створення, участі або отримання інноваційних ідей, зовнішніх знань не лише державних службовців інших установ, а й громадських спільнот, що суттєво впливає на розвиток інституційної пам'яті органів державної влади.

За допомогою краудсорсингу можна вирішити безліч завдань: голосування, пошук рішення суспільно значущої проблеми, тестування, збирання інформації, ресурсів, думок. І все це – без значних фінансових витрат, а головне – оперативно. Постійна зміна поведінки віртуальних спільнот, особливо в контексті обміну знаннями, дозволяє діагностувати правильність завдань, спрямованих на натовп, оцінювати краудсорсинг як управлінський інструмент, пов'язаний з оптимізацією витрат на діяльність організації і максимізацією зиску.

Слід підкреслити, що роль ініціатора посту, який потребує допомоги веб-спільноти і який представляє державну організацію, полягає у тому, щоб правильно визначити задачі, які необхідно вирішити, цілі, обсяг робіт, графік, сподівання, можливу винагороду. Він також повинен оцінювати ідеї або рішення, які надходять, відповідати на питання учасників.

Перспективами майбутніх розвідок у цьому напрямі буде дослідження інших інструментів

передачі організаційних знань між державними службовцями для збереження і розвитку інституційної пам'яті в органах державної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Віртуальна спільнота. URL: <https://sites.google.com/site/vebspilnotiiii/extra-credit>.
2. Ганущин С.Н. Теоретико-методологічні аспекти застосування краудсорсингу та краудфандингу у практиці публічного адміністрування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 81–90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2015\\_43\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_12).
3. Знаткова О.М. Методологія застосування технології краудсорсингу в публічному управлінні в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4. С. 73–80.
4. Кіреєва О. Краудсорсинг як інноваційний інструмент участі громадськості в публічному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 3. С. 72–78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2016\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_3_12).
5. Ковбасюк Ю.В. Краудсорсинг як інструмент публічної влади. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 4. С. 349–357. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape\\_2016\\_4\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2016_4_43).
6. Майстренко О.В. Краудсорсинг: сутність, види, принципи та інструменти застосування. *Економіка та суспільство*. 2017. № 9. С. 507–511.
7. Національне агентство України з питань державної служби : веб-сайт. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-spivpracya>.
8. Basto D., Flavin T., & Patino C. (2010). Crowdsourcing public policy innovation. Working Paper, Heinz College Carnegie Mellon University.
9. Brabham D.C. (2008). Crowdsourcing as a model for problem solving: An introduction and cases, convergence. *The International Journal of Research into New Media Technologies*. № 14(1). P. 75–90.
10. Charband Y., & Navimipour N.J. (2016). Online knowledge sharing mechanisms: A systematic review of the state of the art literature and recommendations for future research. *Journal Information Systems Frontiers*. № 6(18). P. 1131–1151.
11. Cupido K., & Ophoff J. (2014). A conceptual model of critical success factors for an e-government crowdsourcing solution. *Electronic Journal of e-Government*. № 12(2). P. 142–157.
12. De Kerckhove D. (2001). Inteligencja Otwarta. Narodziny Społeczeństwa Sieciowego. Warszawa : Wydawnictwo Mikom.
13. Fuchs C., & Schreier M. (2011). Customer empowerment in new product development. *Journal of Product Innovation Management*. № 28. P. 17–32.
14. Heo M., & Toomey N. (2015). Motivating continued knowledge sharing in crowdsourcing: The impact of different types of visual feedback. *Online Information Review*. № 6(39). P. 795–811.
15. Hong P., Doll W.J., Revilla E., & Nahm A.Y. (2011). Knowledge sharing and strategic fit in integrated product development projects: an empirical study. *International Journal of Production Economics*. № 132. P. 186–196.
16. Howe J. (2006). The Rise of Crowdsourcing. *Wired Magazine*, June 14. 2006. URL: [archive.wired.com](http://archive.wired.com).



17. Hung S.-Y., Lai H.-M., & Chou Y.-Ch. (2015). Knowledge-sharing intention in professional virtual communities: A comparison between posters and lurkers. *Journal of the Association for Information Science and Technology*. № 12(66). P. 2494–2510.
18. Jacobs R. (2016). The relation between knowledge-sharing behavior within a virtual community of practice and employees' organizational commitment. URL: <https://theses.uhn.nl/bitstream/handle/123456789/828/Jacobs%2C%20Renske%204241886%20BA%20werkstuk.pdf?sequence=1>.
19. Kożuch B., & Lenart-Gansiniec R. (2016). Uwarunkowania skutecznego dzielenia się wiedzą na uczelni. *Zarządzanie Publiczne*, № 4(36), P. 303–320.
20. Lee F.S., Vogel D. & Limayem M. (2003). Virtual community informatics: A review and research agenda. *Journal of Information Technology Theory and Application*. № 1(5). P. 47–61.
21. Lenart-Gansiniec Regina, Virtual Knowledge Sharing in Crowdsourcing: Measurement Dilemmas (2017). *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*. № 13(3). P. 95–124. URL: <https://ssrn.com/abstract=3105565>.
22. Liu C., Liang T., Rajagopalan B., & Sambamurthy V. (2011). The crowding effect of rewards on knowledge-sharing behavior in virtual communities. *PACIS 2011 Proceedings*, 116. URL: <https://aisel.aisnet.org/pacis2011/116>.
23. Lodge M., & Wegrich K. (2014). Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? *Regulation & Governance*. № 9. P. 30–49.
24. Spindeldreher K., & Schlagwein D. (2016). What drives the crowd? A meta-analysis of the motivation of participants in crowdsourcing. *PACIS*, 119.
25. Van Doodewaard M. (2006). Online knowledge sharing tools: any use in Africa? *Knowledge Management for Development*. № 2. P. 40–47.
26. Zhao Y., & Zhu Q. (2014). Evaluation on crowdsourcing research: Current status and future direction. *Information Systems Frontiers*. № 16(3). P. 417–434.

## МОДЕЛЮВАННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЗАХИЩЕНОСТІ НАСЕЛЕННЯ У ЖИТЛОВОМУ БУДІВНИЦТВІ

## MODELING OF PROSPECTIVE REGULATION OF SOCIAL SECURITY OF THE POPULATION IN HOUSING

Метою статті є аналіз та визначення складників моделювання перспективного регулювання соціальної захищеності населення у житловому будівництві. Зазначено основні проблеми, які існують та повинні вирішуватися у подальшому моделюванні перспективного регулювання інвестиційної діяльності у житловому будівництві.

Визначено основні пріоритети регулювання житлового будівництва за трьома основними напрямками: 1) проблеми, прямо пов'язані з пріоритетними цілями держави і регіону; 2) проблеми і рішення, пов'язані з будь-яким елементом соціальної політики; 3) проблеми, пов'язані з ризиками та неконтрольованими зовнішніми факторами, які дозволяють здійснювати регулювання на основі технології перспективного регулювання.

Розглянуто послідовність дій при моделюванні перспективного регулювання процесу житлового будівництва та визначено, що найбільш вузьким місцем у розглянутій послідовності дій є вибір із наявного набору методів регулювання, використовуваних для вирішення поставлених перед регіоном завдань щодо задоволення соціальних потреб і підвищення рівня соціальної захищеності населення. Запропоновано методи регулювання і фактори, які зумовлюють вибір одного з методів для застосування в конкретному регіоні України.

Обґрунтовано, що найменш сильний вплив держави реалізується при виборі методу економічного стимулювання, а найбільш сильний – при проведенні перевірок та участі в процесі житлового будівництва державних компаній і підприємств. Запропоновано набір найбільш важливих методів управління житловим будівництвом.

Визначено, що найбільш важливими факторами, які визначають принципи регулювання житлового будівництва, є умови, що впливають на рішення про вибір методів регулювання, його правове забезпечення і рівень охоплення сегмента. Запропоновано перелік факторів для цілей регулювання житлового будівництва в регіоні, які можуть використовуватися для обґрунтування вибору методів регулювання.

Критичними факторами при визначенні набору методів управління житловим будівництвом є фінансові чинники. Зазначено, що важливою групою факторів, які впливають на управління житловим будівництвом, є індивідуальні характеристики регіону, відповідного бюджету і структури соціальних груп населення. Зазначено, що найменш важливими є фактори, які безпосередньо описують процес регулювання та інструментарій управління. Сформульовано структуру економічної моделі для вибору методів регулювання житлового будівництва. Запропонована структура методики економічного моде-

лювання, діючи за якою суб'єкт регулювання може здійснити найбільш ефективне для всіх зацікавлених сторін регулювання житлового будівництва. Варто використовувати для відбору методів і подальшого включення їх в інструментарій регулювання житлового будівництва підхід, заснований на оцінці застосовності і корисності конкретних моделей у регулюванні житловим будівництвом.

**Ключові слова:** житлове будівництво, моделювання, фактори, методи регулювання, перспективи регулювання.

The aim of the article is to analyze and determine the components of modeling the long-term regulation of social protection in housing construction. The main problems that exist and should be solved in the further modeling of long-term regulation of investment activity in housing construction are indicated.

The main priorities of housing construction regulation are determined in three main areas: 1) problems directly related to the priority goals of the state and the region; 2) problems and solutions related to any element of social policy; 3) problems associated with risks and uncontrolled external factors that allow regulation based on the technology of forward regulation.

The sequence of actions in modeling the long-term regulation of the housing construction process is considered, and it is determined that the narrowest place in the considered sequence of actions is the choice from the available set of regulation methods used to solve the region's tasks to meet social needs and increase social protection. The methods of regulation and the factors determining the choice of one of the methods for application in a specific region of Ukraine are proposed.

It is substantiated that the strongest influence of *deja vu* is realized when choosing the method of economic incentives, and the strongest – when conducting inspections and participation in the housing process of state-owned companies and enterprises. A set of the most important methods of housing management is proposed. It is determined that the most important factors that determine the principles of regulation of housing construction are the conditions that influence the decision on the choice of methods of regulation, its legal support and the level of coverage of the segment.

The list of factors for the purposes of regulation of housing construction in the region which can be used for a substantiation of a choice of methods of regulation is offered. It is determined that the critical factors in determining the set of methods of housing management are financial factors.

It is noted that an important group of factors influencing the management of housing is the individual characteristics of the region, the

УДК 304

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.15>

**Прав Ю.Г.**

к. екон. наук, доцент,  
докторант кафедри публічного  
адміністрування  
Навчально-науковий інститут  
міжнародних відносин та соціальних  
наук  
Міжрегіональної Академії управління  
персоналом

*relevant budget and the structure of social groups. It is noted that the least important are the factors that directly describe the regulatory process and management tools. The structure of the economic model for the choice of methods of regulation of housing construction is formulated.*

*The structure of the methodology of economic modeling is proposed, acting according to which the subject of regulation can carry out the most effective regulation of housing*

*construction for all interested parties. It is proposed to use an approach based on the assessment of the applicability and usefulness of specific models in the regulation of housing construction for the selection of methods and their further inclusion in the tools of housing construction regulation.*

**Key words:** *housing construction, modeling, factors, methods of regulation, prospects of regulation.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Місце будь-якої галузі в національному комплексі та її роль у суспільному виробництві визначаються впливом кінцевих результатів її функціонування на економічний і соціальний розвиток країни, а також зв'язками з іншими галузями.

Економічний і соціальний розвиток суспільства забезпечується розширенням виробництва (екстенсивний шлях) і підвищенням його технічного рівня й ефективності (інтенсивний шлях). Вирішальний вплив на підвищення технічного рівня і ефективності виробництва має інноваційний розвиток, який полягає в удосконаленні засобів праці (створення нових машин, устаткування і оснащення), предметів праці (нові види матеріалів, енергії), розробці новітніх технологій виробничих процесів, удосконаленні організації та управління виробництвом.

Основну роль у розширенні будь-якого виробництва (за рахунок будівництва та введення нових потужностей, реконструкції, модернізації та технічного переозброєння діючих виробництв) відіграє капітальне будівництво. Виконання запланованих обсягів будівельно-монтажних робіт, введення в дію виробничих потужностей і об'єктів після реконструкції, технічного переозброєння, нового будівництва, розширення діючих підприємств з метою підвищення технічного рівня виробництва і його ефективності є безпосередніми завданнями будівництва.

Будівництво в кооперації з машинобудуванням здійснює розширене відтворення основних фондів галузей виробничого процесу, забезпечуючи економічний розвиток країни. Крім того, діюче виробництво вимагає постійних поточних, середніх і капітальних ремонтів, які здійснюються будівельними організаціями.

Вирішення комплексу проблем, пов'язаних із забезпеченням населення житлом, підвищенням його якості та комфортності, реконструкцією і ремонтом експлуатованого житлового фонду та об'єктів культурно-побутового призначення і невиробничої сфери сприяє формуванню якісно нового матеріального середовища для гармонійного розвитку людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливий внесок у вирішення проблем з державного регулювання інвестиційної діяльності у житловому будівництві здійснили А.І. Богданченко [1, 2], Л.І. Данчак [3, 4, 5], З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.С. Куйбіда [6], В.В. Козик, Л.І. Данчак [7], Ж. Крисько [8], О. Непомнящий [9], О.М. Непомнящий, С.М. Шостак [10], Д. Овчаренко [11], О.О. Пшик [12], М.С. Садов'як [13] та інші. Однак необхідно більш детально розглянути питання щодо моделювання перспективного регулювання інвестиційної діяльності у житловому будівництві, що сприятиме зростанню житлового фонду та підвищенню рівня задоволеності потреб населення в поліпшенні житлових умов.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз та визначення складників моделювання перспективного регулювання соціальної захищеності населення у житловому будівництві.

**Виклад основного матеріалу.** Регулювання житлового будівництва зачіпає широке коло важливих організаційних рішень з приводу проблем, орієнтованих на майбутнє, пов'язаних із пріоритетними цілями держави і регіону в сфері економіки і соціальної політики, які перебувають під впливом, в тому числі, неконтрольованих зовнішніх чинників. Перш ніж розглядати основні елементи моделі перспективного регулювання у житловому будівництві в регіоні з метою збільшення забезпеченості населення житлом та поліпшення існуючих житлових умов, вважаємо за доцільне визначити основні проблеми, які існують та повинні вирішуватися у подальшому моделюванні перспективного регулювання інвестиційної діяльності в житловому будівництві.

Так, за словами А.І. Богданенко «справжній ринок в Україні поки не сформувався, оскільки не працюють фондовий і фінансовий ринки, немає справжніх фондових бірж з їхньою вільною купівлею-продажем акцій, облігацій (у тому числі цінних паперів цих будівельних компаній)» [2]. До основних проблем у будівництві він відносить відсутність джерел фінансування будівництва; недосконалу систему ціноутворення; бюрократичні перешкоди

на шляху реалізації інвестиційних проектів; відсутність рівних правових умов діяльності для всіх учасників інвестиційного процесу та недосконалу систему механізмів нормативно-правового регулювання економічних, соціальних і правових відносин у житловій сфері [2].

Серед сучасних проблем у сфері житлового будівництва О.О. Пшик визначає бюрократію. Він також зазначає, що затяжні процедури документоформування зумовлюють не тільки житлове будівництво, але й інші, не менш важливих економічні і соціальні процеси [12, с. 284]. Колектив авторів [6, с. 38] основними з них визначають невідповідність документації деяких будівельних компаній вимогам законодавства; наявність дефіциту робочих кадрів у будівельній галузі; недостатній обсяг житлової площі на душу населення; знос житла; ріст цін на житло; зменшення можливостей міського бюджету фінансувати будівництво та реконструкцію житла, інші.

Ж. Криско до зазначеного вище додає також причини, які негативно впливають на активізацію діяльності в будівництві: високі інвестиційні ризики, нестабільний фінансовий стан значної кількості підприємств, низька привабливість вкладень у виробничу сферу для інвесторів; податкова й амортизаційна політика, яка знижує конкурентоспроможність продукції, та кредитна політика, а також відсутність кваліфікованих кадрів на будівельних підприємствах [8, с. 205]. Такої ж думки дотримується Д. Овчаренко [11].

Крім бар'єрів, пов'язаних із фінансовим забезпеченням будівництва, О.С. Сич виділяє податкове навантаження, природні фактори, знос виробничих фондів будівельних підприємств та інше [14, с. 61].

Таким чином, аналіз існуючих проблем, які стримують покращення інвестиційного середовища, перспективного планування і регулювання житлового будівництва дозволив нам визначити основні пріоритети регулювання житлового будівництва за трьома основними напрямками:

1. Проблеми, прямо пов'язані з пріоритетними цілями держави і регіону: 1) рішення про стимулювання житлового будівництва, введення нових або ліквідацію старих об'єктів житлового фонду та інших соціальних об'єктів, освоєння нових інструментів управління, технологій збору і обробки інформації носять стратегічний характер; 2) рішення відповідних органів, які стосуються зміни порядку задоволення соціальних потреб населення, бюджетних гарантій окремим категоріям громадян і господарюючих суб'єктів, а також заходів з економії матеріальних, енергетичних або тру-

дових ресурсів, мають приватний характер і не належать до стратегічних.

2. Проблеми і рішення, пов'язані з будь-яким елементом соціальної політики, якщо цей елемент необхідний для досягнення цілей, але зараз відсутній або є в недостатньому обсязі (введення нової системи фінансування житлового будівництва, прийняття нового законодавчого або нормативного акту, створення нової системи бюджетних гарантій, навчання персоналу (нових фахівців).

3. Проблеми, пов'язані з ризиками та неконтрольованими зовнішніми факторами. Щоб не помилитися у виборі стратегії і напряму розвитку, важливо визначити, які економічні, політичні, науково-технічні, соціальні та інші чинники впливають на майбутнє населення в рамках регіону. Організація постійного моніторингу соціального середовища – важлива умова ефективності і конкурентоспроможності економічного механізму управління житловим будівництвом.

Регулювання з урахуванням зазначених стратегічних пріоритетів, на нашу думку, може здійснюватися на основі технології перспективного регулювання. Розробка моделі перспективного регулювання житлового будівництва з метою підвищення рівня соціальної захищеності населення зумовлена, на нашу думку, не тільки технологічними особливостями. Перспективне регулювання житлового будівництва здійснюється з використанням широкої сукупності методів, які мають не тільки економічний, а й юридичний, а також політичний характер [13, с. 53; 15, с. 39].

У зв'язку з цим кожен із методів має свої параметри ефективності, які, на наш погляд, можуть істотно вплинути на ефективність розвитку регіону та забезпечення соціальних потреб населення. Уточнення і оцінка цих методів є однією з важливих задач всієї системи регулювання, оскільки такі методи будуть основою при розробці інструментарію для підвищення рівня соціальної захищеності населення регіону.

Перш ніж розглядати основні методи регулювання житлового будівництва, розглянемо докладніше послідовність дій при економічному моделюванні перспективного регулювання. Це дозволить більш чітко визначити місце методів у процесі моделювання, а також сформулювати принципи моделювання, які будуть покладені в основу методики вибору конкретних методів регулювання для розширення соціально-економічної бази житлового будівництва конкретного регіону, які описані у дисертації.

На нашу думку, послідовність дій при моделюванні перспективного регулювання процесу житлового будівництва може мати такий вигляд:

1. Визначити об'єкт дослідження (соціальні групи населення).

2. Визначити обсяг ресурсів на перспективне регулювання (технічні, людські, фінансові).

3. Визначити набір методів, які можуть бути використані при здійсненні перспективного регулювання житлового будівництва.

4. Визначити вихідні дані для моделювання.

5. Визначити порядок збору і перевірки вихідних даних.

6. Оцінити достатність ресурсів для вирішення поставлених завдань (перевірити точність оцінки ресурсів). Зібрати і перевірити ці дані.

7. Провести моделювання.

8. Провести аналіз результатів моделювання.

10. Сформувати рекомендації по використанню конкретних методів для конкретних соціальних груп населення.

Провівши аналіз основних етапів економічного моделювання, ми вважаємо, що найбільш вузьким місцем у розглянутій вище послідовності дій є вибір із наявного набору методів регулювання, які використовуються для вирішення поставлених перед регіоном завдань щодо задоволення соціальних потреб і підвищення рівня соціальної захищеності населення. Для того, щоб знизити вплив цього вузького місця, ми пропонуємо певні методи регулювання і фактори, які зумовлюють вибір одного з методів для застосування в конкретному регіоні України.

Методи регулювання житлового будівництва можуть бути впорядковані відповідно до ступеня прямого впливу державних органів на учасників процесу. На нашу думку, найменш сильний вплив реалізується регіоном при виборі методу економічного стимулювання, а найбільш сильний – при проведенні перевірок та участі в процесі житлового будівництва державних компаній і підприємств. Таким чином, набір найбільш важливих методів регулювання житлового будівництва має такий вигляд:

- економічне стимулювання житлового будівництва;
- інвестиційний податковий кредит;
- бюджетні гарантії;
- надання субсидій на придбання та отримання соціального житла;
- податкове адміністрування;
- режим звільнення від сплати податків окремих категорій платників податків;
- вибіркова перевірка діяльності будівельної організації або фінансового інституту;
- зустрічна суцільна перевірка діяльності учасників житлового ринку в регіоні.

Із зазначених методів обираються найбільш ефективні щодо конкретного учасника жит-

лового ринку на підставі факторів, які визначають принципи управління. На нашу думку, найбільш важливими факторами, що визначають принципи управління житловим будівництвом, є умови, які впливають на рішення про вибір методу регулювання, його правове забезпечення і рівень охоплення сегмента. Тобто, характеристика методу регулювання житлового будівництва, яка зумовить рішення на його реалізацію, може розглядатися як фактор житлової політики.

Для цілей регулювання житлового будівництва в регіоні пропонується такий перелік факторів:

1. Вартість використання методу (витрати на зведення житла; розмір бюджетних гарантій; розмір інвестиційного податкового кредиту учасникам житлового ринку). Вартість реалізації заходів в рамках конкретного методу є одним із найважливіших факторів, які використовуються для визначення обсягу, термінів, повноти і глибини управління.

Залежно від обсягу потреб і особливостей соціальних груп у керівництва регіону можуть бути передбачені різні суми витрат на проведення управлінських заходів. Також вартість впливає на кількість використовуваних державних органів і широту охоплення населення, тобто різних соціальних груп. Таким чином, більшість зазначених нижче факторів впливають на вартість управління, що робить його визначальним для більшості рівнів управління.

2. Терміни життя ефекту від реалізації заходів із конкретного методу управління (перспективні обсяги будівництва; демографічний ефект). Якщо під контролем керівництва регіону знаходиться декілька соціальних груп, то одним із найважливіших факторів при регулюванні житлового будівництва стають терміни реалізації заходів. Терміни реалізації визначають технологію підготовки початково-дозвільної документації, а також можуть вплинути на якість і ефективність реалізації житлової політики. Однак набір методів регулювання житловим будівництвом нині такий, що людський ресурс не є обмежуючим параметром.

3. Глибина впливу на соціальну групу (можливість поширення методу на інші соціальні групи). Залежно від потреб регіону кількість методів, використовуваних при реалізації житлової політики щодо конкретної соціальної групи населення, може істотно відрізнитися, і ці методи можуть бути обрані або для взаємної підтримки, коли кілька методів вирішують одну проблему і дозволяють поглянути на соціальну групу з різних точок зору. Якщо потрібен швидкий ефект, то набір методів зміщується в бік

активних, і термін життя ефекту може бути коротким. Варто враховувати тільки інтереси тих жителів регіону, які найбільш гостро потребують поліпшення житлових умов. У цьому випадку зростає невизначеність, яка впливає на подальше управління житловою політикою.

4. Кількість і якість проблем, які вирішуються при реалізації заходів цього методу управління (кількість соціальних груп, які поліпшують свої житлові умови в результаті застосування методу). Найчастіше виникає ситуація, за якої однакові житлові умови є в різних соціальних груп населення. Тобто, житлові та соціальні умови різних груп можуть відрізнятися за ступенем задоволеності житловим ринком. Чим молодше населення, тим більше різних проблем може виникати при задоволенні їх потреб у житлі (наприклад, може бути відсутнім прогноз за обсягом потреб у зв'язку зі зміною кількісного складу сімей, міграційні проблеми).

5. Наявність і розмір соціальних потреб, які задовольняються з використанням конкретного методу (підвищення народжуваності, продуктивності праці, поліпшення інвестиційного клімату). Істотний вплив на процес управління житловим будівництвом має факт наявності і розмір бюджетних потреб, які повинні бути задоволені за рахунок реалізації заходів. Бюджетні потреби дозволяють визначити мінімальний рівень соціального результату, який повинен бути досягнутий у результаті реалізації заходів з управління.

6. Точність прогнозу, що розраховується на основі результатів застосування методу управління житловим будівництвом. Найчастіше буває важливо на дуже вузькому ринку нерухомості отримати точний короткостроковий прогноз по конкретній соціальній групі.

Подібна технологія дозволяє диверсифікувати результати і домогтися шуканої точності. Певний інтерес викликає і можливість отримання однакових результатів на основі даних, отриманих з різних джерел. Таким чином, на точність прогнозу впливає кількість задіяних у процесі управління державних органів і представництво вибірки даних для аналізу. Цей фактор дозволяє визначити кількість дублювань у дослідженнях.

На нашу думку, зазначені фактори можуть використовуватися для обґрунтування вибору методів регулювання. На підставі розгляду основних факторів, які впливають на вибір методів регулювання житловим будівництвом, можна підбити проміжний підсумок.

По-перше, критичними факторами при визначенні набору методів управління житловим будівництвом є фінансові чинники,

оскільки більшість із розглянутих факторів здійснюють прямий або опосередкований вплив на вартість заходів з реалізації житлової політики та вирішення соціальних проблем. У зв'язку з цим початковим етапом вибору методу регулювання є визначення бюджетних потреб регіону і параметрів допуску до їх можливого коригування.

По-друге, важливою групою факторів, які впливають на управління житловим будівництвом, є індивідуальні характеристики регіону, відповідного бюджету і структури соціальних груп населення. Від того, яке положення займає регіон у національній економіці, залежить обсяг і терміни реалізації заходів, можливі економічні наслідки.

По-третє, найменш важливими є фактори, які безпосередньо описують процес регулювання та інструментарій регулювання. Це дозволяє зробити висновок, що при здійсненні регулювання житлового будівництва доцільно враховувати всі чинники відповідно до зазначених пріоритетів.

Результати проведеного вище аналізу дозволяють сформулювати структуру економічної моделі для вибору методів регулювання житлового будівництва, спрямовану на зростання житлового фонду та підвищення рівня задоволеності потреб населення в поліпшенні житлових умов. На нашу думку, структурою методики є послідовність етапів при здійсненні регулювання житлового будівництва. Ми пропонуємо таку структуру методики економічного моделювання методів регулювання:

1. Постановка завдання регулювання житловим будівництвом.
2. Визначення параметрів регулювання відповідно до запропонованих вище факторів.
3. Визначення базового набору економічних методів для проведення регулюючих заходів.
4. Вибір і обґрунтування методів, застосування яких найбільш ефективно для конкретного регіону.
5. Коригування методів для обліку специфіки структури соціальних груп конкретного регіону.
6. Збір вихідних даних і проведення комплексу регулюючих заходів із реалізації житлової політики і створення житлового ринку в регіоні.
7. Формування житлового фонду на підставі результатів проведених заходів і забезпечення фінансування будівництва.
8. Внутрішній аналіз ефективності реалізації регулюючих заходів регіоном.

Тобто, діючи за наведеним алгоритмом, суб'єкт регулювання може здійснити найбільш ефективно для всіх зацікавлених сторін (якими є держава, населення, регіональні та місцеві адміністрації) регулювання житлового

будівництва, а потім і чисельно оцінити соціальну і економічну ефективність для виявлення і виправлення можливих помилок і недоробок. Ми вважаємо, що нині найменш опрацьованими з науково-методологічної точки зору є пункти 4, 5 запропонованої структури методики, на які і повинен бути спрямований науковий пошук.

Відповідно до наведеного вище набору методів і факторів, пропонуємо використовувати для відбору методів і подальшого включення їх в інструментарій регулювання житлового будівництва підхід, заснований на оцінці застосовності і корисності конкретних моделей у регулюванні житловим будівництвом.

Принцип корисності, на якому заснований алгоритм, використовується для вирішення широкого спектра завдань. Проте його використання для відбору методів може викликати деякі труднощі. Зокрема, часто буває важко розрахувати значення фактора для оцінки корисності методу регулювання або інші характеристики. Однак ця проблема вирішена. В якості ознак корисності ми пропонуємо використовувати фактори, які визначають принципи регулювання житлового будівництва (всі вони перераховані вище).

**Висновки.** На основі проведеного аналізу ми виявили найбільш ефективні методи регулювання, які можуть використовуватися для поліпшення житлових умов за конкретними соціальними групами. Зокрема, для найменш забезпеченої групи населення найбільш пріоритетним методом є надання субсидій на придбання та отримання соціального житла, а для найбільш забезпеченої групи – інвестиційний податковий кредит. Саме це є необхідною і достатньою умовою для підвищення ефективності та точності задоволення потреб населення в поліпшенні житлових умов.

На нашу думку, корисність деяких методів може бути невиправдано занижена у зв'язку з відсутністю правового регулювання можливостей їх застосування, достовірних вихідних даних для розрахунку, з інших причин. У зв'язку з цим може знадобитися зміна законодавства і нормативної бази для реалізації всієї сукупності методів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Богданченко А.І. До питання управління процесом інвестиційної діяльності в житлове будівництво. *Економіка та держава*. № 2. 2018. С. 27–28.

2. Богданченко А.І. Дослідження інвестиційної діяльності в житлове будівництво в Україні: тенденції та проблеми. *Ефективна політика*. № 2. 2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/2\\_2018/9.pdf](http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/2_2018/9.pdf).

3. Данчак Л.І. Форми інвестиційного забезпечення формування житлового фонду. *Технологический аудит и резервы производства*. № 6. 2014. С. 17–20.

4. Данчак Л.І. Міжнародні здобутки у фінансуванні формування житлового фонду: висновки і рекомендації для України. *Науковий вісник НГУ*. № 5. 2012. С. 138–145.

5. Данчак Л.І. Загальні функції управління процесом фінансування формування житлового фонду: сутність і класифікація. *Ефективна економіка*. № 11. 2013. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2520>.

6. Варналій З.С., Воротін В.Є., Куйбіда В.С. та інші. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія. Київ : НІСД, 2007. 768 с.

7. Козик В.В., Данчак Л.І. Соціальне та доступне житло: проблеми формування та фінансування. *Регіональна економіка*. № 3. 2009. С. 169–174.

8. Крисько Ж. Аналіз середовища реструктуризації підприємств будівельної галузі. *Економічний аналіз*. 2012. Вип. 10. Ч. 4. С. 203–207.

9. Непомнящий О. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/3/01.pdf>.

10. Непомнящий О.М., Шостак С.М. Сутність та зміст механізмів державного управління інвестиційною політикою у будівництві. *Інвестиції: практика та досвід*. № 5. 2018. С. 49–52.

11. Овчаренко Д. Стан та перспективи розвитку будівельного ринку країни. *Траекторія науки. Електронний науковий журнал*. № 1. 2015. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/stan-ta-perspektivu-rozvitku-budivelnogo-rinku-ukrayini>.

12. Пшик О.О. Проблеми залучення інвестицій у житлове будівництво. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/39298/1/39\\_279-286.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/39298/1/39_279-286.pdf).

13. Садов'як М.С. Економічні методи державного регулювання інвестиційних процесів у житловому будівництві. *Вісник університету банківської справи*. № 3. 2017. С. 52–59.

14. Сич О.С. Проблеми та перспективи розвитку ринку житлового будівництва в Україні. *Вісник НТУ «ХПІ»*. № 54. 2015. С. 59–62.

15. Юркевич О.М. Розвиток форм фінансування житлового будівництва в Україні. *Інвестиції; практика та досвід*. № 2. 2017. С. 30–34.

## ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ ФАКТОРІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В КОНТЕКСТІ СУСПІЛЬНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ В УКРАЇНІ

### PECULIARITIES OF MANAGEMENT FACTORS OF HEALTH SYSTEM TRANSFORMATION AT THE PRESENT STAGE IN THE CONTEXT OF PUBLIC WELL-BEING IN UKRAINE

*Досліджено особливості трансформації системи охорони здоров'я в контексті моделі функціонування державної гуманітарної політики в Україні. Ключовим індикатором трансформації системи охорони здоров'я в широкому сенсі повинен стати показник тривалості життя, скоригований з урахуванням порушень стану здоров'я.*

*У медичній галузі необхідно здійснити структурні перетворення, спрямовані на оптимізацію медичної допомоги на основі посилення координації, більш цілеспрямованої і якісної підготовки медичного персоналу та покращення технічної оснащеності медичних установ. На розвиток системи охорони здоров'я повинні все активніше впливати новітні технології, насамперед інформаційні, що дозволить кардинально удосконалити процедуру діагностики захворювань.*

*Проаналізовано інституційні складники системи охорони здоров'я та завдання органів державної влади із забезпечення їх належного функціонування.*

*Істотні позитивні зрушення в покращенні здоров'я населення можуть бути досягнуті при помірному зростанні витрат за рахунок реалізації комплексної стратегії, орієнтованої на оптимальне поєднання медичних і соціальних чинників боротьби із захворюваннями. Не досить напрацьовуються механізми, пов'язані зі скороченням захворюваності та смертності активної частини населення, осіб у працездатному віці.*

*Інституційні механізми мають послідовно орієнтувати медичні установи і страхові компанії на захист інтересів пацієнтів при раціональному використанні ресурсів галузі. За умов довготривалої соціальної кризи, під час економічної і фінансової кризи набагато більшого загострення отримали проблеми, які вимагають нових наукових підходів щодо розв'язання і прийняття відповідних рішень на рівні держави.*

*Визначено елементи модернізації у процедурі надання безкоштовних послуг із лікування населення та контролю за цією діяльністю в системі охорони здоров'я. Для цього необхідно сформувати систему незалежного контролю якості медичних послуг, доцільно поступово вводити додаткові платежі при лікуванні пацієнтів, щодо яких достовірно встановлені факти ухилення від профілактичних заходів.*

*Фактично сформований і зростаючий з підвищенням доходів населення ринок платних медичних послуг за умов його адекватного регулювання здатний не тільки бути джерелом фінансування охорони здоров'я понад державні гарантії, а й відігравати ключову роль у стимулю-*

*ванні технічних і організаційних інновацій, які розповсюджуються потім на систему надання безкоштовних послуг.*

*Обґрунтовано необхідність комплексного підходу в державній соціально-гуманітарній політиці щодо трансформації системи охорони здоров'я на сучасному етапі. Високі показники смертності і захворюваності населення – головний виклик системі охорони здоров'я. Показники захворюваності населення продовжують зростати. Наслідками таких проблем є значне погіршення демографічної ситуації, збільшення захворюваності населення і зростання питомої ваги різних хворіб, що призводить до значних витрат на їх лікування. Однак саме тим компонентам системи охорони здоров'я, які найбільше стосуються цієї гострої проблеми, поки приділяється замало уваги.*

**Ключові слова:** державна політика, система охорони здоров'я, управлінські фактори, трансформація, сучасний етап, соціальні чинники.

*The peculiarities of the transformation of the health care system in the context of the model of functioning of the state humanitarian policy in Ukraine are studied. A key indicator of the transformation of the health care system, in a broad sense, should be the indicator of life expectancy, adjusted for health disorders.*

*In the medical field, structural transformations should be carried out aimed at optimizing medical care through enhanced coordination, more focused and high-quality training of medical staff and improving the technical equipment of medical institutions. The development of the health care system should be increasingly influenced by the latest technologies, especially information, which will radically improve the procedure for diagnosing diseases. The institutional components of the health care system and the tasks of public authorities to ensure their proper functioning are analyzed.*

*Significant positive changes in improving the health of the population can be achieved with a moderate increase in costs through the implementation of a comprehensive strategy focused on the optimal combination of medical and social factors in the fight against disease. Mechanisms related to the reduction of morbidity and mortality of the active part of the population, people of working age are insufficiently developed. Institutional mechanisms will consistently focus medical institutions and insurance companies on protecting the interests of patients in the rational use of industry resources. Under the conditions of the long-lasting social crisis, as well as during the economic and financial crisis, which significantly affects the country, the problems that require new scientific approaches to solving and making sharp*

УДК 351.84:35.072.2:342.5(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.16>

**Чорний О.В.**

к. мед. наук,  
докторант кафедри публічного  
адміністрування  
Міжрегіональна Академія управління  
персоналом



*decisions at the state level have become much more acute.*

*Elements of modernization in the procedure of providing free services for treatment of the population and control over this activity in the health care system have been identified. To do this, it is necessary to form a system of independent quality control of medical services, it is advisable to gradually introduce additional payments for the treatment of patients in respect of whom the facts of evasion of preventive measures are reliably established.*

*In fact, the market of paid medical services, formed and growing with increasing incomes of the population, is able, provided it is adequately regulated, not only to serve as a source of health care financing over state guarantees, but also to play a key role in stimulating technical and organizational innovations. providing free services.*

*The necessity of a comprehensive approach in the state social and humanitarian policy on the transformation of the health care system at the present stage is substantiated. High mortality and morbidity rates are the main challenge to the health care system, and morbidity rates continue to rise.*

*The consequences of such problems are a significant deterioration of the demographic situation, an increase in the incidence of the population and an increase in the proportion of various diseases, which leads to significant costs in their treatment. However, the components of the health care system that are most relevant to the acute problem are still receiving insufficient attention.*

**Key words:** public policy, health care system, management factors, transformation, current stage, social factors.

### **Постановка проблеми в загальному вигляді.**

Заходи трансформації системи охорони здоров'я, які реалізуються в Україні останніми роками, насамперед орієнтувалися на скорочення розриву із західноєвропейськими країнами в обсягах високотехнологічної медичної допомоги, рівень технічної оснащеності медичних установ, лікарської допомоги пацієнтам. Головним засобом при цьому є нарощування фінансування системи охорони здоров'я. Тому збереження в якості пріоритету поліпшення технічної оснащеності медичних установ і збільшення фінансування їх діяльності дозволить лише зменшити розрив із європейськими країнами в показниках смертності, але не подолати його, що слабо вплине на показники захворюваності населення.

Важливо забезпечити економічну реалістичність затвердження стандартів і поетапність їх впровадження для груп захворювань при адекватному фінансуванні. Заплановані перетворення в системі обов'язкового медичного страхування підвищать доступність і якість медичної допомоги, але вони є недостатніми для подолання структурних диспропорцій у системі охорони здоров'я, в удосконаленні координації роботи її ланок, формуванні сильної мотивації страхових медичних організацій і медичних установ до підвищення якості лікувально-профілактичної роботи і більш ефективного використання ресурсів галузі. Варто констатувати, що завдання розмежування медичної допомоги, яка надається безкоштовно і на платній основі, не можливо вирішити за кілька найближчих років через економічні та політичні обмеження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження показують, що, незважаючи на очевидні позитивні зрушення, вжитих заходів не досить для вирішення проблем, які

накопичилися: переважна орієнтація на лікування захворювань, а не на їх запобігання, слабка координація заходів щодо розвитку медичної галузі із зусиллями щодо покращення немедичних чинників зміцнення здоров'я, ненадання значної уваги потенціалу цих факторів, недостатня і різко диференційована фактична недоступність якісної медичної допомоги, слабка захищеність прав пацієнтів, ризики непомірних вимушених витрат на лікування при його формальній безкоштовності, відсутність належних умов і стимулів для максимально ефективного використання ресурсів системи охорони здоров'я.

Світовий досвід свідчить, що приватна медицина в більшості країн світу здатна ефективно виконувати завдання з охорони здоров'я громадян. Саме приватна медицина, яка має ресурси і досвід, є для держави ефективним ресурсозберігаючим інструментом. З метою підвищення якості надання медичної допомоги застрахованим громадянам необхідно забезпечити створення конкурентного середовища між медичними організаціями. Також варто взяти до уваги, що існує думка, сформульована низкою експертів, що для прогресивного розвитку національної системи охорони здоров'я необхідно шукати нові рішення в організації роботи медичних установ. Оснащення медичних установ новим медичним обладнанням – це недостатня умова для розвитку системи охорони здоров'я, хоча вона й важлива на сучасному етапі для державної гуманітарної політики в Україні.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Зазначені факти виходять за рамки відповідальності окремих відомств і припускають принципові зміни в ресурсній базі охорони здоров'я та поведінці всіх його суб'єктів. Відповідні заходи повинні

адресуватися всьому населенню країни з урахуванням особливостей конкретних груп.

Необхідні зрушення повинні здійснюватися не на шкоду подальшому розвитку медичної допомоги. Вона потребує суттєвого технічного переозброєння і залучення талановитої, амбітної молоді, спрямованої на постійний творчий ріст і оволодіння інноваціями. Розвиток інформаційних технологій буде надавати зростаючий вплив на формування нової системи охорони здоров'я.

Важливим є створення системи підготовки немедичних фахівців системи охорони здоров'я, працівників органів виконавчої влади, які курують гуманітарну сферу, менеджерів установ, фахівців з інформаційного забезпечення в системі охорони здоров'я. Це коло фахівців може стати провідником ідей формування здорового способу життя та профілактики захворювань.

Реалізація цього завдання можлива через «школи громадської охорони здоров'я», досвід організації яких є в багатьох країнах і починає формуватися на базі кількох медичних вузів. Для масштабної реалізації запропонованого підходу медичним вузам потрібен дозвіл на проведення післядипломної підготовки фахівців, які не мають медичної освіти, але причетні до питань охорони здоров'я.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні управлінських факторів державної гуманітарної політики щодо трансформації системи охорони здоров'я в контексті суспільного благополуччя в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Для адекватної відповіді на виклики часу необхідне уточнення цілей, зміна пріоритетів в політиці у сфері охорони здоров'я і проведення в ній глибоких структурних перетворень. В якості цільових показників розвитку охорони здоров'я пропонується використовувати не рівень смертності і очікуваної тривалості життя, а показник «тривалості життя, скоригований з урахуванням порушень здоров'я», який застосовується Всесвітньою організацією охорони здоров'я і повніше характеризує стан здоров'я населення.

Увага до заходів, які сприяють поширенню здорового способу життя, неадекватна їх ролі в можливому зниженні захворюваності і смертності, порівнюючи з власне медичною допомогою. При цьому можливості для раціонального залучення особистих коштів населення обмежені, а розвиток ринку платних медичних послуг не супроводжується необхідним розвитком його регулювання в інтересах захисту прав споживачів і забезпечення ефективної конкуренції.

Найявне медичне обладнання здебільшого використовується з низькою ефективністю. Одна з головних причин цього – браку адекватно підготовлених кадрів [2]. З цією ж проблемою зіткнулися і при організації роботи нових медичних центрів, побудованих на периферії. За кордоном загально визнано, що тільки високий соціальний і економічний статус лікаря здатний гарантувати комплектування лікарського корпусу людьми зі здібностями і відповідальністю, необхідними для повноцінного виконання професійних обов'язків. У нас ця вимога загалом не виконується.

Системі надання медичної допомоги притаманні серйозні структурні диспропорції: надмірне навантаження на стаціонарну допомогу при відносно слабкому розвитку первинної, реабілітаційної та медико-соціальної допомоги; частка витрат на стаціонарну допомогу в загальному обсязі витрат на охорону здоров'я майже вдвічі перевищує частку амбулаторної допомоги, в той час як у західно-європейських країнах вони приблизно рівні; недостатня координація діяльності медичних установ і лікарів на різних етапах надання медичної допомоги. Більше третини госпіталізацій можуть бути перенесені на амбулаторний етап без шкоди для здоров'я хворого.

Ефективна трансформація системи охорони здоров'я повинна полягати у тому, щоб в ній ресурси розподіляються відповідно до порівняльного внеску її ланок щодо поліпшення показників здоров'я населення, а всі її суб'єкти були зацікавлені в забезпеченні найбільшого соціального і медичного ефекту на одиницю витрат. Такий сценарій виходить із того, що значні поліпшення в стані здоров'я населення насамперед повинні бути досягнуті не за рахунок найбільш дорогих і технічно складних методів лікування вже захворюлих людей, а за рахунок профілактики захворювань, підвищення ефективності та якості роботи основної маси лікувально-профілактичних установ.

З'явиться можливість більш активних контактів лікарів різних спеціальностей для об'єднання окремих епізодів лікування, причому незалежно від місця розташування лікарів і пацієнтів. Суттєво розшириться можливість спостереження за станом хворого аж до відстеження впливу якості харчування та інших факторів на перебіг захворювання [4]. Істотно зросте значення інформаційних технологій в адміністративно-господарському процесі для підвищення ефективності функціонування медичної структури, реорганізації надання амбулаторно-поліклінічної допомоги; реструктуризації стаціонарної допомоги; формування

системи управління якістю медичної допомоги; відбудеться розвиток інститутів медичного страхування; ринку медичних послуг; підвищення ефективності процесу впровадження нових медичних технологій.

Як механізми, які забезпечують рух до інтегрованої, прозорої, ефективної системи охорони здоров'я, потрібно розглядати кардинальне розширення комплексу заходів регулюючого, економічного та інформаційного характеру, які використовуються для підтримки і стимулювання здорового способу життя; розвиток медичної освіти; перехід до ефективного контракту з медичними працівниками; чітке розділення відповідальності за фінансування охорони здоров'я між державою, населенням і роботодавцями.

Необхідні й заходи з розвитку медичної освіти, приведення медичних освітніх стандартів у відповідність до вимог модернізації практичної охорони здоров'я, варто більш цілеспрямовано готувати лікарів для роботи в амбулаторно-поліклінічних закладах. Формування нової моделі післядипломної освіти має передбачати організацію проведення післядипломної освіти в формі безперервної освіти з використанням системи залікових кредитів і права вибору курсів; зміну порядку фінансування післядипломної освіти, для чого варто передати відповідні кошти медичним закладам для цільового використання та оплати з цих коштів замовлення послуг для післядипломної освіти [3].

Пропонується забезпечити розвиток сестринських медичних послуг у царині догляду за хворими, реабілітації та профілактики. Середнім медичним працівникам доцільно передати частину функцій по виписці ліків хронічним хворим, оформлення медичних документів, які виконуються лікарями. Необхідне підвищення ступеня диференціації складу середнього медичного персоналу, виділення в ньому кількох груп залежно від складу і складності виконуваних функцій. Потрібне удосконалення єдиної державної інформаційної системи охорони здоров'я, включаючи системи електронного запису на прийом до лікаря, електронної медичної карти, єдине сховище медичних даних. Це включається до тих завдань, які вирішуються в рамках територіальних програм трансформації системи охорони здоров'я.

В амбулаторній ланці необхідно стимулювати розвиток державно-приватного партнерства, активно залучати малий і середній бізнес у систему надання громадянам безкоштовної медичної допомоги. Нині основні обсяги медичної допомоги припадають на дер-

жавні установи системи охорони здоров'я. Незважаючи на розширення сфери діяльності приватних клінік, перелік їх послуг обмежений.

При цьому приватна система охорони здоров'я є невід'ємною частиною охорони здоров'я, потенціал якої здебільшого не затребуваний державою. Однак для реалізації поставлених завдань існує гостра необхідність у залученні додаткового фінансування, яке може бути надано приватним сектором. Саме приватний сектор може додати в національну систему охорони здоров'я більше гнучкості, насамперед в питаннях організації роботи установ.

Розвиток фармацевтичної галузі так само рухається вкрай швидко, і державам усіх країн все складніше забезпечувати населення інноваційними лікарськими засобами. Такі препарати вкрай вартісні, тому лише державного бюджету не досить для забезпечення ними. Саме взаємодія і тісна співпраця держави і бізнесу можуть сприяти розвитку нових форм і моделей спільної роботи для поліпшення якості життя хворих. Залучення приватного сектора (як малого, так і середнього), великих гравців ринку зможе привнести нові рішення для змін щодо організації медичного обслуговування.

Перераховані вище проблеми і обмеження гальмують розвиток конкуренції в сфері охорони здоров'я. Основні обмеження конкуренції пов'язані зі специфічними особливостями послуг охорони здоров'я, які є соціально значущими, а їхній обсяг безпосередньо не залежить від рівня платоспроможності населення.

Трансформація системи охорони здоров'я має полягати в організації надання медичної допомоги, доступної населенню країни, на основі фундаментальних перетворень фінансування із залученням інших, крім державних, фінансових ресурсів, перетворення правових основ галузі, спрямованих на демократизацію управління, впровадження сучасних медичних технологій, розвиток конкуренції, заснованої на вільному виборі пацієнтом лікувально-профілактичного закладу і лікаря.

Нині стан системи охорони здоров'я характеризується етапом кризи, а ця сфера не є високим пріоритетом у бюджетній політиці держави, тому все гостріше ставляться питання фінансування. Ситуація ускладнюється ще й тим, що в чинній Конституції закріплені державні гарантії на надання медичної допомоги громадянам і лікарське забезпечення [1]. Важливо розуміти, що законодавство ніяк не конкретизує, які саме медичні послуги надаються безкоштовно. Передбачається, що в цей список потрапляють медичні послуги, які

споживач отримує в державних закладах системи охорони здоров'я. Населення зіткнулося з процесом, коли якісна безкоштовна медична допомога почала різко скорочуватися, почало зростання ринку платних медичних послуг.

Таке негативне сприйняття платних медичних послуг зберігається і нині. На переконання багатьох експертів, медичні послуги повинні бути безкоштовними для всіх категорій громадян. Однак натеper спостерігаємо активну тенденцію щодо збільшення кількості приватного сектору в сфері охорони здоров'я і його участі в програмі державних гарантій. Об'єднання зусиль держави, бізнесу і суспільства стає необхідним для забезпечення, а також підвищення якості медичних послуг, якість яких з кожним роком стає все нижчою. Натеper в системі охорони здоров'я розвиток інфраструктури визначено як саме пріоритетний напрям.

Однак це не єдина проблема, з якою зіткнулася сфера охорони здоров'я: різке скорочення висококваліфікованих фахівців в області медицини і кадрів у галузі управління медичними установами; відсутність доступу до інноваційного лікування пацієнтів; відставання споживання лікарських засобів від рівня розвинутих країн; неможливість отримання окремих видів послуг на безоплатній основі. Важливим є також розвиток мережі фельдшерсько-акушерських пунктів і лікарських амбулаторій у невеликих населених пунктах, профілактика захворювань і діагностика як засіб зниження смертності в працездатному віці, розробка і реалізація загальнонаукової програми по боротьбі з онкологічними захворюваннями.

Реформа спрямована на створення умов для зниження смертності населення і збільшення очікуваної тривалості життя шляхом охоплення всіх рівнів громадян профілактичними медичними оглядами не рідше одного разу на рік, мотивацію населення і ведення здорового способу життя, підвищення задоволеності населення якістю медичних послуг, створення умов для отримання будь-яким громадянином гарантованого обсягу медичної допомоги, підвищення привабливості, рівня кваліфікації і престижу професії лікаря як фахівця у своїй справі.

Варто зазначити, що цільовими показниками удосконалення діяльності в системі надання медичних послуг також є забезпечення оптимальної доступності для населення медичних організацій, які надають первинну медико-санітарну допомогу; оптимізація роботи медичних організацій, які надають пер-

винну медико-санітарну допомогу, скорочення часу очікування в черзі при зверненні громадян у зазначені медичні організації, спрощення процедури запису на прийом до лікаря, забезпечення своєчасності надання медичної допомоги громадянам, які проживають у важкодоступних районах.

**Висновки.** Впровадження нових технологій буде стимулювати структурні зрушення в системі надання медичної допомоги, зростання потреб населення в нових медичних послугах і зростання очікувань щодо забезпечення державою їх доступності. Однак все це ефективно реалізовується за умов адекватної трансформації процесу освоєння інновацій, що включає в себе визначення джерел фінансування, раціональну організацію черговості доступу до новітніх можливостей у період, коли вони дефіцитні. Існуюча модель організації медичної допомоги до цього не пристосована і повинна бути побудована з урахуванням викликів часу відповідно до особливостей періоду постійних, інтенсивних і дорогих інновацій.

Таким чином, основним завданням трансформації системи охорони здоров'я є зростання тривалості життя, пропагування здорового способу життя, створення нової моделі медичних установ, вдосконалення організації медичної допомоги новонародженим і жінкам у період вагітності та після пологів, забезпечення охорони здоров'я кваліфікованими кадрами, вдосконалення процесів організації медичної допомоги на основі впровадження сучасних технологій, організація сучасної моделі системної та довготривалої медичної допомоги громадянам похилого віку.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Канавець М.В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління. *Право та державне управління*. 2017. № 1(26). С. 170–177. URL: [www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2017/29.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf) (дата звернення: 26.05.20).
2. Ковальчук В.Г. Основні принципи сучасної державної гуманітарної політики України. *Стратегічні пріоритети*. № 4(25). 2012. С. 18–21.
3. Пироженко В.О. Гуманітарний складник національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем. *Стратегічна панорама*. 2005. № 2. С. 37. URL: [niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005\\_2](http://niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2) (дата звернення: 30.01.2020).
4. Степанко О.В. Сутність, мета, завдання та складники гуманітарної сфери. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 3. С. 201–208. URL: [nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2012\\_3\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_29) (дата звернення: 28.06.2020).

## СЕКЦІЯ 3 ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

### КАДРОВИЙ СТЕРЕОТИП ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ЙОГО СКЛАДНИКИ PERSONNEL STEREOTYPE OF PUBLIC SERVICE AND ITS COMPONENTS

*У статті розглянуто феномен кадрового стереотипу публічної служби України та проаналізовано три його складники – фахові й етичні вимоги до управління на сучасному етапі розбудови держави, особливості підвищення його кваліфікації та специфіку комунікації з громадянами. З'ясовано, що перший чинник передбачає дотримання традиційних вимог до кадрів публічної служби, які необхідні для ефективної управлінської діяльності, другий чинник передбачає особливу специфіку фахового розвитку службовців, а третій – розгляд комунікативних механізмів спілкування з окремими громадянами та громадськими групами.*

*Увагу акцентовано на тому, що у сфері двосторонньої управлінської комунікації вирішального значення набувають і власне психологічні характеристики управління, серед яких традиційні (порядність, правдивість, вимогливість, відповідальність, доброзичливість); фахові (знання психології, методів впливу на людей); креативні (розсудливість, наполегливість, уміння мотивувати людей).*

*Здібності, якими повинен володіти новітній службовець, розподілено на галузеві групи на: технічні (здатність кваліфіковано виконувати фахові обов'язки), аналітичні (здатність ідентифікувати ключові чинники ситуації), діагностичні (здатність визначати проблеми та причини їх виникнення), концептуальні (здатність усвідомлювати причинно-наслідкові зв'язки), комунікативні (здатність сприймати й оцінювати людей, комунікувати з ними, впливаючи та мотивуючи).*

*Зроблено висновок про взаємозумовленість діяльності службовця та соціальної поведінки громадян. Відсутність громадянської активності та почуття відповідальності за вибір останніх зумовлює формування безвідповідальності за управлінські дії публічних службовців. Така дихотомія доводиться шляхом взаємодії управлінців і громадян та впливає на загальний розвиток як державності, так і демократії в Україні.*

**Ключові слова:** публічна служба, кадровий стереотип, управлінець, громадяни, фахові вимоги, підвищення кваліфікації.

*The article considers the phenomenon of personnel stereotype of the public service in*

*Ukraine and analyzes its three components – professional and ethical requirements for the manager at the present stage of state development, features of his training and the specifics of communication with citizens. It was found that the first factor involves compliance with the traditional requirements for public service personnel required for effective management; the second factor involves the specifics of professional development of employees, and the third – consideration of communicative mechanisms of communication with citizens and their groups.*

*Emphasis is placed on the fact that in the field of two-way managerial communication, the actual psychological characteristics of the manager, including traditional ones (decency, truthfulness, demandingness, responsibility, benevolence), become crucial; professional (knowledge of psychology, methods of influencing people); creative (prudence, persistence, ability to motivate people).*

*The abilities that a new employee should have are divided into sectoral groups – technical (ability to perform professional duties), analytical (ability to identify key factors of the situation), diagnostic (ability to identify problems and their causes), conceptual (ability to understand causal-hereditary connections), communicative (ability to perceive and evaluate people, communicate with them, influencing and motivating).*

*The conclusion is made about the interdependence of the employee's activity and social behaviour of citizens: the lack of civic activity and a sense of responsibility for the choice of the latter, respectively, leads to the formation of irresponsibility for their managerial actions of public servants. Such a dichotomy is proved in the consideration of the factor of interaction between managers and citizens and influences the general development of both statehood and democracy in Ukraine.*

**Key words:** public service, personnel stereotype, manager, citizens, professional requirements, advanced training.

УДК 338.43

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.17>

**Малахова Т.В.**

д. наук з держ. упр., к. екон. наук,  
доцент,  
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонський національний технічний університет

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах децентралізації державної адміністративної системи, коли ця надто актуальна реформа залишається ще на початковому етапі, провідну роль поки що все одно виконує державний службовець, який є головним посередником між виконав-

чою владою та громадянами. Саме його громадяни традиційно вважають головною причиною соціальних негараздів, обов'язковим учасником корупційних схем і навіть виборчих незаконних комбінацій.

Тому будь-яке позитивне зрушення в цьому стереотипі вплине на імідж не лише окре-

мого чиновника чи його установи, але й міста, регіону чи країни загалом. Наука державного управління мусить виявити й аргументувати шляхи підвищення ефективності державної служби, а також відповідно до нинішнього акцентування уваги на місцевому самоврядуванні – діяльності органів місцевої влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У межах наукових досліджень навіть виділено окремий підрозділ – антикризовий менеджмент, який стосується і публічної влади та управлінських процесів у цій сфері. Аналізовані в ньому соціальні негаразди стосуються кризових чинників, зокрема щодо трудової міграції, сільської інфраструктури, якості фахівців та іншого, що зумовлює асиметрію в соціально-економічному розвитку окремих регіонів на всіх суспільних рівнях [1].

Теоретичний аспект вивчення проблем управлінського менеджменту репрезентують такі українські вчені О. Крюков [2], В. Мартиненко [3], В. Олуйко [4], практичний – П. Ворона, С. Ярошенко [5], В. Серьогін [6], а також учасники численних колективних монографій [7, 8].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Зважимо на те, що ці та інші вчені-державники обов'язково вказують на невідворотність децентралізації державного управління, проте залишаються не досить дослідженими питання зумовленості характеристик (стереотипів) публічного службовця зворотньою поведінкою громадян як складників суспільного паритету.

**Мета статті.** За мету цієї статті ставимо розгляд феномену кадрового стереотипу публічної служби крізь аналіз трьох його складників – фахових і етичних вимог до управлінця на сучасному етапі розбудови держави, особливостей підвищення його кваліфікації та специфіки комунікацій із громадянами.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до громадської перспективи розвитку України регіони мають інтегрувати в єдиний інформаційний і культурний, політичний і правовий простори відповідно до своїх економічних, історичних, культурних, природних, соціальних особливостей [1, с. 10]. Водночас у межах регіональної стратегії розвитку в площині кадрового управлінського забезпечення визначаються такі пріоритетні заходи та напрями діяльності: розроблення комплексу заходів кадрового забезпечення публічної влади (місцевої, регіональної); визначення критеріїв добору кадрів, їх кар'єрне просування, ротация на посади в регіональних органах влади, оцінювання їхньої діяльності за виробленими критеріями; сприяння в під-

готовці та підвищенні кваліфікації державних і місцевих службовців.

Для виконання цих завдань визначаються відповідні здібності, якими повинен володіти новітній службовець. Вони розподіляються на окремі групи: серед технічних виокремлюють здатність кваліфіковано виконувати фахові обов'язки, серед аналітичних – здатність ідентифікувати ключові чинники ситуації, діагностичні передбачають здатність визначати проблеми та причини їх виникнення, концептуальні – здатність усвідомлювати причинно-наслідкові зв'язки з метою досягнення поставлених цілей, комунікативні – здатність сприймати й оцінювати людей, комунікувати з ними, впливаючи та мотивуючи.

У комплексі фахових менеджерських якостей П. Ворона та С. Ярошенко вказують на морально-етичні здібності (відповідальність за доручену справу; добросовісність; уважне ставлення до людей; принциповість; уміння сприймати критику); працелюбність, дисциплінованість; рівень знань; організаційні здібності (ініціативність, уміння працювати з підлеглими; чітко висловлювати думки; вміння створювати команду); забезпечення ефективної системи управління (вміння своєчасно ухвалювати рішення, забезпечувати контроль за їх виконанням; вміння владнати конфліктні ситуації) [5, с. 37].

Одним із аспектів кадрової політики є підвищення кваліфікації управлінців, що має важливе значення через швидку мінливість правового забезпечення. С. Білорусов розкриває це питання на прикладі Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, визначаючи пріоритетні завдання такої діяльності:

- розроблення інструментарію для місцевого розвитку у сфері підготовки кадрів;
- удосконалення організаційно-правових і методичних засад підвищення кваліфікації посадових осіб;
- забезпечення навчально-методичного супроводження та координації практичної діяльності спеціалізованих освітніх закладів з участю Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню;
- розкриття понять, сутності й принципів підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування з урахуванням нових підходів до формування місцевої кадрової політики;
- уточнення змісту підвищення кваліфікації посадовців з урахуванням сучасних технологій отримання й опрацювання інформації з використанням новацій щодо управління знаннями;

– опис наявних і нових функцій спеціалізованих освітніх закладів підвищення кваліфікації щодо випереджального характеру в організації навчального процесу, індивідуалізації професійного навчання, зокрема на дистанційній основі, та вироблення відповідних рекомендацій;

– створення мобільної групи з проведення навчально-тренінгових заходів в органах місцевого самоврядування з використанням сучасних інформаційно-комунікативних веб-технологій;

– забезпечення конкурентоспроможності територіальних громад;

– запровадження європейських практик та інновацій (наприклад, щодо розроблення та реалізації проектів і програм розвитку місцевого самоврядування) [9, с. 18].

Як результат діяльності Херсонського обласного центру С. Білорусов вказує на «пріоритетні професійні якості та комплекс елементів фахової підготовки відповідно до сучасних вимог», для чого «відпрацьовуються критерії оцінювання діяльності та досліджується динаміка кар'єрного просування посадових осіб місцевого самоврядування. Практика підвищення кваліфікації посадових осіб, які мають вищу освіту, певний життєвий і професійний досвід, свідчить, що найважливіший етап фахової освіти потребує нових форм і методів з безумовним використанням досвіду європейських країн, застосування технологій управління знаннями» [9, с. 19]. Тобто, це весь комплекс наведених вище аспектів іміджу управлінця – від індивідуальних психологічних до специфічних фахових.

В умовах двосторонньої соціальної комунікації у сфері державного / муніципального управління провідне місце займає зворотній елемент зв'язку, за якого стає визначальною роль громадськості. Існує думка про синонімічність понять «громадянський» і «громадський» у площині відносин «чиновник – громадянин». Вважаємо, що саме друга форма має використовуватися в цій сфері, а перша позначає суто індивідуальний психологічний абстрактний аспект (громадянські почуття, громадянська совість тощо). Натомість термін «громадський» використовується в більш конкретному значенні (громадська комісія, громадський контроль, громадські слухання тощо).

Отже, громада та кожен її член набувають такого статусу, що з ними мають рахуватися службовці органів державної влади й місцевого самоврядування. В. Гуцов, розглядаючи взаємодію органів державної влади та інститутів громадянського суспільства,

зазначає про пов'язаність міри ефективності цих зв'язків із мотивацією представників влади, що передбачено політичними аспектами публічної влади, пов'язаними з передвиборчою боротьбою, попереднім статусом переможців у виборах (опозиційним, однофракційним тощо).

Колізії, пов'язані з розмежуванням політичної та адміністративної / господарської функцій, ускладнюються тим, що в Україні навіть основні опозиційні політичні сили принципово не відрізняються одна від одної своїми програмами й методами впливу на громадянське суспільство. Тому цей вплив, за словами вченого, здійснюється «на основі критики попередників, які управляли не так неефективно, але як управляти ефективно ці політичні сили за період їх каденції не показують».

Через це громадяни «не довіряють жодній політичній силі настільки, що можна якісно змінити на краще рівень життя всіх громадян, а не його однієї частини» [10, с. 23]. Тобто, регіональний вимір тут вирішальної ролі не відіграє: скомпрометований чиновник автоматично асоціюється з усією владою, рівень довіри до якої стрімко падає. Можливо, лише на рівні громади, де діяльність службовця більш прозора й відкрита, такої різкої зміни не відбудеться.

Таку ситуацію В. Гуцов слушно називає «театром абсурду», де кожний державний чиновник мотивується «власними інтересами збагачення за рахунок інших громадян, робить все, щоб без нього ніщо не могло рухатися без відповідного матеріального мотиву (хабара)». Чим гірше йдуть справи, тим краще для такого чиновника, тому що «для вирішення справи потрібен хабар», тобто «основним мотивом, який рухає справи, є хабар».

Постає громадянське суспільство, «яке в Україні перебуває на етапі свого становлення, – неорганізоване, неструктурізоване, пасивне. У суспільстві відсутня здорова мотивація до активних дій і не діють механізми контролю за діями органів влади» [10, с. 23–24]. Отже, доля вини за неефективність управління державними справами в Україні лежить і на громадянах, які не виявляють активності щодо участі в державотворенні. Це виявляється навіть у виборчому процесі, де беруть участь лише дещо більше половини всіх громадян. Це найпростіша процедура порівняно з участю у громадських об'єднаннях, групах контролю тощо.

У межах останнього чинника відбувається двобічна негативна колізія: громадяни, не беручи участі у державному житті країни (яка кодифікована в Конституції),

не виявляють громадянської відповідальності (щоправда, це відбувається і в разі голосування на всіх рівнях, але за кандидатів, які не ведуть до прогресу соціального життя). З іншого боку, й публічні службовці не матимуть почуття цієї відповідальності, оскільки підсвідомо відчувають (або й свідомо знають) безконтрольність своїх дій з боку громадянського суспільства. Тобто, формується риса безвідповідальності. Якщо в умовах монархії чи тоталітаризму чиновник відповідальний за свої управлінські дії перед вищими органами, то в умовах демократії – має відповідати перед громадянами (за Конституцією – також вищими).

**Висновки.** Розглянувши три складники кадрового стереотипу публічної служби України – фахові й етичні вимоги до управління на сучасному етапі розбудови держави, особливості підвищення його кваліфікації та специфіку комунікації з громадянами, можна зробити висновок про взаємозумовленість діяльності службовця та соціальної поведінки громадян, відсутність громадянської активності та почуття відповідальності за вибір яких зумовлює формування безвідповідальності за управлінські дії публічних службовців. Цю дихотомію плануємо більш докладно дослідити в подальших публікаціях.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Нова регіональна політика : збірник науково-методичних матеріалів / під заг. ред. В.С. Куйбіди. К. : «Крамар», 2009. 232 с.
2. Крюков О. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення. К. : Вид-во НАДУ, 2006. 252 с.

3. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія. Х. : Константа, 2004. 225 с.

4. Олуйко В. Проблеми формування регіональних лідерів в Україні на сучасному етапі. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 1. С. 349–354.

5. Ворона П.В., Ярошенко С.М. Роль і функції керівників у процесі реалізації регіональної стратегії розвитку. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології* : збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. Вип. 5(6). Херсон, 2011. С. 33–42.

6. Серьогін С.М. Деякі особливості дослідження образу державного службовця. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць. О. : ОРІДУ УАДУ, 2002. Вип. 9. С. 181–195.

7. Українські еліти в контексті місцевого і регіонального розвитку: історія та сучасність. Популярний нарис / [Пухтинський М., Власенко О., Ворона П., Лопатинський В., Обушний О.]. Полтава : ПП Шевченко, 2009. 160 с.

8. Управління персоналом у XXI столітті: кадрова політика, мотивація, оплата праці : монографія / Костишина Т.А., Нестуля О.О., Нестуля С.І. та ін. Полтава : «Полтавський літератор», 2010. 498 с.

9. Білорусов С.Г. Практика удосконалення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі навчання керівного складу територіальних громад у Херсонській області. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології* : збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. Вип. 7(8). Херсон, 2012. С. 16–22.

10. Гуцов В.І. Мотивація в системі взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології* : збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. Вип. 7(8). Херсон, 2012. С. 22–27.



## ВАРІАТИВНІСТЬ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

## VARIABILITY OF APPROACHES TO EVALUATION OF EFFICIENCY OF CIVIL SERVANTS

*У статті розглядаються основні підходи до оцінювання ефективності діяльності державних службовців різних країн порівняно з вітчизняною системою оцінювання. Обґрунтовано зв'язок ефективності діяльності державних службовців з реаліями сучасних державних трансформацій і реформ, пов'язаних з намаганням забезпечити ефективність та інноваційний розвиток інститутів державної влади.*

*Різне тлумачення поняття «ефективна державна служба» уповільнює процес створення та впровадження єдиної системи оцінювання ефективності державних службовців не тільки на теренах України, але й далеко за її межами, оскільки стандартного комплексного набору міжнародних показників для відповідного оцінювання нині не визначено. У зв'язку з цим здійснено логічний аналіз практичного застосування відповідних систем на прикладі різних країн, зокрема їх доцільність, базові компоненти, ефективність застосування та вплив на економічний та соціальний розвиток держави.*

*Розглянуто підходи різних науковців та експертів щодо застосування системи оцінювання ефективності діяльності державної служби. Підкреслено доцільність та перспективи її застосування. Визначено основні негативні фактори, які виникають у процесі застосування відповідної системи оцінювання, та її вплив на функціонування державних органів загалом. Підбито підсумки щодо процесу застосування систем оцінювання державних службовців.*

*Надано пропозиції щодо можливої розробки та імплементації вітчизняного індексу оцінювання ефективності діяльності державної служби та діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, беручи за основу досвід економічно розвинених країн, аналізуючи особливості та методи застосування належних інструментів, позитивний і негативний досвід, відповідний аналіз думок і поглядів академічної спільноти, сучасні інновації, техніки оцінювання персоналу, запозичені з приватного сектору.*

**Ключові слова:** *система оцінювання, державна служба, аналіз даних, критерії оцінювання, доцільність, продуктивність, ефективність діяльності.*

*The article considers the main approaches to evaluating the effectiveness of civil servants in different countries in comparison with the domestic evaluation system. The connection substantiated between the efficiency of civil servants and the realities of modern state transformations and reforms related to the efforts to ensure the efficiency and innovative development of public institutions.*

*Different interpretations of the concept of "effective civil service" slows down the process of creating and implementing a single system for evaluating the of civil servants, not only in Ukraine but also far beyond its borders, is so because nowadays there is no standard set of international indicators for appropriate evaluation. In this regard, a logical analysis of the practical application of the respective systems was performed. It was done on the example of different countries, their feasibility, basic components, efficiency and their impact on the economic and social development of the country.*

*The approaches of various scientists and experts concerning the application of the system of evaluating the effectiveness of the civil service are also considered. The expediency and prospects of its application are emphasized. The main negative factors that arise in the process of applying the relevant evaluation system and its impact on the functioning of government agencies in general are identified. The results of the process of application of evaluation systems of civil servants are summarized.*

*Proposals were made concerning the possible development and implementation of a national index for assessing the effectiveness of the civil service and the activities of local government officials. They were made on the basis of the experience of economically developed countries. We have analyzed the features and methods of using appropriate tools, positive and negative experience, consideration, appropriate analysis of opinions and points of view of academic communities, modern innovations, techniques of the staff evaluation that were borrowed from the private sector, etc.*

**Key words:** *evaluation system, public service, data analysis, evaluation criteria, expediency, productivity, efficiency of activity.*

УДК 35.08

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.18>

**Мельниченко А.А.**

к. філос. наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та практики управління

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**Шабаш І.Р.**

аспірантка кафедри теорії та практики управління

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Ефективна державна служба відіграє важливу роль у забезпеченні сталого розвитку кожної країни. Враховуючи наше розуміння сталого розвитку як розвитку керованого, варто зазначити, що саме ефективні інститути державної влади здатні збалансовувати інтереси громадянина і держави. Головним репрезентантом

таких інститутів ми розглядаємо безпосередньо інститут державної (публічної) служби. Саме ефективність його функціонування в Україні викликає неабиякий дослідницький інтерес. Проте постає проблема різного тлумачення і розуміння поняття «ефективна державна служба».

У цьому контексті постає низка питань: «Яким чином сучасні керівники органів дер-

жавної влади визначають ефективність підпорядкованих їм підрозділів і їх працівників?», «Які підходи до оцінювання є найбільш валідними?» тощо. Стандартного комплексного набору міжнародних показників для оцінювання ефективності державної служби нині не визначено, оскільки ця сфера в академічній спільноті вважається складною для аналізу з огляду на особливості функціонування інститутів державної служби різних країн, фактори, які безпосередньо впливають на її ефективність, різні теоретичні погляди та підходи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням питання розробки та впровадження системи оцінювання ефективності діяльності державних службовців займалися багато вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема О. Лиманська, М. Штатіна, Е. Зелінський, В. Сороко, С. Хаджирадєва, А. Демидов, О. Васильєва, Г. Сулейменов, Е. Капогузов, Н. Кабижан, М. Кадилов, П. Звавахер, А. Ветітнева, П. Волощук, І. Осіпова, Д. Корсунов, А. Буров, А. Цимбаліст та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Не вирішеними у такому сенсі є питання конкретизації поняття «ефективна державна служба» та оцінювання ефективності державних службовців, що потребує глибокого та ґрунтовного дослідження, особливо в період сучасних державних трансформацій і реформ, пов'язаних із намаганнями забезпечити інноваційний розвиток нових підходів до інституту державної служби.

**Мета статті** – здійснення огляду різних підходів до оцінювання ефективності державних службовців різних країн таких як Південна Австралія, Сполучені Штати Америки, Хорватія, Зімбабве, Російська Федерація; визначення перспектив вдосконалення вітчизняної системи оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** Система оцінювання ефективності діяльності державних службовців є комплексом методів, індикаторів та процедур, спрямованих на з'ясування якості виконання поставлених перед державним органом завдань.

Погодимося з тим, що для України, як і для більшості розвинених країн, питання оцінки ефективності державних службовців посідає одне з чільних місць у системі публічного управління. Здебільшого це пов'язано з тим, що саме від сумлінного ставлення державних службовців до своїх посадових обов'язків залежить злагоджена робота в колективі, якість ухвалених управ-

лінських рішень та ефективність діяльності органу державної влади загалом, позитивний результат, що гарантує забезпечення добробуту населення [13].

Значущість оцінювання ефективності діяльності державних службовців можна проілюструвати позицією науковців Казахстану Г. Сулейменова, Е. Капогузова, Н. Кабижана та М. Кадилова, які вважають оцінювання одним із основних важливих питань сучасного державного управління. На їхню думку, економічно розвинені держави активно займаються розробкою та впровадженням механізмів для оцінки ефективності роботи державних службовців. Досить часто за основу беруться моделі оцінки, які були перевірені на практиці застосуванням тією чи іншою державою. Впровадження оцінювання ефективності діяльності державних службовців спонукає державні органи зосередити свою увагу на конкретних результатах діяльності [9].

Оцінювання ефективності державної служби відбувається на основі глибокого аналізу якості виконання посадових обов'язків державного службовця, дотримання вимог законодавства, у тому числі в сфері запобігання, що ефективність у загальному розумінні відтворює співвідношення між використанням засобів і досягненням мети, вона є вираженням економічного принципу досягнення максимального успіху за допомогою наявних засобів чи певного успіху за допомогою мінімальних засобів [5, с. 118].

Існує певне розмаїття підходів до побудови і реалізації систем оцінювання ефективності діяльності державних службовців. О. Лиманська пропонує здійснювати оцінювання ефективності, базуючись на різних теоретико-методологічних підходах, які враховують вплив різних факторів на досягнення результатів управлінської діяльності. Зокрема, йдеться про підхід, який базується на концепції лідерства, адміністративний підхід, організаційний підхід, компетентнісний підхід, економічний підхід, екологічний підхід, а також підхід, який базується на концепції управління якістю [1].

Варто зазначити, що державні службовці є елементами загальної системи державного управління, але не кожен державний службовець виконує безпосередньо управлінські функції. Проте часто в наукових публікаціях автори звертають увагу саме на управлінську діяльність, виокремлюючи серед державних чиновників саме тих, які виконують управлінські функції.

В цьому контексті, на думку М. Штатіної, «складність оцінювання управлінського пер-

соналу полягає в тому, що до виконання основних функцій управління додається також виконавська діяльність і прийняття рішень. Складність аналізу управлінської діяльності полягає в тому, що вона не є чітко структурованою, оскільки її складники не можливо розкласти на окремо взяті елементи, які можна було б безпосередньо окреслити і виміряти. Отже, вона не має чітких алгоритмів здійснення, хоча «функції її відомі і в принципі зрозумілі» [2, с. 328–329].

Нам імпонує той підхід до оцінювання, який пропонує С. Хаджирадєва, а саме здійснення його за видами діяльності, яку виконують державні службовці: інтелектуальна, продуктивна, комунікативна, мовленнєва, творча тощо. На думку дослідниці, це дозволить чіткіше визначити зміст професійної готовності державних службовців, ефективніше аналізувати навчальні потреби [3, с. 80].

Наступний підхід, який заслуговує на увагу, пропонує український дослідник, автор численних публікацій, присвячених проблемі ефективності органів публічної влади, В. Сороко. Його підхід передбачає оцінювання діяльності кожного службовця з огляду на: «а) внесок у загальні результати; б) відповідальність за свою галузь роботи; в) готовність та здібності по-діловому вирішувати питання з колегами, суміжниками» [4, с. 68].

Важливе значення при оцінюванні діяльності державних службовців має розуміння концептуальних засад їх діяльності. Насамперед йдеться про ключові цілі та орієнтири, якими керується державний службовець. На думку А. Демидова, цілі діяльності (заплановані результати) повинні встановлюватися як для державного органу загалом, так і для окремих структурних підрозділів і працівників цього органу.

Після закінчення планового періоду необхідно здійснити визначення конкретних результатів діяльності державного органу (його структурних підрозділів і працівників) і порівняти результати виконання з попередньо запланованим завданням. Підсумок такого «порівняння» і буде характеризувати результативність та ефективність діяльності державного органу (його структурних підрозділів і працівників) [12].

Серед плідних підходів, який вважаємо доцільним застосовувати, є підхід, запропонований російськими соціологами О. Васильєвою, Т. Зерчаніною та О. Ручкіним. Вони виокремлюють два підходи до розробки ключових показників ефективності підрозділів і співробітників – процесний і функціональний. Перший (процесний) підхід описує

і формулює процеси в організації. При цьому процеси формуються в загальному вигляді як цілі-наміри без прив'язки до певних показників, термінів і нормативів. Функціональний підхід передбачає визначення основних напрямів діяльності відповідно до структури організації для кожного державного службовця організації залежно від посад [20]. Хоча висновок вказаних дослідників щодо перевірки кожні півроку знань державних службовців (у зв'язку з мінливістю нормативно-правової бази) вважаємо суперечливим.

На думку іншої представниці російської наукової традиції І. Осипової, для органів державної влади «розповсюдженим є підхід, при якому використовуються інтегральні показники результативності, орієнтовані на технологічну і економічну ефективність, оцінку професійної компетентності державних службовців» [18]. Авторка зазначає, що «виключно економічний або технологічний підхід нівелює суспільну сутність державного управління, сенс створення та функціонування органів державної влади, ефективність їх соціального вияву» [18].

Серед усього розмаїття наукових і практикоорієнтованих публікацій важко виокремити джерело, яке пропонує глобальний огляд і об'єднує всі існуючі підходи, інструменти та методи оцінювання ефективності у сфері публічної служби. Поширення різних інструментів оцінки призводить до деякої плутанини щодо того, які інструменти використовувати, як вони повинні застосовуватися і які їх слабкі і сильні сторони.

Для врегулювання цього питання глобальна мережа Організації Об'єднаних Націй із надання безоплатної і не політизованої допомоги її державам-членам у галузі розвитку в 2009 році розробила «Посібник користувача для державного управління ефективністю» [6]. Його мета – озброїти держави, що розвиваються, ресурсом, який можна використовувати для розробки нових інструментів оцінки ефективності або адаптації існуючих підходів до оцінки в конкретних умовах реалізації.

Цей посібник по суті складається з двох частин. Перша частина критично аналізує існуючі інструменти оцінки і інформацію джерела, які легко доступні для потенційних користувачів в інтернеті, практичні рекомендації, ілюстрування деяких загальних проблем вимірювання ефективності, з якими можуть зіткнутися користувачі, і те, як вони можуть бути вирішені. Друга частина фактично є переліком існуючих інструментів і методологій оцінки.

Варто зазначити, що кожна із зарубіжних країн має власний підхід до оцінювання ефек-

тивності державних службовців. Здебільшого перед впровадженням відповідної системи оцінювання провідні експерти ретельно вивчають світовий досвід із цього питання.

Фахівці уряду Південної Австралії, а саме офіс Уповноваженого з питань зайнятості в державному секторі, схилиються до думки, що позитивні результати досягаються за допомогою командної роботи, яка має відповідну мотивацію. Вибір критеріїв оцінки ефективності і методи повинні бути засновані на чіткому розумінні того, що має бути виміряно і оцінено як уповільнюючий елемент в управлінні ефективністю і процесом розробки механізмів для стратегічного врегулювання [7].

На їхню думку, підходи до оцінки ефективності можуть включати поєднання суб'єктивних та об'єктивних оцінок, наприклад оцінку бажаного атрибуту або поведінки (проблема та її вирішення, командна робота, лідерство, співпраця, ініціативність креативність, інноваційність, приймання відповідальності); вимірювання результатів або кінцевий фактичний результат; оцінку зворотного зв'язку з кількох джерел, методи інформування про розвиток і планування (наприклад, зворотній зв'язок на 360 градусів).

Відповідний моніторинг дотримання вимог і завдань, поставлених перед державним органом, необхідно здійснювати двічі на рік. Вказані австралійські фахівці переконані, що насамперед система оцінювання ефективності повинна розглядатися як ефективний інструмент надання допомоги керівникам і працівникам для покращення їх особистої продуктивності.

Часто можна простежити схожі підходи до оцінювання незалежно від держави або навіть континенту. Так, на думку дослідника Національного університету науки і техніки Зімбабве П. Звавахера, для державних органів Республіки Зімбабве вимірювання ефективності праці є критично важливим для планування, оскільки воно свідчить про те, наскільки добре поставлені цілі та завдання, яким чином вони досягаються відповідно до встановлених стандартів.

Положення про Зімбабвійську державну службу визначає, що всі працівники повинні проходити щорічну оцінку ефективності з метою поліпшення надання послуг громадянам. На зімбабвійській державній службі для працівників, які повноцінно виконують службові обов'язки, оцінка ефективності зазвичай здійснюється відповідно до таких чотирьох показників: вимірювання кількості (скільки буде досягнуто); стандартів якості, наприклад, дотримання стандартів Комісії з питань державної служби (якість 100%); своє-

часності (час, необхідний для досягнення та виконання поставленого завдання); вартості (скільки коштує отримати результат / бажаний результат) [8].

У світовій практиці також існують приклади законодавчого закріплення підходів до оцінювання ефективності державних інституцій. Йдеться про те, що Федеральний уряд Сполучених Штатів Америки у 1993 році прийняв закон, який регулює питання ефективності та результативності уряду. Основні положення цього закону стосуються реалізації державними органами федеральних програм в частині посилення та підвищення їх ефективності та результативності шляхом стратегічного планування та підзвітності.

Зокрема, керівник державного органу повинен готувати річний план роботи, який охоплює його програмну діяльність у межах бюджету, встановлювати цілі продуктивності для визначення рівня ефективності, досягнутої в процесі програмної діяльності, визначити такі цілі в об'єктивній, кількісній, вимірювальній формі або альтернативній формі, коротко описати операційні процеси, наявність людського ресурсу, необхідні навички та технології, інформацію або інші ресурси, які необхідні для досягнення цілей продуктивності, встановити показники ефективності для використання різновидів оцінки відповідних результатів, забезпечити основу для порівняння фактичних результатів програми зі встановленими цілями продуктивності і описати витрати, які необхідно здійснити для перевірки ефективності й підтвердження отриманих результатів [10].

Досліджуючи досвід розвинених країн, варто згадати про проект, реалізований у 2017 році за підтримки Оксфордського університету, Інституту урядування та публічної служби Великобританії, Фонду відкритого суспільства. Йдеться про розробку та апробацію Міжнародного індексу ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness). Цей індекс включає оцінку основних функцій і атрибутів державної служби в різних країнах [15]. Дані, які потрапляють до індексу InCiSE, формуються на підставі опитування респондентів, управлінських даних, вивчення поглядів експертів та охоплюють основні аспекти державної служби. Україна не входить до певних ключових міжнародних глобальних індексів, тому її не включено до першого індексу InCiSE. Незважаючи на це, такий інструмент оцінювання ефективності діяльності державної служби повинен бути дослідженим та адаптованим до впровадження й використання.

Цікавим для України як унітарної держави є досвід Хорватії, в якій у липні 2006 року було прийнято постанову, якою передбачається ведення спеціального звіту про оцінку продуктивності та ефективності надання державних послуг [11]. Згідно з цією постановою голова Державного управління оцінює державних службовців за пропозицією їхнього безпосереднього керівника. Для цього формується відповідна модель звіту про оцінку ефективності державного службовця.

Такий звіт повинен містити таку інформацію: базові дані про державного службовця і його робоче місце, огляд запланованих робіт, обстеження незапланованих робіт, періодичний контроль продуктивності і ефективності, пропозиції по оцінці продуктивності та ефективності, коментарі щодо запропонованої оцінки, а також думку керівника про запроповану оцінку. Звіт про оцінку продуктивності та ефективності державного службовця оформлюється у письмовому вигляді відповідно до затвердженої форми.

У Російській Федерації, як зазначають А. Ветітнева та П. Волощук, робота по впровадженню системи ключових показників ефективності діяльності органів державного управління в поєднанні з процедурами їх регулярної оцінки активно ведеться як на федеральному, так і на регіональному рівнях. Зокрема, здійснюється огляд системи показників, що характеризують стан основних сфер і об'єктів державного управління, а також їх динаміку за звітний період.

На етапі впровадження знаходиться реалізація послідовної декомпозиції інтегральних показників, які характеризують діяльність того чи іншого державного органу, на рівень його окремих структурних підрозділів і конкретних співробітників. Також проводиться робота над вирішенням питання щодо вибору оптимальної кількості критеріїв ефективності діяльності [16].

Вони розглядають завдання створення системи оцінки ефективності діяльності виконавчих органів державної влади та державних службовців як такі, що потребують проведення відповідних досліджень і розробки напрямів її практичної реалізації. Це пов'язано з великою кількістю чинників, специфічних для державної служби, які часто створюють серйозні проблеми для впровадження системи оцінки ефективності.

Науковці Південно-Російського інституту управління Д. Корсунов та А. Буров розглядають можливість впровадження в діяльність органів державної влади інформаційної системи KPI, що дозволяє сформулювати

алгоритми реалізації, моніторингу, а також ефективність виконання цільових показників стосовно реалізації національних цілей і стратегічних завдань розвитку держави. На їхню думку, відповідна інформаційна система дозволяє здійснити формування бази звітності виконання заходів із закріпленням персональної відповідальності за внесення даних і їх коригування.

Крім того, система KPI передбачає автоматичне обчислення показників ефективності за ключовими напрямками діяльності як керівників органу державної влади, так і відповідного органу загалом. Таким чином, в результаті застосування системи KPI органи державної влади та органи місцевого самоврядування отримують систему управління, за якої формується відповідальність кожного державного службовця за загальний результат ефективності; можливість оцінити ефективність роботи кожного державного службовця, структурного напрямку, галузевого спрямування; можливість визначення неефективних елементів і учасників системи управління, оперативність у прийнятті рішень і вчинення необхідних дій щодо корегування; централізацію оцінки ефективності, мінімізацію особистісного фактору при розподілі фонду преміювання; корпоративні установки, за яких кожен державний службовець сам буде зацікавлений в особистісному і професійному розвитку [17].

Ще один російський дослідник А. Цимбаліст для оцінки професійної службової діяльності державного службовця розглядає використання показників її ефективності і результативності за критеріями стосовно організації праці, якості виконаної роботи та за професійною відповідністю. Кожен показник залежно від його значущості оцінюється у відсотках, а сума оцінок показників діяльності повинна становити 100%.

Оцінка і загальна оцінка результативності діяльності здійснюється самим державним службовцем із подальшим підтвердженням цієї оцінки його безпосереднім керівником. Надалі самооцінка керівника підтверджується вищим керівником. Загалом механізм оцінки ефективності діяльності державного службовця складається з трьох етапів: оцінка кожного окремого показника діяльності, загальна оцінка ефективності діяльності державного службовця та формулювання висновку про ефективність діяльності державного службовця [19].

На думку українського дослідника Е. Зелінського, нерозвиненість механізмів об'єктивної оцінки державних службовців перешкоджає впровадженню системи ефективних призначень і винагород за результа-

тами діяльності, а також не дозволяє забезпечити просування за посадами найбільш підготовлених, перспективних і результативних співробітників, створюючи вибір кандидатів на заміщення посад не виправдано вузьким і суб'єктивним. Значний негативний вплив на ефективність державної служби робить низький рівень забезпечення державних гарантій, а неадекватна сучасним потребам система оплати праці знижує мотивацію державних службовців і престиж державної служби загалом [14].

Можливість застосування відповідної технології оцінювання на національному рівні в межах однієї окремої держави дає змогу отримати реальні ключові показники ефективності діяльності державної служби по кожному центральному органу виконавчої влади. Останнім часом у ЗМІ з'являються повідомлення про захмарні надбавки чи премії окремих посадовців державної служби. Проте громадянське суспільство України не має чіткого уявлення, на підставі чого ті чи інші керівники державних органів влади отримують премії, різноманітного роду надбавки та доплати.

Наприклад, викликає подив той факт, що на оплату праці та утримання керівників і службовців антикорупційних органів витрачається значно більше коштів, ніж їхня діяльність забезпечує повернення коштів до бюджету держави. Саме тому розробка та імплементація вітчизняного індексу оцінювання ефективності діяльності державної служби та діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування на зразок індексу InCiSE є для України вкрай актуальним завданням.

**Висновки.** В Україні питання державної служби як і раніше гостро стоїть на порядку денному, оскільки довіра до державних службовців серед громадян залишається на досить низькому рівні, зберігається високий рівень корупції, спостерігається досить низька ефективність діяльності державних органів. Незважаючи на дефіцит кваліфікованих фахівців, кадрові служби державних органів влади не досить орієнтовані на здійснення функцій із підбору, оцінки та розвитку персоналу.

Реформи, які складають основу нинішнього розвитку держави, передбачають наявність високого рівня професіоналізму у державних службовців, відповідного рівня компетентності, здатності реалізовувати цілі реформ, виконувати стратегічні завдання державних органів. Саме наявність відповідних критеріїв спонукає до створення ефективної, дієвої та адекватної відповідно до сучасних реалій системи оцінювання ефективності діяльності державних службовців.

Беручи за основу досвід економічно розвинутих країн, аналізуючи особливості та методи застосування належних інструментів, позитивний і негативний досвід, розгляд, відповідний аналіз думок і поглядів академічної спільноти, сучасні інновації, техніки оцінювання персоналу, запозичені з приватного сектору, комплексний підхід загалом до вирішення цього питання сприятиме розвитку державної служби України, підвищить престиж державної служби, її ефективність і довіру громадянського суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Лиманская О.С. Эффективность и результативность служебной деятельности государственных служащих. Вестник экспертного совета. 2017. № 4(11). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-i-rezultativnost-sluzhebnoy-deyatelnosti-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата звернення: 03.06.2020).
2. Штатаина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ. Административная реформа в России. М. : Контракт-Инфра. М, 2006. С. 60–64.
3. Хаджирадева С.К. Професіоналізація державної служби як передумова ефективної реалізації державних програм на регіональному рівні. Акт. пробл. держ. упр. та місц. самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. 18 жовтня 2005 року. О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2005. С. 79–81.
4. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців. Вісн. Держ. служби України. 2003. № 1. С. 65–75.
5. Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців : зб. наук. пр. кол. авт. К. : Вид-во УАДУ, 2001. 188 с.
6. Brown K., Repucci S.A Users's Guide to Measuring Public Administration Performance. [Електронний ресурс]. Режим доступу [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public\\_administration/a-users-guide-to-measuring-public-administration-performance](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/a-users-guide-to-measuring-public-administration-performance) (дата звернення: 05.06.2020).
7. Guideline of the Commissioner for Public Sector Employment [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://publicsector.sa.gov.au/policies-standards/guidelines-and-determinations/> (дата звернення: 05.06.2020).
8. Zvavahera P. An evaluation of the effectiveness of performance management systems on service delivery in the Zimbabwean civil service Journal of Management and Marketing Research [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.aabri.com/manuscripts/131746.pdf> (дата звернення: 06.06.2020).
9. Suleimenova Gulimzhan & Evgeny Kapoguzov & Kabizhan Nurbek & Kadyrova Margarita. (2018). Performance Evaluation of the Government Agencies of Kazakhstan. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. № 11. С. 171–198.
10. Закон про встановлення стратегічного планування та оцінки ефективності у федеральному уряді

“S. 20 – 103rd Congress: Government Performance and Results Act of 1993” [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.govtrack.us/congress/bills/103/s20> (дата звернення: 07.06.2020).

11. Порядок щодо змісту спеціального звіту при оцінюванні діяльності та ефективності державних службовців. Official Gazette 78/06, 128/06. Consolidated version (21.8.2008). [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://pak.hr/cke/propisi,%20zakoni/en/PerformanceAndEfficiencyEvaluationofCivilServants/Performance.pdf> (дата звернення: 08.06.2020).

12. Демидов А.Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 15. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-i-rezultativnost-deyatelnosti-organov-ispolnitelnoy-vlasti> (дата звернення: 08.06.2020).

13. Надточій А.О. Рівень життя як показник ефективності діяльності органів державної влади. Публічне управління XXI століття: форсайтінг успіху : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квітня 2016 року. Х. : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2016. С. 359–362.

14. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. К. : НАДУ, 2016. 296 с.

15. The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index 2017 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.bsg.ox.ac.uk/international-civil-service-effectiveness-index> (дата звернення: 10.06.2020).

16. Ветитнев А.М., Волощук П.В. Система оценки эффективности государственных гражд-

данских служащих: анализ российской и зарубежной практики. Вестник ПАГС. 2016. № 6(57). С. 103–110. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-grazhdanskikh-sluzhaschih-analiz-rossiyskoy-i-zarubezhnoy-praktiki/viewer> (дата звернення: 09.06.2020).

17. Корсунов Д.А., Буров А.В. КРІ как система управления и оценки эффективности деятельности органов власти и местного самоуправления. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/kri-kak-sistema-upravleniya-i-otsenki-effektivnosti-deyatelnosti-organov-vlasti-i-mestnogo-samoupravleniya> (дата звернення: 04.06.2020).

18. Осипова И.Н. Критерии оценки социальной эффективности деятельности служащих. Вестник ПАГС. 2018. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-otsenki-sotsialnoy-effektivnosti-deyatelnosti-sluzhaschih> (дата звернення: 04.06.2020).

19. Цимбалист А.В. Эффективность и результативность государственных и муниципальных служащих. Методы оценки. Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2008. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-i-rezultativnost-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-sluzhaschih-metody-otsenki> (дата обращения: 03.06.2020).

20. Васильева Е.И., Зерчанинова Т.Е., Ручкин А.В. Оценка эффективности деятельности государственных служащих. Управленческое консультирование. № 4(88). С. 14–26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата звернення: 03.06.2020).

## СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### СПІВПРАЦЯ МІЖ ГРОМАДАМИ У РОЗБУДОВІ СОЦІАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ РЕГІОНУ

### COOPERATION BETWEEN TERRITORIAL COMMUNITIES FOR SOCIAL STABILITY IN THE REGION

У статті розглянуто процес співробітництва між громадами з точки зору його значення для досягнення соціальної стійкості регіону. Проаналізовано напрями посилення співпраці між громадами як один із механізмів розкриття їх потенціалу та стимулювання розвитку (на прикладі Західного регіону України) в умовах нової територіальної організації влади (насамперед ширших управлінських та бюджетних можливостей).

Виокремлено та охарактеризовано потенційні шляхи активізації співпраці між громадами в рамках розбудови соціальної стійкості регіону та реалізації його внутрішнього потенціалу. Зазначено, що активізація співробітництва на місцевому рівні посилює позитивний ефект децентралізації, а консолідація зусиль, ресурсних та організаційних можливостей громад для досягнення взаємокорисних цілей може бути здійснена за допомогою широкого спектру методів (проектний менеджмент, спільне просторове планування, створення кластерів і «хабів», краудфандинг).

Наголошено на важливості інклюзивного підходу для забезпечення ефективності та постійності співробітництва між громадами, який передбачатиме участь місцевого бізнесу, агенцій регіонального розвитку, органів самоорганізації населення та громадських об'єднань, наукового та експертного середовища.

Констатовано наявність напрямів, на яких необхідною є активізація зусиль органів місцевого самоврядування, органів державної влади та локальних стейкхолдерів, а саме: 1) використання можливостей стратегування та взаємокоординованого просторового планування, здійснення інформаційно-роз'яснювальної роботи та проведення публічних комунікативних заходів, 2) мобілізація ресурсів для підтримки соціального підприємництва, 3) активізація розвитку громад шляхом ефективного використання потенціалу транскордонного та міжнародного співробітництва, 4) реалізація політики забезпечення соціальної згуртованості громад.

**Ключові слова:** співпраця між громадами, інклюзивність, децентралізація, місцеве самоврядування, розвиток регіону.

The article considers the process of cooperation between territorial communities and its importance for social robustness in the region. They were identified the ways of enhancement of cooperation between the communities as a one of the mechanisms to unlock their potential and stimulation of development (using the example of the Western region of Ukraine) under the conditions of a new territorial organization of power (particularly larger managerial and budgetary opportunities).

The potential ways of cooperation's activization between the citizens within a development of the region's social stability and fulfillment of their internal potential were identified and characterized. It was pointed out, that an activization of cooperation at the community level intensifies a positive effect of decentralization, and consolidation of efforts, resource and organizational capabilities of the communities for achievement of purposes can be performed with the help of wide spectrum of methods (project management, joint spatial planning, creation of clusters and "hubs", crowdfunding).

It was put an emphasis on the importance of inclusive approach for performance of effectiveness and permanency of cooperation between the citizens, that makes provision for a participation of the local business, agencies of regional development, authorities of population self-organization and public associations, scientific and expert community in providing cooperation between the communities.

It was stated the existence of directions where the activation of efforts of the local government bodies and state government bodies and local stakeholders is necessary, namely: 1) using the opportunity of strategic and internal spatial planning and the using of outreach and public communication activities, 2) mobilization of resources to support social entrepreneurship, 3) enhancing community development through effective use of cross-border and interregional cooperation, 4) achieving a high level of social cohesion of communities.

**Key words:** cooperation between territorial communities, inclusion, decentralization, local self-government, regional development.

УДК 352.07:338.2  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.19>

**Головка А.А.**  
к. політ. наук,  
головний консультант  
Національний інститут стратегічних  
досліджень

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Формування спроможних громад, тобто таких, що володіють достатнім ресурсним потенціалом для вирішення місцевих про-

BLEM, є одним із ключових індикаторів успішності реформи місцевого самоврядування та формування нової територіальної організації влади в Україні. Однак 5-річний досвід



реформи децентралізації продемонстрував, що часто в ході вирішення окремих проблемних питань внутрішніх ресурсів громади не досить, тому постає необхідність встановлення мережових зв'язків з іншими громадами. Потреба у консолідації зусиль територіальних громад і досягнення динамічної взаємодії між ними важливі й для підвищення ефективності врядування та координованого просторового планування на локальному рівні.

В сучасних умовах поступової інтеграції України в європейський цивілізаційний простір співпраця між громадами є особливою формою місцевого самоврядування і передумовою активізації розвитку окремих територій і регіонів, чинником їх згуртованості. Така форма співробітництва, окрім встановлення міжмуниципальних зв'язків, повинна передбачати залучення широкого кола місцевих стейкхолдерів (бізнес, громадські організації, агенції регіонального розвитку, університети та науково-дослідні установи), забезпечення співпраці між українськими громадами та відповідними локальними суб'єктами сусідніх з Україною держав (в рамках використання інструментів транскордонного співробітництва).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження процесів співробітництва між громадами в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади репрезентоване в публікаціях таких авторів як А. Ткачук [6], Я. Жаліло [8], О. Шевченко [8], З. Сірик [7], О. Врублевський [2], В. Кравців [4], П. Жук [4] та інших.

В українському науковому та експертному середовищах було проведено дослідження питань визначення способів та інструментів співробітництва між громадами для реалізації потенціалу розвитку регіонів, визначення концептуальних засад міжмуниципального співробітництва (зокрема, між міськими та сільськими територіями), вивчення успішних європейських практик у цій сфері.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Доречними є подальші наукові розвідки щодо питань аналізу співробітництва між громадами як однієї з передумов забезпечення соціальної стійкості та розвитку регіону, виокремлення та характеристика засобів активізації та посилення ефективності кооперації між громадами, стратегування і координоване просторове планування процесу співробітництва між громадами, забезпечення інклюзивності процесу співробітництва, мобілізація внутрішніх ресурсів громад і залучення зовнішніх ресурсів в рамках міжнародної технічної допомоги, забезпечення ефективного проєктного менеджменту.

**Метою статті** є виокремлення та характеристика дієвих засобів активізації співпраці між громадами в рамках досягнення цілей соціальної стійкості регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Активізація ефективної співпраці між громадами не обмежується виключно взаємодією між органами місцевого самоврядування (за координації облдержадміністрацій і центральних органів виконавчої влади). Вона повинна передбачати інклюзивний підхід, що базується на розширенні кола учасників процесу кооперації: місцевий бізнес, агенції регіонального розвитку, університети та їх науково-дослідні підрозділи, окремі науково-дослідні установи, наукове та експертне середовище, представництва міжнародних програм, а також суб'єкти зарубіжних країн (громади та регіони сусідніх країн, міжнародні фонди та організації).

Законодавство (ст. 1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») визначає співробітництво громад як *«відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень»* [9].

З огляду на нормативне визначення співпраці між громадами зумовлена досягненням спільних цілей або вирішенням певних проблем, які становлять спільний інтерес для громад, самостійно їх вирішити складно (або взагалі не можливо). Процес співробітництва є добровільним (результат свідомого рішення, а не зобов'язання, встановлене законом) та зумовлює взаємну відповідальність, рівноправність учасників та спільну мобілізацію наявних ресурсів [7, с. 104].

Станом на початок 2020 року доречно констатувати диференціацію показників інтенсивності співпраці між територіальними громадами в різних регіонах України, якщо брати як індикатор кількість укладених договорів між громадами та кількість громад, які скористалися інструментом міжмуниципального співробітництва. Йдеться про суттєве «відставання» областей Західного регіону (винятком є Львівська область) від середніх показників по країні, особливо від областей-лідерів – Полтавської та Вінницької (Таблиця 1).

Існуючі та потенційні форми кооперації між громадами повинні передбачати не тільки стимулювання розвитку та забезпечення соціальної стійкості громад, але й зміцнення соціаль-

Співробітництво між громадами (станом на 10.01.2020) [5]

Область	Загальна кількість проєктів співробітництва	К-сть громад, які скористалися міжмуніципальним співробітництвом	Область	Загальна кількість проєктів співробітництва	К-сть громад, які скористалися міжмуніципальним співробітництвом
Вінницька	95	169	Миколаївська	3	5
Волинська	27	37	Одеська	2	9
Дніпропетровська	12	29	Полтавська	109	283
Донецька	2	5	Рівненська	16	27
Житомирська	38	77	Сумська	50	60
Закарпатська	4	10	Тернопільська	12	21
Запорізька	9	27	Харківська	25	80
Івано-Франківська	12	39	Херсонська	4	11
Київська	8	9	Хмельницька	11	25
Кіровоградська	11	17	Черкаська	33	91
Луганська	4	9	Чернівецька	6	14
Львівська	23	78	Чернігівська	14	56
Всього проєктів співробітництва / середня кількість на область				530/23	
Всього ініціатив міжмуніципального співробітництва / середня кількість на область				1188/50	

них та управлінських зв'язків між окремими територіями, формування засад згуртованості громад і практичного досвіду взаємодії у вирішенні конкретних місцевих завдань, усвідомлення взаємопов'язаності між співробітництвом громад та їх соціально-економічним добробутом (орієнтація на пошук і конструювання такої моделі взаємовідносин, за якої розвиток однієї громади стає однією з гарантій розвитку інших, що знаходяться з нею у партнерстві).

Погоджуючись із висновками А. Ткачука, О. Сергієнка, О. Лацко, О. Ватаманюк та інших вітчизняних експертів, які сформовані в результаті наукового аналізу європейської практики, доречно підкреслити, що інструменти міжмуніципального співробітництва в країнах ЄС є одним із ключових засобів пом'якшення міжтериторіальних асиметрій у розвитку (особливо між сільськими та міськими територіями).

Важливою характеристикою є наявність ефекту взаємодоповнення потенціалу громад, що на практиці передбачає створення таких умов, за яких добробут і розвиток одного учасника є умовою добробуту та розвитку іншого (наприклад, реалізація потенціалу сільських територій забезпечується завдяки відкриттю доступу до ресурсів місь-

ким територіям). Передовий досвід (зокрема практика країн ЄС) засвідчує важливе значення стратегування та просторового планування для ефективного співробітництва між громадами [6, с. 17].

У цьому контексті слід наголосити на необхідності впровадження *інклюзивного підходу* до політики сприяння розвитку громад, який має замінити все ще існуючі елементи *екстрактивного підходу*. Для розуміння відмінності зазначених вище підходів варто спиратися на ключові положення концепції Д. Аджемоглу та Д. Робінсона, застосовати їх щодо визначення шляхів розкриття потенціалу регіонів та окремих громад, підвищення ефективності управління на локальному рівні.

*Інклюзивний підхід* – створення умов для участі всіх соціальних і національних груп у процесі управління, чіткі правові гарантії та рівні права, безбар'єрність для соціальної активності, посилення взаємозв'язків між суб'єктами (в цьому випадку між громадами) та спільна координація у досягненні цілей, які становлять спільний інтерес.

*Екстрактивний підхід* – наявність перешкод для соціальної активності окремих груп населення: владні інституції монополізовані вузьким колом місцевих еліт, блокування участі населення (або окремих груп) в процесі

управління, формалізованість процесу врядування та недовіра до радчих і консультативних органів, в місцевих управлінців переважають особисті та корпоративні інтереси над інтересами громади [1].

*Найважною є потреба в активізації зусиль на таких напрямках:*

- необхідним є використання можливостей стратегування та взаємокоординованого просторового планування, що включає в себе формування спільних стратегічних документів / планів, коригування вже існуючих документів і планів громад, передбачення цілей активізації співпраці між громадами в обласних стратегіях розвитку (або формування окремого стратегічного документу на обласному рівні, присвяченого активізації співпраці між громадами);

- потреба активізації зусиль щодо проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та публічних комунікативних заходів на локальному рівні з метою посилення компетенцій працівників органів місцевого самоврядування в сфері міжмуніципального співробітництва, транскордонного співробітництва проектного менеджменту;

- доречно констатувати недосконалість і несистемність механізмів мобілізації ресурсів для підтримки ініціативи в сфері соціального підприємництва, що зумовлює потребу в більш широкому застосуванні таких інструментів як краудфандингові ініціативи, створення місцевих «креативних хабів». До того ж важливим аспектом є залучення ресурсів в межах міжнародної технічної допомоги, використання можливостей участі в ініціативах транскордонного співробітництва;

- пошук дієвих методів забезпечення згуртованості громад. Згуртованість громади (як різновид соціальної згуртованості) зумовлює пошук дієвих засобів розвитку в членів громад вмінь і зацікавленість у соціальній активності, що створює умови для зростання згуртованості та соціальної стійкості, підвищення залученості всіх соціальних груп (наприклад, національних меншин, внутрішньо переміщених осіб) до суспільного життя громад.

Набуває значення впровадження прогресивних ініціатив з метою активізації процесів всестороннього співробітництва між громадами:

*1. Забезпечення інклюзивності співпраці між громадами* – співпраця не повинна обмежуватися виключно взаємодією між органами місцевого самоврядування, важливо залучати широкий перелік місцевих стейкхолдерів (місцевий бізнес, кооперативні агенції регіонального розвитку, науково-дослідні установи, університети, експертне та наукове середовище). Це передбачає здійснення таких кроків:

- сприяння активізації співробітництва між місцевим самоврядуванням, агенціями регіонального розвитку та університетами (а саме науково-дослідними підрозділами в структурі університетів) у проведенні тренінгів, практикумів і семінарів щодо особливостей проектного менеджменту, механізмів і форм співробітництва між громадами для новообраних депутатів;

- ініціювання створення на місцях консорціумів і партнерств спільного регіонального планування (за участі агенцій регіонального розвитку, університетів, представників експертного та наукового середовища, координаторів міжнародних програм) для здійснення ефективного управління впровадженням ініціатив та проектів, що становлять спільний інтерес для громад і які громадам складно вирішувати самотійно.

*2. Мобілізація внутрішніх ресурсів для розкриття внутрішнього потенціалу та ефективної кооперації між громадами:*

- сприяння започаткуванню та реалізації краудфандингових ініціатив для співробітництва між громадами щодо об'єднання зусиль та мобілізації наявних у них грошових ресурсів, що передбачає формулювання мети, алгоритму дій і завдань, бюджету. В межах цього кроку необхідним є створення нових краудфандинг-платформ (за аналогом таких сайтів-платформ для краудфандингу як "CrowdCube", "Seedrs" та інших) та використання вже існуючих (наприклад «Спільнокошт») для залучення коштів громад, приватних інвесторів (можливим є як створення єдиної загальнонаціональної платформи, так і платформ на рівні окремих регіонів). Потенційними напрямками фінансування доцільно визначити підтримку ініціатив у сфері соціального підприємництва.

- реалізація кластерного підходу в межах стимулювання співробітництва між громадами шляхом сприяння об'єднанню підприємств, локалізованих на території двох або більше громад, для створення стійких взаємозв'язків між ними, взаємодії із науковими та освітніми установами, місцевим самоврядування з метою підвищення їх конкурентоспроможності. Це зумовлює створення «точок економічного зростання» кластерного типу з подальшим маркетинговим супроводом, промоцією, організаційно-економічною підтримкою;

- сприяння створенню та концентрації кластерних структур, які спеціалізуються на інноваційній підприємницькій діяльності (мобілізація ресурсів та об'єднання зусиль підприємств та установ в реалізації інноваційних проектів) та подальше залучення місцевих громад до їх

функціонування. В рамках цього – створення «креативних Хабів» і спеціалізованих форм сприяння бізнес-ініціативам (наукових парків, «бізнес-інкубаторів») – організацій, які можуть використовувати наявні в них ресурси та інфраструктуру для розвитку в сфері нетворкінгу, бізнес-ініціативності та підтримки фрілансерів, насамперед у сфері креативної економіки, культури та творчих індустрій. Можливим варіантами може стати створення таких «платформ» при університетах, некомерційних організаціях (у перших двох випадках важливим буде пошук грантових джерел фінансування) або в якості бізнес-проектів.

**3. Стратегування розвитку громад в умовах співробітництва:**

– ініціювати розробку окремих регіональних стратегій активізації співробітництва між громадами (з огляду на потреби регіону та визначені напрями розвитку) або виділити для цього пункту окремий розділ в уже сформованих регіональних програмах;

– планування та проведення на місцевому рівні циклу заходів (у форматі презентацій, «круглих столів, нарад / консультацій) для інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо механізмів, форм та основних переваг співробітництва між громадами; має включати в себе інформаційний супровід – висвітлення успішних прикладів і «кейсів» у місцевих ЗМІ, соціальних мережах, а також на сайтах держустанов.

**4. Забезпечення соціальної згуртованості громад** – досягнення достатнього рівня солідарності та соціальної єдності всередині громади та між громадами у досягненні соціально значимих цілей і при вирішенні спільних проблем, подоланні ізольованості окремих соціальних груп [3, с. 149]. З огляду на це важливим є забезпечення інклюзивності врядування на місцевому рівні – максимальне включення широкого кола представників громад у процес прийняття рішень, що є чинником підвищення легітимності і дозволить згуртувати громади:

– використання телекомунікаційних інструментів та «прямого включення» (live-трансляції через відеохостинг YouTube, соцмережу Facebook та інші засоби) в рамках проведення громадських слухань для якомога ширшого залучення членів громади до безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування (комунікації з місцевими депутатами, обговорення з ними проблемних питань і внесення пропозицій щодо їх вирішення). Створення на сайтах місцевого самоврядування онлайн-платформ для створення та реєстрації електронних петицій зі збору електронних підпи-

сів, висловлення підтримки / не підтримки рішень органів місцевого самоврядування шляхом електронного голосування;

– створення ініціативних груп із представників громади для вирішення конкретних місцевих проблем шляхом консультацій із представниками органів місцевого самоврядування, локальними стейкхолдерами щодо наявності проблем у тій чи іншій сфері та шляхів їх вирішення; аналіз наявних можливостей і ресурсів для вирішення конкретної проблеми; підготовка плану вирішення проблеми та здійснення запланованих заходів, залучення необхідних для цього ресурсів; моніторинг виконання запланованих заходів і загальна оцінка їх дієвості у вирішенні проблеми.

Набуває значення закріплення перерахованих напрямів активізації співробітництва між громадами в регіональних стратегіях розвитку, а також реалізація відповідних дій з боку органів місцевого самоврядування та органів державної влади (за загальної координації Міністерства розвитку громад та територій України).

Загалом має відбутися зміна підходів у сфері міжмуніципального співробітництва в напрямі орієнтації на інклюзивність (співпраця з місцевими стейкхолдерами) і взаємодоповнення та формування стійких взаємозв'язків між учасниками. Важливо використовувати співробітництво між громадами як один зі шляхів створення оптимальних умов для досягнення соціальної стійкості регіону, реалізації потенціалу громад і коригування структурних деформацій регіонів.

**Висновки.** Забезпечення кооперації між громадами є однією з передумов соціальної стійкості та розкриття їх внутрішнього потенціалу, активізації розвитку регіону в умовах нової територіальної організації. У цьому контексті співпраця між громадами передбачає не тільки активізацію взаємодії між локальними спільнотами та місцевим самоврядуванням, але й використання ресурсу інклюзивності – залучення та взаємодію із місцевими стейкхолдерами (місцевий бізнес, агенції регіонального розвитку, науково-дослідні та експертні установи, відповідні підрозділи університетів, громадянське суспільство), що розширює можливості стимулювання співпраці між громадами, підвищує рівень їх згуртованості.

З огляду на конкурентні переваги саме Західного регіону (насамперед йдеться про географічну близькість до ЄС, позитивний екологічний імідж) доречно констатувати наявність «простору» для співпраці між

громадами в рамках транскордонного співробітництва (спільна участь в операційних програмах транскордонного співробітництва, використання можливостей міжнародної технічної допомоги), реалізація кластерного підходу в рамках співпраці (особливо в туристично-рекреаційній та аграрній сферах), сприяння впровадженню інноваційних проєктів та ідей.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Acemoglu D., Robinson J. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New-York : Crown Publishers. URL: <http://norayr.am/collections/books/Why-Nations-Fail-Daron-Acemoglu.pdf>.
2. Врублевський О. *Співробітництво територіальних громад»* (бібліотечка місцевого самоврядування). Київ : ЮСТОН, 2018. 56 с.
3. Головка А. Соціально-економічні та соціально-політичні чинники згуртованості громад (на прикладі Західного прикордоння України). *Епістемологічні дослідження в філософії, соціальних і політичних науках*. 2020. № 3(1), С. 148–155.
4. Кравців В.С., Жук П.В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2, С. 107–112.
5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січня 2020 року). *Децентралізація в Україні* : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.
6. Огляд ситуації щодо впровадження партнерств міських і сільських територіальних громад в умовах децентралізації та змін у державній регіональній політиці в Україні: аналітична записка / А. Ткачук, О. Сергієнко, О. Лацко, О. Ватаманюк та ін. Київ, 2019. 28 с.
7. Сірик З.О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16, С. 102–107.
8. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін.; за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 30.07.2020).

## СЕКЦІЯ 5

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**БЕЗПЕКОВИЙ ЧИННИК У МІЖНАРОДНИХ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЯХ  
ЗА УЧАСТІ ДЕРЖАВНИХ ІНФОРМАЦІЙНО-БІБЛІОГРАФІЧНИХ ЦЕНТРІВ  
SAFE FACTOR IN INTERNATIONAL STRATEGIC COMMUNICATIONS  
WITH THE PARTICIPATION OF STATE INFORMATION AND  
BIBLIOGRAPHY CENTERS**

*У статті досліджується безпековий складник міжнародних стратегічних комунікацій, які відбуваються за участю вітчизняних державних інформаційно-бібліографічних центрів. Проаналізовані основні підходи до визначення поняття «стратегічні комунікації вітчизняних дослідників», а також їх колеги із країн Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та Російської Федерації. Запропоновано власне визначення терміну «стратегічні комунікації». Розглянуто матеріали Доктрини інформаційної безпеки України в частині, що стосується стратегічних комунікацій і стратегічних нарративів.*

*Визначено, що нині найбільшу небезпеку становлять деструктивні інформаційні впливи, які спрямовуються ззовні на інформаційний простір України, особливо з боку міжнародних ісламістських рухів та Російської Федерації. Територія України, починаючи з 70-х років минулого століття, використовується для транспортування радикальних ісламістів з Близького Сходу до країн Західної Європи. Це також завдає Україні додаткових репутаційних збитків на міжнародному рівні.*

*Одним із найбільш привабливих об'єктів для поширення радикальної ісламістської літератури прихильники цих рухів можуть вважати інформаційно-бібліографічні центри. У цьому разі беруться до уваги не тільки можливості поповнення книжкових фондів літературою відповідної спрямованості, але й активна виставкова робота, що здійснюється центрами.*

*Зазначено, що друковані та електронні носії, які містять вигідні Російській Федерації стратегічні нарративи, можуть надходити до інформаційно-бібліографічних центрів у прихованому вигляді (як наукові видання з Республіки Польщі, Чеської Республіки, Австрійської республіки, Угорської республіки, країн Балтії та інших суб'єктів Європейського Союзу), кінцевим бенефіціаром яких є підконтрольні Російській Федерації організації, створені для здійснення деструктивного інформаційного впливу. Запропоновані заходи з протидії негативним інформаційним впливам із використанням наявних можливостей державних інформаційно-бібліографічних центрів.*

**Ключові слова:** *інформаційно-бібліографічні центри, соціальні комунікації, стратегічні комунікації, інформаційна безпека, політичний іслам, інформаційний простір.*

*The article examines the security component of international strategic communications, which take place with the participation of domestic state information and bibliographic centers. The main approaches to defining the concept of strategic communication of domestic researchers, as well as their colleagues from the European Union, the United States and the Russian Federation are analyzed. The own definition of the term strategic communications is offered.*

*The materials of the Doctrine of Information Security of Ukraine are considered, in the part concerning strategic communications and strategic narratives. It has been determined that today the greatest danger is posed by destructive information influences directed from the outside to the information space of Ukraine, especially by international Islamist movements and the Russian Federation. In addition, it has been shown that the territory of Ukraine has been used since the 1970s to transport radical Islamists from the Middle East to Western Europe. It also inflicts additional reputational damage on Ukraine at the international level.*

*Proponents of these movements may consider information and bibliographic centers to be one of the most attractive targets for the spread of radical Islamist literature. In this case, not only the possibility of replenishing the book collections with literature of the relevant orientation is taken into account, but also the active exhibition work carried out by the centers. It is noted that printed and electronic media containing strategic narratives beneficial to the Russian Federation can enter information and bibliographic centers in a covert form (as scientific publications from the Republic of Poland, the Czech Republic, Austria, Hungary, the Baltic States and other European countries. Union), the ultimate beneficiary of which are organizations controlled by the Russian Federation, created to exercise destructive information influence. Measures to counteract negative information influences using the available capabilities of state information and bibliographic centers are proposed.*

**Key words:** *information and bibliographic centers, social communications, strategic communications, information security, political Islam, information space.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.20>**Аулін О.А.**к. філос. наук,  
старший науковий співробітник  
Національна бібліотека України  
імені В.І. Вернадського

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах світу, який глобалізується, постійно зростає роль міжнародних комунікацій. Насамперед це стосується науково-освітніх і культурних обмінів, коли представники різних народів обмінюються власним досвідом з вирішення важливих проблем, що виникають перед людством загалом або окремими соціальними групами.

Поруч із цим важливу роль відіграють політико-дипломатичні та військово-політичні контакти. Їх основні цілі – не допустити розгортання повномасштабної війни, локалізувати або попередити ті негативні наслідки, які виникають у разі застосування традиційної зброї. Проте іноді вони використовуються з маніпулятивною метою. В умовах гібридної війни, яка точиться з боку РФ проти нашої країни, великого значення набуває ефективно використання наявних і створення нових каналів комунікації. Тому актуалізується проблема модерних стратегічних комунікацій, тобто комплексної участі державних закладів у формуванні нарративів, спрямованих на цільову аудиторію.

У згаданому контексті значно посилюється роль інформаційно-бібліографічних центрів (далі – ІБЦ) на зразок НБУВ імені В.І. Вернадського (далі – НБУВ), за базі яких може здійснюватися вивчення наявних і потенційних загроз, пов'язаних з участю таких центрів у міжнародній стратегічній комунікації. Зокрема, безпековий контекст набуває особливого значення під час міжнародних комунікацій з мусульманськими суб'єктами інформаційної діяльності, частина з яких створює і розповсюджує відверто ісламістські нарративи. Крім ісламістського, інші світові центри сили також намагаються впливати у власних інтересах на інформаційний простір України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багато аспектів проблем, що торкаються міжнародних стратегічних комунікацій, науково-інформаційної діяльності українських ІБЦ, а також інформаційної безпеки розкрито в працях О. Ауліна [1], С. Богданова [2], К. Галаган [9], В. Горового [3], Л. Дубровіна [3], С. Корман [7], П. Корніш [8], В. Ліпкан [4], Д. Хольцхаузен [9] та інших науковців.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Нині відсутні роботи, присвячені аналізу безпекового складника стратегічних комунікацій, які відбуваються за участі ІБЦ та охоплюють сферу інформаційної співпраці із закордонними країнами. Такий стан речей може негативно вплинути на міжнародні комунікації в зазначеному напрямі.

**Мета статті** – аналіз актуальних і потенційних загроз, які є або можуть стати наслідками міжнародних стратегічних комунікацій за участю інформаційно-бібліографічних центрів. Поруч із цим розглядатимуться заходи з протидії негативним інформаційним впливам в межах згаданого сегменту стратегічних комунікацій.

**Виклад основного матеріалу.** Нині стратегічні комунікації (далі – СК) перетворюються на окремий важливий інструмент для вирішення багатьох завдань, які в минулому здебільшого вирішувалися із застосуванням збройних та/або економічних чинників. Внаслідок широкого вживання згаданого вище терміну спостерігається розмивання його субстанційних характеристик. Тому на початку дослідження ми розглянемо основні підходи до визначення поняття «стратегічні комунікації», які пропонуються вітчизняними й закордонними авторами. Серед закордонних основну увагу ми приділятимемо роботам дослідників із США, провідних країн Євросоюзу та РФ, які мають значний досвід використання СК, у тому числі в кризові періоди.

У загальному вигляді СК розглядаються західними вченими як цілеспрямовані комунікації, що здійснюються суб'єктом для виконання своєї місії [10]. На думку дослідника RAND Corporation Крістофера Пола, СК – це «скоординовані дії, повідомлення, образи та інші види оповіщення й залучення, спрямовані на інформування, вплив і переконання певних цільових аудиторій на підтримку цілей держави» [11].

Експерти Chatham House визначають СК як «систему взаємопов'язаних дій на стратегічному, оперативному і тактичному рівнях управління, що спрямована на досягнення розуміння інтересів і потреб цільових аудиторій і виявляє ефективні методи й механізми активації та підтримки певних типів поведінки з боку цих аудиторій» [9]. У 2017 році в США вийшов збірник статей «Стратегічна комунікація: новий порядок денний у комунікації», в якому йдеться про те, що останніми десятиліттями відбулися важливі зміни в домінуючих моделях СК. Монологічні з низ були замінені на діалогічні [8].

Російські дослідники пропонують свої підходи до визначення стратегічних комунікацій. Спільним для них є розуміння стратегічних комунікацій як гранично широкої за своїм охопленням діяльності, пов'язаної з досягненням стратегічних цілей, необхідністю синхронізації дій організації для вирішення поставлених завдань, просуванням або зміною культурних

(ідеологічних) цінностей у свідомості цільових аудиторій, поліпшенням іміджу держави на міжнародній арені [2].

У Доктрині інформаційної безпеки України (далі – Доктрина) «стратегічні комунікації – скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави: публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» [7]. На думку українських дослідників В. Горового та В. Ліпкана, стратегічні комунікації на сучасному етапі розвитку цивілізаційних відносин покладено в основу гарантування реалізації національних інтересів і просування цілей держави [3, 5].

У контексті, який нас цікавить, стратегічні комунікації можуть бути визначені як «системне, скоординоване використання комунікативних можливостей держави, спрямованих на просування її цілей, шляхом досягнення розуміння інтересів та потреб цільових аудиторій і виявлення ефективних методів та механізмів активації і підтримки певних типів поведінки з боку цих аудиторій».

Згідно з визначеними у Доктрині загрозами інформаційній безпеці України гіпотетично можна визначити основні суб'єкти, які здійснюють з-за кордону вплив на інформаційний простір України. Це Російська Федерація, ісламський світ, Китай, США і Євросоюз.

Якщо брати до уваги вимоги Доктрини й відштовхуватися від ролі ІБЦ у міжнародних стратегічних комунікаціях, то одним із найнебезпечніших стає ісламський чинник. У цьому випадку не йдеться про всі мусульманські країни та/або міжнародні релігійні чи релігійно-політичні об'єднання. Ми говоримо лише про ісламістів, які намагаються завдяки власній інтерпретації священних мусульманських книг підбурити одновірців на захоплення політичної влади з метою відновлення всесвітнього халіфату. Саме з такого руху як «Брати-мусульмани» вийшов свого часу лідер «Ісламської держави» Аль-Багдаді, а засновник «Аль-Каїди» Усама бен Ладен активно співпрацював із «братами».

Нині на території України функціонує філіал міжнародного ісламістського релігійно-політичного об'єднання Хізб ут-Тахрір аль-Ісламі, засновники якого орієнтують прихильників на створення халіфату. Крім того, існують організації, які періодично видають і розповсюджують праці ідеологічно наближених до руху «Братів-мусульман» авторів: Юсуфа Кардаві, Саїда Кутба, Мухаммада аль-Газалі тощо [4, с. 299–310].

На думку вітчизняних і закордонних експертів, територія України, починаючи з 1970-х

років, використовується для транспортування радикальних ісламістів із Близького Сходу до країн Західної Європи. Це також завдає Україні додаткових репутаційних збитків на міжнародному рівні.

Одним із найпривабливіших об'єктів для поширення радикальної ісламістської літератури прихильники цих рухів можуть вважати ІБЦ на зразок НБУВ. У такому разі беруться до уваги не тільки можливості поповнення книжкових фондів літературою відповідної спрямованості, але й активна виставкова робота, яку здійснює НБУВ. Наприклад, під час чергової виставки, присвяченої мусульманській тематиці, читацькій аудиторії можуть бути представлені книги С. Кутба та інших апологетів ісламізму. Поруч із цим додатково впливає на відвідувача високий статус НБУВ, як відомого і авторитетного інформаційного й наукового центру.

Інформаційні впливи з боку РФ, яка здійснює військово-політичну та інформаційну агресію щодо України, також несуть серйозну загрозу. Хоча це не стосується сегменту міжнародних стратегічних комунікацій за участю ІБЦ, але друковані та електронні носії, що містять вигідні Кремлю стратегічні наративи, можуть надходити до ІБЦ у прихованому вигляді. Наприклад, як наукові видання з Польщі, Словаччини, країн Балтії та інших суб'єктів ЄС, кінцевим бенефіціаром яких є підконтрольні Москві організації, створені для здійснення деструктивного інформаційного впливу.

Стратегічні комунікації за участю українських ІБЦ із США та країн Євросоюзу вважаються найменш безпечними для України. Це відбувається завдяки близьким культурним традиціям, а також політико-економічним спрямуванням офіційного Києва до євроатлантичної інтеграції. Водночас слід брати до уваги, що книги та інші зразки друкованої продукції можуть містити в собі такий стратегічний наратив: «Західні країни є єдиними носіями загальнолюдських цінностей, тому вони мають право здійснювати свою «просвітницьку» місію в інших країнах різними, іноді досить жорсткими способами».

Для китайського інформаційного впливу характерним є вкорінення у свідомість цільових аудиторій думки про те, «що нині Китай вірний тисячолітнім традиціям «серединної імперії». Відповідно до цієї концепції прийнято вважати, що КНР, як і попередні китайські державні утворення, не здатна на відверту військово-політичну експансію, якщо в її правлячого класу відсутня впевненість у здатності абсолютно безболісно для себе «переварити»



окуповані території. При цьому здебільшого увага звертається на наявність у вірогідних об'єктів китайської експансії ядерної зброї або союзницьких стосунків із членами «атомного клубу» і робиться висновок, що військових зіткнень не відбудеться. Проте ситуація з Тибетом і вторгненням у 1979 році у В'єтнам свідчать про зворотне [1, с. 60–67].

**Висновки.** Отже, в сучасних умовах стратегічні комунікації перетворюються на окремий важливий інструмент для вирішення багатьох проблем, які в минулому розв'язувалися переважно із застосуванням збройних та/або економічних чинників. Стратегічні комунікації можуть бути визначені як «системне, скоординоване використання комунікативних можливостей держави, спрямованих на просування її цілей, шляхом досягнення розуміння інтересів і потреб цільових аудиторій і виявлення ефективних методів і механізмів активації та підтримки певних типів поведінки з боку цих аудиторій».

Якщо брати до уваги інформаційні загрози й відштовхуватися від ролі ІБЦ у міжнародних стратегічних комунікаціях, то найбільш небезпечними стають ісламістський та російський чинники. Для ісламістських організацій, які нині намагаються публікувати і розповсюджувати в Україні праці своїх ідеологів, значний інтерес можуть становити ІБЦ на зразок НБУВ.

Друковані та електронні носії, що містять вигідні Кремлю стратегічні наративи, можуть надходити до ІБЦ у прихованому вигляді (як наукові видання з Польщі, Словаччини, країн Балтії та інших суб'єктів ЄС), кінцевим бенефіціаром яких є підконтрольні Москві організації, створені для здійснення деструктивного інформаційного впливу.

Завадити проникненню у фонди ІБЦ ідеологічно небезпечних матеріалів можна за рахунок організації системного аналізу паперових та інших носіїв інформації, яка надходить до НБУВ тощо із згаданих вище країн, щодо

їх можливого використання для здійснення деструктивного впливу на інформаційний простір України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ауліна О.В. Політична міфологія в інформаційних війнах. Монографія. Київ : Видавець Бихун В.Ю., 2018. 168 с.
2. Богданов С.В. «Стратегические коммуникации: концептуальные подходы и модели для государственного управления». URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/61\\_2017bogdanov.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/61_2017bogdanov.htm) (дата звернення: 10.07.2020).
3. Горовий В.М. Соціальні інформаційні комунікації, їх наповнення і ресурс : монографія / за наук. ред. Л.А. Дубровіна. Київ : НБУВ, 2010. 230 с.
4. История Востока: в 6 т. Т. 5. Восток в новейшее время: 1914-1945 гг. / відп. ред. Р.Г. Ланда. Москва : Вост. лит., 2006. 717 с.
5. Ліпкан В. Експертний висновок на проект Стратегії розвитку ефективних комунікацій у ЗСУ. URL: <http://goal-int.org/ekspertnij-visnovok-na-proekt-strategii-rozvitku-efektivnix-komunikaciju-zsu> (дата звернення: 10.07.2020).
6. Стратегічні комунікації в міжнародних відносинах. Монографія. Київ : Вадекс, 2019. 442 с.
7. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> (дата звернення: 10.07.2020).
8. Corman S.R., Trethewey A., Goodall B.A. 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas. From Simplistic Influence to Pragmatic Complexity. URL: <https://csc.asu.edu/wp-content/uploads/pdf/114.pdf> (дата звернення: 08.07.2020).
9. Cornish P., Lindley-French J., Yorke C. Strategic Communications and National Strategy / A Chatham House Report. September 2011. P. 4. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/r0911es%E2%80%9393stratcomms.pdf> (дата звернення: 08.07.2020).
10. Hallahan K., Holtzhausen D., Van Ruler B., Vercic D., Siramsh K. Defining Strategic Communication. *International Journal of Strategic Communication*. 2007. № 1. P. 4.
11. Paul Chr. Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates. Santa Barbara, CA : ABCCLIO, 2011. P. 17.

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗМІЦНЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У ПЕРІОД ПАНДЕМІЇ COVID-19

## SOME ISSUES OF STRENGTHENING OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY DURING THE COVID-19 PANDEMIC

У статті наведені нагальні питання щодо удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в період пандемії Covid-19 та впливу інформаційної безпеки особистості на її поширення. Зазначено, що завдяки прогалинам в інформаційній політиці держави людина може не відчувати загрози для свого життя. Статистика зростання кількості хворих поступово перестає впливати на коректування соціальної поведінки громадян. В умовах пандемії Covid-19 раніше сформовані та усвідомлені багатьма поколіннями людей правила поведінки з хворими не спрацьовують. У сучасних умовах для мінімізації ризику захворювання необхідно дистанціюватися від осіб, які знаходяться без маски. Новою суспільно-корисною нормою поведінки особистості можна вважати обов'язковість носіння маски в громадських місцях (розглядаючи себе потенційно хворим).

Надані рекомендації щодо удосконалення адміністративної відповідальності за порушення правил карантину, санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним хворобам. Акцентовано увагу на доцільності внесення змін до санітарних норм і правил щодо облаштування магазинів, театрів, кінотеатрів, закладів охорони здоров'я, перукарень, інших закладів надання послуг населенню.

Зазначено, що негативному розвитку ситуації сприяють недосконале усвідомлення різними категоріями людей (посадові та службові особи органів державної влади і місцевого самоврядування, а також пересічні громадяни) вичерпного переліку громадських місць, видів господарської діяльності, пов'язаних зі значним ризиком розповсюдження хвороби.

Звернуто увагу на доцільність удосконалення інформаційної політики держави та зв'язок зазначених проблем з особливостями сприйняття інформації людиною, станом інформаційної безпеки особистості у суспільстві. Надані рекомендації щодо цілеспрямованого застосування державою у період пандемії Covid-19 організаційних, адміністративних, економічних, правових, соціально-психологічних механізмів державного управління та механізму двобічного симетричного діалогу органів державної влади із суспільством.

**Ключові слова:** інформаційна безпека особистості, пандемія Covid-19, механізми

державного управління, адміністративна відповідальність, інформаційна безпека, інформаційна культура.

The article presents urgent issues on improving the activities of public authorities and local governments during the Covid-19 pandemic and the impact of the individual information security on its spread. It is noted that due to gaps in the information policy of the state a person may not feel threatened for his life. Statistics on the growth of the patient's number time to time ceases to affect the correction of social citizen's behavior.

It is noted that in the conditions of the Covid-19 pandemic, the rules of patient's treatment previously formed and understood by many generations of people do not work. In modern conditions, to minimize the risk of disease, it is necessary to oneself distance from people who are without a mask. A new socially useful norm of personal behavior can be considered the obligation to wear a mask in public places (himself is considering potentially ill).

It is provided recommendations for improving administrative liability for violations of quarantine rules, sanitary rules and regulations for the prevention of infectious diseases. Emphasis is placed on the expediency of making changes to sanitary norms and rules for the arrangement of shops, theaters, cinemas, health care facilities, hairdressers and other facilities for the provision of services to the population.

It is noted that the negative development of the situation is facilitated by imperfect awareness of various people categories (officials and public officials authorities and local governments, as well as ordinary citizens) of an exhaustive list of public places, economic activities associated with significant risk of disease.

It is emphasized to the expediency of improving the information policy of the state and the connection of these problems with the peculiarities of human information perception, the individual information security state in society. It provided recommendations for the purposeful application of the state during the Covid-19 pandemic organizational, administrative, economic, legal, socio-psychological mechanisms of public administration and the mechanism of bilateral symmetrical dialogue of public authorities with society.

**Key words:** individual information security, pandemic Covid-19, mechanisms of public administration, administrative responsibility, information security, information culture.

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.21>

Кукін І.В.

к. наук з держ. упр.,

перший заступник начальника

Головного центру управління службою

Державна прикордонна служба України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** З грудня 2019 року міжнародна спільнота зіткнулася з новим викликом для виживання людства, який зумовлений пандемією Covid-19, який залишається не досить дослідженим вірусом. Так, у всьому світі, за станом на 31 липня 2020 року зазначеною хворобою заразилися 17 752 708

осіб, з них 682 393 померли [1]. Кількість постраждалих людей продовжує збільшуватися. В Україні 31 липня 2020 року було зафіксовано черговий антирекорд з кількості госпіталізованих, загальна кількість активних хворих на коронавірус складає 29 439 осіб, найвищий показник летальності – 5,1% (Кіровоградська область) [2].

Зважаючи на відсутність вакцини та ефективних ліків від зазначеної хвороби, необхідність введення та жорсткого дотримання карантинних обмежень, пов'язаних із тимчасовим припиненням окремих видів господарчої діяльності, є нагальними питаннями в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з метою вжиття заходів з удосконалення механізмів державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з питань охорони громадського здоров'я розглянуті у роботах В.К. Ляшко, М.В. Долгіх, В.В. Карлаша, А.Є. Бакая, Д.А. Купрієнка, О.В. Лучинської, Г.Т. Терешкевича та інших дослідників.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на проведені заходи, питання організації спільної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо протидії поширенню соціально-небезпечних хвороб шляхом зміцнення інформаційної безпеки особистості залишаються не досить дослідженими.

**Мета статті.** Мета дослідження – визначення нагальних питань щодо удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в період пандемії Covid-19 та впливу інформаційної безпеки особистості на її поширення.

**Виклад основного матеріалу.** Оптимальна система охорони здоров'я має передбачати ієрархічну будову: налагодження зв'язків між суб'єктами та об'єктами управління; врахування особливостей стану здоров'я населення, особливостей його способу життя й харчування; механізм медичного страхування. Важливим фактором підтримання здоров'я особистості можна вважати постійне підвищення її культурного рівня та базових знань у сферах медицини, фармакології, біоінженерії тощо [3, с. 71]. Крім цього, побудова системи охорони здоров'я потребує врахування принципів законності, прозорості, системності, результативності, прогнозованості, пріоритетності, соціальної відповідальності, запобігання негативним наслідкам [4, с. 162].

Медичне забезпечення у Збройних Силах країн НАТО базується на принципах відповідності Гагській і Женевській конвенціям (зокрема, неупереджене ставлення до хворих, врахування їх потреб і наявних для їхнього лікування ресурсів); дотримання стандартів надання медичної допомоги; проведення профілактичних заходів щодо запобігання хворобам; розподіл заходів на профілактичні, невідкладні, реанімаційні, евакуаційні, спе-

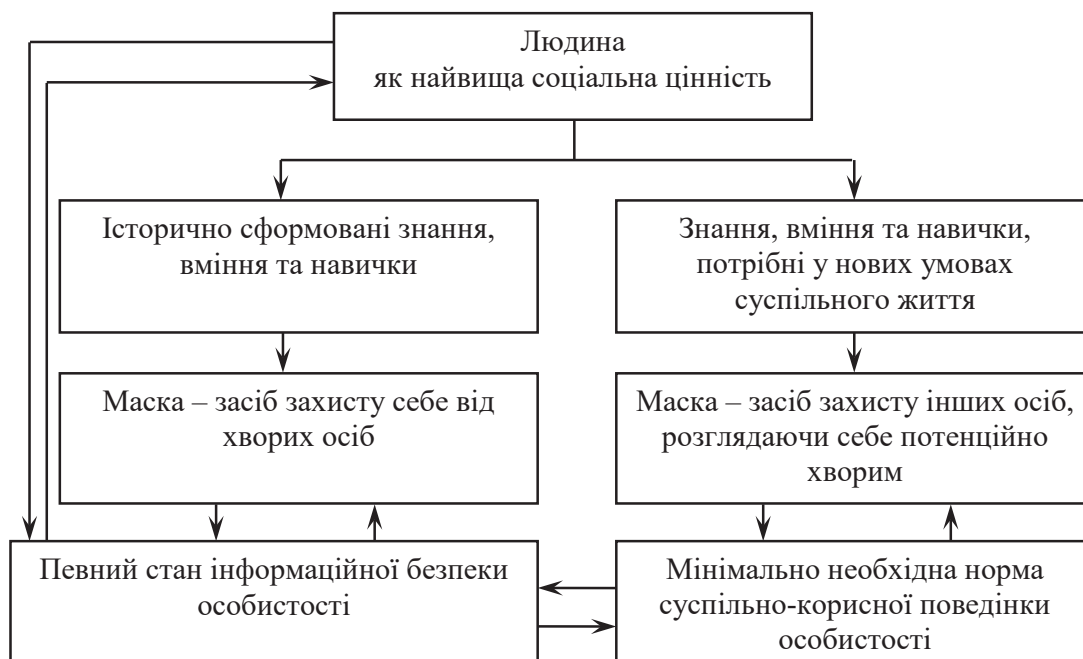
ціалізовані; безперервності медичної допомоги [5, с. 138].

На думку О.В. Лучинської, соціально-небезпечні хвороби виникають у результаті впливу на людський організм певного біологічного чинника; ризикованої поведінки особи у суспільстві. Для їх профілактики необхідний цілеспрямований вплив на суспільство державних інституцій; активізація діяльності медичних закладів; використання механізмів державно-громадської взаємодії. Під час планування заходів профілактики доцільно враховувати макрофактори; соціальні та економічні чинники; поведінку особистості та її правосвідомість; біологічні та медичні фактори; особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; чинну нормативно-правову базу [6].

Особливістю діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в період пандемії Covid-19 можна вважати наявність випадків, коли зовнішні симптоми захворювання не виявляються; існують економічні та ситуативні обмеження використання всіма членами суспільства повного комплексу засобів індивідуального захисту від коронавірусу під час ведення господарчої діяльності та у побуті. Зважаючи на те, що зараження людини може відбуватися через очі, для протидії поширенню захворювань можна обмежитися носінням маски потенційно хворою людиною. Це потребує формування органами державної влади у членів суспільства нових знань, умінь і навичок щодо порядку та правил носіння маски в громадських місцях, що показано на Рис. 1.

Майже кожна особа хворіла на гострі респіраторні захворювання, які не передаються через очі людини. При вимушеному контакті з хворим було досить одягати маску. В нових умовах це правило не спрацьовує. Для мінімізації ризику захворювання необхідно дистанціюватися від осіб, які знаходяться без маски. На нашу думку, відмінності усвідомлення людиною нових реалій соціального життя пов'язані з певним станом її інформаційної вразливості або інформаційною безпекою особистості (Рис. 1). Її зміцнення може бути досягнуте шляхом підвищення інформаційної культури.

Телевізійні новини виходять у звичайному форматі, диктори ведуть розмови без масок. Незважаючи на численні порушення правил носіння маски в громадських місцях, в оголошеннях у транспорті та в супермаркетах увага акцентується лише на необхідності її мати. Це призводить до того, що людина перестає відчувати загрози для свого життя. Тривожна статистика щодо зростання кількості хворих і померлих перестає впливати на корегування соціальної поведінки громадян.



**Рис. 1. Відмінності раніше здобутих людиною та необхідних у період пандемії Covid-19 знань, умінь і навичок**

Людська гідність існує, коли людина вільно діє на основі принципу автономії. Немає жодної соціальної причини, яка може виправдувати дії або бездіяльність, що спричиняють смерть будь-якої людини. Навіть тимчасове обмеження життєвих цінностей має бути об'єктивно виправдано необхідністю досягнення більш вищого добра. Зважаючи на це, впровадження світоглядно-філософських засад біоетики в діяльність органів публічного управління залишається актуальним [7, с. 95].

На думку Д.А. Терещенко, людський капітал формується на нано-(суб'єкт управління – конкретна людина); мікро-(забезпечується впливом різноманітних організацій); мезо-(суб'єкт управління – регіональні органи державної влади); макро-(забезпечується діяльністю центральних органів державної влади) рівнях і в рамках організаційного, адміністративного, правового і економічного механізмів державного управління, шляхом виконання економічної, соціальної, інноваційної і стимулюючої функцій. Соціальна відповідальність має розглядатися як результат синергетичної взаємодії людського, соціального і морального капіталів всіх взаємодіючих у суспільстві суб'єктів [8, с. 104].

Стрімке поширення пандемії коронавірусу Covid-19 на території Російської Федерації ніяк не вплинуло на перегляд нею зовнішньої агресивної політики. Навпаки, країна-агресор використовує масштаб негативних наслідків пандемії в багатьох країнах світу в інформаційній війні. Так, Х. Катариною, В. Дендіним,

М. Довгим наведені численні приклади неправдивої інформації російських пропагандистів, спрямовані на залякування населення та підризу його довіри до своїх урядів. Зокрема, Російська Федерація намагається безпідставно звинуватити США та НАТО у розповсюдженні вірусу, провокуються конфлікти населення з трудовими мігрантами. Є випадки, коли фотографії жахливого стану російських лікарень видаються за українські [9].

Через недосконалість вжитих в Україні методів правового регулювання та механізму двобічного симетричного діалогу із суспільством існують внутрішні інформаційні загрози особистості під час пандемії Covid-19. Вони зумовлені недостатнім рівнем особистої культури окремих громадян, недосконалістю процесів інформування населення органами державної влади про вжиті заходи та норми права.

Так, критикуючи виступ головного санітарного лікаря України, Т. Стрільчак на сторінці інтернет-видання Times.ZT стверджує, що носіння людиною маски не потрібне, тому що вона не захищає людину від інфікування [10]. Дійсно, ще 31 січня 2020 року Міністерством охорони здоров'я України була оприлюднена Інструкція лікарям, де до комплекту засобів захисту від вірусу Covid-19 були віднесені респіратор (№ 95 або EU FFP2); захисні окуляри або щиток для обличчя; ізоляційний (захисний) халат; рукавички [11].

У Стандартах медичної допомоги додатково передбачена можливість використання

хірургічної (медичної) маски замість респіра-тора (класу захисту не нижче FFP2) [12, с. 3]. У виступі В. Ляшко йшлося про те, що інфікована людина може не відчувати хвороби. Носіння маски хворим зменшує загрози поширення інфекції. В умовах пандемії кожна особа має вважати себе потенційно інфікованою [13].

На жаль, багато не компетентних людей продовжують на власний розсуд тлумачити рекомендації Міністерства охорони здоров'я України та Всесвітньої організації охорони здо-ров'я. Так, Митрополит Павло пояснював пастві, що захворювання людини пов'язані лише з її гріхами та запрошував громадян на обряди богослужіння під час карантину [14]. Аналогічну думку висловлював відомий український боксер О.О. Усик, до порад якого можуть прислухову-ватися багато його прихильників [15]. З часом на Громадському телеканалі вийшов репортаж про наслідки таких закликів, що пов'язані зі збільшенням кількості інфікованих після завер-шення пасхальних свят [16].

Зважаючи на суспільну шкідливість і небез-пеку від порушень правил карантину, санітар-них правил і норм щодо запобігання інфек-ційним хворобам, у березні 2020 року була введена адміністративна (стаття 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та кримінальна (стаття 325 Кримінального кодексу України) відповідальність [17].

Зокрема, право складати протоколи за статтею 44-3 Кодексу України про адміністра-тивні правопорушення надано уповноваженим особам органів внутрішніх справ (Національній поліції України), органів охорони здоров'я; органів державної санітарно-епідеміологіч-ної служби; центрального органу виконав-чої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; посадовим осо-бам, які уповноважені на те виконавчими комі-тетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими орга-нами, які виконують їх повноваження) сіль-ських, селищних, міських рад [17].

Зважаючи на частину 2 статті 19 Конституції України, посадові особи органів державної влади мають діяти на підставі законів та інших нормативно-правових актів [18]. Наведений на урядовому порталі перелік громадських місць має некоректне посилання на Кодекс України про адміністративні правопорушення. Стосовно окремих елементів цього переліку пересічній особі не можливо знайти поси-лання на відповідні норми права [19]. Це обмежує ефективність контролю за дотриман-ням карантинних заходів, притягнення винних осіб до адміністративної і кримінальної відпо-

відальності та не виключає виникнення кон-фліктних ситуацій у суспільстві.

На нашу думку, удосконалення протидії пандемії Covid-19 потребує:

1) чіткого нормативного врегулювання суб'єктами Закону України «Про захист насе-лення від інфекційних хвороб» вичерпного переліку громадських місць (де вводяться сані-тарні правила і карантинні обмеження), видів господарської та іншої діяльності (що можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб) із визначенням ступеню загроз та індикаторів, що суттєво їх змінюють (можуть використову-ватися для прийняття рішень щодо посилення або послаблення карантинних обмежень);

2) розширення переліку уповноважених осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення: члени гро-мадського формування з охорони гро-мадського порядку і державного кордону; командири (начальники) військових частин (установ, закладів); командири підрозділів, які уповноважені на те командирами (начальни-ками) військових частин (установ, закладів); посадові особи органів залізничного тран-спорту; посадові особи військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; уповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з питань без-пеки на наземному транспорті;

3) врахування особливостей суспільного життя під час карантинних обмежень, які впливають на перебіг строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, поряд-ок фіксації доказів і складання процесуаль-них документів;

4) опрацювання міжнародних інтернет-про-ектів щодо відстеження неправдивої інформа-ції, автоматичного присвоєння та візуалізації рейтингу достовірності мережевих інформа-ційних джерел і ресурсів;

5) удосконалення системи інформування населення з метою підвищення його культур-ного рівня (у тому числі шляхом зобов'язання телекомпаній щодо безоплатної трансляції соціальної реклами; створення образно-твор-чих прикладів соціально-корисної поведінки особи у період пандемії; залучення волон-терських та інших організацій для розповсю-дження знань щодо профілактики розповсю-дження вірусних захворювань).

Зважаючи на те, що у майбутньому можуть виникати не менш загрозливі епідемії та пан-демії, доцільно переглянути санітарні норми та правила щодо облаштування магазинів, театрів, кінотеатрів, закладів охорони здоров'я, перука-

рень, інших закладів надання послуг населенню: облаштування санітарних бар'єрів; автоматизація процесів дезінфекції поручнів ескалаторів; технологічне забезпечення безпечної дистанції між клієнтами та обслуговуючим персоналом; мінімізація контакту людини з дверима, технологічним обладнанням та іншими предметами у місцях загального користування; впровадження технологій безконтактних електронних розрахунків; створення електронних мережевих інформаційних сайтів для ознайомлення покупця з ціною та властивостями продукції, що зменшує потреби брати певні товари у руки

**Висновки.** Отже, негативному розвитку ситуації сприяє недосконале нормативне визначення та усвідомлення різними категоріями людей (посадові та службові особи органів державної влади і місцевого самоврядування, пересічні громадяни) переліку громадських місць, видів господарської діяльності, пов'язаних із ризиками розповсюдження корона вірусу, та визначення необхідного кола осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення. Потребує удосконалення інформаційна політика держави. Зазначені проблеми пов'язані з особливостями сприйняття інформації людиною та станом інформаційної безпеки особистості у суспільстві.

Протидія інформаційним загрозам особистості у період пандемії Covid-19 потребує цілеспрямованого застосування державою організаційних, адміністративних, економічних, правових, соціально-психологічних механізмів державного управління. Потребує уваги розвиток механізму двобічного симетричного діалогу органів державної влади із суспільством.

Напрямом подальших досліджень може бути удосконалення правового регулювання інформаційної безпеки особистості у міжнародних стосунках.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Пандемія коронавірусної хвороби-2019. Вікіпедія. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Пандемія\\_коронавірусної\\_хвороби\\_2019](https://uk.wikipedia.org/wiki/Пандемія_коронавірусної_хвороби_2019).
2. 261 особа за добу: в Україні госпіталізували рекордну кількість пацієнтів із COVID-19. Цензор. Нет. URL: [https://censor.net.ua/ua/news/3211166/261\\_osoba\\_za\\_dobu\\_v\\_ukrayini\\_gospitalizovali\\_rekordnu\\_kilkist\\_patsiyentiv\\_z\\_covid19](https://censor.net.ua/ua/news/3211166/261_osoba_za_dobu_v_ukrayini_gospitalizovali_rekordnu_kilkist_patsiyentiv_z_covid19).
3. Долгіх М.В. Оптимізація інструментів впливу на суспільство та професійні кадри системи охорони здоров'я України // Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2020. № 2(70). С. 70–74.
4. Карлаш В.В. Державне регулювання сучасним станом охорони здоров'я України // Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 1. С. 161–164.
5. Бакай А.Є., Купрієнко Д.А. Розвиток системи медичного забезпечення сил охорони правопорядку

України в контексті її європейської та євроатлантичної інтеграції // Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 1. С. 134–141.

6. Лучинська О.В. Удосконалення механізмів державно-громадської взаємодії в сфері протидії ВІЛ/СНІДУ // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1125>.

7. Терешкевич Г.Т. Світоглядно-філософські основи біоетики в контексті реформування системи охорони здоров'я // Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 3. С. 93–103.

8. Терещенко Д.А. Формування механізмів державного управління розвитком людського капіталу // Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 4. С. 103–108.

9. Катарина Х., Дендін В., Довгий М. Фейки про коронавірус: як відрізнити правду від вигадки. 5 канал. «Час. Підсумки тижня». URL: <https://www.5.ua/svit/feiky-pro-koronavirus-iaak-vidriznyty-pravdu-vid-vyhadky-212175.html>.

10. Стрільчик Т. Головний санітарний лікар України: «Маска не рятує, але носити її треба, бо... так треба». Інформаційно-аналітичне видання Times. ZT. URL: <https://times.zt.ua/holovnyj-sanitarnyj-likar-ukrajiny-maski-ne-riatuje-ale-nosyty-jiji-treba-bo-tak-treba/>.

11. Інструкції лікарям: що робити при підозрі у пацієнта вірусу 2019-nCoV. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/article/formedical-staff/instrukcii-likarjam-scho-robiti-pri-pidozri-upacienta-virusa-2019-ncov>.

12. Стандарти медичної допомоги «коронавірусна хвороба (Covid-19)». Додаток до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28.03.2020 № 722. URL: [https://moz.gov.ua/uploads/3/19713-standarti\\_med\\_dopomogi\\_covid\\_19.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/3/19713-standarti_med_dopomogi_covid_19.pdf).

13. Ляшко В.К. Онлайн-брифінг щодо заходів із протидії поширенню коронавірусної інфекції від 22.03.2020. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/videogalereja?page=7#>.

14. Митрополит Павло. Великий пост. Лавра. Путь спасения. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=jHX55SNjqY4&feature=youtu.be>.

15. Український боксер Олександр Усик прокоментував участь у церковних обрядах під час поширення коронавірусу. Журнал НВ. URL: <https://nv.ua/ukr/sport/boxing/usik-koronavirus-bokser-zaklikavhoditi-v-hrami-50076164.html>.

16. Ткачук Б. МОЗ: У настоятеля Києво-Печерської лаври коронавірус. Громадське Телебачення. URL: <https://hromadske.ua/posts/moz-u-nastoyatelya-kiyevopecherskoyi-lavri-koronavirus>.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон України від 17.03.2020 № 530-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#n9>.

18. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

19. Громадське місце: де необхідно носити маску. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/gromadske-misce-de-neobhidno-nositi-masku>.

## СТАН ПРОФАЙЛІНГУ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ (НА ПРИКЛАДІ ЕМПІРИЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ)

### THE STATE OF PROFILING IN THE FIELD OF STATE SECURITY (ON THE EXAMPLE OF EMPIRICAL RESEARCH)

*У статті розглядається реальний стан специфічної технології, яка за допомогою збалансованого комплексу методів окремих самостійних наук вивчає людину на предмет її безпеки, дозволяє ідентифікувати потенційно небезпечних осіб і прогнозувати їх поведінку. Автор викладає результати оцінювання рівня обізнаності щодо методів зазначеної вище технології, спеціалістів сфери державної безпеки.*

*Оцінювання проводилося безпосередньо шляхом анкетування двох груп респондентів. Опитування складалося зі спеціальної анкети для співробітників підрозділів, які безпосередньо задіяні в заходах із забезпечення державної безпеки, та контрольної групи, яка складалася зі звичайних громадян.*

*Остання анкета містила 33 питання з декількома варіантами відповідей (від двох до п'яти). Так, одним із завдань для респондентів обох груп було запропоновано визначити емоцію за виразом обличчя людини, зображеної на трьох малюнках, які демонстрували вияв однієї з семи емоцій за класифікацією П. Екмана, різною інтенсивністю – від незначного до максимального її вияву на обличчі людини.*

*Також проводилося порівняння отриманих результатів респондентів обох груп з розпізнавання емоції людини за виразом обличчя з результатами досліджень П. Екмана, В.А. Барабаншикова О.А. Корольова, Е.А. Лободинської. За анкетною розглядалися теоретичні питання щодо визначення терміну «профайлінг», особливості проведення візуальної діагностики потенційного порушника-терориста, особи в стані наркотичного сп'яніння, психічнохворої особи тощо.*

*Особлива увага приділялася визначенню у респондентів обізнаності щодо специфічних превентивних методів, одним із яких є профайлінг, які б дозволили ідентифікувати спеціалісту в сфері забезпечення державної безпеки особу як потенційного порушника до моменту здійснення нею протиправного посягання.*

**Ключові слова:** профайлінг, державна безпека, потенційно небезпечна особа, візуальна діагностика.

*The article considers the real state of specific technology, which with the help of a balanced set of methods of individual independent sciences, studies a person for his safety, allows to identify potentially dangerous people and predict their behavior.*

*The author presents the results of assessing the level of awareness of the methods of the above technology, specialists in the field of state security. The assessment was conducted directly by surveying two groups of respondents. The survey consisted of a special questionnaire for employees of units directly involved in state security activities and a control group consisting of ordinary citizens, which contained thirty-three questions with several answer options (from two to five).*

*Thus, one of the tasks for the respondents of both groups was to determine the emotion on the facial expression of a person depicted in three figures, which showed the manifestation of one of the seven emotions according to P. Ekman's classification, with different intensity – from insignificant to maximum facial expression.*

*We also compared the results of respondents from both groups on the recognition of human emotion by facial expression with the results of studies by P. Ekman, V.A. Barabanshchikov, O.A. Korolkova, E.A. Lobodinskaya. The questionnaire addressed theoretical issues related to the definition of the term profiling, the peculiarities of visual diagnosis of a potential violator-a terrorist, a person in a state of intoxication, a mentally ill person, etc.*

*Particular attention was paid to identifying respondents' awareness of specific preventive methods, one of which is profiling, which would allow to identify a specialist in the field of state security, a person – as a potential violator, until the moment of his illegal encroachment.*

**Key words:** profiling, state security, potentially dangerous person, visual diagnostics.

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.22>

**Тихоненко О.О.**

магістр із державної безпеки  
Інститут управління державної охорони  
України Київського національного  
університету імені Т.Г. Шевченка

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Зважаючи на специфічні умови, що виникли, геополітичні проблеми, які спричинили бойові дії на сході країни та втрату значної частини території держави, забезпечення безпеки стає однією з найбільш важливих і актуальних проблем, що зачіпають усі сфери діяльності. Проте ефективність державного управління безпекою здебільшого залежить від концептуальних засад державної політики та чітко побудованих процедур управління в системі забезпечення безпеки України. Особливо показовим у цьому випадку є аналіз зарубіжного позитивного досвіду використо-

вуваних методів забезпечення державної безпеки, адаптація та апробація їх в реаліях нашої країни.

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

Закордонні та вітчизняні науковці демонструють велику кількість сучасних концептуальних підходів до визначення змісту та специфічних особливостей формування загальної державної політики в сфері національної безпеки. Особливо показовими в цьому напрямі є наукові праці М.В. Дідковської-Бідюк, В.О. Корольова, які з'ясовують значення важливого інструменту – технології профайлінгу в діяльності правоохоронних органів для під-

вищення ефективності виконання покладених на них професійних завдань із забезпечення охорони громадського порядку та захисту громадського кордону в рамках забезпечення державної безпеки.

Актуальні проблеми протидії антропогенним загрозам безпеки держави останніми роками простежуються у наукових роботах як зарубіжних (Р. Кларк, Р. Джексон, Х. Циммерман, П. Екман, Є. Спириця, Ю. Антонян, Г. Шиханцов, С. Рубінштейн), так і українських науковців (Ю. Белоусов, О. Комаров, І. Корж, В. Шепітько, Г. Ситник, В. Корольов, І. Гриненко, Б. Сокрут та інші).

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Науковцями та практиками зроблено значний внесок у дослідження проблем державного управління системами безпеки. Дослідження були спрямовані на виявлення потенційно небезпечних осіб як елементу антропогенної загрози. Комплексного вивчення технології та проблемних питань її застосування не проводилося, що зумовило вибір теми та її актуальність.

**Мета статті.** Основною метою цієї роботи є дослідження загального рівня обізнаності осіб, які безпосередньо задіяні в процесах забезпечення безпеки держави, щодо технології оцінювання індивіда з позиції його безпеки та визначення проблемних питань державного управління в цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження складалося з опитувальної анкети, яка містила 33 питання для співробітників підрозділів, які задіяні в заходах із забезпечення державної безпеки. В ході дослідження за анкетною було опитано 103 особи (група «А»), які за своїми професійними обов'язками виконують завдання, що безпосередньо стосуються використання інструментарію технології профайлінгу. За віковим діапазоном група протестованих осіб варіювалася в межах 21-51 року, а середній вік склав 32 роки.

Також на прохання автора за зазначеною анкетною були опитані респонденти «Ukrainian Smart Security Club», ГО «Професійне об'єднання особистих охоронців» – 99 осіб (група «Б»), серед яких 32% становили діючі працівники державних правоохоронних структур, задіяні в процесах забезпечення безпеки держави; 19% становили працівники приватних структур, які забезпечують безпеку об'єктів різних форм власності, особливо важливих, та об'єктів критичної інфраструктури; 49% опитаних не належали до підрозділів чи служб, які виконують свої професійні обов'язки із забезпечення охорони та безпеки об'єктів, процесів, що так чи інакше пов'язані з безпе-

кою держави. За віковим діапазоном група протестованих осіб варіювалася в межах 18-53 років, а середній вік склав 27 років.

Перше питання анкети з'ясувало знання терміну «профайлінг». Результат у першому опитуванні (група «А») становив лише 28%, яким було відомо це визначення. Найчастіше опитувані давали таке трактування терміну «профайлінг» – «інформація про людину (психологічні дані)»; «метод виявлення інформації з поведінки людини»; «методика оцінювання людини за вербальними та невербальними ознаками»; «метод збору інформації про людину»; «психотипи людини»; «прогнозування поведінки особи за певними ознаками»; «виявлення міміки обличчя»; «читання людини»; «створення психологічного портрету»; «психологічна оцінка поведінки»; «психологічна поведінка людини»; «психологічна оцінка людини»; «методика оцінки психологічних особливостей»; «аналітика і прогнозування психології поведінки»; «сукупність психологічних методів вивчення поведінки людини».

У другій групі («Б») серед 99 опитуваних профайлінг був відомий у 54%. Під цим терміном найчастіше зустрічалися такі трактування вказаного поняття: «це характер людини»; «метод визначення правди неінструментальним способом»; «вид НЛП»; «психотипи людини в характерології»; «метод опитування при проходженні паспортного контролю в аеропорті»; «оперативна характерологія та визначення правди»; «метод складання психологічного портрету опонента»; «зчитування психологічних якостей людини»; «визначення типів характеру»; «методика П. Екмана з визначення емоцій по обличчю»; «передбачення людини за метапрограмами психотипами». Як вбачається з трактування респондентами поняття «профайлінг», в обох випадках опитані особи не мають повного уявлення ні про інструментарій технології, ні про ті завдання, які можливо вирішувати з її допомогою.

Наступне питання з'ясувало думку людини на предмет того, що є більшою небезпекою для держави з огляду на джерела її виникнення – природний чи антропогенний складники. В першому випадку зі 103 опитаного 86% висловили думку, що більш небезпечні загрози антропогенного характеру, у другому випадку 96% респондентів також віддали пріоритет цьому джерелу загроз безпеці держави.

Наступне питання безпосередньо стосується алгоритмів проведення профайлінгу, а саме виявлення потенційно небезпечних осіб за поведінковими ознаками (їх одягом, зовнішнім виглядом, емоційним станом тощо).



Група «А», яка складалася з осіб, які безпосередньо виконують свої професійні завдання з ідентифікації потенційно небезпечних осіб продемонструвала 74%, враховуючи свій професійний досвід. У другому опитуванні (група «Б») так вважає 79% із 99 опитуваних.

На запропоновані ознаки тривоги (різка зміна кольору шкіри (збліднення або почервоління), перебої під час дихання, помітне пульсування та здуття скроневої вени, покусання нігтів на руках, облизування та покусання губ, часті гучні ковтання) респонденти визначили зазначений стан як вияви тривоги у 68% (група «А») та у 91% (група «Б»).

Блок питань, в якому респонденту пропонувався визначити емоцію людини за фотознімками обличчя людини. Для визначення було наведено 6 емоцій – гнів, страх, презирство, печаль, радість і подив. Респонденту в одному питанні надавалося одночасно 3 фотознімки обличчя людини з системи кодування лицевих рухів П. Екмана [1]. На першому було зображено нейтральне лице людини; на другому – показано незначний вияв емоції на обличчі людини, а на останньому – максимальний вияв емоції на обличчі людини – інтенсивність вияву емоції «В», «D», «E» за FACS.

За результатами опитування емоцію «відраза» в першому випадку (група «А») правильно визначило лише 24% опитуваних. Більшість із них визначили зображене на фото обличчя як презирство (39%) та як вияв гніву – 26%. Лише мала частина респондентів інтерпретувала обличчя як емоцію страху (8%) та як вияв печалі (3%).

За результатами анонімного тестування групи «Б» емоцію «відраза» визначили 41% респондентів. Як і в першому випадку, були зафіксовані помилки, а саме 36% визначили запропоноване обличчя людини як те, на якому зображено емоцію «презирство», а 22% – як вияв гніву. Хоча у другому тестуванні відсоток правильних відповідей більше (41% проти 24%), але велика кількість протестованих визначали вияв емоції відрази як вияв презирства (39% і 36%) та гніву (26% і 22%).

Емоцію «здивування» у групі «А» правильно визначили 58% із протестованих осіб. Також обличчя, на якому було зображено «здивування», визначили як емоцію страху у 34%, печалі – 4%, відрази – 3% та як «презирство» – 1%. У групі «Б» правильно визначили зображену на фотознімку емоцію «здивування» людини 67% респондентів. Помилково її визначили як страх 27%, відраза – 3%, 2% – як гнів і печаль, 1% – як радість і презирство. В цьому випадку в обох групах було зафіксовано, що приблизно третина протестованих

інтерпретує емоцію здивування як емоцію страху 34% («А») та 27% («Б»).

Схожу ситуацію порівняно із зазначеною вище емоцію здивування ми спостерігаємо, порівнюючи результати визначення емоції «страх». Так, у групі «А» обличчя, на якому зображена емоція страху, визначило лише 32% опитаних. 30% визначило зображене обличчя на фотознімку як емоцію «здивування», 10% – «презирство», 16% – «відраза», 8% – «гнів» і 4% – «печаль».

Група «Б» показала менший відсоток правильних відповідей – 21%. Як емоцію «здивування» її визначили 37%, 25% інтерпретувало емоцію обличчя як відразу, 11% – як презирство, 5% – як печаль, 1% – як гнів. В обох випадках велика кількість опитуваних осіб помиляється у визначенні емоцій страху та здивування. Група «А» – 32% правильно визначений страх, 30% неправильно інтерпретували його як здивування порівняно з 58% правильно визначеної емоції здивування та 34% неправильно визначеної як страх. Група «Б» – 21% правильно визначений страх проти 37% здивування порівняно зі страхом – 67% правильно визначене здивування, 27% – неправильно визначена емоція як страх.

При визначенні емоції «гнів» групою «А» лише у 14% випадків емоцію визначили правильно. 40% визначили зображене на фотознімку обличчя людини як печаль, 19% – як здивування, 16% – презирство, 6% – страх, 5% – як відраза. У групі «Б» 20% із протестованих визначили зображену на обличчі людини емоцію гніву. 38% інтерпретували обличчя як емоцію печалі, 18% – презирство, 16% – здивування, 5% – відраза, 3% – страх. В обох випадках спостерігаємо схожу помилку – визначення великою кількістю респондентів обох груп. Більше третини загальної кількості респондентів визначили емоцію гніву як емоцію печалі – 40% («А») та 38% («Б»), а відсоток правильного визначення емоції гніву виявився на дуже низькому рівні – 14% і 20% відповідно.

Емоцію «радість» правильно визначали 72% респондентів з групи «А». 23% визначили обличчя на фото як емоцію презирства, 3% – як відразу, 1% – як страх і печаль. Аналогічний результат спостерігався і у другій групі – 72% правильного визначення емоції на обличчі людини, яке зображено на фотознімку в анкеті. 17% визначили емоцію радості як презирство, 6% – як відразу, 5% – страх, 2% – як гнів. В обох групах ми спостерігаємо значну кількість неправильного трактування емоції радості на обличчі людини – 23% та 17% визначили на обличчі людини емоцію презирства.

Емоцію «печаль» правильно визначили у 59% випадків у групі «А» та у 58% у групі «Б». Групою «А» фотозображення обличчя людини з емоцією печалі було визначено як емоція страху – 17%, здивування – 15%, презирство – 4%, гнів – 3%, відраза – 2%. У групі «Б» як здивування визначили 25%, 6% – як страх і відраза, 5% – як презирство.

Наступне питання мало завданням визначити у опитуваних знання прикладних методів візуальної психодіагностики та психологічного спостереження при проведенні опитувальної бесіди. Так, на питання: «На вашу думку, чи можливо з високою вірогідністю визначити слабкі чи сильні сторони не знайомої вам людини, провівши з нею 10-15 хвилинну бесіду в спокійних умовах?». У групі «А» надали позитивні відповіді щодо питання 62% опитаних, у групі «Б» – 74,5%. Негативне ставлення до зазначених вище методів виявило 38% (група «А») та 25,5% (група «Б»).

Наступне питання визначало знання у опитуваних ознак алкогольного та наркотичного сп'яніння людини. За змістом питання з'ясувало, чи можливо за ознаками зовнішності з високою вірогідністю виявити особу в стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння. У групі «А» ствердно відповіли 96% опитуваних осіб, схожий результат був продемонстрований у групі «Б» – 97%. Проте на запропонований опис ознак людини, яка вживає наркотики групи «опіоїди» (героїн, відвар макової соломки, метадон, фентаніл, морфін, кодеїн тощо) і має неприродно завузькі зіниці, неохайний зовнішній вид, відчужений погляд, невиразну мову, було отримано такі результати. У групі «А» вважають, що особа з такими ознаками перебуває у стані наркотичного сп'яніння лише 28%. Що це психічнохвора особа вирішили в 21% випадків, алкогольне сп'яніння – 11%, всі зазначені варіанти – 31%, що це щось інше – 9%. У групі «Б» 38% опитаних вважає, що це ознаки наркотичного сп'яніння, 20% – це ознаки психічнохворої людини, 11% – це алкогольне сп'яніння, 30% вважає, що це ознаки всіх вказаних вище станів, 1% вважає, що це щось інше.

Відповідно до технології профайлінгу вважається, що особа під час здійснення нею протиправної дії може знаходитися в певних психоемоційних станах – тривога, агресія, страх, стрес [2]. Саме тому в анкеті містилося питання щодо знання опитуваними особами вказаного вище факту, що може відчувати особа з протиправними намірами під час здійснення протиправної (злочинної) дії – крадіжки, теракту, вбивства тощо.

За результатами відповідей ми маємо такі дані: респонденти групи «А» визначили, що

особа під час здійснення нею протиправних намірів може відчувати тільки агресію – 23%, тільки тривогу – 14%, тільки страх – 9%, жодного із зазначених варіантів – 5%, всі варіанти (стрес, страх, тривогу, агресію) – 43%; в групі «Б» 19% визначили, що тільки агресію – 14%, тільки тривогу – 5%, тільки стрес – 3%, деякі вважають, що порушник не відчуває жодного із зазначених варіантів, а 59% опитаних вважають, що всі варіанти правильні.

Результати за визначенням серед опитуваних того факту, чи є можливим виявити особу з протиправними намірами у натовпі за поведінковими ознаками – міміка обличчя, хода, жести мають такий вигляд. У групі «А» – 80%, а в групі «Б» – 83% вважають це можливим.

При здійсненні терористичних актів і злочинів проти життя, здоров'я, честі та гідності людини, що вважається державою найвищою цінністю, порушниками використовується вогнепальна зброя та саморобні вибухові пристрої. Технологія профайлінгу містить у своєму арсеналі інструментарій, що дозволяє виявляти за певними ознаками особу, яка приховує на собі зброю, саморобні вибухові пристрої тощо. Тому у респондентів з'ясували, чи існують, на їхню думку, видимі ознаки прихованого носіння зброї (пістолет).

З'ясувалося, що 86% із групи «А» вважають, що такі ознаки існують, те саме вважають і 74,5% опитаних респондентів із групи «Б». Розглядаючи питання важливості виявлення терориста-смертника, було поставлене питання: «На вашу думку, чи існують ознаки, за якими можливо виявити терориста-смертника?» 68% (група А) та 78% (група Б) вважають, що існують такі ознаки, за якими можливо ідентифікувати таку небезпечну особу.

За дослідженнями окремих вчених (Ю.М. Антонян, Г.Г. Шиханцов, С.Л. Рубінштейн та інші), які вивчали особистість злочинця та передумови формування протиправної поведінки, вважається, що особа, схильна до протиправної поведінки, має певні фактори, які і зумовлюють її схильність до такої поведінки, а саме – соціальні дефекти, відчуження, тривожність та окремі особистісні якості.

За результатами опитування у групі «А» маємо такі дані: 31% вважає, що протиправну поведінку зумовлюють усі зазначені фактори, 34% – тільки особистісні якості, 21% – тільки тривожність особистості, 16% – тільки соціальні дефекти, 13% – тільки соціальне відчуження, 2% – що жодний із зазначених варіантів не правильний.

У групі «Б» 50% вважають, що передумовами формування злочинної поведінки є всі із зазначених факторів, 16% вважають, що цим

фактором є тільки особистісні якості людини, 13% – тільки тривожність, 12% – тільки соціальне відчуження, 6% – тільки соціальні дефекти, 4%, що жодного із зазначених факторів.

Далі респондентам було запропоновано визначити набір певних якостей, які визначали б особу, потенційно схильну до вбивства. За результатами Ю.Г. Антоняна [3] такі особи мають специфічний набір якостей: негнучкість мислення, висока імпульсивність, соціальна ізолюваність. Другий набір якостей: низька тривожність, гнучкість у поведінці, висока імпульсивність, притаманна особам, схильним до крадіжок і шахрайства. Третій варіант – високий самоконтроль, висока тривожність, низька імпульсивність, притаманна людині, неохайній до протиправної діяльності.

У першій групі опитаних до першого (правильного) варіанту були схильні 48% опитаних, до другого (крадії, шахраї) – 26%, третій варіант (потенційно безпечна людина) – 26%. Респондентам другої групи було запропоновано самостійно підібрати такі складові компоненти, які б характеризували людину, потенційно схильну до вбивства: 21% вважає, що такий людині буде притаманна ригідність, 58% – висока імпульсивність, 39% – соціальна ізолюваність, 14% – низька тривожність, 14% – гнучкість у поведінці, 14% – високий самоконтроль, 43% – висока тривожність, 12% вважає, що у такої людини буде низька імпульсивність.

Використовуючи досліди окремих вчених (Е. Кречмер, У. Шелдон) [4], у технології профайлінгу використовується певні методи, що дозволяють за допомогою візуального спостереження визначати певні стійкі психологічні особливості та поведінку особистості відповідно до будови тіла. Тому респондентам було запропоновано з урахуванням особистого досвіду, знань надати свою точку зору відповідно до того, чи будуть притаманні людині стійкі психологічні особливості залежно від її будови тіла – атлетична, худорлява, повна? На таке питання в обох групах «А» і «Б» виявився однаковий результат. Респонденти вважають, що так, будуть (відповіли 47%), більшість же (53%) вважають, що будова тіла не визначає стійкі психологічні особливості людини.

При проведенні технології профайлінгу особлива увага приділяється виявленню психічно хворих людей з огляду на те, що такі особи за певних несприятливих обставин можуть становити небезпеку для себе чи інших громадян. Особливо це актуально при проведенні заходів із забезпечення безпеки та охорони громадського порядку

в публічних місцях, яким притаманне велике скупчення людей, при проведенні державних масових заходів тощо. Тому респондентам було поставлено таке питання: «На вашу думку, чи є небезпечним наявність психічно хворої людини у натовпі при проведенні масових заходів?» У процесі опитування 82,5% респондентів групи «А» вважали, що так, у групі «Б» на це питання позитивно відповіли 91,5% респондентів.

**Висновки.** Зіставивши дані, отримані в ході опитування, можна помітити досить низькі результати респондентів обох груп. Автор наголошує, що особливо важливим у процесі використання профайлінгу є визначення емоції страху та гніву, бо частіше за все під час здійснення порушником протиправної дії він перебуває в тривожних та агресивних станах, які супроводжуються вказаними вище емоціями. Тобто, важливим для спеціаліста при проведенні профайлінгу є ідентифікація вияву цих емоцій.

У проведених дослідженнях осіб, які мешкають на території СНД, групою науковців (В.А. Барабанщикова, О.А. Королькова, Е.А. Лободинська) [5] було вказано на особливість щодо високих результатів при розпізнаванні емоції «радість» і найгірших результатів щодо розпізнавання емоції «гнів» і «страх». Схожу тенденцію спостерігаємо і у випадку опитування респондентів груп «А» і «Б».

Так, визначення емоцій «гнів» і «страх» мають низький показник (14%, 20% та 32%, 21%), а найвищий результат – визначення емоції «радість». Також автор наголошує на тому, що в його дослідженні спостерігається тенденція, яка була описана у вказаному вище дослідженні 2015-2016 року щодо сприйняття емоцій страху як подиву: група «А» – 32% проти 30%, група «Б» – 21% проти 37%; гніву як печалі: група «А» – 14% проти 40%, група «Б» – 20% проти 38%.

Проте результати визначення емоцій респондентами обох груп є низькими, що вказує на такий же низький рівень знання фізіологічних особливостей вияву емоцій на обличчі людини. Низький рівень визначення емоцій при проведенні профілювання створює певні перешкоди, що впливають на ефективність застосування технології, а інколи унеможливають її використання.

Високі показники обізнаності респондентів щодо визначення за зовнішніми ознаками потенційно небезпечної особи – особи в стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння (96% та 97%) на практиці виявилися заниженими. Такий висновок автора базується на низьких результатах правильних відпо-

відей, які надали респонденти щодо опису ознак людини, яка вжила наркотики опіоїдної групи – 28% та 38% правильних відповідей. Також були зафіксовані занижкі результати правильних відповідей на питання щодо передумови формування злочинної поведінки (31% та 50%), особливостей індивідуума, схильного за несприятливих умов скоїти вбивство (48% та 39%).

Автор вважає, що задовільні результати групи, де 100% респондентів становили співробітники правоохоронних органів, є результатом застарілих методів, коли вказані спеціалісти виконували свої дії постфактум, коли особа вже скоїла протиправну дію, вони фіксують, збирають докази тощо, а не приділяють увагу тому, як може статися той чи інший злочин, використовуючи знання, що розкривають особливості поведінки того чи іншого порушника. Цей факт виявляє, що спеціалісти, задіяні у заходах із забезпечення безпеки, потребують додаткових знань щодо особливостей використання профайлінгу.

Розуміння формування небезпечної протиправної поведінки є дуже важливим з точки зору ідентифікації схильних до неї осіб. Також за результатами анкетування високий відсоток респондентів вказав на можливість існування такої технології, що дозволяє виявити потенційно небезпечну особу (72% та 94%) та її високу ефектив-

ність (90% та 95%) при виконанні своїх професійних обов'язків у сфері забезпечення безпеки держави.

Автор виділяє той факт, що в загалом у сфері безпеки спостерігається високий інтерес до досвіду використання новітніх методів зарубіжними країнами, одним із яких є технологія профайлінгу. Все вказане вище свідчить про актуальність та необхідність побудови концептуальних засад, чітко побудованих процедур із проведення профайлінгу управління в системі забезпечення державної безпеки України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ekman P., Friesen W.V., Hager J.C. Facial Action Coding System Investigator's Guide. Research Nexus, 2002. 197 p.
2. Дормидонтов А.В. Профайлинг : учеб. пособие / А.В. Дормидонтов, И.А. Семенова. Ульяновск : УВАУ ГА (И), 2011. 111 с.
3. Антонян Ю.М., Гульдан В.В. Криминальная психология. Москва, 1991. 248 с.
4. Тихоненко А.А. Профиль. Профайлинг для сотрудников подразделений охраны / А.А. Тихоненко, Д.В. Таранов, В.Г. Кипишинов. Харьков : Промарт, 2020. 256 с.
5. Барабанщиков В.А., Корольова О.А., Лободинская Е.А. Восприятие эмоциональных экспрессий лица при его маскировке и движению. Экспериментальная психология. 2015. URL: [https://psyjournals.ru/exp/2015/n1/75550\\_full.shtml](https://psyjournals.ru/exp/2015/n1/75550_full.shtml) (дата звернення: 27.06.2020).

## РЕЦЕНЗІЇ

**РЕЦЕНЗІЯ НА НАУКОВУ МОНОГРАФІЮ ОРЕЛ МАРІЇ ГРИГОРІВНИ  
«ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ»<sup>1</sup>**

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.23>

**Зубчик О.А.**

докт. наук з держ. упр., доцент,  
доцент кафедри державного управління  
філософського факультету  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка

Монографія Орел Марії Григорівни «Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки», представлена науковій спільноті у 2019 році, є комплексним науковим дослідженням. Робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків та списку використаних джерел, до якого увійшли основні публікації зарубіжних і вітчизняних авторів, присвячені науковим пошукам у досліджуваному напрямі.

Обрана авторкою проблема, без сумніву, є актуальною для науки та практики публічного управління й адміністрування. Варто зазначити, що чільне місце в дослідженні належить обґрунтуванню концептуальних засад системи державного управління у сфері політичної безпеки. А наукова та практична цінність роботи полягає в тому, що ці засади закладають теоретичні підвалини дослідження управлінської тематики щодо забезпечення політичної безпеки. Ідеться насамперед про визначення авторкою концептуальних меж теоретичних основ формування сучасної системи забезпечення політичної безпеки України, про виокремлення й системний аналіз чинників, які зумовлюють формування вказаної системи та визначають базові функції її суб'єктів, про встановлену М.Г. Орел взаємозалежність національної безпеки (насамперед її політичного складника) з основними структуроутворюючими компонентами концепту «стійкість держави».

Також привертає увагу, на наше переконання, глибоке дослідження питань, пов'я-

заних з ідентифікацією загроз політичній безпеці, класифікацією та оцінюванням їх інтенсивності. У монографії розкрито когнітивні ознаки суспільно-політичної дестабілізації як небезпеки політичній безпеці й державності, виокремлено можливі їх типи, охарактеризовано рівні соціального збурення внаслідок вказаної дестабілізації в контексті загроз політичній безпеці.

Крім того, чільне місце в роботі посідає доведення взаємозалежності небезпек руйнації культурного коду народу (нації) та кризи державності в епоху постмодерну, а також визначення на цій основі стратегічних завдань суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки.

Принципово важливе значення для розвитку теоретичних основ публічного управління та адміністрування мають методологічні аспекти стратегічного планування діяльності суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки та підходи щодо розроблення Стратегії забезпечення політичної безпеки, які авторка досить детально висвітлює в монографії.

Значну наукову й практичну цінність становить обґрунтування шляхів підвищення ефективності державного управління у сфері політичної безпеки в сучасних умовах державотворення. На нашу думку, це стосується насамперед обґрунтування положень щодо визначення стратегічних цілей у сфері політичної безпеки в контексті стійкості соціального порядку та державно-управлінських аспектів

<sup>1</sup> Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки : монографія. Київ : ТОВ «Поліграф плюс», 2019. 320 с.

щодо його структуризації, а також обґрунтування підходів стосовно визначення параметрів і характеристик стійкості держави, забезпечення якої є визначальним пріоритетом суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки.

Окрім того, авторкою переконливо обґрунтована актуальність підвищення професійних компетенцій державних службовців та вдосконалення механізмів запобігання політичної корупції і протидії їй у контексті забезпечення політичної безпеки. Це є важливою передумовою підготовки якісних управлінських рішень щодо забезпечення політичної безпеки.

Очевидною є наукова та практична цінність обґрунтованих шляхів підвищення ефективності державного управління у сфері полі-

тичної безпеки. У цьому випадку йдеться, зокрема, про обґрунтування підходів щодо визначення параметрів і характеристик стійкості держави, забезпечення якої є визначальним пріоритетом суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки, та вдосконалення механізмів запобігання політичної корупції і протидії їй як передумови підготовки якісних управлінських рішень щодо забезпечення політичної безпеки.

Основні положення, сформульовані авторкою в дослідженні, висновки та рекомендації мають наукову цінність як для науки публічного управління та адміністрування, так і для інших галузей знань. Монографія буде цікавою широкому колу науковців, фахівцям із питань безпеки та всім, хто цікавиться політичною безпекою.

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## ЕТАЛОН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ЩО ҐРУНТУЄТЬСЯ НА ЗАСАДАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНСЬКУ РЕАЛЬНІСТЬ

### STANDARD OF PUBLIC GOVERNANCE BASED ON THE PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN EXPERIENCE INTO THE UKRAINIAN REALITY

*Розкрито еталонні основи публічного управління, що сформувалися на імплементації європейського досвіду в українську реальність.*

*Обґрунтовано актуальність вивчення публічних цінностей і процесів публічної оцінки, що обумовлено їхнім впливом на те, як сучасна держава, в межах безлічі зовнішніх і внутрішніх викликів, зможе організувати публічне управління, удосконалити керування і конкурентоспроможність своїх публічних інститутів. Утім, доведено, що в основі цих характеристик публічних інститутів держави лежить система публічних цінностей, з огляду на які держава в тісній взаємодії із громадянським суспільством здійснює практику публічного управління.*

*Зауважено, що публічні цінності містять інтерсуб'єктивні уявлення людей про державу, її інститути, процеси участі в публічному управлінні, а також про належну роль держави і суспільне благо тощо. Діяльність держави в публічному просторі сприяє зміцненню усталених і утворенню нових публічних цінностей, до того ж основу цього процесу становить робота насамперед публічних інститутів. З'ясовано, що з одного боку, в рамках дослідження публічних цінностей кожна цінність зазвичай розглядається як специфічний психологічний конструкт, що дає індивіду змогу наділяти свою поведінку тими чи іншими суб'єктивними атрибутами. За такого підходу особливого значення набувають кроскультурні дослідження структур індивідуальних переваг і процесів індивідуального пізнання. Причина, з якої поняття «цінність» розглядається в рамках психологічного підходу, полягає в тому, що в рамках свого суб'єктивно-раціонального обґрунтування одні дії індивіда можуть цінуватися більше, ніж інші; тобто люди можуть знайти ті чи інші обґрунтування або виправдання своїх дій більш важливими, корисними, ніж інші. Відтак певний тип суб'єктивно-раціонального обґрунтування може вважатися більш значущим, кориснішим і доцільнішим, аніж інший, і тому називатиметься цінністю.*

**Ключові слова:** цінності, людина, громадянин, держава, громадянське суспільство, публічне управління, суспільні відносини.

*The article is devoted to the research of the basic bases of public administration based on the implementation of the European experience in the Ukrainian reality. The relevance of the study of public values and processes of public evaluation, due to their impact on how the modern state, within many external and internal challenges, will be able to organize public administration, improve the manageability and competitiveness of its public institutions. However, it is proved that these characteristics of public institutions of the state are based on the system of public values, on the basis of which the state in close cooperation with civil society carries out the practice of public administration. Thus, public values include people's intersubjective perceptions of the state, its institutions, processes of participation in public administration, as well as the proper role of the state and the public good, and so on. The activities of the state in the public space contribute to the strengthening of established and the formation of new public values, in addition, the basis of this process is the work of public institutions in the first place. It has been found that, on the one hand, in the study of public values, each value is usually considered as a specific psychological construct that allows an individual to endow his behavior with certain subjective attributes. In this approach, cross-cultural studies of the structures of individual preferences and processes of individual cognition are of particular importance. The reason why the concept of "value" is considered in the framework of the psychological approach is that in the framework of its subjective rational justification, some actions of the individual may be valued more than others; that is, people may find certain justifications or justifications for their actions more important and useful than others. In this case, a certain type of subjective reasoning can be considered more important, useful and valuable than another, and therefore will be called a value.*

**Key words:** values, person, citizen, state, civil society, public administration, public relations.

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.24>

**Ганущин С.Н.**

к. наук з держ. упр.,  
доцент кафедри психології управління  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ

**Постановка проблеми.** Публічні цінності здійснюють найбільший вплив на діяльність державних інститутів на первинному етапі, що передусє практичному виконанню тих чи інших дій, а публічна оцінка вже передбачає оцінку результатів діяльності уряду відповідно до нормативних показників, сформованих, зокрема, на основі публічних цінностей. В обох випадках

застосування поняття «цінність» передбачає розробку її переліків або шкали, де вкладалося б розуміння різними громадськими акторами понять «благо» і «зло», «цінне» і «нецінне» або навіть «оцінене» і «безцінне», а також методів і способів вимірювання ціннісного рівня свідомості цих акторів. Обидва підходи також вимагають узгодження різних критеріїв для визна-

чення цінності: публічні цінності досліджують насамперед на основі внутрішніх і когнітивних чинників, а публічна оцінка значною мірою залежить від зовнішніх і соціальних факторів, сприяє формуванню більш прагматичної та інструментальної основи для вивчення публічних цінностей, їх внеску в розвиток усього суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для досягнення мети наукового пошуку ми простудіювали праці дослідників, які розглядали питання, що стосуються задекларованої проблематики. Посилання на їхні досягнення подані у тексті публікації. З огляду на це, **мета статті** полягає у дослідженні еталонних основ публічного управління, які ґрунтуються на імплементації європейського досвіду в українську реальність.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність поняття «цінності» становлять ті суб'єктивно-раціональні дії, на яких індивід або будь-який інший публічний актор найбільше акцентує. З іншого боку, дослідження процесів публічної оцінки спрямоване на застосування поняття «цінність» у значенні «оцінювання», є спробою включення до його складу змісту понять «вартість», «корисність» або «публічна доброчинність». Поняття «цінність» за суттю є нормативним: чим вищий рівень цінності, тим більшим благом вона виступає; поняття «оцінка» є менш нормативним, оскільки охоплює процес порівняння результату діяльності в публічній сфері з якимсь нормативним показником, який узагальнено називають публічною цінністю.

Більшість концепцій, у межах яких вивчаються публічні цінності, апелюють до поняття публічної цінності, яке тлумачиться в рамках різних психологічних конструктів, а дослідження в цьому ключі присвячені впливу різних цінностей і ціннісних установок на прийняття рішень на індивідуальному рівні й індивідуальній дії. Аналіз публічних цінностей робить свій внесок у розвиток теорії публічного сектору через аналіз індивідів, які залучені до публічного сектору різного рівня, а також залежно від рівня своєї мотивації й особливостей психології. У зв'язку з цим дослідження публічних цінностей в науковій літературі постійно перетинаються з науковими пошуками на тему етосу державної служби.

Дослідження публічної оцінки зосереджені на аналізі публічної значущості діяльності державних інститутів і напрямів її підвищення, а також внеску цієї активності в суспільний добробут. І хоча такий аналіз може спиратися на ціннісне сприйняття функціонування держави з точки зору різних зацікавлених сторін, одиницею аналізу виступає саме зусилля або одиниця, якій, врешті, буде додана цінність.

Одним із наочних способів, за допомогою яких публічні цінності і публічна оцінка можуть бути об'єднані в одному теоретичному підході, є розробка моделі того, як публічні цінності окремих індивідів відображаються в їх публічних перевагах, і того, як публічні переваги індивідів переходять в агреговані публічні переваги, що впливають на прийняття і здійснення державними інститутами відповідних рішень. Відтак уможливується дослідження публічної оцінки роботи державних інститутів і закладання основи для більш ефективного публічного управління.

Приміром, у рамках Динамічної моделі публічної оцінки Е. Вайтсман [5], відомої своїми дослідженнями в сфері публічного управління та неурядових організацій, публічні цінності індивідів формуються на індивідуальному рівні когнітивної евристики і слугують основою для прийняття рішень. Окрім того, окреслені цінності, урешті, є джерелом і стимулом для будь-якого публічного рішення і дії індивіда, а також критерієм для оцінки результатів такої дії.

Публічні цінності індивіда можуть, з одного боку, проявлятися в публічних перевагах індивідів щодо тієї чи іншої проблеми або ситуації. Публічні переваги є ціннісними рішеннями про те, що людина підтримуватиме чи ні, і, таким чином, від яких дій (власних або зовнішнього актора) вона відчуватиме задоволення або незадоволення. Уподобання виступають результатами ціннісно-орієнтованого прийняття рішень. З іншого боку, публічні цінності індивіда мають властивість інтеграції в рамках агрегування публічних цінностей, які поділяють соціальні групи різного масштабу або державні інститути.

На наступному етапі формуються агреговані публічні переваги, які розуміють як процес перетворення окремих публічних переваг індивідів і агрегованих публічних цінностей в межах пізнавального і водночас загально-соціального процесу. Подібне агрегування, яке відбувається поза рамками державних інститутів, створює можливість для соціального навчання, адаптації і розвитку різних груп населення. Іншими словами, групове прийняття рішень відрізняється від індивідуального прийняття рішень (скажімо, під час виборів), і це може впливати як на процес, так і на кінцевий результат перетворення публічних цінностей в публічні переваги.

Агреговані публічні переваги виражаються через публічні інститути, які перетворюють їх у те чи інше публічне рішення або дію в публічному просторі. Способи, за допомогою яких це відбувається, залежать від характеру публічного інституту, ступеня його формалізації



тощо. Ефективність вираження агрегованих публічних переваг залежить від якості і легітимності публічних інститутів, верховенства права, рівня публічної довіри і публічної участі. Своєю чергою, публічні рішення і дії, прийняті публічними інститутами, є формальним і короткостроковим вираженням агрегованих публічних переваг, та приймаються і здійснюються здебільшого в рамках адміністративних можливостей державних інститутів, а також впливових громадських акторів – політичних партій, громадських палат, громадських рад при міністерствах тощо. Досягнуті при цьому результати сприйматимуться й оцінюватимуться відповідно до індивідуальних і агрегованих публічних цінностей. Коли формальний механізм агрегування сприймається як легітимний, індивіди більш схильні приймати результати і дотримуватися тих норм, які були розроблені в межах прийнятих публічних рішень. Після завершення імплементації прийнятих публічними інститутами рішень у рамках динамічної моделі публічної оцінки починають працювати «точки виходу», в яких відбувається об'єктивна оцінка досягнутих результатів учасників публічної сфери. Кінцевий результат може не цілком відповідати індивідуальним і груповим уявленням, оскільки процес реалізації публічних рішень залежить від особливостей адміністративних інститутів і властивих їм механізмів, непередбачених флуктуацій і зовнішніх ефектів. Окрім того, публічні рішення організаційно і технічно не можуть відображати всієї сукупності індивідуальних переваг.

Передусім слід зазначити, що співпраця ЄС із країнами-учасницями Східного партнерства спрямована на стимулювання політичних і соціально-економічних реформ, що пов'язано зі зміцненням демократії. Східне партнерство, як підкреслює Європейський Союз, засноване на прихильності до принципів міжнародного права і фундаментальних цінностях (зокрема тих, які закріплені в конвенціях ради Європи), охоплюючи такі, як: демократія і верховенство закону; повага прав людини і основних свобод; вільна ринкова економіка зі стійким розвитком. Окрім політичного діалогу та обміну досвідом, ЄС надає фінансову підтримку реформ у ключових секторах – правосуддя і права людини, розвиток сільських районів, розвиток приватного сектору і створення робочих місць, боротьба з корупцією та низці інших. Урешті, Європейський Союз підтримує програми, які забезпечують контакти між людьми різних країн, наприклад, у формі студентської мобільності та мереж для громадянського суспільства, бізнес-спільноти та представників місцевих органів управління.

Програма «Східне партнерство» реалізується одночасно в двох форматах: двосторонні відносини та багатосторонні відносини. Формат двосторонніх відносин створений для зближення відносин між ЄС і кожною з країн-партнерів і охоплює різні напрями діяльності. Приміром, модернізацію договірних відносин у напрямі угод про асоціацію; перспективи переговорів про поглиблену і всеохоплюючу зону вільної торгівлі, прогресивної лібералізації візового режиму в умовах безпечного середовища; тісніше співробітництво з метою підвищення енергетичної безпеки партнерів і ЄС. Програма передбачає також підтримку з боку ЄС економічної і соціальної політики, спрямованої на скорочення відмінностей всередині кожної з країн-партнерів і між країнами. В цілях підвищення потенціалу кожного з партнерів щодо проведення необхідних реформ сьогодні розробляють комплексні програми інституційного розвитку.

Загалом Європейський Союз підтримує зв'язок із країнами-партнерами з асоціаціями місцевих органів влади, які розглядаються як «зонтичні організації», засновані на членстві і представництві на субнаціональному, національному, субрегіональному, континентальному і міжнародному рівнях. Такі організації можуть діяти як у країні реєстрації, так і за її межами. Асоціація місцевих органів влади може складатися з представницького органу, обраного її членами, і постійного секретаріату. Основні функції таких організацій охоплюють лобювання спільних інтересів, узагальнення досвіду координації зусиль громад, поширення та обмін інформацією між членами асоціації, просування місцевих планів розвитку.

Програма NSA-LA на 2011–13 рр., приміром, була орієнтована на досягнення трьох цілей: сприяти створенню умов у країнах-партнерах, які сприятимуть недержавним акторам за участю місцевих органів влади вести боротьбу з бідністю в рамках стратегії сталого розвитку (ціль 1); підвищення рівня інформованості в питаннях розвитку і надання освіти з питань розвитку в ЄС і країнах, які приєдналися (ціль 2); зміцнення координації недержавних акторів і місцевої влади наявних мереж в ЄС і країн, що приєдналися, і поліпшення зв'язку між цими мережами (ціль 3) [6].

Розвиток співпраці Євросоюзу з суб'єктами публічного управління та громадянським суспільством колишніх республік СРСР розвивається в рамках низки програм, зокрема в рамках програми Східного партнерства (СП), що є політичною ініціативою, викладеною на Празькому саміті в травні 2009 р. і спрямованою на зближення ЄС з шістьма краї-

нами: Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Республікою Молдова та Україною. Ця ініціатива є східним виміром європейської політики сусідства (ЄПС) [1].

Програма «Східне партнерство» була заснована з метою політичного і економічного зближення ЄС із зазначеними країнами. Вона спрямована на підготовку підґрунтя для укладення нових договорів про асоціацію, включаючи поглиблені і всеосяжні зони вільної торгівлі, і поступову інтеграцію цих країн до структур ЄС. Привабливим моментом в цій програмі стала обіцянка поступової лібералізації візового режиму.

Із початку реалізації програма Східного партнерства відзначалася неабияким розширенням взаємодії ЄС і громадянського суспільства. З моменту запуску СП фінансова підтримка громадянського суспільства в регіоні з боку ЄС збільшилася більш ніж удвічі і досягла майже 63 млн. євро за 2010-2013 роки для шести країн, які в ній беруть участь [1].

Форум громадянського суспільства Східного партнерства та його члени беруть участь у широкому спектрі проектів. Сьогодні Форум бере участь у трьох великих проектах: збільшення потенціалу національних платформ Форуму громадянського суспільства Східного партнерства [3]; проект щодо конфлікту інтересів у рамках підгрупи РГ 1 «Боротьби з корупцією» [4]; збільшення потенціалу недержавних діячів для просування реформ і підвищення державної звітності (проект здійснюється Фондом Конрада Аденауера) [2].

У руслі реалізації планів Східного партнерства Європейського Союзу діє також Рада Європи. Так, 21 січня 2015 Комітет міністрів Ради Європи схвалив план дій для України на період 2015-2017 рр. План дій є спільною ініціативою Ради Європи і української влади. Його метою є підтримка України «у виконанні її статутних і конкретних зобов'язань як країни-учасниці Союзу Європи».

За допомогою цього плану дій Рада Європи надаватиме сприяння Україні у здійсненні реформ у сфері прав людини, верховенства права і демократії, що, на думку учасників, має принести користь державним установам, громадянському суспільству та суспільству загалом.

План дій передбачає, насамперед, реформи в таких сферах, як юстиція, демократичне управління, боротьба з економічними злочинами і захист прав людини. У плані передбачається також забезпечення підзвітності органів влади, рівність і відсутність дискримінації, участь громадян у громадських процесах в Україні.

Таким чином, формат багатосторонніх відносин надає нову основу для співробітництва

та обміну досвідом. Чотири тематичні платформи Східного партнерства під головуванням Європейської комісії забезпечують проведення цілеспрямованих сесій і слугують для проведення відкритих і вільних дискусій, а саме: 1. Демократія, належне врядування та стабільність. 2. Економічна інтеграція та зближення з політикою ЄС. 3. Навколишнє середовище, зміна клімату і енергетична безпека. 4. Контакти між людьми.

**Висновки.** Підсумовуючи, необхідно зазначити, що на основі первинного об'єктивного аналізу досягнутих результатів індивіди і групи здійснюють вторинний аналіз відповідності результатів до наявних у їх розпорядженні публічних цінностей. На підставі цього відбувається публічна оцінка, тобто визначення цінності докладених публічними інститутами зусиль із досягнення загальних цілей. Таким чином, публічна оцінка може призводити до подальшого розвитку і формування нових публічних цінностей у індивідів і груп, підтверджуючи їх затребуваність або незатребуваність, досяжність або недосяжність у практиці публічних інститутів. Утім, слід зазначити, що подальші дослідження публічних цінностей та оцінки дадуть змогу зміцнити теоретичну основу публічного управління в рамках парадигми нового публічного менеджменту, інтегруючи в своєму предметі більш широкий контекст, в якому індивіди і їх групи дедалі більше залучаються до процесу прийняття публічних рішень; виявити композицію і конфігурацію внутрішнього і зовнішнього середовищ публічного управління; залежно від контексту тієї чи іншої країни, позначити співвідношення публічних цінностей та оцінки, окресливши їхні роль і значення в процесах формування нових цінностей державного управління.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Східне партнерство. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/shidne-partnerstvo>
2. Увеличение потенциала негосударственных деятелей в целях продвижения реформ и повышения государственной подотчетности. URL: <http://archive.eap-csf.eu/ru/about-csf-eap/projects/strengthening-non-state-actors/index.html>
3. Укрепление потенциала национальных платформ Восточного партнерства. Форума гражданского общества. URL: [https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Publication\\_EaP-CSF\\_ru-min.pdf](https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Publication_EaP-CSF_ru-min.pdf)
4. Форум громадянського суспільства Східного партнерства. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Recommendations.pdf>
5. Witesman E. From Public Values to Public Value and Back Again. URL: <https://cord.asu.edu/sites/default/files/wp-content/uploads/2015/02/2015123001-Public-value-to-public-values-and-back-for-PVC1.pdf>
6. Thematic programme NSA-LA. URL: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/957>

## МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ) В БЕЗПЕКОВОМУ КОНТЕКСТІ

## MECHANISMS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE SUBJECT POLICY OF UKRAINE (ON THE TERRITORIAL RIVNI) IN A SAFE CONTEXT

Стаття присвячена питанням визначення ролі податкової політики держави у регулюванні економічного розвитку в умовах глобальних криз та загроз.

У дослідженні визначено, що взаємодія територіальних податкових органів з платниками податків повинна відбуватися в межах певної організаційної структури, яка забезпечує функціональну єдність компонентів.

Авторами виділено та запропоновано впровадження ефективних механізмів реалізації вдосконалення інформаційної взаємодії податкових органів з платниками податків в умовах глобальних загроз, які сприяють: підвищенню ефективності механізмів податкового адміністрування; спрощенню виконання податкових обов'язків; скороченню розмірів витрат бюджетів всіх рівнів, пов'язаних з ухиленням платників податків від виконання ними податкових обов'язків; поліпшенню обслуговування платників податків на основі створення комплексної системи обліку платників податків і моніторингу їх діяльності, системи інформаційно-аналітичного забезпечення податкових перевірок, формування та надання податкових декларацій у електронному вигляді.

У процесі дослідження виділені заходи фіскального регулювання для довгострокового економічного зростання та для організації інформаційної взаємодії у територіальних органах державної фіскальної служби запропоновано використовувати програмно-апаратні комплекси та канали зв'язку.

Мета роботи. Метою статті є визначення механізму формування ефективного податкового регулювання та розроблення підходів до формування інформаційного механізму податкового регулювання в умовах глобальних криз та загроз.

Методологія. У статті визначено, сутність податкової політики як інструменту регулювання соціального та економічного розвитку держави в умовах трансформаційних перетворень. Врахування впливу інституційного середовища на розвиток сучасних податкових відносин, оцінювання можливостей підвищення його якісного рівня сприятимуть зростанню ефективності та регулюючого потенціалу податкової системи. Результативність заходів податкового регулювання соціально економічного розвитку досягається шляхом дотримання принципів фіскальної достатності, економічної ефективності, соціальної справедливості, стабільності, адаптивності, нейтральності.

Наукова новизна. Доведено, що податкова політика здійснює вагомий вплив на забезпечення процесів економічного розвитку держави та її національної безпеки.

Висновки. Визначено, що повнота надходжень податків і зборів до бюджетів різних рівнів залежить від того, наскільки ефективно складатиметься взаємодія між державою і платниками податків. Передумовою

формування ефективного інформаційного механізму податкового регулювання є оптимальне поєднання інтересів держави, підприємців та найманих робітників.

Розроблено підходи до формування інформаційного механізму податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління. Це забезпечує регуляторну функцію податків через наявні у регіонах оперативні засоби впливу. Серед компонентів механізму ключову роль відведено підсистемі громадського регулювання, що дає змогу забезпечити інституціональні умови реалізації податкової політики та досягнення позитивної траєкторії розвитку регулюючого механізму податків. Вона включає суспільні інститути, що формують позитивно направлену громадську думку.

Важливими пріоритетами в діяльності органів державної фіскальної служби є покращення якісного рівня механізму адміністрування податків, розбудова електронних сервісів для платників податків, удо скоплення моделі та інституційних механізмів державного податкового ризик-менеджменту.

**Ключові слова:** державна податкова політика, інформаційний механізм, податкова служба, територіальний рівень, глобальні кризи й загрози.

The article is devoted to the importance of the role of the tax-paying policy of the state in regulating the economic development in the minds of the global crisis and threats. It has been established that the interplay of territorial tax authorities with tax payers is to be blamed in the boundaries of the main organizational structure, as it ensures the functional unity of the components. The authors have seen that it is proponented to implement effective mechanisms for the implementation of a thorough informational relationship between tax authorities and tax payers in doubling the global threats, thus counteracting: sprochennyyu vykonannya podatkovy obovyazkiv; short-term rosmiriv vitrat budgetiv cix rivniv, pov'yazanih z uhiennyam platnikiv podtkiv vid vykonannya them podatkovy obovyazkiv; extended service of payers in taxes on the basis of the creation of a complex system for the appearance of payers in taxes and monitoring of their duties, a system of information and analytical security of tax reconciliations, the formation of tax returns in electronic form. At the process of continuing the vision of fiscal regulation for a long-term economic growth and for organizing informational interactions in the territorial bodies of the state fiscal service, it was proposed to use software-hardware integration and communication channels.

The purpose of the work. By the method of statistics, the designation of the mechanism for the formation of effective tax regulation and the expansion of approaches to the formation of the information mechanism of tax regulation in the minds of global crises and threats.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.25>

### Дацій О.І.

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

### Сервецький І.В.

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри національної безпеки, Міжрегіональна Академія управління персоналом

### Пивоваров К.В.

Доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

### Куташев І.В.

доктор політичних наук, професор кафедри політології, соціології та соціальної роботи, Міжрегіональна Академія управління персоналом

*Methodology.* The article states that the validity of the tax-paying policy as an instrument for regulating the social and economic development of the state in the minds of transformational transformations. Vrahuvannya infusion of the institutional medium on the development of the current tax tributaries, evaluating the possibilities of advancing the yogic acid level to accept the increase in the efficiency and regulatory potential of the tax system. The effectiveness of tax regulation of social and economic development can be achieved through the path to the principles of fiscal sufficiency, economic efficiency, social justice, stability, adaptability, neutrality.

*Scientific novelty.* It has been reported that the tax-paying policy of zdiisnyu vagomiya having poured into the security processes of the economic development of the state and national security.

*Conclusions.* It has been determined that the amount of tax dues and collections to the budgets of various rivnas should be deposited depending on how much is effectively accumulated between the state and tax payers. Rethinking the formation of an effective informational mechanism of tax regulation - optimally pursuing the interests of the state, subsidiaries and hiring employees.

It has been disassembled to form the informational mechanism of tax regulation, which ensures the organic functioning of the tax policy with the improvement of the interests of the successful economic management. Tse secures the regulatory function of taxes through the application in the regions of operational efficiency. Among the components of the mechanism, the key role is played by the subsystem of public regulation, which allows to ensure the institutional mind and implementation of the tax policy and achieve a positive trajectory for the development of the regulatory mechanism of tax. It includes supportive institutions that form a positively directed public thought.

Important priorities in the activity of state fiscal service bodies are the reduction of the tax level of the mechanism of administration of taxes, the development of electronic services for payers of taxes, the improvement of the model and institutional mechanisms of government tax management.

**Key words:** sovereign tax policy, information mechanism, tax service, territorial riven, global crisis and threats.

**Постановка проблеми.** Глобальні зміни в сучасному світі істотно впливають на розвиток України, зокрема на впровадження економічних реформ. Сьогодні велика увага прикута до формування та реалізації державної податкової політики України, оскільки податкові надходження, забезпечуються в процесі здійснення такої політики, є основною доходною статтею бюджету України, що, у свою чергу, істотно впливає не лише на фінансову, а й на національну безпеку нашої країни. Від ефективності реалізації механізмів державної податкової політики залежить економічний розвиток країни, її конкурентоспроможність у системі глобальної економіки, а також добробут всіх громадян України. А реалізація дієвої системи податкової безпеки передбачає чітке визначення джерел потенційної загрози, а також наявних і необхідних ресурсів для їх нейтралізації.

Потрібно зазначити, що фундаментальною проблемою є відсутність дієвих механізмів реалізації державної податкової політики. Крім того, через незавершеність реформ та збереження адміністративної ідеології управління внутрішній зміст податкової системи не відповідає її прогресивній формі. Як наслідок, податкова політика є не сумісною з довгостроковими пріоритетами розбудови інвестиційно-інноваційної моделі економіки України.

З огляду на високий рівень тінізації економіки при одночасному перманентному дефіциті бюджетних коштів і критичному рівні зовнішніх боргових зобов'язань країни в цілому, модель наповнення місцевих бюджетів за рахунок адекватної податкової політики на територіальному рівні є ефективною.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Джерельну базу статті складають праці та публікації вітчизняних дослідників в сфері забезпечення державної податкової політики та національної безпеки А.Соколовської, О.Дація, І. Сервецького, Т.Єфименко та інших.

В цілому, автори сходяться на думці, що стан захищеності податкових свобод та інтересів суб'єктів податкової діяльності, здатність податкової системи своєчасно виконувати функції, адекватно реагувати на виклики, протидіяти ризикам і загрозам зовнішнього та внутрішнього характеру ви значаються як податкова безпека держави.

**Мета роботи.** Метою статті є визначення механізму формування ефективного податкового регулювання та розроблення підходів до формування інформаційного механізму податкового регулювання в умовах глобальних криз та загроз.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Державна податкова політика займає вагомe місце в контексті забезпечення відносин між державою та суспільством, цим самим забезпечує вирішення як поточних проблем соціально-економічного характеру. Принципи формування механізмів державної податкової політики повинні бути конкретизовані у відповідності до соціально-економічної ситуації, яка склалася в країні на певному етапі її розвитку. До таких принципів треба віднести: задовільний рівень забезпечення органів державної влади надійними і стабільними податковими доходами; підтримуюча стабілізація економіки; гарантія стійких темпів зростання державних доходів не за рахунок збільшення податкового тягаря, а на базі зростання економічних показників; створення сприятливих умов для розвитку приватної ініціативи та інвестування виробничої сфери, для впровадження нових технологій, техніки і виконання прикладних науково-дослідних робіт; захист вітчизняних виробників і національного ринку від несприятливих зовнішніх умов; активізація накопичення і переливу капіталу до конкурентоздатних галузей реального сектору економіки; єдність податкової стратегії і тактики; інтеграція у світовий економічний і податковий простір.

Під регіональною податковою політикою слід розуміти використання інструментів податкового регулювання в межах повноважень місцевих органів влади, спрямованих на гармонізацію фіскальних інтересів влади регіонів на основі збалансованості їх прав і відповідальності, а також розширення комплексу фінансових засобів, обумовлених розширенням податкових повноважень регіонів, розвитком регіонального податкового менеджменту за рахунок формування і нарощування податкового потенціалу регіонів [3].

Ефективна реалізація механізмів державної податкової політики повинна сприяти формуванню та розвитку податкового потенціалу регіонів. Для того щоб надати оцінку якості та ефективності регіональної податкової політики, необхідно розглянути комплекс інструментів, які використовуються місцевими органами влади для реалізації податкової політики щодо формування податкового потенціалу. Реалізація механізмів державної податкової політики реалізується на підставі комбінування окремих концептуальних підходів.

Певні заходи у напрямі удосконалення механізму розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах можуть бути реалізовані і без внесення змін до законодавства. На основі виявлених системних властивостей територіальних податкових органів визначено, що їх взаємодія з платниками податків повинна відбуватися в межах певної організаційної структури, яка забезпечує функціональну єдність компонентів (податкових органів, суб'єктів господарювання. Реалізація закономірності інтегративності, що полягає у взаємодії податкових органів з платниками податків, проявляється у тому, що регіональні податкові органи, володіючи повною інформацією про структуру надходження податків(зборів) для наповнення бюджету регіонів, стимулюють суб'єктів господарювання, а також формують схему заохочення до спільної участі у важливих для регіону проектах (соціальних, екологічних, інфраструктурних). Отже, доцільним є розроблення ефективних заходів щодо вдосконалення інформаційної взаємодії податкових органів з платниками податків, які сприяють:

- підвищенню ефективності механізмів податкового адміністрування;
- спрощенню виконання податкових обов'язків;
- скороченню розмірів витрат бюджетів всіх рівнів, пов'язаних з ухиленням платників податків від виконання ними податкових обов'язків;

- поліпшенню обслуговування платників податків на основі створення комплексної системи обліку платників податків і моніторингу їх діяльності, системи інформаційно-аналітичного забезпечення податкових перевірок, формування та надання податкових декларацій у електронному вигляді.

Система інформаційної взаємодії платників податків та податкових органів складається з двох взаємозв'язаних підсистем:

- підсистема надання звітності в електронному вигляді;
- підсистема інформаційних сервісів.

Для платників податків корисний ефект від впровадження нових способів інформаційної взаємодії полягає у скороченні витрат часу, підвищенні якості підготовки декларацій та зниженні погрози санкцій за технічні помилки, отриманні додаткових послуг, таких як доступ до інформації про стан розрахунків, автоматизація звірок та видача довідок про відсутність заборгованості перед бюджетом за податками і зборам.

Для податкових органів перехід на нові технології приведе до скороченню ручних операцій при введенні та обробці даних звітності, зниженню відсотка помилок, і, як наслідок, – скороченню термінів введення та обробки декларацій. Це надасть можливості для перенесення акценту з рутинних операцій на контрольну роботу та сервіси, включаючи консультування платників податків.

Найпоширенішим способом представлення податкової звітності в даний час є представлення її на папері з дублюванням на магнітних носіях (спосіб «дискета+папір»). Але у такого способу є певні недоліки: необхідний особистий контакт платника податків або його представника із співробітниками податкових органів; зберігається необхідність роботи з паперовим архівом.

Все більше розповсюдження у теперішній час отримав такий спосіб як представлення звітності в електронному вигляді по каналах зв'язку з застосуванням електронного цифрового підпису.

Разом з тим, потенціал електронного надання звітності використовується недостатньо. Слабо розвинена система інформаційного обслуговування з використанням електронно-цифрових технологій і не до кінця вирішена проблема створення інформаційної бази за платниками податків. Найскладніше в процесі створення інформаційної бази – знайти той єдино правильний елемент зв'язку, який повинен ідентифікувати та поєднати усі фрагменти інформації, що відноситься до конкретного платника податків. Роль цього еле-

менту буде виконувати спеціальне програмне забезпечення, наприклад, з використанням спеціальних методів, таких як «розшукова кореляція», «виявлення у мережі» тощо. При цьому необов'язково, щоб відомості знаходилися у базі даних. Достатньо, щоб вхідна інформація подавалася у вигляді зв'язного тексту.

Таким чином, у податкової служби з'явиться фактична можливість управлінського та фіскального пофакторного аналізу діяльності практично всіх платників податків та зв'язку окремих юридичних і фізичних осіб з глобальними негативними економічними проблемами, що суперечать інтересам держави.

Крім того, буде виявлений зв'язок конкретних операцій (динаміки транзакцій капіталу) з конкретними суб'єктами (фізичним або юридичною особою, виділення його з групи розподілених осіб), у тому числі з прив'язкою за просторово-часовими параметрами на полі фінансового та матеріального потенціалу економіки країни. Фактичний обсяг щодо прозорих фінансово-господарських операцій, які знаходяться у сфері реального контролю фіскальних органів охопить фінансові та матеріальні ресурси, які, на жаль, в даний час звертаються поза зоною податкового контролю.

Для організації інформаційної взаємодії у територіальних органах державної фіскальної служби (ДФС) можна запропонувати використовувати програмно-апаратні комплекси та канали зв'язку. Обмін інформацією здійснюється за двома каналам із швидкістю до 2 мБіт/сек: один з них слугує для зв'язку з ДФС та зовнішніми абонентами, а інший – для організації регіональній мережі передачі даних, в яку включені всі податкові органи області. Для обміну електронною поштою використовується власний поштовий сервер з публічною IP-адресою, що дозволяє обмінюватися поштою як із зовнішніми відкритими джерелами, так і з поштовими серверами територіальних податкових органів.

Особливостями пропонованої схеми взаємодії та використання технічних засобів є:

- наявність окремої регіональної мережі передачі даних, що підвищує системи в цілому захищеність переданої інформації та надійність функціонування;

- використання для зв'язку як виділених каналів, так і модемних телефонних з'єднань, що дозволяє працювати практично зі всіма зовнішніми організаціями;

- організація захисту внутрішньої локальної мережі з використанням міжмережевого екрану;

- організація захисту переданої інформації по відкритому сегменту мережі з використанням криптографії;

- можливість включення у відомчу телефонну мережу IP- телефонії;

- можливість проведення відеоконференцій на рівні регіонів та ДФС.

Для розвитку та поліпшення технічних можливостей інформаційної взаємодії необхідно збільшити пропускну здатність каналів, мати резервні канали зв'язку, а також ширше використовувати технології он-лайн доступу, електронно-цифрових підписів.

Інформаційний обмін із зовнішніми організаціями дозволяє підвищити якість контрольної роботи, направленої на виявлення порушень податкового, валютного законодавства тощо.

Зокрема, взаємний обмін з органами внутрішніх справ інформацією про наявність у дія платників податків ознак злочинів, дозволяє своєчасно виявляти дії платників податків, що направлені на ухилення від оподаткування та незаконне відшкодування з бюджету податку на додану вартість.

Слід зазначити, що з одного боку податкове адміністрування не повинно бути обтяжливим ні для держави, ні для бізнесу, а з іншої сторони – вимагає значних витрат на підготовку кадрів, на впровадження системи щодо розвитку інформаційної взаємодії.

Таким чином, ключовим завданням сучасного етапу податкової реформи в Україні стає створення ефективної системи державного податкового регулювання, елементом якої є підсистема податкового адміністрування, що здатна справитися з такими важливими для суспільства проблемами, як підвищення наповнення бюджету через справляння та збір податків і зборів; протидія ухиленню платників податків від оподаткування. Вирішення завдань, що стоять, дозволить державі послідовно реалізовувати свій економічний інтерес при формуванні необхідної прибуткової бази бюджету для генерування трансформаційних змін у межах регіональних податкових систем у відповідності до визначених цільових орієнтирів розвитку. Якісне поліпшення системи податкового адміністрування стає на сьогодні об'єктивною основою для забезпечення економічної безпеки України та стійкого економічного розвитку.

Результати проведеного аналізу дозволяють визначити концепцію розвитку податкових взаємовідносин підприємницьких структур як платників податків та державних податкових органів України, яка включає наступні основні пріоритетні напрями:

- підвищення рівня збору податків;
- скорочення кількості податкових суперечок з питань застосування податкового законодавства;
- зменшення витрат на проведення податкового адміністрування. Скорочення адміністративного навантаження на платника податків та створення сприятливого для нього адміністративного клімату;
- підвищення якості інформування платника податків за питаннями застосування податкового законодавства ;
- підвищення податкової культури податкових органів та платника податків.

У численних публікаціях останніх років впорядкування податкової системи в Україні стало одним з найактуальніших тем [1, 2, 4]. Це пов'язано як з необхідністю створення в країні податкового середовища, що стимулює розвиток інвестиційного процесу на інноваційній основі, так і з посиленням міжнародної конкуренції. Рівень конкурентоспроможності податкової системи країни залежить не тільки від податковій привабливості зовнішніх інвестицій, але і інвестицій з власних внутрішніх джерел, а також від сформованості умов для протидії відпливу капіталу.

Об'єктивні умови вимагають інтенсивної роботи з вдосконаленню системи оподаткування, посилення державного та громадського контролю за правильністю податкових ставок, раціональним використанням податкових надходжень в інтересах економічного розвитку країни та зростання добробуту народу. Наголошуємо, що податкова система повинна перетворитися по-перше, в ефективний механізм стимулювання економічного зростання та, по-друге, в систему, здатну в достатній мірі забезпечити формування централізованих фінансових фондів держави (перш за все, бюджету) для реалізації соціальних завдань та інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку економіки.

На даний момент можна стверджувати, що : 1) проблеми України в сфері побудови ефективної податкової системи, насамперед, пов'язані з відсутністю чіткої економічної доктрини, виходячи з конкретного сценарію господарського розвитку і типу регулювання економіки; 2) внаслідок цього істотно гальмується формування чіткої стратегії розвитку економіки, виникає нестабільність податкової системи та діючої податкової політики, що негативно впливає на фінансово-економічний стан країни; 3) при створенні національної системи оподаткування, адекватної вимогам сучасного ринкового господарства, недоцільно сліпо копіювати чужий досвід або впроваджу-

вати рекомендації теорії без врахування того, наскільки реально існуюча податкова система відповідає запропонованим моделям; 4) необхідно забезпечити несуперечність окремих компонентів податкової системи, їх взаємну відповідність, інакше результати її функціонування можуть виявитися протилежними очікуваним; 5) в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів, викликаного трансформаційною системною кризою, податкова політика, стратегія і тактика її проведення повинні відповідати оптимальному сполученню критеріїв стабільності, еластичності при реалізації основних пріоритетів соціально-економічного розвитку суспільства перехідного типу.

З'ясовано, що передумовою формування ефективного податкового механізму, а відповідно і податкового регулювання є оптимальне поєднання інтересів держави, підприємців та найманих робітників. Нами розроблено підходи до формування інформаційного механізму складу податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління. Ефективність реалізації механізмів державної податкової політики України залежить від: несуперечності і узгодженості законів оподаткування, тобто визначених і встановлюваних державою правових норм і правил справляння податків; підвищення рівня правосвідомості платників податків, поширення практики внутрішньої вільної мотивації до не примусової сплати податків; посилення правил податкового адміністрування, зовнішнього примусу до сплати податків. Стратегічною метою реалізації механізмів державної податкової політики з урахуванням пріоритетів регіонального розвитку є формування податкової системи, яка враховує регіональні особливості та сприяє реалізації їх конкурентних переваг.

Визначено, що інструменти реалізації державної податкової політики є сукупністю механізмів, якими повинна володіти податкова система для успішної реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави, що забезпечують досягнення балансу інтересів між різними сторонами податкових відносин на всіх рівнях управління на основі реалізації цільових програм.

До інформаційного механізму системи податкового регулювання нами включена підсистема громадського регулювання, що дає змогу забезпечити інституціональні умови реалізації та досягнення цілей відповідного пріоритету регулювання. Вона включає суспільні інститути, що формують позитивно направлену громадську думку.

Дослідження сучасного стану податкової системи свідчить, що на сьогодні залишаються невирішеними питання переорієнтації чинної податкової системи на стимулювання процесів соціально-економічного розвитку країни. Отже, податкову систему України слід реформувати таким чином, щоб вона стала дієвим інструментом підвищення конкурентоспроможності держави та сприяла розвитку економіки України. При цьому різке зниження податкових ставок і загального рівня оподаткування може не призвести до очікуваного зростання інвестицій і темпів економічного зростання. Звичайно, зниження податкових ставок сприятиме зростанню інвестиційних можливостей українських підприємств. Крім того, якщо зниження податкових ставок супроводжуватиметься зростанням бюджетного дефіциту та інфляції, це негативно позначиться на інвестиційній активності суб'єктів господарювання.

Більш перспективною є стратегія поетапного зниження податкового навантаження за рахунок скасування неефективних податків і зборів, підвищення фіскальної ефективності податків на основі розширення бази оподаткування, надання пільг суб'єктам підприємництва, які розробляють і впроваджують інновації та випускають інноваційну продукцію, покращення адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків, формування доходів бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної політики на середньострокову перспективу та спрямування податкових надходжень у сфері, від яких залежить довгострокове економічне зростання.

Отже, місія державного податкового регулювання полягає у забезпеченні цілісності й збалансованості системи як у часі, так і прагматично-функціональному просторі. Тому першочергові зусилля слід докласти до розбудови інституту податкової політики як фундаменту для модернізації формату окремих податків та режимів оподаткування, а також взаємостосунків і взаємовідносин з іншими державними та приватними інституціями.

**Висновки.** Визначено, що повнота надходжень податків і зборів до бюджетів різних

рівнів залежить від того, наскільки ефективно складатиметься взаємодія між державою і платниками податків. Передумовою формування ефективного інформаційного механізму податкового регулювання є оптимальне поєднання інтересів держави, підприємців та найманих робітників.

Розроблено підходи до формування інформаційного механізму податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління. Це забезпечує регуляторну функцію податків через наявні у регіонах оперативні засоби впливу. Серед компонентів механізму ключову роль відведено підсистемі громадського регулювання, що дає змогу забезпечити інституціональні умови реалізації податкової політики та досягнення позитивної траєкторії розвитку регулюючого механізму податків. Вона включає суспільні інститути, що формують позитивно направлену громадську думку.

Важливими пріоритетами в діяльності органів державної фіскальної служби є покращення якісного рівня механізму адміністрування податків, розбудова електронних сервісів для платників податків, удосконалення моделі та інституційних механізмів державного податкового ризик-менеджменту.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Соколовська А. М. Концепція ліберальної податкової реформи: доцільність і можливість реалізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 12. С. 12–31.
2. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України / за ред. Т. І. Єфименко; ДННУ "Акад. фін. упр.". Київ, 2015. 444 с.
3. Литвин В. В. Теоретичні засади та удосконалення механізмів реалізації державної податкової політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 12. – URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1358>. DOI: 10.32702/2307-2156-2018.12.102
4. Tax Policies in the European Union. 2016 Survey. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/tax-good-governance/eu-semester/tax-policies-europeanunion-2016-survey\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-good-governance/eu-semester/tax-policies-europeanunion-2016-survey_en).



## СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СВІТОВОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЯДЕРНОГО СТРИМУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ АНАЛІЗ

### STRATEGIC APPROACHES TO WORLD DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NUCLEAR CONTROL: THEORETICAL AND HISTORICAL ANALYSIS

Здійснено аналіз основних чинників застосування ядерної зброї у сучасному світі. Наголошено, що особливого значення набуває вивчення відпо-відних стратегічних напрямків державного управління у контексті глобалістичної свідомості суспільства, що відображає суспільні оцінки та настрої у сфері ядерної безпеки. Визначено, найцікавішими питаннями в цій сфері є уявлення громадян ядерноозброєних держав про можливість нанесення ядерного удару першими, що може спровокувати ядерну війну, а також питання збереження ядерних арсеналів або ядерного роззброєння.

Узагальнено: щодо використання ядерної зброї першими, глобалістичну свідомість слід поділити на ядерно-нейтральний, ядерно-масштабний, ядерно-локальний, тривіальний, тривіально-локальний і миролюбний типи. Ядерно-нейтральна глобалістична свідомість характеризується відсутністю інте-ресу до можливої ядерної атаки, байдужістю до можливості ядерних ударів, що зазвичай пов'язано з низькою компетентністю в ядерній політиці, і нерозумінням можливих глобальних наслідків застосування ядерної зброї. Широке розповсюдження ядерно-нейтральної глобалістичної свідомості вкрай не-бажано, оскільки значно зменшує стримуючу роль громадської думки і може розв'язати волю агресивних політичних лідерів, які прагнуть будь-якими за-собами розширити сферу свого впливу, в тому числі ядерною війною.

Уточнено, що представники ядерно-масштабної глобалістичної свідомості цікавляться питаннями ядерної політики та позитивно оцінюють гіпотетичні дії керівництва держав, громадянами яких вони є, щодо здійснення першої широкомасштабної ядерної атаки на території держав або військових блоків, що мають ядерні арсенали. Надзвичайно агресивні погляди на ініціювання широкомасштабного ядерного протистояння можуть бути викликані емоційною ненавистю, непереборним бажанням військового знищення країн і народів, що ототожнюються із зовнішнім ворогом, несправедливим обмеженням інтересів інших народів і держав. Невраховання або ігнорування не-минучості ядерних ударів як реакції, яка може призвести до взаємного знищення обох сторін ядерного конфлікту, нерозуміння всіх катастрофічних наслідків широкомасштабної ядерної війни, яка має

статися за таких обставин, є категорично недопустимими в сучасному світі.

**Ключові слова:** державне управління, механізми державного управління, ядерна зброя.

The analysis of the main factors of nuclear weapons use in the modern world is carried out. It is emphasized that the study of relevant strategic directions of public administration in the context of the globalist consciousness of society, which reflects public assessments and attitudes in the field of nuclear safety, is of particular importance. Certainly, the most interesting issues in this area are the perceptions of the citizens of nuclear-weapon states about the possibility of a nuclear strike first, which could provoke a nuclear war, as well as the preservation of nuclear arsenals or nuclear disarmament.

In summary: with regard to the use of nuclear weapons first, globalist consciousness should be divided into nuclear-neutral, nuclear-scale, nuclear-local, trivial, trivial-local and peaceful types. Nuclear-neutral globalist consciousness is characterized by a lack of interest in a possible nuclear attack, indifference to the possibility of nuclear strikes, which is usually associated with low competence in nuclear policy, and a lack of understanding of the possible global consequences of nuclear weapons. The proliferation of a nuclear-neutral globalist consciousness is highly undesirable, as it significantly reduces the restraining role of public opinion and can unleash the will of aggressive political leaders seeking to expand their sphere of influence by any means, including nuclear war.

It is clarified that representatives of the nuclear-scale globalist consciousness are interested in nuclear policy issues and positively assess the hypothetical actions of the leadership of the states of which they are citizens to carry out the first large-scale nuclear attack on states or military blocs with nuclear arsenals. Extremely aggressive views on the initiation of large-scale nuclear confrontation can be caused by emotional hatred, irresistible desire for military destruction of countries and peoples identified with the external enemy, unjust restriction of the interests of other peoples and nations. Ignoring or ignoring the inevitability of nuclear strikes as a reaction that could lead to the mutual destruction of both sides of the nuclear conflict, misunderstanding of all the catastrophic consequences of large-scale nuclear war, which should occur in such circumstances, is strictly unacceptable in today's world.

**Key words:** public administration, mechanisms of public administration, nuclear weapons.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.26>

#### Колісниченко Р.М.

доктор політичних наук, доцент, директор, Центральноукраїнський інститут, Міжрегіональна Академія управління персоналом, rmk7@ukr.net

#### Мартишин Д.С.

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

#### Швець К.П.

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

**Постановка наукової проблеми та її зміст.** Однією з найнебезпечніших глобальних проблем є загроза ядерної зброї, розв'язання ядерної війни, яка може мати катастрофічні наслідки для всього людства. Важливим чинником стримування застосування ядерної

зброї у сучасному світі є забезпечення якісного державного управління, покликаного гарантувати ядерну безпеку на планеті.

Активне розповсюдження ядерної зброї, небезпека її потрапляння в руки терористичних угруповань, зростання глобальних загроз

ядерного характеру вимагають детального вивчення основних стратегічних підходів до державного управління у сфері ядерного стримування, що має розглядатися у тісному взаємному зв'язку з формуванням глобалістичної свідомості людства, як особливої форми суспільної свідомості, котра відображає ставлення народів світу до сучасних глобальних проблем, зокрема загроз ядерного характеру.

**Аналіз останніх досліджень.** Розвиток світової ядерної політики досліджували М. Буроменський, А. Губський, Г. Дробот, В. Кирилов та інші дослідники. Особливості трансформацій глобалістичної свідомості вивчали В. Горбаненко, М. Головатий, О. Бабкіна, С. Іконникова та інші вчені. Проте стратегічні напрямки розвитку державного управління у сфері ядерної безпеки, що відбувається під значним впливом глобалістичної свідомості населення, досліджені недостатньо.

**Метою статті** є аналіз стратегічних підходів до світового розвитку державного управління у сфері ядерного стримування.

**Виклад основного матеріалу.** Ядерна зброя — це зброя масового ураження, ефективність якої обумовлена використанням ядерної енергії, яка виділяється у вигляді вибуху під час перетворення ядерної зброї. Ядерна зброя — вибухова зброя, заснована на використанні внутрішньоядерної енергії, що виділяється в ланцюгових реакціях поділу важких ядер ізотопів урану і плутонію або в реакціях термоядерного синтезу деяких легких ядер. Руйнівна сила ядерної зброї в тисячі разів перевищує потужність тротилової вибухівки. Основними помітними факторами ядерного вибуху є: надпотужна ударна хвиля; світлове випромінювання, що викликає опіки очей і шкіри, поширення вогню; проникаюча радіація, що викликає смертельну променеву хворобу; тривале радіоактивне забруднення місцевості внаслідок випадання радіоактивних речовин з вибухової хмари; електромагнітний імпульс, що порушує роботу електронного, електричного обладнання та установок [1; 3; 4].

Ядерна зброя була винайдена та вперше випробувана в Сполучених Штатах Америки 16 липня 1945 року. У серпні того ж року американські бомбардувальники скинули атомні бомби на японські міста Хіросіма і Нагасакі, в результаті чого загинуло понад 200 000 людей і спричинено масові руйнування. Це був єдиний випадок в історії масового застосування ядерної зброї проти населення [6].

Одночасно з винаходом ядерної зброї виник новий тип міжнародної політики –

ядерна політика, яка охоплює діяльність політичних акторів у сфері мирного чи потенційного військового використання ядерної енергії [7, с.733]. Розрізняють докарибський, посткарибський і багатополлярний періоди глобальної ядерної політики. Докарибський період ядерної політики (1945-1962) ознаменувався встановленням доктрини масової відплати в США, військовим і політичним тиском на СРСР і Китай через погрози ядерної атаки [7, с.734].

Післякарибський період ядерної політики (1962 - початок 1990-х) відзначається впливом Карибської кризи 1962 року, коли світ опинився на межі ядерної війни, що змусило лідерів США та СРСР визнати реальну можливість ядерної війни, взаємне ядерне знищення. Доктринальна ядерна відплата замінюється ядерною стабільністю як станом міжнародних відносин, який забороняє державам використовувати ядерну зброю, усвідомлюючи неможливість перемоги в ядерній війні з огляду на невідворотність ядерної відплати, неприйнятну для агресора. Під впливом військових доктрин взаємного стримування застосування ядерної зброї стало практично неможливим, її роль зводилася лише до фактору суто психологічного залякування [5].

Багатополлярний період ядерної політики починається одночасно з розпадом СРСР і характеризується ядерною багатополлярністю, появою різних категорій ядерних держав: офіційно визнаних ядерних держав (США, Росія, Великобританія, Франція та Китай); Держави, які офіційно не визнані ядерними державами, але відкрито заявили про існування ядерної зброї (Індія, Пакистан, Північна Корея); держави, які мають ядерну зброю, але не визнають цього факту (Ізраїль); держави, які мотивовані та здатні володіти ядерною зброєю (Іран); держави, які можуть виробляти ядерну зброю, але утримуються від набуття ядерного статусу з політичних та інших причин (Аргентина, Бразилія, Південна Корея, Тайвань, Саудівська Аравія, Сирія, Україна та інші) [2; 5].

Після повномасштабного російського збройного нападу на Україну 24 лютого 2022 р. та відсутності істотного воєнного успіху російських військ у спробах загарбання території суверенної держави, доцільно виділити новий період ядерної політики, що характеризується появою загрози застосування росією тактичної ядерної зброї на території України. Вказана загроза обумовлена переважно психо-емоційним хворобливим особистим несприйняттям керівником росії в. путіним власної поразки у війні з Україною.

Загострення глобальних енергетичних проблем стимулює розвиток атомної енергетики,

ядерних технологій, які можуть бути використані у військових цілях. Країни, які володіють атомними електростанціями, мають можливість наблизитися до ядерного порогу, залишаючись під контролем МАГАТЕ, щоб отримати матеріали та технології, які дозволять створити ядерну зброю протягом кількох місяців. У зв'язку з напівлегальною торгівлею урановою сировиною та ядерними технологіями з боку непідконтрольних національних урядів, транснаціональних корпорацій, розвитку чорного ринку ракетно-ядерних технологій та вільного доступу до інформації про ядерну розробку в Інтернеті, існує високий ризик проникнення ядерної зброї неурядовими організаціями, у тому числі терористами, що означає високий ризик її застосування [5; 7, с. 733].

Поява зарядів зі збідненим ураном, високоточних систем з наднизькими зарядами, що дають можливість використовувати їх з мінімальною шкодою для потерпілого, відкрило можливість використання ядерної зброї локально. Під впливом цих та інших факторів, згаданих вище, відбувається розмивання ядерної стабільності та впевненості людей у тому, що ядерну війну можна виграти. Провідні держави навіть не розглядають можливість ядерного роззброєння, а навпаки зміцнюють ядерний потенціал шляхом модернізації військових ядерних технологій. Військові доктрини США і Росії передбачають можливість активного, розміреного і демонстративного застосування ядерної зброї для деескалації агресії в масштабних, регіональних і локальних війнах. Доктрина національної безпеки США 2002 року допускає превентивні ядерні атаки на країни «осі зла»: Лівію, Сирію, Північну Корею, Ірак та Іран. Військова доктрина російської федерації 2010 року залишає за Росією право застосовувати превентивні ядерні удари у військових конфліктах різної інтенсивності. Все це свідчить про руйнування системи ядерного стримування, зростання ризику ядерної зброї та розгортання ядерних воєн [5].

Ядерно-локальна глобалістична свідомість характеризується негативним ставленням до масштабних ядерних атак, але характеризується підтримкою ідеї першим завдати локального ядерного удару по території ядерних держав або військових блоків, що містять ядерну зброю. Одним із способів забезпечення локального характеру ядерної атаки може бути використання високоточної військової технології з використанням збідненого урану. На думку представників ядерно-локальної глобалістичної свідомості, реалізація такої стратегії може забезпечити досягнення бажаних військово-політичних цілей, деморалізацію,

значне ослаблення чи знищення противника та перемогу над ним, уникаючи при цьому масштабної ядерної війни. Однак сподівання на відмову ворога з ядерною зброєю від ядерної відповіді, ймовірно, будуть марними. Якщо ядерна держава виявиться об'єктом локальної ядерної агресії, її відповідь може мати форму ядерного бомбардування, як локального, так і великого масштабу. Небезпека наслідків таких дій може варіюватися від величезних людських втрат і руйнувань до взаємного знищення ворогуючих сторін.

Тривіальний тип глобалістської свідомості характеризується підтримкою ідеї запуску першого широкомасштабного ядерного нападу проти неядерних держав, які не належать до військово-політичних ядерних блоків. Цей тип глобалістичної свідомості відрізняється від свого ядерного типу лише статусом об'єкта можливої ядерної агресії, до якої можуть входити лише ті держави, які не володіють ядерною зброєю і не перебувають у коаліції з ядерними державами. На думку представників тривіальної глобалістичної свідомості, масштабні ядерні бомбардування неядерних держав дозволять їхній країні продемонструвати світові військову силу та могутність для знищення вічно ненависних зовнішніх ворогів.

Проте реалізація таких поглядів неприпустима в сучасному цивілізованому світі. Масштабна ядерна атака може призвести до мільйонів жертв, колосального знищення майна, природних ресурсів, катастрофічного радіаційного опромінення беззахисних з точки зору ядерної безпеки країн та ядерної агресії. Трагічні наслідки такого сценарію для мережевої глобальної екосистеми важко переоцінити. Ядерний геноцид, спричинений військовими злочинцями, не здатний зупинити протистояння цивілізації, а навпаки, неминуче його загострить і спровокує нові атаки, можливо, із застосуванням ядерної зброї.

Ознаками тривіально-локальної глобалістської свідомості є позитивне ставлення до перших локальних ядерних ударів по території неядерних держав, що не входять до ядерних військових блоків. Цей тип глобалістичної свідомості відрізняється від тривіального лише локальним масштабом допустимого знищення за допомогою ядерної зброї, що, за аналогією з поглядами ядерно-локальної глобалістичної свідомості, також може бути досягнуто шляхом використання збідненого урану та високоточних засобів ураження.

Аргументами локального застосування ядерної зброї є необхідність демонстративного запобігання звичайним війнам, забезпечення перемоги у війнах, що тривають зі

звичайними озброєнням, зменшення кількості втрат серед «своїх» солдатів і досягнення певних політичних цілей. Однак ці аргументи непереконливі, враховуючи негативні наслідки застосування ядерної зброї будь-якого масштабу. Застосування ядерної вибухівки, незважаючи на локальний характер руйнувань, призводить до сотень смертей і поранень, поширення спадкових захворювань, руйнування майна, забруднення навколишнього середовища, провокує протилежну сторону військового конфлікту на розробку та застосування ядерної зброї і зрештою провокує реакцію світу відносно приборкання ядерного агресора.

Таким чином, швидко і, здавалося б, остаточна перемога в локальній ядерній війні може обернутися нищівною поразкою не лише однієї з ворогуючих сторін, країни чи нації, а й поразки всього людства у віковій боротьбі проти власної жадібності та агресії. Поширення всіх цих типів глобалістичної свідомості серед народів світу, що дає змогу ініціативи використання ядерної зброї у військових цілях, є одним із найнебезпечніших процесів у світовій політиці, викликом світовій ядерній безпеці, загрозою людській цивілізації.

На сучасному етапі розвитку ядерних технологій існує нагальна потреба у глобальному формуванні миролюбної глобалістичної свідомості, основною ознакою якої є категоричне заперечення початку ядерної агресії будь-якого виду та масштабу. Саме миролюбний тип глобалістичної свідомості може найбільш ефективно відігравати роль раціонального чинника запобігання ядерному протистоянню та забезпечення глобальної ядерної стабільності.

Найвищим рівнем глобальної ядерної безпеки може стати поступове перетворення стану ядерної стабільності в загальне ядерне роззброєння. За бажанням володіння ядерною зброєю глобалістична свідомість поділяється на ядерно-індиферентну, ядерну, ядерно-блокову, державно-без'ядерну та глобально-без'ядерну. Основними характеристиками ядерно-індиферентної глобалістичної свідомості є незацікавленість і чітка позиція щодо необхідності ядерної зброї, низька компетентність у ядерній зброї та байдужість до цих питань. Невизначеність внутрішніх поглядів носіїв ядерно-індиферентної глобалістичної свідомості блокує можливість ефективного соціального впливу на державну ядерну політику та знижує ймовірність її збігу з інтересами суспільства та людства в цілому.

Прихильники ядерної глобалістичної свідомості мають живий інтерес до ядерної полі-

тики, визнають необхідність ядерного статусу в державі, в якій вони проживають. Такі погляди пояснюються відкритим чи прихованим володінням ядерною зброєю багатьма іншими країнами, загрозою зовнішнього ініціювання ядерної агресії різного масштабу, швидше за все, спрямованої на неядерні держави, які не в змозі відповісти. Враховуючи нинішню загрозу проникнення ядерної зброї до авантюричних режимів та загрозу ядерного тероризму, що стає все більш реалістичною в міру поширення ядерних технологій, питання стримування ядерних ударів стає особливо актуальним. Наявність ядерного статусу незалежної держави діє як захисний фактор, який може стримувати ядерну атаку ззовні. Крім того, володіння ядерною зброєю обмежує не лише ядерну, а й інші види військової агресії, зокрема війни із звичайними озброєннями, забезпечуючи тим самим безпеку державних кордонів. Важко передбачити, але якби світ не винайшов ядерну технологію, невідомо, чи була б вона успішною в умовах гострої міжнародної напруженості в другій половині ХХ століття.

З іншого боку, наявність ядерної зброї завжди передбачає ризик її невиправданого чи випадкового застосування, що може мати катастрофічні наслідки. Світ не може бути заручником політичної волі та емоційного стану ядерних політиків, як це було під час Карибської кризи 1962 р., або російського нападу на Україну у 2022 р. Враховуючи ескалацію напруженості в сучасних міжнародних відносинах, немає надійних гарантій, що такі кризи не повторюватимуться у дещо зміненому вигляді. Небезпека посилюється тим, що дії лідерів, особливо в недемократичних країнах, не завжди виважені, раціональні та доцільні.

Розробка й технічне обслуговування ядерної зброї пов'язані зі значними матеріальними витратами, які можуть скласти значну частину видатків державного бюджету, особливо країн, що розвиваються. Відповідно, придбання ядерної зброї тягне за собою скорочення інших, насамперед соціальних, видатків, збільшує навантаження на економіку, гальмує економічне зростання.

Одним із небажаних наслідків наявності ядерної зброї є загроза погіршення стану навколишнього середовища. Видобуток і переробка уранової сировини, виробництво ядерних боєприпасів, їх випробування, обслуговування та використання відпрацьованих матеріалів негативно впливає на навколишнє середовище, провокує поширення серйозних захворювань, у тому числі онкологічних.

Аналіз усіх негативних наслідків володіння ядерною зброєю призводить до логічного висновку про необхідність пошуку більш безпечних і раціональних шляхів забезпечення миру у всьому світі як альтернативи ядерній зброї.

Глобалістична свідомість ядерно-блокового типу характеризується негативним ставленням до розміщення ядерної зброї на території своєї держави, але виступає за входження або перебування у військовому блоці держав, деякі з яких мають ядерні арсенали. Реалізація цього підходу забезпечує ядерну безпеку, уникаючи додаткових матеріальних витрат та екологічних небезпек, безпосередньо пов'язаних із володінням ядерною зброєю. Основними недоліками глобалістичної свідомості ядерно-блокового типу залишаються ризики невинного або випадкового застосування ядерної зброї державами, що володіють ядерною зброєю, що може спровокувати катастрофічні ядерні війни, а також небезпека негативного екологічного впливу ядерних розробок на світ.

Прихильники державно-без'ядерної глобалістичної свідомості виступають проти володіння ядерною зброєю державою, в якій вони проживають, або іншими членами військового блоку, до якого ця держава належить. Така стратегія відкриває можливості уникнути негативних матеріальних та екологічних наслідків ядерної зброї та дозволяє власним прикладом ініціювати глобальне ядерне роззброєння. Проте всесвітнє роззброєння практично неможливе без відповідних міжнародних угод і відповідного контролю. За таких умов найімовірнішим наслідком реалізації поглядів державно-без'ядерної глобалістичної свідомості може бути відмова більшості ядерних держав від роззброєння та можливість ядерної та іншої військової агресії проти цієї держави-ініціатора (державного блоку), що добровільно втратила ядерну зброю.

Глобальна-без'ядерна глобалістична свідомість передбачає глобальне поступове ядерне роззброєння всіх ядерних держав під суворим контролем світової спільноти з подальшою глобальною заборонаю на виробництво ядерної зброї. Поступове роззброєння може відобразитися у глобальному припиненні ядерних випробувань, виробництва ядерної зброї та забезпеченні її утилізації відповідно до глобального плану ядерного роззброєння, розробленого та затвердженого світовою спільнотою. Для цього потрібна згода і злагодженість дій усіх суб'єктів міжнародної політики, усвідомлення людством необхідності очищення світу від накопичених військових запасів ядер-

ної зброї, які є смертельними для екосистеми всієї планети.

Світова націоналізація та заборона приватних уранових копалень, джерел для видобутку іншої сировини, необхідної для виготовлення ядерних боєприпасів, засобів переробки ядерної сировини, розробки, виробництва та поширення ядерних технологій, має супроводжуватися значним зростанням світового контролю над ресурсами всіх видів ядерного виробництва та розподілу. МАГАТЕ та інші світові організації, які здійснюють моніторинг ядерної політики, повинні без винятку мати безперешкодний доступ до суверенної території всіх країн у будь-який час і систематично забезпечувати своєчасне виявлення можливих ядерних розробок у будь-якій точці світу. Реалізація такої стратегії дає можливість припинити існування небезпечної для всього людства ядерної зброї, уникнути всіх негативних наслідків її збереження, захистити світ від можливих ядерних воєн. Виходячи з цього, глобально-без'ядерну глобалістичну свідомість слід визнати найбільш оптимальною та забезпечити її максимальне поширення серед народів світу.

**Висновки.** На тлі зростаючої загрози ядерної війни та зростаючого значення глобальної ядерної безпеки людство має визнати необхідність подолання міжцивілізаційного протистояння, забезпечити гуманізацію міжнародних відносин, досягнення міжнародної довіри, яка усуває необхідність ядерної зброї. Політику накопичення та модернізації ядерних боєприпасів необхідно трансформувати в гуманістичну стратегію одночасного глобального ядерного роззброєння як гарантії неприпустимості ядерної війни. Саме ця стратегія має бути покладена в основу сучасного розвитку державного управління на глобальному рівні. Зростання актуальності вивчення стану світової ядерної політики та глобалістичної свідомості людства, як її основного чинника, визначає високі перспективи подальших досліджень у даному напрямку.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Безопасность жизнедеятельности. Безопасность в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: Учебное пособие – 3-е изд., испр. / Акимов В.А., Фалеев М.И., Воробьев Ю.Л. – М.: Высшая школа, 2008. – 592 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://stud.com.ua/1485/bzhd/yaderna\\_zbroya\\_zahist\\_nogo#474](http://stud.com.ua/1485/bzhd/yaderna_zbroya_zahist_nogo#474)
2. Буроменський М. В. Міжнародне право: Навч. посібник / Михайло Всеволодович Буроменський. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 336 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://textbooks.net.ua/content/view/363/9/>

3. Вишняков Я.Д. Безопасность жизнедеятельности: учебник для бакалавров / Я. Д. Вишняков - М.: Юрайт, 2013. – 544 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://stud.com.ua/28398/bzhd/nadvichayni\\_situatsiyi\\_viyskovogo\\_harakteru](http://stud.com.ua/28398/bzhd/nadvichayni_situatsiyi_viyskovogo_harakteru)

4. Губський А. І. Цивільна оборона. Підручник для вищих навчальних закладів / Андрій Іванович Губський. – К.: Міністерство освіти, 1995. – 2016 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/198/7492.html>

5. Дробот Г. А. Мировая политика : учебник для бакалавров / Галина Анатолиевна Дробот. – 2014. – М. : Юрайт. – 476 с. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: [http://stud.com.ua/29672/politologiya/yaderna\\_stabilnist\\_eroziya\\_suchasnih\\_umovah](http://stud.com.ua/29672/politologiya/yaderna_stabilnist_eroziya_suchasnih_umovah)

6. Кириллов В. В. История России: Учебник / Вячеслав Иванович Кириллов. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – 661 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://stud.com.ua/18214/istoriya/stvorenniya\\_atomnoyi\\_zbroyi\\_pochatok\\_yadernogo\\_protistoyannya#535](http://stud.com.ua/18214/istoriya/stvorenniya_atomnoyi_zbroyi_pochatok_yadernogo_protistoyannya#535)

7. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.

## ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК СИМПТОМІВ ПРОБЛЕМ

### ASSESSMENT OF THE RESULTS OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF LAW ENFORCEMENT SYSTEM TRANSFORMATION AS SYMPTOMS OF PROBLEMS

Важливою складовою формування державної політики в цілому та в сфері трансформації правоохоронної системи є ідентифікація симптомів суспільної проблеми, що в результаті може стати проблемою державної політики. Державна політика має завжди вирішувати нагрілі суспільні проблеми, проте не кожна проблема може стати проблемою державної політики. Важливість правоохоронної системи як інструменту реалізації безпекових функцій держави завжди була під пильною увагою політиків, суспільних діячів, державних службовців та громадськості. Однією з пріоритетних сфер сучасного суспільного життя, яке спрямована на забезпечення належного функціонування правової політики держави, відносять правоохоронну систему, в рамках якої власне й здійснюється охорона та захист прав законних інтересів усього суспільства.

Відповідно проблема, що досліджується є вкрай важливою в умовах потреби забезпечення високого рівня державної безпеки. Ідентифікація симптомів проблеми дозволить встановити найбільш критичні точки правоохоронної системи та визначити напрями формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Необхідність розробки та реалізації ефективної державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи сприятиме зменшенню проявів організованої злочинності, впливатиме на зміцнення соціальної та політичної стабільності держави, підвищить довіру інститутів громадянського суспільства до органів державної влади, вплине на рівень захищеності громадян від злочинних посягань, розширить та поглибить діалог між суспільством і владою, зміцнить позитивний імідж України у світі та її інвестиційної привабливості, підвищить рівень правової культури населення.

Саме тому, увагу слід зосередити саме на значущість розробки дієвої нормативно-правової бази реалізації державної політики в сфері правоохоронної системи як одного з основних аспектів визначення проблем. Отже, наявність необхідності вироблення вищезазначеної політики в сфері трансформації правоохоронної системи та ефективного механізму її подальшої реалізації обумовлюють необхідність подальшого дослідження.

**Ключові слова:** держава, державна політика, державне управління, право, правоохоронна система, правоохоронні органи.

An important component of the formation of state policy in general and in the field of transformation of the law enforcement system is the identification of the symptoms of a social problem, which as a result can become a problem of state policy. Public policy should always solve pressing social problems, but not every problem can become a public policy problem. The importance of the law enforcement system as a tool for implementing the security functions of the state has always been under the close attention of politicians, public figures, civil servants and the public. One of the priority spheres of modern social life, which is aimed at ensuring the proper functioning of the legal policy of the state, is the law enforcement system, within which the protection and protection of the rights of the legitimate interests of the entire society is carried out.

Accordingly, the problem under investigation is extremely important in terms of the need to ensure a high level of state security. Identification of the symptoms of the problem will allow to establish the most critical points of the law enforcement system and determine the directions of formation and implementation of state policy in the field of transformation of the law enforcement system.

The need to develop and implement an effective state policy in the field of transformation of the law enforcement system will contribute to the reduction of manifestations of organized crime, will influence the strengthening of the social and political stability of the state, will increase the trust of civil society institutions in state authorities, will affect the level of protection of citizens from criminal encroachments, will expand and deepen the dialogue between society and the government, will strengthen the positive image of Ukraine in the world and its investment attractiveness, will increase the level of legal culture of the population. That is why attention should be focused precisely on the importance of developing an effective legal framework for the implementation of state policy in the field of law enforcement as one of the main aspects of problem definition. Therefore, the need to develop the above-mentioned policy in the field of transformation of the law enforcement system and an effective mechanism for its further implementation determine the need for further research.

**Key words:** state, state policy

УДК 342.2:351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.27>

**Малишев К.В.**

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри права  
та правоохоронної діяльності  
Державного університету  
«Житомирська політехніка»

**Постановка проблеми.** Вивчивши наукову літературу з проблем правоохоронної системи та аналітичні довідки встановлено, що симптомами проблеми державної політики в досліджуваній сфері є: 1) зростання злочинності різних видів та їх наслідків; 2) недовіра суспільства до правоохоронних органів; 3) недо-

фінасування правоохоронної діяльності; 4) фрагментарність реформ в сфері правоохоронної системи. Саме зазначенні проблеми визначають необхідність трансформації правоохоронної системи України. В даному дослідженні ми приділено увагу проблемним результатам державної політики що були наслідком її реалізації.

**Мета статті** – оцінка основних симптомів проблем правоохоронної системи та розробка рекомендацій щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Зростання злочинності це завжди проблема для державної безпеки. При чому, зважаючи на поширення транснаціональної злочинності дане суспільне явище є як внутрішньою так і зовнішньою загрозою державній безпеці. Важливою складовою оцінки зазначеного симптомів державної політики є міжнародні рейтинги, особливо рейтинг індексу злочинності. «Визначення місця держави у світовій системі координат є основним завданням науковців і владних структур. Аналіз місця України як молодої держави, що активно інтегрується у світовий економічний простір, є особливо важливим для економічної безпеки держави. Адже лише з'ясувавши місце і роль нашої держави на світовому ринку, можна розробити чітку стратегію забезпечення економічної безпеки. Рейтингові оцінки виступають своєрідним орієнтиром як для ТНК та інвестиційних фондів, які мають намір вкладати кошти за кордоном, так і для урядів держав, адже рейтинги індексів є важливим інструментом, який політичні діячі та лідери бізнесу можуть використати для формулювання досконалішої економічної політики, забезпечення економічної безпеки та інституціональних реформ в економіці» [1].

Аналізуючи даний рейтинг за 2020 р. виявлено, що Україна серед країн Європи займає лідируючі позиції, зокрема 1-ше місце в рейтингу з показниками 48,84 – індекс злочинності та 51,16 – індекс безпеки. Проведемо більш ґрунтовний аналіз оприлюдненого рейтингу. У 2021 р. Україна зайняла 3-місце, що свідчить про підвищення ефективності роботи правоохоронних органів в сфері запобігання та протидії злочинності. Рейтинг країн за індексом злочинності щорічно формується та оприлюднюється інформаційним ресурсом Numbeo. [6]. Використовуючи портал зазначеного інформаційного агентства можна оцінити сучасні тенденції щодо злочинності в Україні та її найближчих сусідів. Зазначений індекс передбачає наступні показники: 1) рівень злочинності; 2) злочинність зросла за останні 3 р.; 3) занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей; 4) занепокоєння щодо пограбування; 5) занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля; 6) занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля; 7) занепокоєння про можливість бути атакованим; 8) занепокоєння про можливість бути ображеним; 9) занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію; 10) проблема з людьми, які вживають або продають наркотики; 11) проблема злочинів

проти власності; 12) проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування; 13) проблема корупції та хабарництва.

Звернення на офіційний сайт відбулося 30 березня 2022 р., за результатами звернення було отримано наступні результати щодо злочинності в Україні у 2021 р. (табл. 1.1). Зазначимо, що зазначенні результати не враховують того факту, що 24 лютого 2022 р. розпочалося повномасштабне вторгнення Російської федерації на території України. Внаслідок військової агресії ситуація значно змінилася і в неповному обсязі характеризує сучасний стан. Проте, метою такого дослідження є оцінка як до військової агресії так і після військової агресії рівня злочинності і в Україні. Реальні ситуація щодо злочинності її найбільш поширених видів в умовах сучасності не може бути оцінена, зважаючи на неможливість оцінки наслідків бойових дій.

Аналізуючи вказанні показники, що характеризують рівень злочинності варто наголосити, що загальний індекс злочинності в 2021 р. становив 46,85, а індекс безпеки – 53,15. Усі його складові групуються наступним чином: дуже високий, високий, помірний, низький та дуже низький. Зокрема, до категорії дуже високий віднесено проблему корупції та хабарництва, що у 2021 р. мав значення 81,24. Високе значення характерне для наступного показника: злочинність зросла за останні 3 р. – 62,56. Більшість показників злочинності характеризуються помірним значенням, зокрема: рівень злочинності – 48,84; занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 46,86; занепокоєння щодо пограбування – 42,69; занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 42,36; занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 53,10; занепокоєння про можливість бути атакованим – 42,38; проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 46,20; проблема злочинів проти власності – 53,84. Низький рівень характерний для: занепокоєння про можливість бути ображеним – 38,33; занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 25,16; проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 38,37. В той же час показники безпеки в день та вночі характеризуються як високий – 76,16 та низький – 47,00 відповідно.

Крім вище зазначеного аналізу в цілому по Україні інформаційний ресурс дозволяє оцінити рівень злочинності та безпеки в містах України, що представлено в табл. 1.2. Їх аналіз має наступні характеристики:

- Київ. Індекс злочинності характеризується значенням 45,61, а індекс без-



Таблиця 1.1

**Оцінка злочинності в Україні інформаційним агентством Numbeo [5]  
станом на 2021 р.**

<b>Індекс злочинності</b>	<b>46,85</b>	<b>Індекс безпеки</b>	<b>53,15</b>
<i>Показник</i>		<i>Значення</i>	<i>Рівень</i>
<i>Рівень злочинності</i>			
Рівень злочинності		<u>48,84</u>	<i>Помірний</i>
Злочинність зросла за останні 3 р.		<u>62,56</u>	<i>Високий</i>
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей		<u>46,86</u>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо пограбування		<u>42,69</u>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля		<u>42,36</u>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля		<u>53,10</u>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння про можливість бути атакованим		<u>42,38</u>	<i>Помірний</i>
Занепокоєння про можливість бути ображеним		<u>38,33</u>	<i>Низький</i>
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію		<u>25,16</u>	<i>Низький</i>
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики		<u>46,20</u>	<i>Помірний</i>
Проблема злочинів проти власності		<u>53,84</u>	<i>Помірний</i>
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування		<u>38,37</u>	<i>Низький</i>
Проблема корупції та хабарництва		<u>81,24</u>	<i>Дуже високий</i>
<i>Безпека України</i>			
Безпечна ходьба наодинці вдень		<u>76,16</u>	<i>Високий</i>
Безпечна ходьба наодинці вночі		47,00	<i>Низький</i>

пеки – 54,39. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва (82,07); високий – злочинність зросла за останні 3 р. (63,31); помірний – рівень злочинності (48,93), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (47,33), занепокоєння щодо пограбування (41,66), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (44,10), проблема злочинів проти власності (51,75), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (54,02); низький – занепокоєння про можливість бути атакованим (38,28), занепокоєння про можливість бути ображеним (33,89), занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію (23,74), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (39,68), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (36,88). Щодо безпеки в день даний показник становить – 79, 52 та характеризується як високий, а вночі – 48,72 та характеризується як помірний.

- Харків. Індекс злочинності характеризується значенням 48,75, а індекс безпеки – 51,25. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва

(84,73); високий – злочинність зросла за останні 3 р. (67,80); помірний – рівень злочинності (51,05), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (45,11), занепокоєння щодо пограбування (43,77), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (41,00), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (53,28), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (56,36), проблема злочинів проти власності (55,29), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (44, 18), занепокоєння про можливість бути атакованим (45,20); низький – занепокоєння про можливість бути ображеним (39,39), занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію (23,33). Щодо безпеки в день даний показник становить – 77,05 та характеризується як високий, а вночі – 46,81 та характеризується як помірний.

- Львів. Індекс злочинності характеризується значенням 39,46, а індекс безпеки – 60,54. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва (82,38); помірний – злочинність зросла за останні 3 р. (58,06), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (45,29), проблема злочинів проти власності (46,07), занепокоєння щодо

Оцінка злочинності в найбільших містах України інформаційним агентством Numbeo [5] станом на 2021 р.

Показник	КИЇВ		ХАРКІВ		ЛЬВІВ		ОДЕСА	
	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень
Індекс злочинності	45,61	X	48,75	X	39,46	X	53,02	X
Індекс безпеки	54,39	X	51,25	X	60,54	X	46,98	X
Рівень злочинності								
Рівень злочинності	48,93	Помірний	51,05	Помірний	38,79	Низький	56,09	Помірний
Злочинність зросла за останні 3 р.	63,31	Високий	67,80	Високий	58,06	Помірний	70,96	Високий
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей	47,33	Помірний	45,11	Помірний	42,20	Помірний	51,81	Помірний
Занепокоєння щодо пограбування	41,66	Помірний	43,77	Помірний	35,39	Низький	51,65	Помірний
Занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля	44,10	Помірний	41,00	Помірний	31,93	Низький	45,66	Помірний
Занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля	54,02	Помірний	53,28	Помірний	45,29	Помірний	64,25	Високий
Занепокоєння про можливість бути атакованим	38,28	Низький	45,20	Помірний	33,98	Низький	47,35	Помірний
Занепокоєння про можливість бути ображеним	33,89	Низький	39,39	Низький	30,03	Низький	45,09	Помірний
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію	23,74	Низький	23,33	Низький	22,65	Низький	24,79	Низький
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	39,68	Низький	56,36	Помірний	36,56	Низький	54,09	Помірний
Проблема злочинів проти власності	51,75	Помірний	55,29	Помірний	46,07	Помірний	62,70	Високий
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і зброяне пограбування	36,88	Низький	44,18	Помірний	29,60	Низький	42,21	Помірний
Проблема корупції та хабарництва	82,07	Дуже високий	84,73	Нуже високий	82,38	Дуже високий	87,08	Дуже високий
Рівень безпеки								
Безпечна ходьба наодинці вдень	79,52	Високий	77,05	Високий	83,06	Дуже високий	72,40	Помірний
Безпечна ходьба наодинці вночі	48,72	Помірний	46,81	Помірний	56,61	Помірний	42,13	Помірний

проникнення до будинку та викрадення речей (42,20); низький – занепокоєння щодо пограбування (35,39), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (31,93), рівень злочинності (38,79), занепокоєння про можливість бути атакованим (33,98), занепокоєння про можливість бути ображеним (30,03), занепокоєння про можливість стати предметом фізичного

нападу через расу та релігію (22,65), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (36,56), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і зброяне пограбування (29,60). Щодо безпеки в день даний показник становить – 83,08 та характеризується як дуже високий, а вночі – 56,61 та характеризується як помірний.

- **Одеса.** Індекс злочинності характеризується значенням 53,02, а індекс безпеки – 46,98. Показники злочинності характеризуються наступними значеннями: дуже високий – проблема корупції та хабарництва (87,08); високий – злочинність зросла за останні 3 р. (70,96), занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля (64,25), проблема злочинів проти власності (62,70); помірний – рівень злочинності (56,09), занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей (51,81), занепокоєння щодо пограбування (51,65), занепокоєння про можливість бути атакованим (47,35), занепокоєння про можливість бути ображеним (45,09), проблема з людьми, які вживають або продають наркотики (54,09), занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля (45,66), проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування (42,21); низький – занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 24,79. Щодо безпеки в день даний показник становить – 53,02 та характеризується як помірний, а вночі – 42,13 та характеризується як помірний.

Підводячи підсумок варто наголосити, що найбезпечнішим містом України серед досліджуваних є Львів. Далі рейтинг має такий вигляд: Київ, Харків, Одеса. Відповідно рівень злочинності є оберненим показником.

Важливе значення для оцінки рівня злочинності в державі є застосування методу порівняння, а саме з країнами, що є найближчими сусідами України. В таблиці 1.3 представлено результати аналізу рівня злочинності та безпеки Молдови, Румунії та Угорщини, а в таблиці 1.4 – Словаччини, Польщі, Білорусії та Росії. Дано оцінку зазначеним результатам за кожною країною:

- **Молдова.** Індекс злочинності даної країни дорівнює 47,51, а індекс безпеки відповідно 52,49. Власне як і для України для Молдови характерною є корупція із рівнем – дуже високий, що в математичному вираженні дорівнює 87,50. Більшість показників, що характеризують злочинність віднесення до рівня – помірні, зокрема: рівень злочинності – 48,97, злочинність зросла за останні три роки – 56,55, занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 43,08, занепокоєння щодо пограбування – 42,65, занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 53,58, занепокоєння про можливість бути атакованим – 48,10, проблема злочинів проти власності – 52,43, занепокоєння про можливість бути ображеним – 49,56. Низький рівень характерний для показників: занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 36,54, занепокоєння

про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 32,14, проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 38,17, проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 35,38. Рівень безпеки вдень є високим та має значення 73,57, а вночі помірний – 41,42;

- **Румунія.** Румунія на відміну від Молдови має значно кращі показники, зокрема: рівень злочинності – 29,08, а безпеки – 70,92. Так, більшість показників мають низьке значення, що є позитивним, зокрема: рівень злочинності – 24,04, злочинність зросла за останні 3 р. – 39,76, занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 25,32, занепокоєння щодо пограбування – 26,64, занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 34,78, занепокоєння про можливість бути атакованим – 25,17, занепокоєння про можливість бути ображеним – 34,69, проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 28,40, проблема злочинів проти власності – 35,24. дуже низький рівень характерний для: занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 18,41, занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 16,09, проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 17,32. Більшість проблем щодо злочинності пов'язанні із високим рівнем корупції, що має високе значення – 71,22. В свою чергу рівень безпеки вдень дуже високий – 86,05, а вночі високий – 64,75;

- **Угорщина.** Рівень злочинності становить 34,05, а рівень безпеки – 65,95. Щодо характеристики злочинності то наступним її складовим характерний низький рівень: рівень злочинності – 30,61, занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 31,34, занепокоєння щодо пограбування – 28,28, занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 30,81, занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 38,22, занепокоєння про можливість бути атакованим – 27,98, занепокоєння про можливість бути ображеним – 32,50, занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 26,05, проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 37,41, проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 22,96. До помірних показників віднесено: проблема злочинів проти власності – 43,62, злочинність зросла за останні 3 роки – 47,76. Проблеми корупції та хабарництва знаходяться на високому рівні – 66,90. Рівень безпеки вдень – 85,06 (дуже високий), вночі – 61,68 (Високий);

## Оцінка злочинності в найбільших містах України інформаційним агентством Numbeo [5] станом на 2021 р.

Показник	УКРАЇНА		МОЛДОВА		РУМУНІЯ		УГОРЩИНА	
	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень
Індекс злочинності	46,85	X	47,51	X	29,08	X	34,05	X
Індекс безпеки	53,15	X	52,49	X	70,92	X	65,95	X
Рівень злочинності								
Рівень злочинності	48,84	Помірний	48,97	Помірний	24,04	Низький	30,61	Низький
Злочинність зросла за останні 3 р.	62,56	Високий	56,55	Помірний	39,76	Низький	47,76	Помірний
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей	46,86	Помірний	43,08	Помірний	25,32	Низький	31,34	Низький
Занепокоєння щодо пограбування	42,69	Помірний	42,65	Помірний	26,64	Низький	28,28	Низький
Занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля	42,36	Помірний	36,54	Низький	18,41	Дуже низький	30,81	Низький
Занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля	53,10	Помірний	53,58	Помірний	34,78	Низький	38,22	Низький
Занепокоєння про можливість бути атакованим	42,38	Помірний	48,10	Помірний	25,17	Низький	27,98	Низький
Занепокоєння про можливість бути ображеним	38,33	Низький	49,56	Помірний	34,69	Низький	32,50	Низький
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію	25,16	Низький	32,14	Низький	16,09	Дуже низький	26,05	Низький
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	46,20	Помірний	38,17	Низький	28,40	Низький	37,41	Низький
Проблема злочинів проти власності	53,84	Помірний	52,43	Помірний	35,24	Низький	43,62	Помірний
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування	38,37	Низький	35,38	Низький	17,32	Дуже низький	22,96	Низький
Проблема корупції та хабарництва	81,24	Дуже високий	87,50	Дуже високий	71,22	Високий	66,90	Високий
Рівень безпеки								
Безпечна ходьба наодинці вдень	76,16	Високий	73,57	Високий	86,05	Дуже високий	85,06	Дуже високий
Безпечна ходьба наодинці вночі	47,00	Низький	41,42	Помірний	64,75	Високий	61,68	Високий

**Оцінка злочинності в найбільших містах України інформаційним агентством Numbeo [5] станом на 2021 р.**

Показник	СЛОВАЧЧИНА		ПОЛЬЩА		БІЛОРУСЬ		РОСІЯ	
	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень	Значення	Рівень
<b>Індекс злочинності</b>	<u>30,32</u>	X	<u>30,69</u>	X	<u>57,70</u>	X	<u>39,44</u>	X
<b>Індекс безпеки</b>	<u>69,68</u>	X	<u>69,31</u>	X	<u>42,30</u>	X	<u>60,56</u>	X
Рівень злочинності								
Рівень злочинності	<u>23.39</u>	Низький	<u>27.08</u>	Низький	<u>62.94</u>	Високий	<u>39.39</u>	Низький
Злочинність зростає за останні 3 р.	<u>44.64</u>	Помірний	<u>41.24</u>	Помірний	<u>77.60</u>	Високий	<u>43.86</u>	Помірний
Занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей	<u>20.55</u>	Низький	<u>25.98</u>	Низький	<u>52.45</u>	Помірний	<u>29.52</u>	Низький
Занепокоєння щодо пограбування	<u>23.22</u>	Низький	<u>26.55</u>	Низький	<u>48.47</u>	Помірний	<u>34.29</u>	Низький
Занепокоєння щодо викрадення з автомобіля	<u>28.08</u>	Низький	<u>26.90</u>	Низький	<u>39.81</u>	Низький	<u>35.32</u>	Низький
Занепокоєння щодо речей, викрадених з автомобіля	<u>37.84</u>	Низький	<u>32.55</u>	Низький	<u>44.37</u>	Помірний	<u>41.72</u>	Помірний
Занепокоєння про можливість бути атакованим	<u>28.01</u>	Низький	<u>31.11</u>	Низький	<u>69.83</u>	Високий	<u>39.42</u>	Низький
Занепокоєння про можливість бути ображеним	<u>26.07</u>	Низький	<u>32.80</u>	Низький	<u>62.94</u>	Високий	<u>38.92</u>	Низький
Занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію	<u>30.71</u>	Низький	<u>32.81</u>	Низький	<u>52.36</u>	Помірний	<u>28.38</u>	Низький
Проблема з людьми, які вживають або продають наркотики	<u>32.74</u>	Низький	<u>28.94</u>	Низький	<u>32.83</u>	Низький	<u>42.53</u>	Помірний
Проблема злочинів проти власності	<u>41.27</u>	Помірний	<u>43.30</u>	Помірний	<u>50.01</u>	Помірний	<u>45.41</u>	Помірний
Проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування	<u>18.26</u>	Дуже низький	<u>20.02</u>	Низький	<u>57.81</u>	Помірний	<u>30.46</u>	Низький
Проблема корупції та хабарництва	<u>69.16</u>	Високий	<u>42.27</u>	Помірний	<u>82.35</u>	Дуже високий	<u>72.70</u>	Високий
Рівень безпеки								
Безпечна ходьба наодинці вдень	<u>88.83</u>	Дуже високий	<u>83.56</u>	Дуже високий	<u>45.06</u>	Помірний	<u>79.65</u>	Високий
Безпечна ходьба наодинці вночі	<u>66.44</u>	Високий	<u>60.46</u>	Високий	<u>33.66</u>	Низький	<u>50.48</u>	Помірний

- **Словаччина.** Індекс злочинності в Словаччині є одним із найменших серед досліджуваних країн та дорівнює 30,32, а індекс безпеки відповідно дорівнює 69,68. Серед помірних показників злочинності є: проблеми злочинності проти власності – 41,27 та злочинність зросла за останні 3 роки – 44,64. Низький рівень характерний для: занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 20,55; занепокоєння щодо пограбування – 23,22; занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 28,08; занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 37,84; занепокоєння про можливість бути атакованим – 28,01; рівень злочинності – 23,39; занепокоєння про можливість бути ображеним – 26,07; занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 30,71; проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 32,74. Показник проблем насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування віднесено до дуже високого рівня зі значенням – 18,26. Єдиний показник, який знаходиться на високому рівні, це проблема корупції та хабарництва – 69,16. Відповідно значення показників безпеки вдень і вночі дорівнює 88,83 (дуже високий) та 66,44 (високий) відповідно;

- **Польща.** Загальний показник злочинності в Польщі дорівнює – 30,69, а безпеки – 69,31. На помірному рівні знаходяться наступні показники злочинності: злочинність зросла за останні 3 роки – 41,24; проблема злочинів проти власності – 43,30. На низькому рівні: занепокоєння щодо проникнення до будинку та викрадення речей – 25,98; занепокоєння щодо пограбування – 26,55; занепокоєння щодо вкраденого з автомобіля – 26,90; занепокоєння щодо речей, вкрадених з автомобіля – 32,55; занепокоєння про можливість бути атакованим – 31,11; рівень злочинності – 27,08; занепокоєння про можливість бути ображеним – 32,80; занепокоєння про можливість стати предметом фізичного нападу через расу та релігію – 32,81; проблема з людьми, які вживають або продають наркотики – 28,94; проблема насильницьких злочинів, таких як напад і збройне пограбування – 20,02. Показник проблем корупції та хабарництва є найнижчим серед досліджуваних країн – 42,27, що відповідає помірному рівню. Рівень безпеки вдень становить – 83,56 (дуже високий), вночі – 60,46 (високий).

Зазначенні питання щодо Росію та Білорусі не в повній мірі можливо оцінити. Адже, диктаторські політичні режими в даних країнах сформували інформаційно-пропагандистській

простір, що не дозволяє здійснити адекватну оцінку рівня злочинності та безпеки.

В таблиці 1.5 представлено кількість вчинених злочинів з урахуванням ступеня тяжкості (стаття 12 Кримінального Кодексу України).

У 2008 році зафіксовано найменшу кількість злочинів – 384424, із них найбільшу частку займають злочини середньої тяжкості, а саме 43,5%. Значна кількість злочинів була здійснена у період 2013-2017 рр. Найбільше злочинів було зафіксовано у 2016 році, а саме – 592604, із них: злочинів невеликої тяжкості становлять 123644 (20,9%), середньої тяжкості – 236418 (39,9%), тяжких – 213521 (37,8%), особливо тяжких – 19021 (3,2%). Велика частка здійснених злочинів відноситься до злочинів середньої тяжкості та тяжких. Так, майже половина всіх злочинів протягом досліджуваного періоду це злочини середньої тяжкості. Варто додати, що у цей період спостерігається значне збільшення кількості особливо тяжких злочинів, оскільки, наприклад, в тому ж 2016 році їх було зареєстровано 19021, а в 2012-му найменшу кількість – 9273. Найбільшу кількість особливо тяжких злочинів було скоєно у 2015 році, а саме 25872. Після 2015 року прослідковується динаміка до зменшення кількості особливо тяжких злочинів і в 2018-2019 рр. знаходимося на рівні з 2001 роком. Звертаємо увагу на те, що загальна кількість злочинів у 2018-2019 рр. значно знизилася. Кількість злочинів, вчинених неповнолітніми, або за їх участі представлена на рис. 1.1.

Дана динаміка має позитивну тенденцію до спаду. Так найбільша кількість злочинів, які вчинили неповнолітні, або були здійснені за їх участі припадає на початок досліджуваного періоду – 2001 рік. У цьому році зафіксовано 36218 злочинів здійснених неповнолітніми особами. Варто зауважити, що найменше злочинів неповнолітніми було здійснено у 2009 році – 3514 злочинів. Після 2009 року кількість здійснених злочинів значно зросла та досягнула показників 2007-2008 років. Після 2011 року знову прослідковується тенденція до спаду кількості злочинів, вчинених неповнолітніми, або за їх участі. Так, у 2019 році кількість злочинів зменшилася майже у 9 раз порівняно з 2001 роком.

На рис. 1.2 представлено кількість злочинів, вчинених групою осіб.

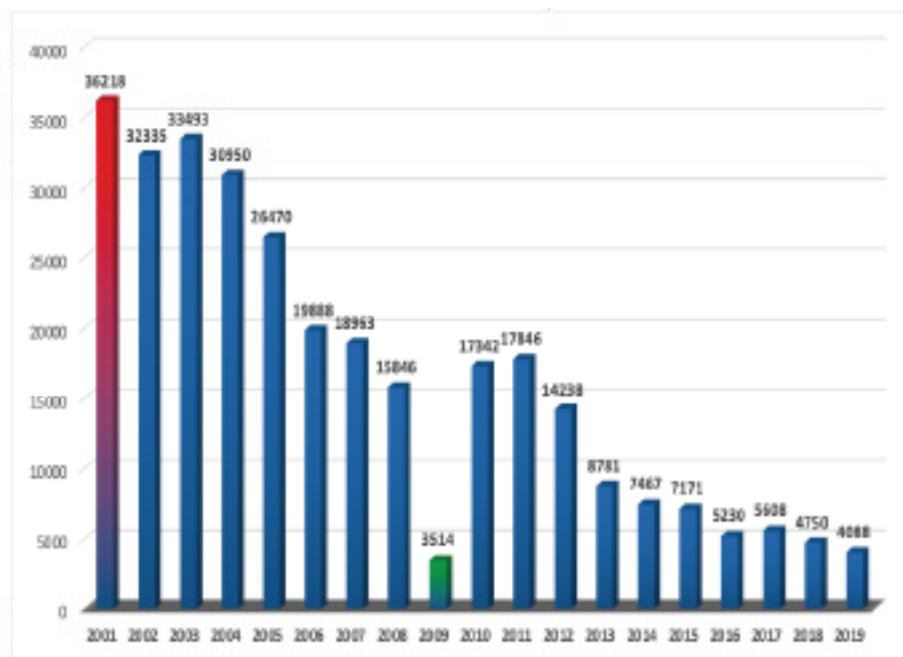
Згідно з даними рис. 1.2 прослідковується тенденція до зменшення кількості злочинів, що були вчинені групою осіб в період з 2001 по 2019 роки. Найбільшу кількість злочинів, що були здійснені групою осіб, зафіксовано у 2001 році, а найменшу кількість – у 2019 році.

Таблиця 1.5

**Кількість вчинених злочинів з урахуванням ступеня тяжкості (ст. 12 КК) [3]**

Період	Загальна кількість	Невеликої тяжкості	Питома вага %	Середньої тяжкості	Питома вага %	Тяжкі	Питома вага %	Особливо тяжкі	Питома вага %
2001	503676	47231	9,4	243247	48,3	194776	38,7	15019	3,0
2002	450661	45914	10,2	172252	38,2	210718	46,8	21777	4,8
2003	556351	60693	10,9	209181	37,6	260655	46,9	25822	4,6
2004	520105	60648	11,7	202089	38,9	236556	45,5	20812	4,0
2005	485725	66809	13,8	198077	40,8	202408	41,7	18431	3,8
2006	420900	71374	17,0	174472	41,5	158915	37,8	16139	3,8
2007	401293	78789	19,6	172251	42,9	135646	33,8	14607	3,6
2008	384424	80852	21,0	167394	43,5	122782	31,9	13396	3,5
2009	434678	76858	17,7	203291	46,8	140932	32,4	13597	3,1
2010	500902	72774	14,5	249181	49,7	166853	33,3	12094	2,4
2011	515833	68511	13,3	265171	51,4	171119	33,2	11032	2,1
2012	443665	57426	12,9	231233	52,1	145733	33,8	9273	2,1
2013	563560	161669	28,7	231983	41,2	156131	27,7	13776	2,4
2014	529193	133259	25,2	215792	40,8	154216	29,1	25872	4,9
2015	565182	129022	22,8	236792	41,9	177855	31,5	21513	3,8
2016	592604	123644	20,9	236418	39,9	213521	36,0	19021	3,2
2017	523911	106827	20,4	202424	38,6	198074	37,8	16586	3,2
2018	487133	106768	21,9	196688	40,4	167986	34,5	15691	3,2
2019	444130	110483	24,9	177811	40,0	140468	31,6	15368	3,5

Період	Вчинено неповнолітніми	Питома вага %
2001	36218	7,24
2002	32335	7,18
2003	33493	6,02
2004	30950	5,95
2005	26470	5,45
2006	19888	4,73
2007	18963	4,73
2008	15846	4,12
2009	3514	0,81
2010	17342	3,46
2011	17846	3,46
2012	14238	3,21
2013	8781	1,56
2014	7467	1,41
2015	7171	1,27
2016	5230	0,88
2017	5608	1,07
2018	4750	0,98
2019	4088	0,92



**Рис. 1.1. Кількість злочинів, вчинених неповнолітніми, або за їх участі [3]**

Так, загальна кількість злочинів, вчинених групою осіб зменшилася у 9 раз протягом досліджуваного періоду.

Важливого значення в контексті розвитку правоохоронних системи набуває запобігання та протидія організованій злочинності.

«ефективна протидія організованій злочинності в нашій державі, зважаючи на приголомшливий розмах отримуваних нею прибутків та корупційних зв'язків з органами влади і правопорядку, потребує надзвичайної уваги з боку суспільства з тим, щоб держава, в особі

Період	Кі-сть	%
2001	72853	14,46
2002	69550	15,43
2003	63967	11,50
2004	57034	10,97
2005	48896	10,07
2006	34309	8,15
2007	32030	7,98
2008	27976	7,28
2009	29200	6,72
2010	34046	6,80
2011	37021	7,18
2012	29926	6,75
2013	13160	2,34
2014	13006	2,46
2015	14533	2,57
2016	10005	1,69
2017	11312	2,16
2018	10341	2,12
2019	7836	1,76

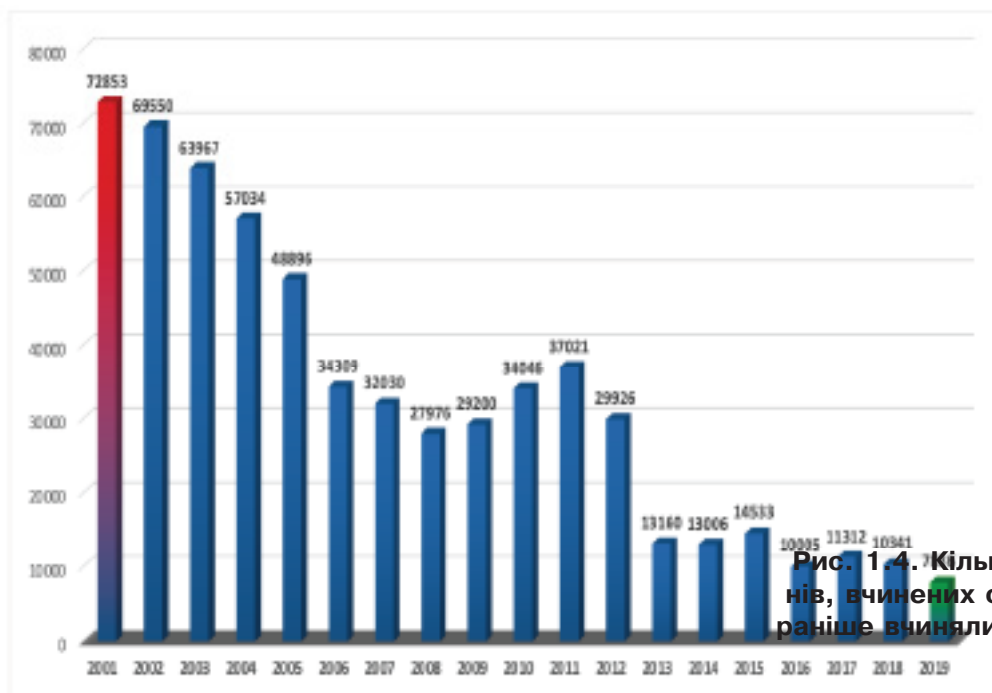


Рис. 1.4. Кількість злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини [3]

Рис. 1.2. Кількість злочинів, вчинених групою осіб [3]

Період	Кількість
2001	6703
2002	6467
2003	6159
2004	5582
2005	7741
2006	3977
2007	4682
2008	3670
2009	3514
2010	3135
2011	3023
2012	2128
2013	1396
2014	1337
2015	1197
2016	1043
2017	1728
2018	2513

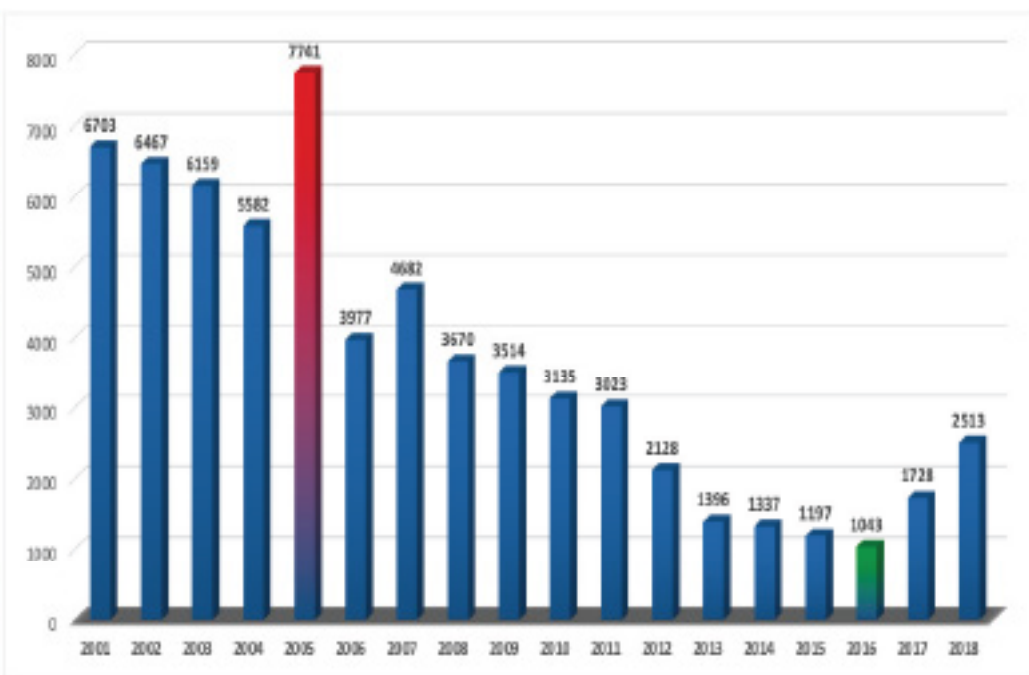


Рис. 1.3. Кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями [3]

як виконавчої, так і законодавчої та судової влади, навіть у таких умовах належно виконувала свої функції з протидії організованій злочинності» [2].

На рис. 1.3 представлено кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями.

У період 2011 року по 2018 рік була скоєна значна кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями. З 2001 року по 2004 рік включно, прослідковувалася позитивна динаміка до зменшення кількості вчинених злочинів. Але, найбільшу кількість було зафіксовано у 2005 році,



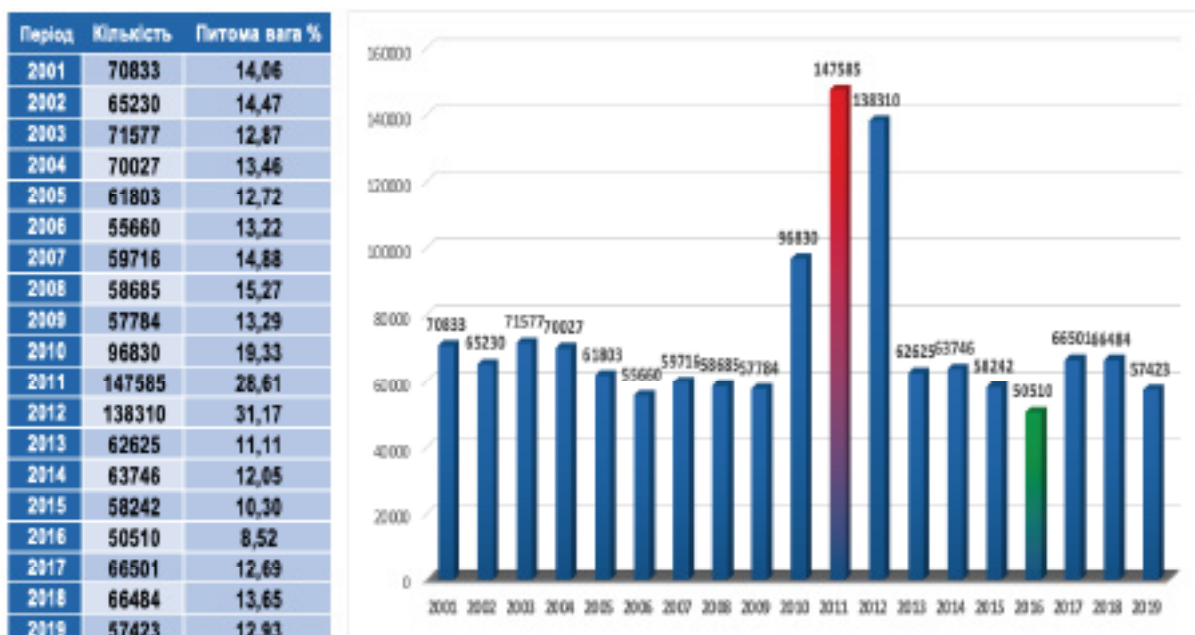


Рис. 1.4. Кількість злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини [3]

а саме – 7741. Далі, спад відбувався від 2007 р. до 2016 р. Так, у 2016 році було найменше вчинено злочинів організованими групами та злочинними організаціями. Останні роки прослідковується тенденція до зростання кількості вчинених злочинів. Запобігання та протидія організованій злочинності є вкрай важливою проблемою сьогодення.

На рисунку 1.4 представлено кількість злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини.

У період 2010-2012 років зафіксовано найбільшу кількість злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини, а саме: у 2010 році – 96830, у 2011 році – 147585, у 2012 році – 138310 злочинів відповідно. Як бачимо, пік злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини припав на 2011 рік і становить 28,61% від загальної кількості зафіксованих злочинів. У 2016 році зафіксовано найменшу частку злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини, а саме – 50510 злочинів, що становить 8,52%. Загалом, кількість злочинів, вчинених особами, які раніше вчиняли злочини знизилася у 2019 році порівняно з 2001 роком.

Результати аналізу свідчать, що в результаті системної кризи зростає кількість злочинів і як наслідок знижують рівень безпеки через загострення внутрішніх та зовнішніх загроз. Довіра суспільства до правоохоронних органів є важливою характеристикою суспільних відносин, яка в свою чергу визначає ефективність державної політики та формування

громадянського суспільства, соціально-економічного розвитку країни. Разом з тим, згідно результатів дослідження «Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності уряду (лютий 2020 року)», проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, рівень довіри суспільства до правоохоронної системи є доволі низьким. Зазначимо, що дане дослідження було проведено у період з 13 по 17 лютого 2020 року. Соціологічна служба Центру Разумкова опитала 2018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками. «Серед виконавчих та правоохоронних органів влади найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 69% опитаних), Державної служби з надзвичайних ситуацій (65%), Державної прикордонної служби (60%), Національної гвардії України (60%).

Недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (77%), судовій системі загалом (76%), місцевим судам (71%), Прокуратурі (68%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (66%), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (65%), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (65%), Уряду України (64,5%), Верховному Суду (64%), Антикорупційному суду (64%), Конституційному Суду України (60,5%)»[4].



Рис. 1.5. Рівень довіри суспільства до правоохоронних органів [4]

Отже, згідно даного дослідження серед виконавчих та правоохоронних органів влади українці найбільше довіряють ЗСУ, ДСНС, прикордонникам та Нацгвардії, а найменше - прокуратурі та судовій системі. Результати дослідження відображені на рис. 1.5.

Як бачимо, рівень довіри суспільства до правоохоронної системи є низьким. Згідно результатів соціологічного дослідження найбільший рівень недовіри населення має до судової системи в цілому. Як вже зазначалося, найбільший рівень довіри є до ЗСУ, ДСНС та Державної прикордонної служби.

Подібне дослідження було проведено соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 14 по 19 травня 2021 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Опитування проведено методом особистого інтерв'ю. Дослідниками було опитано 2020 респондентів віком від 18 років.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, за результатами проведеного дослідження наслідків реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності за останні роки, нами визначенні критичні точки, які є результатом системних проблем держав-

ного управління. Визначено місце України в рейтингу країн світу за рівне злочинності, що дозволив виявити найбільш критичні злочини. Відповідно було визначено рівень безпеки громадян в Україні. Встановлено, що злочинність є значною загрозою державній безпеці, що проявляється як серед внутрішніх так і зовнішніх загроз. Застосовано статичні методи для оцінки динаміки злочинності в Україні в цілому та за її окремими складовими. Встановлено, що найбільшим ризиком для громадського порядку є організована злочинність, що значно активізувалася в останні роки. Наслідком системних проблем державної політики в досліджуваній сфері є низький рівень довіри населення до правоохоронних органів, що з одного боку виступає наслідком, а з іншого фактором реформування, адже визначає рівень несприйняття реформ в суспільстві.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Дудка Ю. П. Рейтинги України у міжнародних вимірах та їх вплив на економічну безпеку. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/4\\_2009/11.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/4_2009/11.pdf)
2. Стан організованої злочинності та протидія їй на території України у 2020 році. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/stan-organizovanoyi-zlochynnosti-ta-protydiya-yij-na-terytoriyi-ukrayiny-u-2020-rotsi/>
3. Статистика. Новий Кримінальний Кодекс. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/statistics>.

4. Центр Р. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020р. соціологія). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do->

[vykonavchikh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady-otsinka-dialnosti-uriadu-liutyi-2020r.](https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-vykonavchikh-ta-pravookhoronnykh-organiv-vlady-otsinka-dialnosti-uriadu-liutyi-2020r)

5. Crime in Ukraine. URL: [https://www.numbeo.com/crime/country\\_result.jsp?country=Ukraine](https://www.numbeo.com/crime/country_result.jsp?country=Ukraine)

6. Europe: Crime Index by Country 2020 Mid-Year. URL: [https://www.numbeo.com/crime/rankings\\_by\\_country.jsp?title=2020-mid&region=150&displayColumn=-1](https://www.numbeo.com/crime/rankings_by_country.jsp?title=2020-mid&region=150&displayColumn=-1)

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ  
У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА ДОРІГFEATURES OF PUBLIC PROJECT MANAGEMENT  
IN THE FIELD OF ROAD CONSTRUCTION

У сучасному світі, де економічне зростання та розвиток інфраструктури визначають стратегічні орієнтири багатьох країн, управління проектами будівництва доріг набуває особливого значення. Ця стаття розглядає комплексні аспекти публічного управління такими проектами, акцентуючи увагу на стратегічному плануванні, фінансуванні, законодавчому регулюванні, взаємодії зі стейкхолдерами та управлінні ризиками. Основна мета дослідження полягає у виявленні ефективних підходів та методів, які сприяють успішній реалізації проектів будівництва доріг, забезпечуючи їх відповідність суспільним, економічним та екологічним вимогам. Стаття спирається на аналіз наявних практик, розглядаючи як успішні кейси, так і проблеми, з якими зустрічаються урядові органи під час управління проектами. Такий підхід дозволяє сформулювати рекомендації щодо покращення механізмів управління, що може стати корисним для політиків, планувальників та менеджерів у цій галузі. Дослідження відкриває перспективи інтеграції передових технологій і інноваційних практик у процес управління проектами, що включає використання BIM (Building Information Modeling), GPS-моніторингу та інших цифрових інструментів для підвищення точності, ефективності та прозорості проектів. Акцент робиться також на важливості сталого розвитку, підкреслюючи необхідність врахування екологічних та соціальних аспектів на всіх етапах реалізації проектів. Через високу соціальну значущість дорожньої інфраструктури, стаття також розглядає стратегії взаємодії з громадськістю та методи залучення громадян до процесу прийняття рішень, що є ключем до забезпечення широкій підтримки та відповідальності у великих інфраструктурних проектах. Систематизовано напрямки подальших досліджень, які можуть допомогти забезпечити більшу адаптацію управлінських практик до мінливих умов глобального економічного та соціального середовища. Рекомендації, надані в статті, мають на меті підтримати розвиток компетенцій та спроможностей, необхідних для управління майбутніми викликами в галузі будівництва доріг, тим самим сприяючи стійкому розвитку і покращенню якості життя населення.

**Ключові слова:** публічне управління, проекти будівництва доріг, стратегічне планування, стейкхолдери, фінансування.

In today's world, where economic growth and infrastructure development determine the strategic orientations of many countries, the management of road construction projects acquires special importance. This article examines the complex aspects of public management of such projects, focusing on strategic planning, financing, legislative regulation, stakeholder engagement, and risk management. The main goal of the study is to identify effective approaches and methods that contribute to the successful implementation of road construction projects, ensuring their compliance with social, economic and environmental requirements. The article is based on the analysis of existing practices, considering both successful cases and problems faced by government bodies during project management. This approach makes it possible to formulate recommendations for improving management mechanisms, which can be useful for politicians, planners and managers in this field. The study opens up the prospects for the integration of advanced technologies and innovative practices in the project management process, which includes the use of BIM (Building Information Modeling), GPS monitoring and other digital tools to increase the accuracy, efficiency and transparency of projects. Emphasis is also placed on the importance of sustainable development, emphasizing the need to take into account environmental and social aspects at all stages of project implementation. Because of the high social importance of road infrastructure, the article also considers public engagement strategies and methods of involving citizens in the decision-making process, which are key to ensuring broad support and ownership in large infrastructure projects. Directions for further research are systematized, which can help to ensure greater adaptation of management practices to the changing conditions of the global economic and social environment. The recommendations provided in the article aim to support the development of competencies and capabilities necessary to manage future challenges in the field of road construction, thereby contributing to sustainable development and improving the quality of life of the population.

**Key words:** public administration, road construction projects, strategic planning, stakeholders, financing.

УДК 351.005:8  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2020.18.28>

**Лілесв М.О.**

викладач Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права  
ЗВО «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

**Постановка проблеми.** Розвиток інфраструктури, особливо будівництво доріг, відіграє ключову роль у економічному зростанні та інтеграції національних ринків. Дорожні мережі слугують артеріями, що сприяють мобільності людей і товарів, забезпечуючи зв'язок між великими містами та віддаленими регіонами. Водночас, ефективне управління такими масштабними проектами, як будівниц-

тво доріг, є складним завданням, яке вимагає злагодженої роботи багатьох стейкхолдерів, забезпечення фінансування, дотримання законодавчих рамок та управління екологічними впливами. Публічне управління проектами у сфері будівництва доріг має свої особливості, що виходять за рамки звичайних комерційних ініціатив через їх суспільне значення та широкомасштабні впливи.

Актуальність дослідження публічного управління проектами в сфері будівництва доріг обумовлена кількома факторами. Перш за все, дорожня інфраструктура є фундаментом для сталого розвитку країни, впливаючи на економічні показники, соціальну стабільність та екологічну безпеку. Другим важливим аспектом є необхідність оптимізації процесів управління великими інфраструктурними проектами, щоб мінімізувати ризики, затримки в будівництві та збільшити ефективність використання бюджетних коштів. Нарешті, постійне оновлення технологій та методологій управління вимагає постійного аналізу та адаптації підходів до управління проектами, що забезпечують високу якість та тривалу експлуатацію дорожньої інфраструктури. Таким чином, розуміння та вдосконалення практик публічного управління в сфері будівництва доріг є не тільки важливим, але й актуальним напрямком наукових досліджень, спрямованих на підвищення ефективності впровадження інфраструктурних проектів, що в свою чергу сприятиме сталому розвитку суспільства.

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

Категорійно-понятійний апарат публічного управління в загальному будівництві та в сфері дорожнього будівництва зокрема був об'єктом аналізу багатьох вчених в галузях публічного адміністрування, економіки та права, як в Україні, так і за кордоном. Серед дослідників можна виокремити таких особистостей як В. Пархета, Н. Лавренюк, О. Непомнящий, І. Садловська та інші. Однак, попри значну кількість наукових публікацій, існують питання теоретичних та практичних підходів до визначення особливостей публічного управління дорожнім будівництвом, які досі залишаються недостатньо вивченими та потребують додаткового дослідження та удосконалення.

**Метою статті** є комплексний аналіз особливостей публічного управління проектами у сфері будівництва доріг. Стаття покликана виявити ключові аспекти та виклики, що виникають при реалізації таких проектів, і запропонувати можливі шляхи оптимізації управлінських практик з урахуванням специфіки публічного сектора.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Стратегічне планування є основою успішного управління проектами в сфері будівництва доріг, особливо коли йдеться про великомасштабні публічні ініціативи. Цей процес охоплює визначення довгострокових цілей, вибір проектів, координацію з зацікавленими сторонами, а також виділення ресурсів. Важливість стратегічного планування зростає у контексті необхідності інтеграції дорожніх проектів

у ширші цілі національної інфраструктури та розвитку.

Основа стратегічного планування полягає в чіткому визначенні цілей проекту. Для проектів будівництва доріг це може включати покращення транспортного сполучення, зменшення транспортних заторів, підвищення безпеки дорожнього руху, а також забезпечення сталого розвитку через мінімізацію впливу на довкілля. Пріоритети встановлюються на основі широкого аналізу потреб та можливостей регіону [1].

Розробка і реалізація стратегічних планів часто вимагають активної участі урядових органів на всіх рівнях. Це означає, що великі дорожні проекти мають бути інтегровані в загальнодержавні стратегії розвитку транспортної інфраструктури. Уряди повинні забезпечувати узгодженість планів із соціально-економічними цілями країни та забезпечити їх відповідність міжнародним стандартам і практикам.

Ефективне стратегічне планування не можливе без активної взаємодії зі всіма зацікавленими сторонами, включаючи місцеві громади, приватний сектор, громадські організації та інші урядові агенції. Залучення стейкхолдерів допомагає збалансувати різні інтереси та забезпечити більш широку підтримку проектів.

У світі, де економічні та соціальні умови швидко змінюються, стратегії управління проектами повинні бути адаптивними та гнучкими. Це означає регулярне оновлення стратегічних планів, щоб вони відповідали новим викликам і можливостям. Такий підхід дозволяє управляти ризиками та оптимізувати ресурси ефективно (таблиця 1) [2-3].

Критично важливим аспектом стратегічного планування є створення систем моніторингу та оцінки, які дозволяють відстежувати прогрес проектів і оцінювати їх вплив. Ці системи повинні включати показники ефективності, що відображають досягнення первинних цілей і дозволяють вчасно коригувати курс дій.

Враховуючи ці аспекти, стратегічне планування у публічному управлінні проектами будівництва доріг може забезпечити не тільки успішне виконання окремих проектів, але й сприяти загальному розвитку інфраструктури, підвищенню економічної ефективності та соціальної благополуччя.

Фінансування проектів будівництва доріг відіграє вирішальну роль у публічному управлінні такими ініціативами. Воно вимагає складного підходу через величезні потреби в капіталовкладеннях, тривалість реалізації проектів та необхідність залучення широкого спектру фінансових ресурсів з різних джерел.

## Особливості публічного управління проектами у сфері будівництва доріг

Особливість	Характеристика
Зацікавлені сторони	Широкий спектр зацікавлених сторін, включаючи урядові органи, громадськість, підприємців, постачальників, фінансуючі організації та екологічні групи.
Регулювання	Значний вплив нормативних актів та стандартів на всі аспекти проекту, від планування до експлуатації.
Політичний вплив	Рішення про проекти будівництва доріг часто приймаються на основі політичних міркувань, а не лише на основі технічної доцільності.
Громадська думка	Проекти будівництва доріг можуть мати значний вплив на громади, тому важливо враховувати громадську думку на ранніх стадіях проектування.
Фінансування	Фінансування проектів будівництва доріг часто надходить із різних джерел, включаючи державні кошти, користувачські збори та гранти.
Управління ризиками	Важливо ретельно оцінювати та управляти ризиками, пов'язаними з проектами будівництва доріг, такими як перевищення бюджету, затримки в реалізації та екологічні проблеми.
Співпраця	Успішне управління проектами будівництва доріг потребує ефективної співпраці між усіма зацікавленими сторонами.
Прозорість	Важливо забезпечити прозорість у процесі прийняття рішень та управління проектами будівництва доріг.
Підзвітність	Урядові органи та інші зацікавлені сторони повинні бути підзвітні за результати проектів будівництва доріг.

Джерело: систематизовано автором

Традиційно, основним джерелом фінансування дорожніх проектів є державний бюджет. Фінансування з бюджету забезпечує стабільність та передбачуваність ресурсів, необхідних для реалізації проектів. Однак, залежність від державних асигнувань може ставити проекти під вплив політичних змін та економічних коливань [4].

Кредити та гранти від міжнародних фінансових інституцій, таких як Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, та інші подібні організації, часто використовуються для фінансування великих інфраструктурних проектів. Ці джерела пропонують значні суми під порівняно низькі відсотки та з довгим періодом погашення, але вимагають суворого дотримання проектних та екологічних стандартів.

Приватно-державне партнерство (ПДП) стає дедалі популярнішим механізмом для реалізації дорожніх проектів. У рамках таких угод приватні компанії беруть на себе зобов'язання з фінансування, будівництва та іноді експлуатації дорожньої інфраструктури. Натомість, держава може компенсувати частину витрат або гарантувати певний рівень доходів з проекту.

На місцевому рівні, муніципалітети можуть фінансувати будівництво доріг через місцеві бюджети або через випуск муніципальних облігацій. Такі зобов'язання дозволяють залучити додаткові кошти на розвиток інфраструктури без необхідності залучення великих

сум з центрального бюджету. Використання інноваційних фінансових інструментів, таких як зелені облігації, які спрямовані на фінансування проектів зі сталого розвитку, та інфраструктурні фонди, що збирають інвестиції від приватних та інституційних інвесторів, може забезпечити додаткові ресурси для будівництва доріг. Фінансування проектів будівництва доріг вимагає ретельного планування та грамотного управління фінансовими ресурсами. Різноманітність доступних фінансових інструментів та джерел вимагає від державних менеджерів глибоких знань і навичок у фінансовій сфері. Забезпечення стабільного та достатнього фінансування може значно вплинути на успіх проекту і на якість будівництва дорожньої інфраструктури [5].

Законодавче регулювання відіграє вирішальну роль у публічному управлінні проектами будівництва доріг. Воно забезпечує правову основу для планування, виконання та контролю за дотриманням стандартів безпеки, якості та екологічної відповідальності. Нами систематизовано основні аспекти законодавчого регулювання, що впливають на управління дорожніми проектами. Початковим етапом будь-якого проекту будівництва дороги є вибір земельної ділянки. Земельне законодавство визначає процедури отримання земельних ділянок, права на землекористування, а також умови компенсації за землю, яка використовується або втрачає свою цінність внаслідок будівництва. Важливим є дотримання проце-

дур оцінки впливу на довкілля та громадських слухань.

Будівельні кодекси встановлюють необхідні технічні вимоги до будівництва доріг, включно з матеріалами, методами роботи, та стандартами безпеки. Ці норми забезпечують якість та довговічність дорожніх покриттів, безпеку дорожнього руху, а також захист від шкідливого впливу на довкілля.

Екологічне законодавство вимагає проведення оцінки впливу на довкілля (ОВД) перед початком будівельних робіт. Процес ОВД включає ідентифікацію потенційних екологічних ризиків та розробку заходів щодо їх мінімізації. Це може включати заходи зі збереження біорізноманіття, захисту водойм, контроль за рівнями шуму та повітряного забруднення. Закони також вимагають залучення громадськості до процесу планування та реалізації дорожніх проектів. Це може включати проведення громадських слухань, консультацій та інших форм зворотного зв'язку від громадян. Таке регулювання сприяє прозорості проектів та підвищує їхню соціальну прийнятність [6].

Державні органи забезпечують контроль за дотриманням будівельних та екологічних стандартів шляхом видачі необхідних дозволів і ліцензій. Процес ліцензування включає перевірку проектної документації, кваліфікації підрядників та здатності проектів відповідати всім необхідним стандартам. Таким чином, законодавче регулювання створює структуроване та об'єктивне середовище для управління проектами будівництва доріг. Воно не тільки забезпечує правові рамки для взаємодії між усіма учасниками проекту, але й гарантує, що дорожні інфраструктурні проекти виконуються з урахуванням соціальних, технічних та екологічних стандартів. Це важливо для забезпечення стійкості, безпеки та високої якості нових дорожніх об'єктів.

Взаємодія зі стейкхолдерами є ключовим компонентом успіху будь-яких публічних проектів, особливо таких масштабних і впливових, як будівництво доріг. Розуміння потреб, очікувань та інтересів різних зацікавлених сторін може значно підвищити ефективність проекту та його соціальну прийнятність. Нами систематизовано основні аспекти взаємодії зі стейкхолдерами в управлінні проектами будівництва доріг. Перший крок у взаємодії зі стейкхолдерами – їх ідентифікація. До стейкхолдерів проекту будівництва доріг можуть входити місцеві та регіональні уряди, місцеві громади, приватні компанії, інвестори, екологічні організації, та інші групи, чий інтерес може бути зачеплений проектом. Створення ефектив-

них каналів комунікації зі стейкхолдерами є важливим для забезпечення їх підтримки та співпраці. Це може включати проведення громадських слухань, робочих зустрічей, використання онлайн платформ для консультацій та зворотного зв'язку. Такі заходи допомагають зібрати важливу інформацію, виявити та вирішити можливі проблеми на ранніх етапах проекту [7].

Конфлікти інтересів між різними стейкхолдерами є частим явищем у великих проектах. Ефективне управління конфліктами включає визначення потенційних джерел незгоди, активне вирішення спорів та пошук компромісів, які задовольняють більшість зацікавлених сторін. Регулярний моніторинг та оцінка впливу проекту на громади та довкілля допомагають забезпечити, що проект розвивається відповідно до очікувань та потреб стейкхолдерів. Це також важливо для адаптації проектних планів у відповідь на змінювані умови та вимоги. Довгострокові відносини зі стейкхолдерами мають велике значення. Вони забезпечують не тільки поточну підтримку проекту, але й сприяють розвитку позитивного іміджу урядових ініціатив загалом. Таке партнерство може бути корисним і в майбутніх проектах.

Практична взаємодія зі стейкхолдерами у проектах будівництва доріг не тільки сприяє успішній реалізації конкретних проектів, але й підвищує загальну прозорість, підзвітність та ефективність публічного управління. Вона забезпечує залучення та підтримку громади, а також допомагає в адаптації проектів до реальних потреб та вимог зацікавлених сторін.

Управління ризиками є критичним аспектом успішного ведення будь-якого проекту, особливо коли йдеться про такі масштабні інвестиції, як будівництво доріг. Ризик-менеджмент у публічному управлінні проектами включає ідентифікацію, аналіз, відповідь та моніторинг потенційних проблем, які можуть негативно вплинути на реалізацію проекту. Нижче висвітлено ключові елементи процесу управління ризиками в контексті будівництва доріг.

Після ідентифікації ризику потрібно оцінити за ймовірністю їх виникнення та потенційним впливом на проект. Це дозволяє визначити, які ризики вимагають негайної уваги та ресурсів для їх мінімізації. Оцінка ризиків зазвичай здійснюється за допомогою квалітативних та кількісних методів. Для кожного значущого ризику розробляється стратегія реагування. Стратегії можуть включати уникнення ризику (зміна плану проекту для видалення ризику), зменшення ризику (запровадження заходів,

що знижують ймовірність або вплив ризику), передачу ризику (наприклад, через страхування або контракти) або прийняття ризику (в разі, коли витрати на управління ризиком перевищують потенційний збиток). Реалізація включає активне впровадження обраних стратегій реагування на ризики, а також забезпечення того, що усі члени команди проекту розуміють свої ролі та обов'язки в контексті управління ризиками. Управління ризиками є неперервним процесом, що вимагає регулярного моніторингу ідентифікованих ризиків та ефективності заходів реагування. Ризики можуть змінюватися з часом, тому важливо адаптувати план управління ризиками у відповідь на нові умови та інформацію.

**Висновки.** Управління проектами будівництва доріг в публічному секторі є комплексним та багатогранним завданням, яке вимагає ефективного поєднання стратегічного планування, фінансового менеджменту, законодавчого регулювання, взаємодії зі стейкхолдерами та ризик-менеджменту. Кожен із цих компонентів вносить важливий вклад у успіх проекту та має бути ретельно опрацьованим і врахованим на всіх етапах реалізації проекту. Стратегічне планування є основою для визначення цілей проекту, розробки відповідних підходів та методик для їх досягнення. Це включає забезпечення відповідності проекту регіональним та національним стратегіям розвитку інфраструктури.

Фінансування вимагає залучення стабільних та достатніх ресурсів для покриття всіх витрат, пов'язаних з проектом. Використання різноманітних джерел фінансування та інноваційних фінансових інструментів може значно підвищити фінансову стійкість проектів. Законодавче регулювання створює правові рамки, які забезпечують дотримання стандартів якості, безпеки та екологічної відповідальності на всіх етапах проекту. Взаємодія зі стейкхолдерами важлива для забезпечення підтримки проекту різними групами суспіль-

ства, а також для адаптації проектних рішень до потреб та очікувань зацікавлених сторін. Ризик-менеджмент дозволяє ідентифікувати потенційні загрози для успішної реалізації проекту та розробляти ефективні стратегії для їх мінімізації або усунення.

Кінцевою метою публічного управління проектами будівництва доріг є не лише створення інфраструктур, що відповідають технічним і економічним стандартам, але й сприяння сталому розвитку, забезпеченню соціального благополуччя та підвищенню якості життя населення. Ефективне управління цими проектами вимагає постійного розвитку підходів, інструментів та методів управління, що базуються на новітніх технологіях і найкращих світових практиках.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Лавренюк Н. Поняття транспортної інфраструктури в умовах інтеграційних процесів Україна-ЄС. Юридичний вісник. 2018/4, с. 82–88.
2. Садловська І. П. Стратегічне управління національною транспортною інфраструктурою України: монографія. Київ: ПП «Сердюк В. Л.», 2011. 356 с.
3. Ажаман І.А., Смелянець Т.В. Менеджмент та управління проектами в будівельній галузі. ОДАБА. 2018. 268 с. URL: <http://mx.ogasa.org.ua/bitstream/123456789/5529/1/>
4. Зеленков А. В., Нестеренко Г. В. Управління проектами дорожньо-будівних робіт. Економіка та управління підприємством машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики: зб. наук. пр. Харків: ХАІ, 2011, № 1(13). С. 57–65.
5. Солодовнік О. О. Розвиток дорожнього господарства України у посткризовому періоді. Причорноморські економічні студії. 2017. Вип. 23. С. 55-59.
6. Дмитрієва, О. І. Законодавче забезпечення розвитку транспортної інфраструктури України. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: зб. наук. пр. Харків: ХНАДУ. 2019. №2 (23). С. 31–45.
7. Назаркевич О. Б. Механізм управління дорожнім господарством України в умовах децентралізації. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2018. Вип. 4. С. 27-32. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2018\\_4\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_4_7)



## НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ



Причорноморський  
науково-дослідний інститут  
економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що забезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки будь-яких наукових досліджень: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:

Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Партенюха Дар'я – молодший науковий співробітник

Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.

+38 (048) 709-38-69

+38 (093) 253-57-15

info@iei.od.ua

З повагою,  
дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

Наукове видання

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Науковий журнал

**Випуск 18**

Коректура • Я. Вишнякова

Комп'ютерна верстка • Ю. Ковальчук

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,86. Ум.-друк. арк. 14,88.  
Підписано до друку 02.09.2020. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
65101, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1  
Телефони: +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.